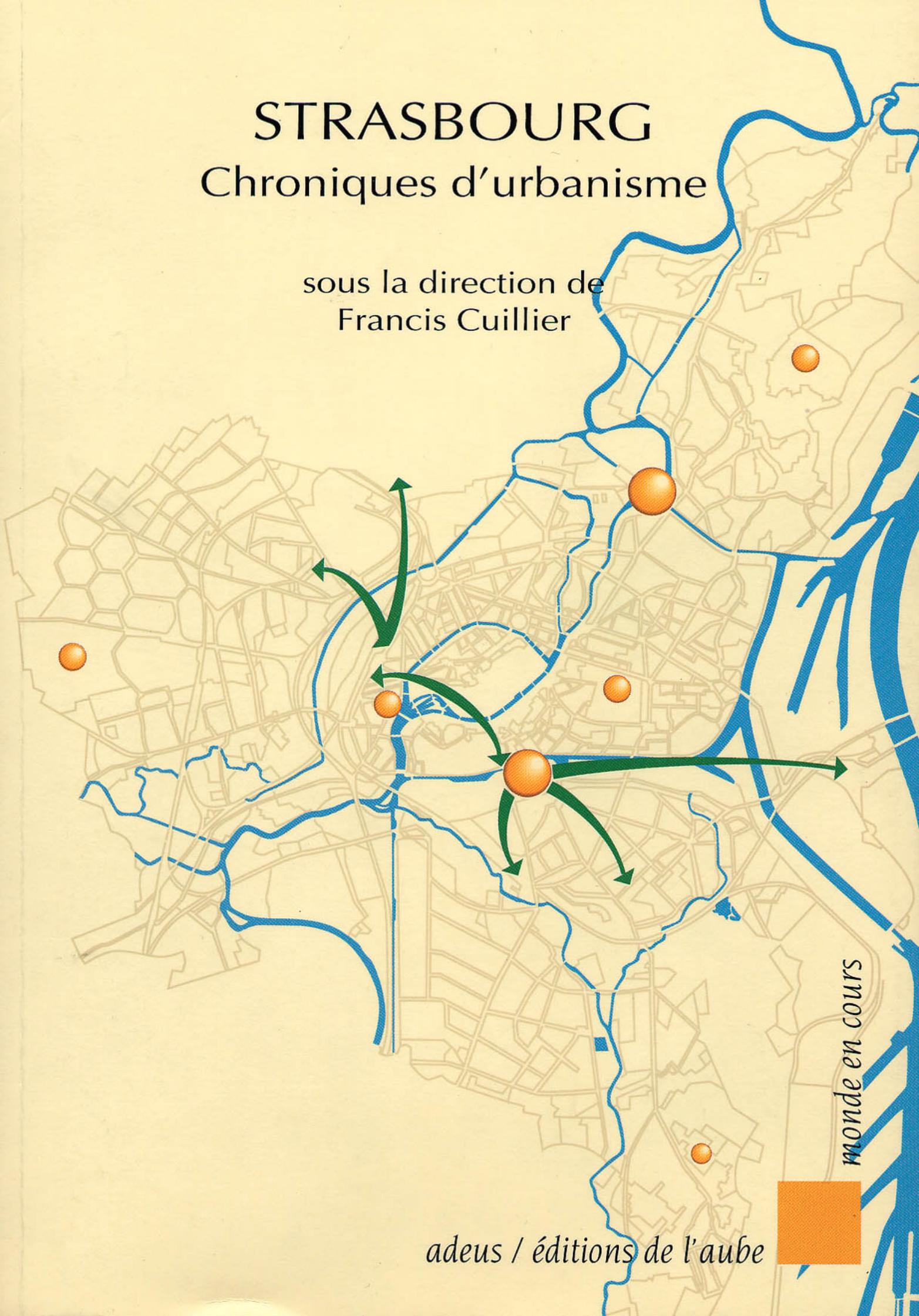


# STRASBOURG

## Chroniques d'urbanisme

sous la direction de  
Francis Cuillier



monde en cours

adeus / éditions de l'aube





STRASBOURG : CHRONIQUES D'URBANISME

La collection *Monde en cours*  
est dirigée par Jean Viard

Couverture : Agence Latitude / Brigitte Bousquet

© Éditions de l'Aube, 1994.

ISBN 2-87678-148-4

# Strasbourg : chroniques d'urbanisme

Sous la direction de Francis Cuillier

éditions de l'aube



## Avant-propos **Pourquoi ce livre ?**

*En 1993, l'Agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération strasbourgeoise a franchi, comme la Communauté urbaine de Strasbourg, ses vingt-cinq ans d'existence. En plus d'un quart de siècle, des événements et des bouleversements profonds ont marqué Strasbourg, comme toutes les grandes villes françaises, en liaison avec l'évolution de notre société. Le citoyen d'aujourd'hui serait bien en peine de connaître le passé récent des quartiers qu'il fréquente, des équipements qu'il utilise et des acteurs ou organismes qui ont modelé la ville où il vit. L'histoire est trop proche pour que les chercheurs aient pu en extraire l'essentiel avec objectivité. Il nous est donc apparu intéressant de consigner des annales de cette histoire.*

*Une des fonctions essentielles des agences d'urbanisme est de capitaliser la mémoire de l'agglomération car la prévision doit s'appuyer sur les leçons du passé. C'est pourquoi il nous a semblé utile de retracer les chroniques de l'urbanisme strasbourgeois des dernières décennies à travers l'histoire de cet organisme d'études, des projets qu'il a étudiés ou suscités, tout en mettant en parallèle le rôle des institutions porteuses de ces projets, que ce soit la Communauté urbaine, l'Etat ou les autres acteurs du développement urbain.*

*Pendant cette période très riche, de fortes personnalités ont marqué cette histoire, à commencer par les maires de Strasbourg, Pierre Pflimlin, Marcel Rudloff et Catherine Trautmann. Cet ouvrage présente leurs témoignages et s'efforce de retracer les grands enjeux et les projets importants de cette période, certains ayant été menés à bien, d'autres abandonnés ou resurgissant tels la place de l'Etoile ou le projet du tramway.*

*L'histoire des villes nous apprend qu'il faut être modeste, que peu de projets nouveaux émergent ex abrupto et que l'urbanisme est fait de rebondissements, d'opportunités à saisir et d'écueils à éviter. Toutes les villes ont à faire face au même défi ; leurs projets ne se réalisent généralement que lorsque les impulsions politique, technique, économique et sociale se trouvent un jour synchronisées pour passer à l'acte.*

*Cet essai n'a aucune prétention scientifique - il s'agit de mémoires collectives, donc fragiles et sujettes à débat -, mais il s'efforce de montrer que l'urbanisme n'est pas qu'affaire de plans ou de schémas rationnels. L'urbanisme est un ensemble de décisions et d'actes collectifs mettant en scène des acteurs ayant des idées, des projets, des volontés mais aussi des hésitations ou des conflits, et qui s'efforcent de gérer au mieux un système fort complexe : la cité.*

*Francis Cuillier*

Ce livre a été réalisé par l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise avec le soutien de la Communauté urbaine de Strasbourg, du Conseil général du Bas-Rhin et de l'Etat, et un concours financier particulier du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, représenté par le plan Construction et Architecture (Geneviève Dubois-Taine) et le Plan urbain (André Bruston), et de la Caisse des dépôts et consignations.

Que tous ces partenaires soient vivement remerciés, ainsi que les personnalités suivantes, qui nous ont permis, par l'information fournie au cours d'entretiens, d'enrichir notre travail : Mesdames et Messieurs Daniel Adam, Martine Arnold, Robert Bunzli, Jean Dick, Roger Gérard, Raymond Heydel, Pierre Leroy, Jean-Baptiste Metz, Henri Nonn, Jean-Claude Richez, Raymond Schneider, Charles Schwederlé, Roger Stockinger, René Tabouret, Philippe Villaume, Pierre Vivien, Robert Will et Paul Ziegler.

Par ailleurs, nous tenons à exprimer chaleureusement notre gratitude aux personnalités suivantes, qui ont fourni des contributions importantes : Mesdames et Messieurs Pierre Pflimlin, Marcel Rudloff, Robert Adjedj, André Bord, Jean-Marc Duez, Jean-Louis Durand, Jean Lalot, Henry Lefranc, Jean-Jacques Rothenbach, Ghislaine Salvan-Soulet, René Urich, Daniel Hoeffel - qui, malgré sa charge de ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Collectivités locales, nous a accordé un entretien - et Catherine Trautmann, maire de Strasbourg, présidente de la Communauté urbaine de Strasbourg, présidente de l'ADEUS, sans le soutien de laquelle cet ouvrage n'aurait pu se réaliser.

Enfin, nous tenons à souligner l'apport significatif et très amical des anciens directeurs de l'Agence d'urbanisme : Jean-Paul Fontaine, Gérard Massin, Hubert Peigné, Hervé Dupont et Jean-Pierre Vignal.

Les cartes ont été réalisées sous la conduite de Jean-Philippe Gautier (Actes Nord) et Pierre Lavergne (ADEUS), par le Centre de ressources et de documentation de l'ADEUS.

Le secrétariat technique a été assuré par Patricia Bénad et le délicat travail de rewriting par Sonja Boué.

Enfin, nous sommes reconnaissants à toutes les personnes de l'ADEUS qui ont permis, de manière active et souvent anonyme, l'existence de cet ouvrage.

## Préface

*Pour son vingt-cinquième anniversaire, avec ces Chroniques d'urbanisme, notre Agence d'urbanisme nous fait un très beau cadeau. Bien au-delà de ses vingt-cinq ans d'existence, elles couvrent l'histoire de notre ville et de son développement depuis la guerre. Dans cette période de bouleversements, la population connaît une progression extraordinaire, gagnant cinquante mille habitants entre 1950 et 1970, soit, chaque année, des milliers de personnes à héberger alors qu'une partie du parc immobilier avait été détruite pendant la guerre. Dans le même temps, les modes de vie connaissent de profondes transformations avec, en particulier, la généralisation de l'usage de la voiture qui entraîna les problèmes que l'on sait dans un espace urbain conçu, à l'origine, essentiellement pour le déplacement piétonnier. De cette période, nous avons hérité, sur le plan de l'urbanisme, des grands ensembles et d'un système de circulation conçu d'abord pour l'automobile, non seulement au détriment d'autres modes de circulation, mais aussi très souvent de la qualité de l'espace urbain. D'une certaine manière, la fondation de l'Agence d'urbanisme, comme celle d'ailleurs, à la même époque, de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) ou de la Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg (SERS), répondait à la nécessité de se doter d'instruments pour organiser les données du développement urbain : planification urbaine avec l'Agence d'urbanisme, réalisation des grands projets avec la SERS, administration de l'agglomération dans son ensemble avec la CUS. Ces Chroniques témoignent de l'immense difficulté qu'ont eue ces instruments nouveaux pour se réapproprier la maîtrise de la ville. C'est l'histoire de vingt-cinq ans de ces trois organismes.*

*Ce n'est pas du jour au lendemain que l'on peut reconstituer une culture de la ville. L'un des effets les plus néfastes des grands bouleversements urbains de l'après-guerre fut la rupture d'une certaine appropriation de la ville, même pour celles d'entre elles qui, comme la nôtre, étaient relativement bien armées pour faire face aux défis de l'exode rural et de la révolution automobile. Il existait, en effet, à Strasbourg, une vieille tradition de planification urbaine, engagée dès la fin du siècle dernier avec l'adoption, après concours, du plan d'extension de la ville qui devait donner naissance, à côté de la vieille cité rhénane, à une ville nouvelle, la Neustadt. Celle-ci sut éviter les pièges d'un urbanisme haussmannien monotone par trop de régularité et surtout destructeur du vieux tissu urbain. Les urbanistes strasbourgeois surent tenir compte, à l'époque, des critiques d'un Camillo Sitte et les intégrer à leur plan d'extension. Elle fut ensuite instituée avec l'adoption du*

*code local de l'urbanisme au début de ce siècle. Dès cette époque, le logement populaire avait fait l'objet du plus grand soin. Depuis la fin du siècle dernier on avait su construire des cités répondant aux besoins de logement des classes populaires tout en conservant un caractère urbain. Certaines de ces cités pourraient être reconnues aujourd'hui comme de véritables monuments historiques. Cette vieille tradition a évité à notre ville bien des erreurs et nos grands ensembles sont toujours restés, par rapport à d'autres villes de notre pays, à échelle humaine. De même, Strasbourg a très tôt envisagé la conception d'un nouveau transport en site propre ; mais les projets alors élaborés n'aboutirent pas, si bien qu'aujourd'hui nous avons accumulé un incontestable retard que nous payons au prix fort. Je me souviens qu'au début des années soixante-dix, lorsque les travaux du parking de la place Gutenberg débutèrent, le président Pflimlin émettait des réserves et évoquait déjà la nécessité dans laquelle on serait, un jour qu'il considérait comme proche, de soustraire le centre-ville à la circulation automobile. C'était il y a vingt ans ! Nous avons aujourd'hui à gérer cet héritage.*

*Dans les quartiers, il nous revient d'effectuer un travail de ravaudage pour resserrer les liens entre les quartiers et le centre-ville comme au sein des quartiers, pour qu'ils retrouvent leur urbanité. Le centre-ville doit s'articuler sur ses centres secondaires irriguant l'ensemble de notre cité. Les grands équipements d'agglomération doivent devenir accessibles de l'ensemble de la ville. C'est ce à quoi nous sommes attachés, par exemple, dans le domaine de la culture avec la requalification du Maillon, ou de Pôle-Sud, la conversion de l'ancienne laiterie en centre culturel de la jeune création, l'engagement dans la construction d'un musée d'art moderne et contemporain, ou encore l'ouverture de nouvelles bibliothèques à l'Elsau, bientôt à Neudorf et au Neuhof. Dans le champ du social, c'est pratiquement ex nihilo que nous devons créer les équipements nécessaires à la petite enfance et aux personnes âgées. Nous sommes confrontés en la matière à un déficit considérable, héritage d'une société qui ne concevait généralement la place de la femme qu'à son foyer, gérant ainsi dans le cadre familial petite enfance et personnes âgées. Au sein des quartiers, nous nous engageons dans un travail de recomposition des espaces publics, en collaboration étroite avec les logeurs sociaux, et nous cherchons à réarticuler vieux quartiers et cités nouvelles.*

*En matière de transports, notre objectif fondamental et à long terme consiste à redistribuer les pratiques de déplacements entre piétons, cyclistes, automobilistes et transports en commun, en faveur des usages non automobiles. La voiture est source de nuisances coûteuses pour la collectivité et grosse consommatrice d'espace urbain ; une part importante de notre ceinture verte en a fait les frais. Notre agglomération a besoin d'un réseau moderne de transports en commun véritablement métropolitain, comme il en existait au début de ce siècle, desservant aussi bien le piémont vosgien que celui de la Forêt-Noire et la vallée du Rhin jusqu'à Marckolsheim. Ce réseau doit être articulé avec la desserte originale SNCF qui peut être conçue elle aussi comme une véritable desserte urbaine. En effet, aujourd'hui, en Alsace, l'urbanisation du nord au sud est quasiment ininterrompue. L'aménagement de l'Alsace nécessite d'être pensé en termes d'aire métropolitaine urbaine intégrée, articulée par le réseau ancien de villes, dont certaines ont une tradition multiséculaire de collaboration à travers l'antique décapole.*

*Notre ville aura non seulement à se réconcilier avec son héritage le plus récent, celui de ces cinquante dernières années, mais aussi à se réinscrire dans la très longue durée, celle immémoriale dictée par son site, comme celle, plus historique, de ville frontalière. Elle est née sur un archipel dessiné par le cours divaguant du Rhin et s'est développée entre eau et forêt. Elle a longtemps tourné le dos au fleuve dont les flots inondaient régulièrement les*

*zones les plus basses. Aujourd'hui, celui-ci dompté, elle peut se tourner vers lui, se réapproprié ces espaces abandonnés jusqu'à maintenant aux seules activités industrielles. C'est là, pour moi, l'enjeu essentiel de l'aménagement des fronts de Neudorf à travers lequel la ville doit retrouver le chemin des rives du Rhin.*

*Le plan vert et le plan bleu ont été conçus pour redonner toute leur place à la forêt et à l'eau dans l'espace urbain. Nous retrouvons l'esprit qui a présidé à la conception de la ville nouvelle au temps de l'annexion, entre 1870 et 1918 sous la direction de mes prédécesseurs, les maires Otto Back, Rudolf Schwander, oeuvre poursuivie après le retour de l'Alsace à la France par leur héritier direct, le maire Jacques Peirotes. On a su alors magistralement marier l'arbre et l'eau entre l'église Saint-Paul, l'université et l'allée de la Robertsau, composant un paysage de ville-jardin qui, à sa façon de combiner espace végétal et aquatique, rappelle les paysages du ried rhénan. L'arbre doit retrouver sa place dans la ville, tout en respectant les espaces dits minéraux. Nos grandes forêts du bord du Rhin sont réincorporées à la ville comme espaces de loisirs, mais aussi comme réserves sauvages, dont nulle cité ne saurait se passer. Tandis que l'on canalisait le Rhin, on effaçait la présence de l'eau dans la ville, notamment en abandonnant le port intra-muros. En même temps disparaissait le réseau de rivières et de canaux d'un quartier comme la Krutenau, et le fossé des Tanneurs, qui traversait l'ellipse insulaire, était recouvert. Aujourd'hui, en se tournant vers son Rhin, notre ville doit retrouver en son coeur ces cheminements aquatiques.*

*Ville d'eau et de forêt, Strasbourg a toujours été ville frontière. De cette situation, elle a souffert au cours de son histoire. Ballottée de part et d'autre, elle a eu tendance à se replier dans ses murs, sous l'aile protectrice de la cathédrale avec laquelle elle tend à se confondre, occultant la ville réelle. Aujourd'hui, il s'agit de repenser la ville sans la cathédrale, afin qu'elle puisse aussi retrouver toutes ses dimensions : la redéployer dans tout son espace, rompre avec la logique infernale qui transformait certains quartiers en espaces anomiques. C'est le sens du travail de requalification de ces quartiers que nous avons entrepris. Recomposer le tissu urbain mais aussi recentrer la ville par rapport aux territoires dans lesquels elle s'inscrit. C'est l'enjeu du TGV, du nouvel hémicycle du Parlement européen et du palais des Droits de l'homme. Le train à grande vitesse doit permettre de mieux intégrer notre agglomération et notre région dans l'espace français. Les attermoissements à son propos risquent de faire de Strasbourg et de l'Alsace un satellite de la seule zone d'influence germanique, privant notre pays de son ouverture naturelle sur cette partie de notre continent. Il s'agit là d'une politique à courte vue qui ne conçoit l'aménagement du territoire qu'en fonction des intérêts du Bassin parisien. Il faut voir ce TGV dans sa dimension est-européenne dont les enjeux dépassent largement ceux de notre région car il engage la présence de notre pays dans l'Europe au même titre que l'édification de l'hémicycle du Parlement à Strasbourg, symbole d'une Europe démocratique, polycentrée, sans volonté d'hégémonie de telle ou telle puissance.*

*Notre ville, aujourd'hui, connaît une nouvelle dynamique qui s'inscrit dans ses cycles séculaires de développement. Dans la deuxième moitié du XVIIIe siècle, une ville nouvelle se développait, centrée sur les abords de la place Broglie, avec ses magnifiques hôtels particuliers à la française. L'Eglise avait donné le ton sur la place du château avec le palais Rohan et le collège des Jésuites, l'actuel lycée Fustel-de-Coulanges. La France s'imposait alors comme référent culturel. Le dernier tiers du XIXe siècle fut marqué par la naissance, à côté de la vieille ville, d'une ville nouvelle, la Neustadt, marquée par l'architecture allemande. Ces deux périodes fortement caractérisées sur le plan de l'architecture ont*

*cependant eu des conséquences néfastes dans le rapport de notre ville à la modernité : celle-ci en effet a fini par se confondre avec des bouleversements historiques.*

*Pour la première fois s'ouvre l'opportunité pour notre cité d'être le promoteur d'une modernité qui serait l'expression de ses forces vives. C'est pour moi le défi de cette fin de siècle. Nous devons être à la hauteur des conceptions du Strasbourg français du XVIIIe comme du Strasbourg allemand des années 1900, inventer notre propre style, produire de nouvelles références architecturales.*

*Cet ouvrage remet ces enjeux en perspective, les réinscrit dans l'histoire récente de notre ville et les porte sur la place publique. Que tous ceux qui y ont contribué en soient remerciés et puisse celui-ci faire fructifier la réflexion collective que nous avons engagée avec les Strasbourgeois à travers la concertation publique sur les grands projets du Strasbourg de demain, celui du troisième millénaire.*

*Avec cet ouvrage, l'Agence apporte une contribution à la vie publique de la cité, joue son rôle d'intellectuel collectif au service de l'aménagement urbain et nous rappelle qu'une bonne prospective urbaine doit s'enraciner dans l'histoire.*

Catherine Trautmann,  
*député européen, maire de Strasbourg,  
présidente de la Communauté urbaine de Strasbourg.*

Introduction

**La planification urbaine  
au coeur de l'aménagement du territoire**

*Francis Cuillier<sup>1</sup>*

Les politiques d'aménagement sont les réponses données par les pouvoirs publics (gouvernementaux, régionaux et locaux) aux évolutions et mutations, produites ou en cours, de notre société, provoquées par des facteurs endogènes et exogènes. La France en général et Strasbourg en particulier ont profondément changé au cours des dernières décennies. Un tel bouleversement résulte de plusieurs facteurs qui se sont combinés : effets de la crise économique, évolution démographique et mise en oeuvre du grand marché européen.

***Les changements de la décennie quatre-vingt***

Les lois sur la décentralisation de 1982 et 1983 ont entraîné des changements profonds, réduisant le poids traditionnel et multiséculaire de l'Etat jacobin. Ces lois, qui ont développé les compétences des communes, des départements et des régions, ont permis l'émergence de véritables pouvoirs locaux, capables de dialoguer sur un pied d'égalité avec l'Etat. De nombreuses compétences en matière d'urbanisme, d'habitat, de transports, de développement économique, de formation, etc., sont maintenant transférées aux maires et présidents des conseils généraux et régionaux.

Il faut se souvenir que le système français d'aménagement des villes et des régions était de la compétence quasi exclusive de l'Etat depuis des siècles. Ce rééquilibrage des pouvoirs permet maintenant aux élus locaux de définir eux-mêmes les stratégies et politiques de développement, sans avoir à se référer à la tutelle de l'Etat, avec tous les avantages, mais aussi les inconvénients, que cela suppose. Des relations contractuelles entre les centres de décision établissent des coopérations voire des compétitions face aux villes et aux régions des autres pays européens.

Le second facteur du changement récent résulte de la politique européenne concrétisée par la signature de l'Acte unique en 1987 et du traité de l'Union européenne en 1992, qui ont entraîné une mobilisation pour répondre aux défis du grand marché européen, tant sur le plan économique que sur le plan de l'aménagement du territoire. Cette mobilisation a amplifié le phénomène d'ouverture et d'européanisation de la société française qui était en cours. La France s'est ouverte tant sur le plan économique que sur celui des mentalités, ce qui entraîne des effets sur l'aménagement régional et urbain.

---

1. Directeur de l'ADEUS

Enfin, la crise économique et les mutations qui se sont produites depuis près de vingt ans ont refaçonné le paysage français, ainsi que le démontrent les résultats du recensement de la population de 1990. Les restructurations dans les secteurs industriels traditionnels ont touché dramatiquement des régions ou des villes qui étaient des poids lourds de l'économie française : Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Saint-Nazaire, Ardennes..., et ont nécessité des politiques de reconversion massive, touchant les domaines économique, social et environnemental. Mais, dans le même temps, des régions ou des villes, traditionnellement en retard de développement, ont émergé, telles la façade méditerranéenne, Toulouse, la Bretagne, grâce au développement des activités tertiaires, d'enseignement et de recherche. C'est là une nouvelle donne de l'aménagement du territoire français, que le dernier recensement de la population de 1990 met en lumière. La croissance démographique bénéficie surtout aux grandes agglomérations.

Comme tous les pays occidentaux, la France est touchée par un phénomène de «métropolisation». L'importance et la rapidité de concentration des populations dans les grandes villes constituent des enseignements majeurs du recensement. De 1982 à 1990, ce sont les agglomérations de plus de 200 000 habitants qui présentent le meilleur bilan démographique, avec 20,5 millions d'habitants contre 19,8 en 1982. A elles seules, elles concentrent plus de 30 % de l'accroissement démographique.

Cette croissance est intensive car 80 % des Français occupent aujourd'hui 20 % du territoire. Elle est aussi extensive : la population des centres-villes reste stable, mais celle des banlieues continue d'augmenter, concentrant 43 % des citoyens. Quant aux banlieues lointaines des grandes villes, les zones périurbaines, elles se développent plus vite encore.

Les disparités spatiales de peuplement et d'emplois persistent : en Ile-de-France, par exemple, où la population avait augmenté modérément de 1975 à 1982, la croissance démographique redémarre depuis 1982 à un rythme élevé, gagnant près de 578 000 habitants. Cette évolution signale la reprise d'une tendance que l'on croyait révolue, celle de la concurrence entre Paris et la province... Il faut ajouter que l'Ile-de-France a capté ces dernières années près de 40 % des emplois créés en France pour seulement 20 % de la population active. Concentration d'emplois et concentration démographique s'entretiennent mutuellement.

Les régions de vieille industrie sont en revanche en perte d'attraction: il s'agit principalement des régions de l'arc nord-est, qui conservent un excédent naturel positif, mais dont le solde migratoire est nettement déficitaire. De 1982 à 1990, 360 000 personnes ont quitté l'ensemble des régions Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne et Franche-Comté. Cette situation est inquiétante pour l'Alsace et Strasbourg car elle accentue la coupure avec la région parisienne. Le recensement de 1975-1982 avait déjà mis en évidence l'émigration d'une classe de population active, plutôt jeune, que le marché du travail local n'arrivait plus à intégrer. Cette tendance s'est accentuée dans certains bassins. Elle aurait été plus grave encore sans les actions menées à partir de 1983 avec la politique des pôles de conversion.

Enfin, certaines régions rurales se dépeuplent : ces régions sont situées le long d'une diagonale continentale qui traverse le territoire des Pyrénées jusqu'aux Ardennes, et dont le Massif central constitue le centre. Sur cet axe se localisent les principaux espaces ruraux fragiles et la quasi-totalité des départements qui perdent de la population ou qui stagnent entre 1982 et 1990. Cette évolution est due aux difficultés des activités agricoles et des vieilles industries dont ces régions sont le siège. A nouveau, déclin démographique et difficultés économiques s'entretiennent mutuellement.

Les évolutions démographiques tendent à s'homogénéiser sur de grands ensembles interrégionaux. Elles ne peuvent plus être appréhendées par la seule relation entre ville et campagne, dans laquelle l'exode rural enrichissait la croissance urbaine de proximité. Désormais, dans de grandes zones, villes et campagnes sont en croissance alors que, dans d'autres, elles sont en déclin.

### ***Les nouvelles tâches de l'aménagement du territoire***

A partir de ce constat, la politique d'aménagement du territoire doit s'efforcer de corriger les inégalités de développement, afin d'éviter une France à deux vitesses, tout en permettant aux régions françaises de s'insérer dans l'Europe de l'an 2000. Il faut donc conjuguer l'efficacité économique et la cohésion spatiale ; moderniser dans la solidarité, tel doit être le credo de l'aménagement du territoire aujourd'hui, qui se traduit par plusieurs objectifs :

- l'articulation des régions françaises avec les grands axes ou territoires européens, au moyen d'infrastructures de transports à grande vitesse et de télécommunications ;
- une réduction des déséquilibres les plus graves ;
- une stratégie de solidarité entre les territoires par la mise en oeuvre de réseaux de villes développant leurs réseaux de formation et de recherche ;
- une aide aux métropoles régionales nécessiteuses, dont Strasbourg ;
- un développement régional réellement décentralisé, avec moins d'Etat et plus de pouvoirs locaux.

Il faut organiser le développement urbain et donc mener une politique des villes. La première tendance à prendre en compte est la métropolisation du territoire national. En effet, l'accroissement des populations privilégie de manière systématique les départements dotés ou proches des métropoles régionales, et surtout des plus grandes d'entre elles. Ainsi, la France dispose aujourd'hui, en dehors de la région parisienne, d'une douzaine de grandes agglomérations démographiquement dynamiques. Mais celles-ci ont un poids encore insuffisant, comparées aux ensembles urbains d'Allemagne, du Benelux ou d'Italie du Nord, ce qui rend nécessaire le renforcement de leur positionnement global au plan européen.

Par ailleurs, le mouvement de périurbanisation - constellations de pôles urbains ou de communes rurales associées - pose le casse-tête de la coordination des politiques locales. L'individualisme communal est un véritable frein au développement et un facteur d'accroissement des coûts collectifs à l'échelle des agglomérations. En matière d'équipements et de services offerts aux entreprises et aux ménages, une coopération intercommunale et une stratégie concertée s'imposent, que la loi d'orientation sur l'organisation territoriale institue à bon escient. La progression des banlieues, quant à elle, met à nouveau en évidence la question du développement équilibré des agglomérations. Il s'agit de mettre fin à la ségrégation spatiale qui aboutit à spécialiser certains quartiers dans l'habitat et d'autres dans les activités économiques. Il convient donc de rééquilibrer habitat et emploi au sein des grandes agglomérations, à l'image de ce qui a été obtenu dans la plupart des villes nouvelles.

Quant aux villes moyennes - de 20 000 à 200 000 habitants -, prises en tampon entre les grandes agglomérations et les petites villes qui accroissent leur potentiel démographique, elles n'enregistrent qu'une faible croissance de 0,2 %. En s'organisant en réseaux de villes proches, elles peuvent constituer des ensembles économiques susceptibles de surmonter leurs handicaps et de cumuler leurs atouts respectifs.

La deuxième tendance à prendre en compte dans l'aménagement d'un territoire, c'est la forte corrélation entre la situation de l'emploi et les évolutions migratoires que le recen-

sement a de nouveau fait apparaître. Les disparités de développement reflètent une mauvaise répartition des emplois sur le territoire, particulièrement accentuée en ce qui concerne les emplois qualifiés.

Une politique volontariste de localisation des activités doit attirer les entreprises étrangères qui cherchent à s'implanter sur le marché européen et décentraliser des activités de Paris vers la province. Cette politique ne peut plus concerner les seules activités industrielles, mais doit viser le tertiaire dans les entreprises, les services, les banques et les administrations, qui sont au coeur de la croissance économique. Des instruments mieux adaptés sont à mettre en place pour enrayer le déclin des bassins industriels en voie de reconversion ou dans les espaces ruraux les plus fragiles.

L'articulation des régions aux axes de développement européens, par une politique de grandes infrastructures et de télécommunications, participe de cette lutte contre les disparités. De même, les enjeux d'aménagement et d'organisation économique doivent être conçus dans le cadre élargi d'aires géographiques interrégionales à problèmes et intérêts communs. Les métropoles régionales doivent élaborer des stratégies de développement à long terme (quinze à vingt ans).

### ***Métropolisation et planification***

En France, nous assistons, depuis quelques années, à un renouveau de la planification urbaine à long terme, après une éclipse de plus de quinze ans. Devons-nous y voir un effet de la pérennité de la crise économique qui oblige à imaginer l'avenir ? Ou bien un effet de la décentralisation politique ou de la construction européenne qui nécessite une vision prospective ? Probablement, là encore, plusieurs facteurs se conjuguent.

L'Etat encourage vivement les villes et les agglomérations à étudier et mettre en oeuvre des schémas directeurs à échéance de vingt à vingt-cinq ans. De leur côté, les élus locaux veulent dessiner leur projet politique à long terme. Mais la planification urbaine est abordée aujourd'hui différemment avec une évolution des objectifs et des processus qui se renouvellent. Ainsi apparaissent :

- de nouveaux concepts pour faire exprimer le projet de cité et le formaliser, c'est le projet urbain ;
- de meilleurs critères de prise de décision ;
- le développement d'instruments de connaissance, de gestion et d'évaluation permettant un pilotage stratégique intégrant la notion permanente d'incertitude face aux réponses à la crise ;
- la conception d'un urbanisme partenarial entre acteurs publics et privés, collectifs et individuels, avec moins de règlement d'occupation du sol et plus de règles du jeu ;
- de nouveaux modes de relation entre la planification, la programmation, le plan et la composition urbaine ;
- enfin, la recherche de nouvelles formes urbaines, alliant modernité et tradition, et d'une meilleure économie de l'espace.

Ce nouvel urbanisme, plus stratégique, partenarial et réaliste, est un mélange de rationnel et de pragmatisme, dans lequel les documents de planification se coordonnent entre eux et selon les échelles de traitement des problèmes. L'emboîtement des documents doit se faire autant du point de vue spatial que du point de vue thématique : schéma directeur à long terme, plans communaux d'occupation des sols, projet urbain, projet de quartier, schéma universitaire, schéma des zones d'activités, etc. Une des questions-clés est l'articulation de ces documents.

### *Strasbourg dans le concert des eurocités*

L'agglomération strasbourgeoise veut jouer son rôle de métropole et prend les moyens de participer à la compétition entre les grandes villes européennes. Les enjeux à gérer sont pleins de contradictions, car il faut à la fois accentuer le rayonnement international de Strasbourg (en plus des fonctions parlementaires européennes) dans les domaines économique, universitaire et de recherche, et lutter contre les inégalités sociales, c'est-à-dire ne pas produire une ville à deux vitesses. De même, ce développement général doit s'effectuer en économisant l'espace et en préservant les richesses naturelles ou bâties : faire une ville plus belle, qui fonctionne au moindre coût pour ses habitants. Enfin, il faut valoriser et développer une modernité urbaine et architecturale, tout en respectant la qualité historique de la ville.

Mais l'avenir ne se décrète pas. «Un plan doit être réducteur d'incertitudes», écrivait Pierre Massé<sup>1</sup> : la planification ne peut tout prévoir. Il faut donc définir un projet urbain d'ensemble, comportant une série d'actions intégrées, qui doit contenir, comme l'écrivait le même auteur, «une partie à l'encre - indélébile, symbole de l'irréversible - et une partie au crayon, pouvant être gommée, modifiée, raturée ou complétée, selon l'exigence de l'avenir - l'encre et le crayon, le fixe et le flexible, le dur et le malléable, autant de figures qui traduisent les contrastes de l'engagement et de la disponibilité, de la liberté.»

L'objet d'un schéma directeur est de fixer les grandes lignes de l'aménagement d'un territoire, c'est-à-dire une agglomération et sa région avoisinante, pour une période longue de vingt à vingt-cinq ans environ. Ce document d'orientation garantit une organisation cohérente de l'espace, en servant de cadre aux politiques de développement, d'aménagement et de protection, et préserve un équilibre entre les espaces naturels et urbains. Il assure cohérence et globalité.

A Strasbourg, c'est dans cette perspective à long terme (2015-2020) qu'il faut remettre en chantier le schéma directeur de l'agglomération, qui concerne plus de 90 communes, pour une population d'environ 550 000 habitants composant l'aire métropolitaine du côté français. Ainsi l'équilibre entre l'agglomération, ses franges périurbaines et son territoire environnant, composé d'entités bien caractérisées (pays d'Erstein, Kochersberg et villes moyennes, Haguenau, Bischwiller, Saverne, Obernai, Molsheim, Mutzig...), constituera un enjeu particulièrement fort. S'y ajoute la question-clé de la réflexion transfrontalière avec les partenaires allemands du Pays de Bade et de l'agglomération de Kehl. Ce schéma directeur sera notamment la transcription spatiale et juridique d'un projet d'agglomération, dont la première phase à dix ans s'est achevée en décembre 1990 avec le vote du conseil de la Communauté urbaine. Les orientations pour l'aménagement de l'espace intercommunal devront s'imposer aux plans d'occupation des sols communaux, aux zones d'aménagement des quartiers et aux grands projets d'équipement. Il constituera un guide pour l'action et une stratégie d'intervention pour les grands axes de développement, tels que fonctions internationales et européennes, infrastructures de communication, grands équipements, sites de développement en matière d'habitat et d'activités économiques, universités et recherche, protection et traitement des paysages, environnement, politique foncière, etc.

Des schémas directeurs thématiques pourront ainsi être établis, pour aboutir au schéma directeur d'ensemble : habitat, zones d'activités économiques, universités, infrastructures, environnement et espaces naturels à protéger, grandes opérations et, enfin, plan de composition urbaine d'ensemble (formes urbaines et paysage).

---

1. *Le Plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, collection Idées, 1965.

### *Les projets d'urbanisme de l'agglomération*

En dehors du schéma directeur, qui cadre les grandes orientations à long terme, le projet urbain d'ensemble articule toutes les opérations d'urbanisme. Il fédère les différentes parties de la ville et de l'agglomération, en particulier les relations entre le centre et la couronne et les relations entre les quartiers périphériques. Une des difficultés de Strasbourg résulte, paradoxalement, de la force démesurée de l'image du centre ville, essentiellement limitée à l'ellipse insulaire et, au mieux, à l'intramuros, c'est-à-dire à la partie centrale entourée par les anciennes fortifications. Les quartiers doivent bénéficier à leur tour de ce retour d'image et une action importante est actuellement menée en ce sens sur les principaux d'entre eux, tels Hautepierre, Cronembourg, Koenigshoffen, la Meinau, Neudorf, le Neuhof...

Dans les modalités directrices du projet urbain, la recherche d'équilibre préside à l'ensemble de la politique d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise. Cette recherche d'équilibre est motivée par des tensions de divers ordres : entre la dynamique européenne, l'appartenance rhénane et le statut de métropole régionale et d'agglomération de taille moyenne ; entre les perspectives d'expansion à l'aide de stratégies offensives et un environnement de facteurs limitants : rareté de l'espace, de la main-d'oeuvre, manque de certains logements, ressources naturelles fragiles...

Ce parti doit trouver sa traduction dans le renforcement du rôle européen de l'agglomération strasbourgeoise sans devenir une très grande ville aux sens démographique et spatial. Le concept à retenir est celui d'une région urbaine organisée. Pour réaliser cette apparente gageure, les moyens à prendre requièrent un savant dosage entre la préservation de l'existant, l'affirmation de certains atouts et l'innovation. Pour tout dire, il s'agit de faire bénéficier l'ensemble des habitants d'impacts ciblés et d'établir des rapports de continuité historique et géographique.

Quelques projets importants (qui se retrouveront tout au long de ce livre) attestent de la volonté de traduire ces orientations : il en est ainsi, par exemple, du quartier européen et du musée d'art moderne.

Dans le cadre de l'implantation d'activités à haute technologie et d'entreprises tournées vers l'international figure la réalisation du Parc d'innovation d'Illkirch (200 hectares), de l'Espace européen des entreprises à Schiltigheim-Cronembourg (90 hectares). Par ailleurs, l'étude d'un schéma des parcs d'activités est envisagée. Une attention particulière est portée à la sécurité et à la pollution, par la limitation, voire le rejet, d'installations à risques et la protection des espaces naturels. Dans le cadre du développement du pôle d'excellence que constituent l'Université et l'enseignement supérieur, les sites universitaires de l'Esplanade et d'Illkirch sont aménagés et l'extension de ces sites étudiée avec l'amélioration des infrastructures d'accueil connexes : transports, habitat, culture, en relation avec le fonctionnement global de la ville et de ses habitants. L'amélioration des déplacements passe par la création d'infrastructures routières (contournements sud et est) intégrées à un plan de déplacements urbains avec la construction d'une première ligne de tramway de Hautepierre à Illkirch et le redéploiement du réseau d'autobus. Parallèlement sont prévus le développement du réseau cyclable de l'agglomération (schéma directeur «deux-roues») et l'extension du secteur piétonnier au centre-ville.

Enfin, la valorisation du patrimoine architectural et urbain donne lieu à des opérations importantes de restructuration urbaine (fronts de Neudorf, Etoile, Bon-Pasteur...), de renouveau architectural (musée d'art moderne, palais des Droits de l'homme, nouvel hémicycle du Parlement européen) et de préservation des formes urbaines et architecturales remarquables. Ces opérations s'accompagnent de la réhabilitation d'un patrimoine parfois plus modeste (quartier de la Gare ou vieux Cronembourg à Strasbourg, Bischheim, Schilti-

gheim) et de l'embellissement des places publiques non seulement centrales (place Kléber ou de la Gare et dans les centres des faubourgs et communes) mais aussi de quartiers ou de lieux plus discrets (placettes, promenades le long des berges). Les descriptions de ces opérations se feront au cours de cet ouvrage.

Au total, l'intention d'établir des complémentarités entre les projets d'envergure internationale et des projets «spécifiquement locaux» se conjugue avec celle de corriger les déséquilibres induits par le développement urbain au sein de l'agglomération. La volonté de restaurer les équilibres internes à l'agglomération entre ville-centre, quartiers et communes périphériques rejoint d'ailleurs les principes fondateurs des villes : solidarité, citoyenneté, diversité, équilibre de l'habitat et des autres fonctions.

Un regard sur le passé montre que l'histoire des villes est faite de continuités et de ruptures : en particulier, des projets émergent à un moment donné dont certains sont menés à bien, très souvent sur une durée supérieure à celle d'un mandat municipal, et d'autres sont abandonnés pour resurgir plusieurs années plus tard. Il nous fallait donc traiter ici des différents aspects de l'urbanisme et de la planification urbaine à travers plusieurs regards. Nous verrons au cours de cet ouvrage les traductions des politiques successives d'urbanisme depuis la Seconde Guerre mondiale.

Tout d'abord nous examinerons les plans d'urbanisme successifs, que ce soit le plan du groupement d'urbanisme, le plan Vivien, le schéma de structure ou le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Nous traiterons deux exemples particuliers : d'une part le schéma de secteur dans le cas du Kochersberg et de l'autre le plan d'occupation des sols de la ville de Strasbourg. Cette partie permettra d'avoir une vision aussi exhaustive que possible de l'appareil législatif et réglementaire de la planification urbaine.

Mais l'urbanisme se transcrit essentiellement en opérations d'aménagement et nous en présenterons les principales, tels les nouveaux quartiers commencés durant les années soixante, Esplanade et HautePierre, ou les quartiers anciens réaménagés : Krutenau, centre-ville de Strasbourg ou quartier européen. Deux projets méritent une attention particulière car ils sont toujours d'actualité : le quartier du Neuhof, les fronts de Neudorf et la place de l'Etoile.

Enfin, les enjeux permanents de l'aménagement urbain se traduisent par des dossiers transversaux et fondamentaux, en particulier les problèmes de voirie et de transports, l'habitat et le développement économique.

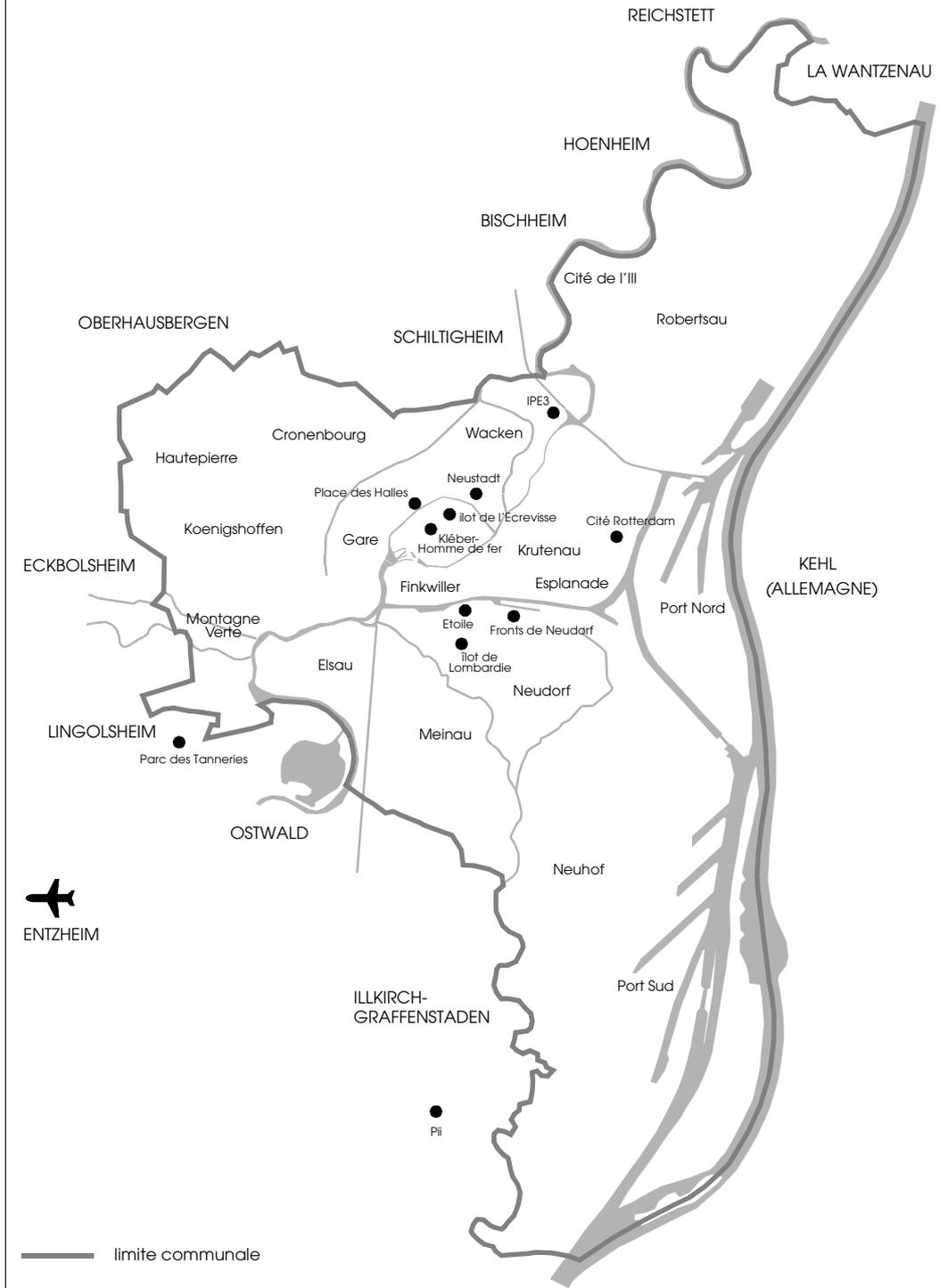
La réalisation des politiques urbaines s'appuie sur des organismes que nous visiterons en deuxième partie, dont certains eurent une vie brève tel l'Organisme d'études de développement et d'aménagement de la région Alsace, et d'autres une présence forte et indispensable telles la Communauté urbaine, la Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg et, bien évidemment, l'Agence de développement et d'urbanisme.

Enfin, en troisième partie, les grands témoins ou acteurs de ces politiques relatent leur expérience ou leur vision de l'aménagement du territoire particulier qu'est Strasbourg. Tous ceux qui ont contribué fortement au Strasbourg d'aujourd'hui n'ont pu participer, pour des raisons diverses ; nous avons dû opérer une sélection et présenter les témoignages vivants des maires, anciens ou présent, d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires ayant joué ou jouant encore un rôle dans la métropole strasbourgeoise.



## **I- LES POLITIQUES URBAINES**

# LIEUX-DITS, QUARTIERS, OPERATIONS D'AMENAGEMENT A STRASBOURG



## La reconstruction

*Charles Bachofen*<sup>1</sup>

1943-1944. Les forces alliées bombardent à treize reprises Strasbourg et ses environs et détruisent, en tout ou partie, ponts, établissements industriels, habitations, immeubles anciens et bâtiments historiques. Avec le Nord et la Normandie, les départements alsaciens sont parmi les plus sinistrés.

A la fin de la guerre, à Strasbourg, 586 immeubles étaient complètement démolis, 2 040 plus ou moins fortement endommagés ; 7 481 logements étaient inhabitables ou totalement détruits. Les destructions étaient ponctuelles, par «traînées», inégalement réparties sur la ville, laissant en place l'essentiel de la structure urbaine. L'Association syndicale de reconstruction de Strasbourg, qui avait pour champ d'action, outre Strasbourg et ses faubourgs, les communes suburbaines de Lingolsheim Ostwald et Illkirch-Graffenstaden, prêta ses services aux associations syndicales de Schiltigheim, de la haute vallée de la Bruche et de Strasbourg-sud.

Jean-Jacques Rothenbach, qui en fut le président de 1951 à 1962, dressa un bilan de l'action de cette association<sup>2</sup> notant que les surfaces libérées pour la reconstruction étaient de dimensions limitées ; il soulignait qu'il n'y avait pas lieu de faire établir un «projet de reconstruction et d'aménagement» comme ce fut le cas dans d'autres villes ou en Alsace, par exemple à Ammerschwihr. Rares furent également les occasions de tester les effets des mesures les plus innovantes de la reconstruction, à savoir le remembrement foncier et le préfinancement des immeubles par l'Etat.

Par contre, ici comme ailleurs, a prévalu le principe de la «reconstruction à l'identique» ou plutôt d'une «modernisation douce». L'immédiat après-guerre, dans tous les pays européens frappés par des destructions massives au coeur des villes, fut marqué par cette même volonté de reconstituer un patrimoine urbain dans les formes et les organisations traditionnelles, tout en répondant aux préceptes nouveaux de l'hygiénisme - «soleil, espace, verdure» - et aux contraintes d'une circulation dont on supputait le développement. L'élargissement des rues, le curage des coeurs d'îlots furent facilités par le remembrement foncier alors que, sous la pression notamment des commerçants, étaient reconstitués les alignements antérieurs. De Saint-Malo au Havre, de Dunkerque à Marseille, c'est au niveau des façades que s'exprimèrent, avec plus ou moins de bonheur, les nouvelles tendances de la composition architecturale.

A Strasbourg, la situation particulière issue de destructions ponctuelles semble avoir imposé d'emblée la recherche de solutions d'intégration à l'existant, solutions qui avaient la faveur des Strasbourgeois eux-mêmes et de l'architecte en chef de la ville, Paul Dopff. L'application du règlement municipal des constructions dans le périmètre des remparts de Moltke (ville ancienne et Neustadt) et la marge d'interprétation laissée aux services de la ville<sup>3</sup> permirent de trouver, au cas par cas, des solutions originales.

---

1. Professeur à l'Ecole d'architecture de Strasbourg, conseiller technique de l'ADEUS.

2. Reconstruction Strasbourg, 1948-1962, Imprimerie des DNA, Strasbourg, 1962.

3. On verra en détail l'histoire et les avatars de ce règlement municipal (notamment dans l'élaboration du plan d'occupation des sols).

C'est ainsi que furent créés de nouveaux squares permettant d'aérer le tissu ancien, là où les bombardements avaient libéré le sol : place des Tripiers, place Mathias-Mérian, place Saint-Médard, ruelle de l'Esprit, place Sainte-Madeleine, place des Meuniers, rue du Vieil-Hôpital. Sur des esquisses de G. Stoskopf fut ménagé, entre la rue du Vieux-Marché-aux-Poissons et celle du Vieil-Hôpital, un passage permettant la découverte de la cathédrale.

A une autre échelle, la suppression de l'îlot formant goulot entre la rue du Noyer et la place Kléber (place de l'Homme-de-Fer) fut considérée comme la première grande opération d'urbanisme réalisée après la guerre. Elle s'assortissait d'un grand axe de circulation nord-sud déjà conçu par J.-E. Blondel au XVIII<sup>e</sup> siècle et qui avait reçu un début de réalisation avec le percement des rues des Francs-Bourgeois, de la Division Leclerc et de la Première-Armée.

Un conflit opposa P. Dopff à l'urbaniste parisien J. Calsat lors de la reconstruction de la place d'Austerlitz que ce dernier voulait relier à la place du Corbeau par une percée à travers la cour des Boeufs. L'architecte de la ville autorisa un passage sous immeuble, maintenant un front bâti sur la place.

Ces interventions peuvent paraître de peu d'importance par rapport à l'ampleur des grandes opérations qui marquèrent la période suivante. Mais, sans toujours éviter ce que l'on peut considérer aujourd'hui comme des fautes de goût, elles sont significatives des savoir-faire des services municipaux d'architecture de cette période et du soin apporté à la mise en valeur du paysage urbain.

### *L'affrontement des idées*

Un conflit plus grave opposa, en 1957, la ville aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, porteurs des idées de modernité. Dans la Neustadt, place de la République et boulevard de la Victoire, les bombardements avaient détruit partiellement le palais du Rhin, la bibliothèque, le conservatoire et la poste centrale. Si les travaux de la bibliothèque et la construction d'un nouveau théâtre (l'actuel Théâtre national de Strasbourg) ne firent pas l'objet de débats, dans la mesure où étaient conservées les façades donnant sur la place, il n'en fut pas de même pour le palais du Rhin. L'idée fut avancée de détruire ce qu'il en restait pour réaliser à son emplacement une cité administrative moderne regroupant les services départementaux à l'étroit dans leurs murs. Le projet consistait à construire une tour et des bâtiments bas occupant l'ensemble du parc qui entoure l'ancien palais construit par Guillaume II<sup>1</sup>. Ce palais abritait l'école d'architecture, le service des Monuments historiques et la Commission centrale du Rhin.

Robert Heitz, qui fut adjoint aux Beaux-Arts de trois maires successifs, mena campagne contre ce projet, non pour la défense d'un bâtiment qu'il considérait comme laid, mais pour la valeur d'une composition urbaine exemplaire qui le relie, à travers la place de la République et l'avenue de la Liberté, jusqu'à l'université et son parc. Le projet fut abandonné. Les mêmes ingénieurs des Ponts et Chaussées n'eurent guère plus de succès lorsqu'ils proposèrent de couvrir en tout ou partie les canaux entourant la vieille ville afin d'y réaliser une rocade de circulation rapide. L'idée fut rejetée mais revint cependant encore longtemps sur le tapis et l'ingénieur E. Maennel, futur directeur de l'urbanisme, a aménagé un passage à cet effet lors de la reconstruction et de la modernisation du pont Royal !

La reconstruction des ponts, dont une trentaine avaient été détruits, pourrait à elle seule faire l'objet d'une étude. Par un protocole de février 1951, l'Etat confiait à la ville de Strasbourg l'entretien des ponts provisoires en bois et la reconstruction de treize ponts sous voies communales : sur le Rhin tortu, les ponts de la Schafhardt, Lichtenberg, de la Faisanderie, Schuhansen ; sur l'Ill, de l'Illhof, de la Montagne-Verte et le pont Phario ; sur le Muhlwasser,

---

1. Celui-ci, au demeurant, le détestait tellement qu'il refusa d'y passer la nuit.

celui de la Papeterie et du Cimetière- nord ; le pont Herrenschmidt sur le canal de dérivation ; du Polygone sur le Ziegelwasser ; le pont du Hellwasser au Fuchs am Buckel. La participation de l'Etat était calculée au prorata des surfaces primitives et nouvelles des tabliers. Strasbourg s'est ainsi dotée d'ouvrages neufs adaptés aux conditions modernes de circulation.

Le pont de la Dordogne, celui de la rue du Général-Offenstein, l'élargissement des ponts sur le Fossé-des-Remparts (ponts de Saverne, de Paris, du Théâtre) ne sont plus des opérations de reconstruction mais des créations ou améliorations des liaisons interquartiers des années soixante. On reviendra plus loin sur la liaison nord-sud Neudorf-Esplanade par le pont Churchill.

Les services des Monuments historiques entreprirent les travaux qui leur incombaient : reconstruction des parties détruites de la cathédrale, de l'oeuvre Notre-Dame, du palais Rohan, de bâtiments place du Cochon-de-Lait, où un nouvel oriel fut déplacé rue du Fossé-des-Tanneurs. Mais la ville opéra des choix concernant l'ancienne douane et l'église Saint-Jean.

L'ancienne douane, bâtiment du XIV<sup>e</sup> siècle, avait été détruite en 1944. Certains projets visaient à utiliser son emplacement pour y réaliser un silo à voitures tout en conservant, le cas échéant, un mur-pignon en témoignage du passé. Là encore, Robert Heitz intervint pour la «reconstruction à l'identique» (confiée à Robert Will, architecte de la ville) en proposant d'affecter le premier étage à un musée d'art contemporain et à des expositions temporaires qu'il anima longtemps avec le directeur des musées, Hans Haug, et avec l'appui de certains pays du Conseil de l'Europe. Le rez-de-chaussée devint une grande brasserie, aujourd'hui encore très fréquentée. Quant à l'église Saint-Jean, dont les travaux de reconstruction ne furent entrepris que tardivement, un premier projet consistait à construire une église moderne et à en inverser l'orientation en l'ouvrant sur le quai, contrairement à la tradition strasbourgeoise qui veut que les églises soient parallèles aux canaux.

### ***La question cruciale du logement***

La question du logement mobilise, comme ailleurs, une part importante des énergies. La population strasbourgeoise avait été évacuée, le 2 septembre 1939, laissant pendant tout un hiver la ville vide et livrée à la neige et au froid. L'armée allemande entra, le 19 juin 1940, dans une ville abandonnée. Les Strasbourgeois reprirent progressivement possession de leur ville, mais 55 500 d'entre eux ne revinrent qu'à la fin de l'occupation. Si l'on estime à 30 000 le nombre d'habitants de nationalité allemande qui durent quitter la ville après la Libération, on obtient une première estimation du déficit en logements en 1945.

En réalité, la question était beaucoup plus complexe ; elle a été exposée par Albert Fix dans son ouvrage *Cent ans de politique de l'habitat*<sup>1</sup>. Selon lui, 7 500 logements étaient totalement détruits ou inhabitables, 1 000 insalubres, et le déficit pouvait être estimé à environ 12 000 logements. L'Office du logement de la ville de Strasbourg, dont l'origine remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et qui connut des fluctuations importantes dans les missions qui lui furent confiées, fit preuve à cette époque d'efficacité. Il fut chargé du dépistage des logements vacants, invitant les propriétaires à les occuper et à les faire habiter, ne procédant aux réquisitions qu'en dernier ressort. Il mit en place une bourse d'échanges qui permit à près de 5000 ménages de trouver un logement approprié. Il anima l'«action mansardes» qui consistait à regrouper et transformer des locaux vides dans les combles des immeubles de la Neustadt, les équiper en salles de bains et chauffage, dédoubler des logements spacieux, le service d'architecture de la ville se chargeant d'élaborer les plans et de surveiller les travaux. L'Office intervenait également pour l'entretien des immeubles et le ravalement des

---

1. Éditions Gyss, Obernai, 1978.

façades. Enfin, il prit l'initiative de la création du Groupement pour la reconstitution de Strasbourg et du Bas-Rhin, chargé de récolter les fonds nécessaires au financement de la «part différée» - différence entre le financement à 70 % de la reconstruction assuré par l'Etat et les ressources nécessaires pour reconstruire les immeubles selon leur gabarit antérieur. L'Office procédait à l'attribution des logements provisoires. Près de 1 100 baraquements avaient été édifiés, dont les derniers achevèrent de disparaître en 1970.

Dès 1955, l'essentiel de la reconstruction des immeubles de logements était achevé, comptant 3 850 logements réparés et rendus habitables, 2 850 reconstruits à neuf. Dans le centre-ville, les faubourgs et les banlieues (quartier de la Gare, ceinture des boulevards, quai de Paris et rue du Noyer, allée de la Robertsau, boulevards Tauler et de la Dordogne), des immeubles neufs s'intègrent dans les alignements existants. Trois hôtels reconstruits dessinent le nouveau front de la place de la Gare. Deux opérations nouvelles, boulevard d'Anvers et boulevard de la Marne (architectes Herrenschmidt, Pfirsch, Kah), sont réalisées en rupture avec les modalités traditionnelles d'implantation des immeubles en bordure de rues, et préfigurent les conceptions des grands ensembles avec des implantations ouvertes sur de larges espaces de jardins.

### *Les contraintes des années cinquante*

Le concours ouvert en 1951, puis la réalisation en seize mois de la cité Rotterdam, ouvrent une première faille dans le système de l'urbanisme strasbourgeois et, à ce titre, provoquent de nombreuses réactions locales. Pour comprendre l'enjeu de cette opération, il convient de la situer dans le contexte national.

En 1951, 84 000 logements sont construits (soit moins de la moyenne annuelle entre-deux-guerres), alors qu'en Allemagne le rythme est de 450 000 logements par an. La politique d'Antoine Pinay, qui considère le logement comme facteur d'inflation, ralentit encore le mouvement et, en 1957, le déficit de la France est proche de 4 millions de logements. E. Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction de 1948 à 1953, affirme pour sa part que construire 20 000 logements par mois est une question «de vie ou de mort» pour la France. L'hiver 1953-1954 jette dans les rues des grandes villes des milliers de sans-abri et aboutit, après le mouvement de l'abbé Pierre, à la constitution de la puissante Confédération générale du logement.

Une série de mesures financières avaient été prises pour stimuler la construction : primes à la construction, prêts spéciaux du Crédit foncier en 1950; aides à l'accession à la propriété, «logécos» du plan Courant en 1953 (1 million de logécos construits en dix ans) ; 1 % patronal ; relance des habitations à bon marché dès 1947, transformées en habitations à loyer modéré en 1950 et financées, dès 1953, par la Caisse des dépôts et consignations ; création de la Société centrale immobilière de construction (SCIC), qui permet de diversifier les modes de financement du logement, en 1959. Enfin, à partir de 1953, le financement privé reprend une participation dans le secteur du logement, ne dépassant pas 10 % entre 1953 et 1957, mais qui indique qu'une fraction de la bourgeoisie disposait, désormais, de revenus suffisants pour susciter le développement de ce secteur devenu lucratif.

L'Etat, cherchant à résorber la crise, se heurte à deux obstacles de taille : le problème foncier et la structure archaïque du secteur du bâtiment.

Les choix opérés pour lever ces obstacles marquent de façon déterminante la conception et la mise en oeuvre de l'urbanisation pendant plus de vingt ans. L'industrie du bâtiment, dans les années cinquante, est constituée de plus de 250 000 petites entreprises traditionnelles dont l'Etat considère qu'elles sont incapables de répondre aux objectifs de standardisation, de normalisation et de préfabrication qui lui paraissent la condition néces-

saire pour réaliser à des prix économiques et dans un minimum de temps les programmes de logement qu'il se fixe. Il met au concours des opérations de 500, puis 1 000, puis 2 000 logements avec des impératifs de rapidité de mise en oeuvre auxquels seules de grosses entreprises peuvent répondre. Il stimule ainsi les fusions et concentrations d'entreprises, les incite à s'équiper en installations de préfabrication et de levage, à se doter de technologies de pointe, à accroître le capital fixe de l'entreprise. Ainsi a-t-il aidé à l'accumulation du capital dans la branche du bâtiment.

Dès les premiers concours (1949, concours des chantiers expérimentaux), un nouveau vocabulaire architectural se dégage : les solutions proposées par des équipes groupant architectes et bureaux d'études techniques démontrent la possibilité de modeler la forme des bâtiments sur quelques types variés, tours carrées, tours en Y, arcs, chaînes de bâtiments. Un type dominant se dégage, le bâtiment élevé, de grande longueur, rigide ou légèrement sinueux, la «barre». La condition essentielle de l'application des procédés d'industrialisation, qui est de disposer d'éléments de répétition, trouve sans tarder une expression dans la configuration des «plans de masse" et dans l'échantillonnage des volumes bâtis.

### ***L'expérience de la cité Rotterdam***

1951 est une année décisive. Les «grands chantiers» sont sur le point de devenir des grands ensembles. La loi d'investissement prévoit des programmes pour des groupes de plus de 1 000 logements.

Pendant que se prépare leur mise en route effective, le concours de Strasbourg est l'occasion d'une grande confrontation où les conceptions, dépassant largement le problème de l'édifice pris isolément, se haussent à un niveau qui leur permet d'embrasser les possibilités d'un aménagement urbain étendu. Sur ce terrain de grande emprise, les lois de la formation de l'espace urbain et de la définition de son caractère sont à créer de toutes pièces. A ce pur problème de parti architectural, les réponses sont diverses, tout comme l'esprit qui les inspire.

L'équipe de E. Baudouin, avec l'entreprise Boussiron, emporte le premier prix et est chargée de la réalisation. Un bâtiment épouse le tracé de la rue de l'Yser et s'articule avec d'autres immeubles pour enserrer un parc où sera ultérieurement réalisée l'école du quartier. En tête de la composition, un bâtiment haut annonce le nouvel ensemble. Aucune simplification géométrique expéditive ne vient accuser l'individualité du bâtiment, ses contours et ses limites étant estompées au profit de la continuité de l'ensemble. Le deuxième prix (Zehrfuss et Sebag, entreprise Balency) se satisfait de disposer dans le parc trois barres parallèles, alors que Le Corbusier (quatrième prix) propose une tour ronde.

Au plan local, l'accueil est pour le moins mitigé. L'opération est entièrement pilotée par l'Etat. Une loi du 1er juin 1950 avait retenu une somme de trois milliards de crédits HLM en vue du relogement de la population strasbourgeoise hébergée à Kehl. En compensation, il offrait la réalisation de ce chantier expérimental de 850 logements.

L'opération comportait un concours ouvert aux architectes nationaux, ce qui représentait une première innovation. Ce concours était organisé par le ministère et échappait donc à l'administration municipale. Ceci, compte tenu des sensibilités de l'après-guerre, fut considéré comme une impolitesse. Enfin, la localisation des terrains d'assiette, choisie en fonction de la libération de terrains militaires, fut très critiquée dans la mesure où étaient implantés des logements sociaux dans un quartier traditionnellement bourgeois.

Peu de grands ensembles atteindront la qualité de la cité Rotterdam. La productivité exigée ne s'accommodera que rarement des incertitudes et des aléas de la réflexion. Les principes les plus simples et les plus généraux seront considérés comme les meilleurs et,

lorsqu'il s'agira de produire un discours légitimant, l'architecte s'appuie sur un rappel sommaire des principes de la «charte d'Athènes» et des CIAM (Congrès internationaux d'architecture moderne). Il faudra attendre le temps des ZUP et des ZAC pour que se développe une recherche architecturale et urbaine d'un plus grand intérêt.

A Strasbourg, la construction des nouveaux logements incombait à l'Office public HLM, héritier des HBM de l'Entre-deux-guerres qui avaient, à l'époque, réalisé plusieurs groupes de logements conçus par P. Dopff, l'architecte de la ville. L'Office était cependant considéré comme trop dépendant de l'Etat et la tutelle de la ville comme trop théorique. En raison de la pénurie, il n'était possible ni de discuter les programmes ni de refuser les terrains ou les garanties.

Dans ces conditions, pour réaliser sa propre politique du logement, la ville se dota de son propre organisme, l'Habitation moderne. Albert Fix, qui en fut l'initiateur et le gérant infatigable, présente les caractéristiques de ses cités<sup>1</sup> : «Le conseil municipal décidait, en séance du 23 avril 1951, la participation de la ville à une société chargée de construire ou de faire construire des logements. Le conseil laissait une très grande latitude au nouvel organisme qui dut plaider pour sa légalité et sa forme juridique. L'Habitation moderne prit la forme d'une SARL dirigée par un gérant responsable disposant de larges pouvoirs de décision, mais travaillant sous le contrôle d'un conseil de surveillance et d'un commissaire aux comptes. Son objet autorise la société à oeuvrer dans l'ensemble des domaines relatifs au logement.

«L'Habitation moderne se proposa de lancer, à Strasbourg, la copropriété, d'encourager la maison individuelle, de construire des logements sociaux, d'évacuer et de faire démolir les immeubles insalubres, promouvoir l'amélioration et l'entretien des immeubles existants. Elle devait exceptionnellement s'occuper de quelques autres tâches.

«La première cité de l'Habitation moderne, dénommée cité Lyautey, fut construite dans un cadre agréable, en bordure d'un vaste parc municipal et de jardins familiaux. Les immeubles sont de construction traditionnelle, tant par les matériaux utilisés que par la forme. Ils sont à cinq niveaux, comme les immeubles construits précédemment dans ce quartier. Les logements sont de deux, trois, quatre ou cinq pièces, avec salle d'eau, mais sans chauffage central. Un bâtiment à coursive, avec des logements de deux pièces, était prévu pour recevoir, par alternance, des personnes âgées et des jeunes mariés.

«Les logements furent attribués indifféremment et sans exclusive aux occupants des immeubles en péril, le surplus allant aux familles les plus défavorisées. L'Office d'habitation à bon marché, dénommé plus tard «à loyer modéré», avait adopté une autre méthode. Il refusait de loger certaines familles. Après 1945, les constructions provisoires de l'après-guerre devinrent des dépotoirs. Plus tard encore, le pouvoir central imposa la politique des PSR (programme social de relogement). Le niveau de toutes ces familles, parce que groupées et humiliées, ne cessa de baisser. Le manque d'éducation et d'instruction, l'abandon des enfants conduisirent à une prolifération dangereuse de la délinquance. L'insécurité devait rapidement s'étendre à tout le voisinage. Les logements attribués dans ces conditions durent sans exception être voués à la démolition, avant vingt ans d'existence. Le précédent est significatif et instructif.

«Consciente des problèmes qui risquaient de se poser à la cité Lyautey, l'Habitation moderne s'appliqua à faire respecter la dignité des résidents. Les femmes, conseillées par une locataire rémunérée habitant la cité, purent laver ou faire laver leur linge gratuitement dans les machines individuelles d'une buanderie centrale. Les contacts humains étaient ainsi favorisés. Un clerc d'avocat retraité, honnête et dévoué, fut engagé pour créer un climat de

---

1. Cent ans de politique de l'habitat, op. cit.

confiance et d'amitié dans la cité. Toute liberté lui fut laissée pour distribuer, sans contrôle ni signature, et à sa guise, des primes dites de propreté ou d'autres encouragements. Le niveau de la population se releva rapidement. Aucune expulsion ne fut prononcée. L'une ou l'autre famille, prétextant ne pas pouvoir vivre dans un milieu trop huppé, partit d'elle-même. Quelques années plus tard, les locataires demandèrent la suppression des primes de propreté, jugées humiliantes. Le reclassement de la population était fait. L'Office d'HLM construisit par la suite son premier PSR dans la cité Lyautey. C'était vraiment une solution très facile, mais nos jeunes acceptèrent les jeunes du PSR. Ceux-ci font aujourd'hui partie des mêmes équipes sportives. Le PSR de Lyautey, à la différence de ceux d'autres secteurs, n'a jamais fait parler de lui. Il en a été de même de celui construit par les HLM dans la cité de Friedolsheim, propriété de l'Habitation moderne. [...]

«La construction de grands ensembles aux mains d'organismes puissants était saluée à l'époque comme un progrès souhaitable. Il paraissait pourtant raisonnable d'implanter, par petits paquets dispersés, des immeubles destinés à des vocations multiples. Les premiers arrivants, peu nombreux, pouvaient lier connaissance et absorber ensuite les nouveaux venus. [...]

«L'Habitation moderne, avec la cité de l'Ill (1 500 logements) essaya d'éviter certains excès. Le nombre des immeubles en barres et en tours fut réduit autant que possible à l'occasion de la discussion du plan de masse. Les bâtiments furent concentrés sur les voies publiques ou privées, le centre de la cité formant un grand espace vert. Un immense terrain libre de toute construction fut réservé sur les bords de l'Ill. Les constructions elles-mêmes furent confiées à quatre architectes différents auxquels fut laissée liberté entière à condition de respecter un prix de base de 21 000 anciens francs au mètre carré de la surface primée, de choisir des entreprises locales et d'utiliser des matériaux traditionnels. La durée des chantiers des différentes tranches étant de quatre années, le remplissage de la cité s'étala effectivement sur quatre ans.

«Les logements furent attribués sans tri préalable aux familles le plus dans le besoin. La cité de l'Ill à ses débuts se révéla pour cette raison comme le quartier de Strasbourg logeant la plus forte proportion de repris de justice et d'immigrés. Les espaces verts, à peine aménagés, furent rapidement saccagés. "Vous n'êtes pas des vanniers et vous n'habitez pas une cité de gitans", devait déclarer la société dans une circulaire.

«L'Habitation moderne sut intéresser petit à petit les locataires à l'entretien des espaces verts. La ville aménagea quelques centaines de jardins familiaux. Les jeunes furent attirés vers les sports et les activités culturelles. L'équipement en locaux communs ou en espaces de sports, d'abord de fortune, fut remplacé par un équipement définitif, discuté avec les locataires et réalisé avec leur accord. Des locaux supplémentaires furent par la suite construits par les jeunes avec des matériaux fournis par la société.

«Il existe dans le monde des gens allergiques à la vie en société. Ce sont les asociaux, individus malpropres, agressifs et dangereux. Les asociaux disparaissent souvent sous la pression des voisins. La dignité, la tranquillité, la sécurité, la protection du domicile auxquels chacun a droit exigent parfois le recours à l'expulsion dans les cas désespérés.»

En citant longuement les propos d'Albert Fix, on a voulu restituer un état d'esprit particulier, celui de la démocratie chrétienne en Alsace, qui n'est pas sans rappeler celui des promoteurs des cités-jardins du début du siècle. Parallèlement, offices publics et sociétés d'HLM assurèrent, pendant des années, l'essentiel des opérations d'habitat social en réalisant, dans la périphérie strasbourgeoise, des ensembles de logements sans recherche particulière à l'échelle urbaine. C'est ainsi que le Neuhof, dont la réhabilitation est en cours, concentre, avec d'autres quartiers, toutes les difficultés que connurent la plupart des villes françaises dès les années soixante-dix.



## 1. Les plans d'urbanisme successifs

### Le plan du groupement d'urbanisme

*Charles Bachofen*

Si, comme on le verra plus loin, le plan Vivien était issu de la législation de 1958, le plan du groupement d'urbanisme, adopté en 1959, renvoie quant à lui à la législation de 1943. Sous le régime de Vichy, à partir de 1941, l'urbanisme relève d'un «délégué général à l'équipement» qui coordonne l'action des autres services en matière d'urbanisme et qui, par ailleurs, est chargé d'établir un plan d'équipement pour l'ensemble du territoire. Ce plan décrit tous les travaux de la compétence de l'Etat et des collectivités publiques, au titre des crédits, subventions ou simples autorisations, préfigurant les futures structures d'aménagement du territoire.

Quel qu'ait été, à l'époque, le poids réel de cette délégation, sa création souligne l'identification de l'urbanisme à la planification, mais essentiellement dans un mouvement qui considère la ville comme un grand ensemble architectural et le territoire comme son prolongement. C'est, notamment, le délégué général à l'Equipement qui prépare la «grande loi» d'urbanisme du 15 juin 1943.

Parallèlement, le ministre de l'Intérieur, tuteur des collectivités locales, est chargé de veiller à l'application des politiques urbaines de l'Etat (établissement des projets d'aménagement, déclarations d'utilité publique...).

Cette configuration générale sera maintenue, sous des appellations diverses, jusqu'en 1963 lors de la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), placée sous l'autorité du Premier ministre. A partir de là, la planification entre dans un nouveau rapport à la ville, considérée non plus comme simple objet d'aménagement, mais comme facteur du développement économique national.

La loi de 1943 quadrille le territoire en le découpant en «circonscriptions d'urbanisme» à la tête desquelles sont placés des inspecteurs généraux (ancêtres des directeurs départementaux de l'Equipement), assistés d'inspecteurs de l'urbanisme, véritables *missi dominici* chargés de porter la bonne parole de l'urbanisme sur le terrain tout autant que d'en inciter et contrôler la mise en oeuvre. Elle institue également des «groupements d'urbanisme» réunissant les communes qui ont des intérêts d'ensemble. Des projets d'aménagement seront établis dans le cadre communal (projets communaux) et pour les groupements d'urbanisme. Ils comportent un zonage à l'américaine qui prolonge l'observation (conduite dès les années vingt, notamment par l'école de Chicago, Park, Burgess...) des divisions sociales et techniques de l'espace et qui est théorisé en France par G. Bardet (les «topographies sociales»).

La logique qui préside à ce mode de mise en ordre (et de définition de la «valeur») de l'espace est fondamentalement opposée à celle résultant de la définition de la forme et de la structure urbaine par le biais de la voirie et des espaces publics de la période précédente. En tant que telle, cette logique va contribuer à la dissociation entre urbanisme-projet social (contenu) et urbanisme-projet de formes urbaines (contenant). Pour la première fois, également,

des zones sont définies comme inconstructibles, ce qui conduit à déterminer des «périmètres d'urbanisation» délimitant l'urbain et le non urbain ; ce principe malthusien conduit à l'élaboration de plans particulièrement inadaptés lors de l'explosion urbaine des années soixante.

Comme on l'a vu plus haut, le plan du groupement d'urbanisme de Strasbourg confié à J. Calsat englobe le territoire des communes proches formant l'agglomération. Ce n'est pas la première fois qu'un plan d'urbanisme dépasse les limites du ban communal : le plan Laforgue, en 1932, s'étendait, lui aussi, aux communes périphériques. Mais cette fois-ci, les dispositions du plan de groupement d'urbanisme s'imposent à toutes les communes concernées lors de l'élaboration de leur plan d'urbanisme directeur. Dessiné à l'échelle du 1/20 000, le plan de groupement d'urbanisme n'entre pas dans les détails de l'organisation urbaine, mais en fixe un des éléments essentiels : le tracé des autoroutes d'approche et de contournement de la ville, qui est à la base de tous les plans successifs et se voit progressivement mis en oeuvre avec des modifications mineures. Ce tracé, élaboré par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, utilise essentiellement les «vides» des trouées existant dans la structure urbaine et, notamment, les terrains des lois de 1922 et 1927. Leur caractère de *highways* les distingue nettement des zones d'urbanisation qui sont irriguées par un réseau secondaire, branché sur des carrefours à niveaux superposés. Ces mêmes terrains sont traités en coupures d'urbanisation, l'extension des zones urbanisées existantes n'étant pas prévue. C'est leur densification qui doit permettre de recevoir les constructions nouvelles.

## **Le plan Vivien**

*Charles Bachofen*

Jusqu'en 1958, le plan d'urbanisme est essentiellement le cadre réglementaire dans lequel s'insèrent les opérations urbaines : pour que le plan se réalise, il faut que des opérations d'équipement ou de construction soient entreprises. Lorsque c'est le cas, elles le sont en ordre dispersé, dans l'espace ou dans le temps. A partir de 1958, l'urbanisme se veut beaucoup plus volontaire, mettant en oeuvre tous les moyens nécessaires au lancement des constructions de logements ou d'équipements collectifs, de la mise à disposition des sols jusqu'à l'octroi des crédits.

Les décrets du 31 décembre 1958 instituent une différence entre plan directeur et plan de détail. «Le plan d'urbanisme directeur trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels. Il peut être complété, au fur et à mesure des besoins, par des plans d'urbanisme de détail portant sur certains secteurs ou quartiers.»

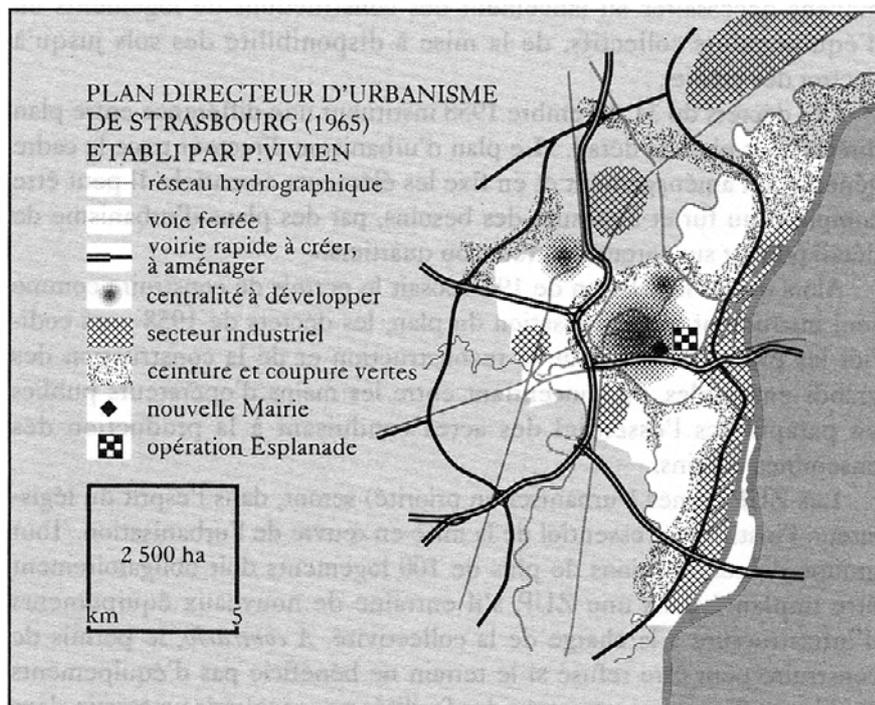
Alors que la législation de 1943 posait le permis de construire comme seul instrument de la réalisation du plan, les décrets de 1958 vont codifier les pratiques issues de la reconstruction et de la construction des grands ensembles, en concentrant entre les mains d'opérateurs publics ou parapublics l'essentiel des actes conduisant à la production des ensembles urbains.

Les ZUP (zones à urbaniser en priorité) seront, dans l'esprit du législateur, l'instrument essentiel de la mise en oeuvre de l'urbanisation. Tout groupe de constructions de plus de 100 logements doit obligatoirement être implanté dans une ZUP, s'il entraîne de nouveaux équipements d'infrastructure à la charge de la collectivité. *A contrario*, le permis de construire peut être refusé si le terrain ne bénéficie pas d'équipements et s'il est offert au constructeur des facilités pour acquérir un terrain dans une ZUP. L'aménagement de la zone peut être confié à un établissement public ou à un organisme concessionnaire. Celui-ci est alors en droit d'acquérir les terrains (y compris par expropriation), et il établit le plan fixant le volume et l'implantation des bâtiments, le programme des travaux, l'évaluation prévisionnelle des dépenses, l'ordre de réalisation des tranches d'aménagement et de construction.

La création de la ZUP ouvre au concessionnaire le droit à percevoir les aides financières de l'Etat (avances, subventions, prêts assortis ou non de bonification d'intérêt). Enfin, le cahier des charges du concessionnaire définit les conditions de revente des terrains aménagés et équipés. L'Etat, par l'intermédiaire du fonds de développement économique et social, arrête le bilan de la ZUP, en détermine les moyens financiers et, ce faisant, garantit sur le budget de l'Etat le déficit éventuel de l'opération.

La législation concernant les ZUP vise la réalisation des ensembles édifiés en périphéries des villes ; lorsqu'il s'agit de restructurer les quartiers existants, elle définit des zones de rénovation urbaine. Les moyens et les procédures sont pratiquement les mêmes, l'organisme de rénovation devant en outre s'occuper de reloger les occupants et de démolir les immeubles ; des mesures d'intéressement des propriétaires, locataires et occupants sont également prévues.

La législation de 1958 se présente donc comme un dispositif particulièrement «verrouillé» permettant, en principe, à l'Etat, maître d'ouvrage principal de l'urbanisation, d'en contrôler tous les aspects.



### *Le plan d'urbanisme directeur*

L'élaboration du plan d'urbanisme directeur, où sont prévues toutes les opérations importantes d'extension ou de restructuration des quartiers, est confiée à un homme de l'art, reconnu par le ministère, qui a pour obligation de «consulter» les collectivités locales. La réalisation des opérations est confiée à un opérateur unique (qui sera pratiquement toujours un concessionnaire), de l'acquisition foncière à la mise à disposition des terrains. (La collectivité locale n'est pas nécessairement consultée pour le lancement de l'opération.) L'opération est «garantie» par l'Etat, sur le budget de la nation.

Le «plan Vivien», adopté par le conseil municipal en novembre 1965, relève de la législation de 1958. Quelle que fût la qualité des rapports établis entre le maire P. Pflimlin et l'urbaniste qu'il a choisi, ce dernier est bien «l'homme de l'art reconnu par le ministère» qui était requis et, à ce titre, seul compétent face à une municipalité simplement «consultée». P. Vivien s'exprime clairement à ce sujet: «Il y avait la loi et nous l'avons appliquée.» De fait, en créant à l'intérieur de l'administration municipale une structure d'études spécialisée, le Bureau d'urbanisme, le maire et son urbaniste avaient compris la nécessité de sensibiliser progressivement les services aux nouvelles démarches de l'urbanisme. On sait que la cohabitation n'a pas toujours été sereine ; le fait que J. Dick, chef du Bureau d'urbanisme, et Ph. Villaume, responsable du service du plan, aient été camarades de promotion à l'école des Beaux-Arts avait cependant permis de mettre de l'huile dans les rouages.

Le premier travail du Bureau d'urbanisme fut la production d'un recueil d'analyses urbaines, qui contribua à faire reconnaître son utilité. Pour la première fois, en effet, la cartographie joua son rôle de visualisation des structures urbaines, de la localisation des pharmacies ou des cabinets d'avocat au regroupement des types d'immeubles. Des projections démographiques avaient été demandées au jeune professeur Cl. Régnier qui venait de créer un institut de démographie ; S. Urban fut, pour sa part, sollicitée pour évaluer les conditions du développement économique. «Malheureusement, dira J. Dick, nous n'avons pas su intégrer ses travaux qui concernaient essentiellement le cadre régional.»

Il ne semble pas utile, ici, de décrire les dispositions d'un PUD qui comporte un zonage d'occupation des sols, un tracé d'infrastructures, des réserves pour équipements publics. Le tracé de grande voirie (auto routes, rocales, pénétrantes...) est celui du plan de groupement d'urbanisme de 1959. Les secteurs de rénovation urbaine concernent l'îlot de l'Ecrevisse, la Krutenau, la Petite-France et le Finkwiller, le Marais-Vert et l'îlot de Lombardie. L'Elsau, l'Esplanade, Cronenbourg, le nord de la Robertsau sont portés en tant que grandes zones d'extension urbaine, au même titre que l'emprise des hospices civils. Le Neuhof, par contre, voit son développement limité par le cône d'envol du Polygone.

Plus intéressant peut-être, le cahier publié deux ans auparavant, à l'occasion de la présentation de l'avant-projet du PUD. Dans ce document, P. Vivien développe le principe du «maillage» et des «unités urbaines» : «Si le système autoroutier figuré au plan, en accord avec les administrations compétentes, doit permettre aux migrations lointaines de pénétrer dans la ville ou de traverser les faubourgs sans venir surcharger la circulation urbaine, il était nécessaire de superposer à ce système primaire un réseau secondaire répondant aux besoins des échanges internes. C'est ce que j'ai appelé le "maillage", puisqu'il divise le territoire communal en unités de voisinage d'une surface moyenne d'environ 100 hectares, constituant une maille kilométrique à l'échelle de l'automobile.

«Ces voies de maillage ne seront plus encombrées par le stationnement des véhicules puisque non accessibles aux riverains ; la fonction de stationnement y disparaît d'elle-même. Elles donnent accès, par un nombre limité de carrefours, aux voies internes des unités de voisinage et aux parkings qui s'y trouvent répartis à la périphérie, afin que le centre soit réservé aux migrations des piétons.

«L'échelle de ces unités permet au piéton de les parcourir en 20 minutes alors que l'automobile les contourne en 1 minute. Ainsi, sans jouer à chaque instant avec la mort mécanisée :

- la ménagère va au centre d'achats,
- l'enfant va à l'école,
- l'employé va à son bureau,
- et même l'ouvrier à son atelier, car la frange de ces mailles peut recevoir des petites industries de transformation qui n'apportent aucune nuisance aux habitants, comme nos

amis anglais nous l'ont montré en réalisant à Coventry ; Harlow, Stevenage, Basildon, les cités satellites de Londres, qui sont des exemples vivants de ce que peut et doit être aujourd'hui une ville conçue pour les hommes.»

Il conforte l'idée dominante de l'époque d'un développement industriel linéaire fort le long du Rhin<sup>1</sup> et propose des regroupements d'entreprises au nord, à l'ouest et au sud. L'extension possible du noyau urbain central est orientée vers l'est (Esplanade) et le sud-est (Neudorf), la place de l'Etoile jouant le rôle de pivot de cette nouvelle centralité. Pour des extensions à plus long terme, sont proposés les sites du Wacken et des coteaux de Hausbergen. Ceux-ci ont longtemps été envisagés par la ville comme site d'implantation des institutions européennes ; J. Calsat établira, pour ce site, un projet de composition monumentale.

D'autres sites furent proposés : Herrenschmidt a établi un projet à cheval sur le Rhin, au nord de Strasbourg et le site de Scharrachbergheim fut étudié au cours de réunions tenues à la préfecture. Mais le site des coteaux fut longtemps privilégié et fit l'objet d'acquisitions foncières. En fin de compte, comme on le précise plus loin, la logique qui prévalut fut celle de l'addition des immeubles nouveaux autour des premières implantations.

Dans son exposé de 1963, P. Vivien fait allusion à un éclatement possible des activités tertiaires, «lorsque l'Esplanade et Neudorf seront saturés..., dans un noyau satellite situé à l'extérieur de la ville». Cette idée, envisagée au plan du groupement d'urbanisme approuvé en 1959, reviendra plusieurs fois en débat. Ecartée lors de l'étude du schéma de structure, elle figure au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1973 sous l'intitulé «site à fonction dominante centrale ou de service», à l'ouest du parc des sports de Haute-pierre. Elle aussi enclenchera un important mouvement d'acquisitions foncières.

Enfin, P. Vivien prononce un ardent plaidoyer en faveur de la ceinture verte des lois de 1922 et 1927 : «Il ne me reste qu'à parler de l'un des biens les plus précieux du patrimoine strasbourgeois : la ceinture verte des lois de 1922 et 1927, qui constituera la zone de détente, de loisirs et de sports d'une cité qui, avant la fin du siècle, doit être le coeur d'une agglomération de plus de 500 000 habitants. En parlant des constructions réalisées et même entassées, devrais-je dire, sur les anciennes "fortifs" de Paris, Le Corbusier a écrit : "Le Paris des fortifications entoure la capitale de 30 kilomètres de honte." A l'encontre de cette juste révolte, je puis dire ici : "Le Strasbourg des fortifications entoure la ville d'une auréole de 12 kilomètres de fierté et d'espérance" ; qu'il me soit permis d'ajouter qu'elle n'en accepte jamais la disparition, surtout par le grignotage. Si la ville, avec une persévérance remarquable, a mené de tous temps une bénéfique politique foncière, les opérations de ces dernières années ont assez lourdement amenuisé son patrimoine. Il est donc souhaitable d'utiliser les larges possibilités offertes par la législation des zones d'aménagement différé et des zones à urbaniser en priorité pour constituer dès maintenant d'importantes réserves foncières qui seules, dans les prochaines années, permettront d'éviter que les initiatives privées ne se développent dans le désordre et rendent inopérantes les volontés marquées par le plan directeur.»

Il s'agit là d'un basculement total des idées qui avaient prévalu jusqu'alors et qui visaient l'urbanisation raisonnée de ces terrains, une fois achevées les acquisitions foncières.

---

1. Voir plus loin l'analyse de cette option («De l'ère industrielle à l'ère technopolitaine et internationale»).

## **Le schéma de structure, préfiguration du SDAU**

*Charles Bachofen*

Si le plan de groupement d'urbanisme était conforme, dans son esprit comme dans sa forme, à la législation de 1943, il n'en est pas de même du schéma de structure publié en octobre 1965 qui fit figure, en France, d'opération-pilote préparant l'avènement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme institués par la loi du 30 décembre 1967.

Le schéma de structure paraît sous l'égide du Centre d'études d'aménagement et d'urbanisme du Bas-Rhin (CEAU), rattaché à la direction de l'équipement. De fait, il semble que cet organisme ait été une structure créée pour permettre cette publication. Le schéma de structure pourrait être le produit des études du Bureau d'urbanisme de la ville. Il comprend une approche raisonnée de la croissance de population et du développement économique, croisée avec une analyse des potentialités d'un site et des tendances de l'urbanisation, et propose des scénarios d'aménagement en termes de consommation de terrain, d'infrastructures et de grands équipements.

Le schéma n'est pas destiné à l'approbation officielle, politique ou administrative, mais se présente comme une étude préliminaire, ensemble d'enquêtes et de propositions, permettant de cadrer les grands projets et la programmation des équipements. A ce titre, il distingue les vingt-neuf communes concernées par le programme de modernisation et d'équipement des autres communes du secteur socio-économique défini lors de l'étude d'armature urbaine de l'Alsace<sup>1</sup>. Il se réfère d'ailleurs explicitement à cette étude ainsi qu'au plan du groupement d'urbanisme de 1959 et au plan d'urbanisme directeur de P. Vivien.

S'il est ainsi «l'ancêtre» du SDAU, les choix qu'il propose ne sont que partiellement ceux qui seront retenus quelques années plus tard. Ils traduisent encore les tendances du développement des années soixante et les idées dominantes des milieux politiques alsaciens. Il se fonde sur une hypothèse de doublement de la population des vingt-neuf communes, qui pourraient compter, à la fin du siècle, 665 000 habitants, ce chiffre pouvant se révéler inférieur si une politique vigoureuse de développement des villes moyennes de l'Alsace était conduite. On a suffisamment glosé sur les «prévisions» démographiques des planificateurs de l'époque et les surestimations manifestes qu'elles comportent pour ne pas souligner ici que ces prévisions n'ont jamais été présentées que comme des hypothèses permettant de calibrer les besoins en terrains urbanisables à long terme, ce terme n'étant jamais clairement défini.

Plus déterminant pour l'aménagement du territoire était alors le choix des densités (habitants au kilomètre carré) et des localisations, qui traduisaient une conception des modes de vie (croissance ou non de la maison individuelle) et de déplacement (forte croissance de la voiture individuelle et donc «besoin» de nouvelles infrastructures autoroutières).

Le schéma de structure souligne l'ampleur des migrations alternantes (liées à l'emploi) et propose d'en réduire l'importance en rapprochant domicile et lieu de travail. Par hypothèses successives, les planificateurs estiment que les superficies urbanisées pour les simples besoins de l'habitat vont doubler et qu'il faut trouver 1 500 hectares, à cet effet, en site nouveau.

S'il convient de rapprocher l'habitat des zones d'activité, ce sont ces dernières qui déterminent les choix d'aménagement. Or, comme on le verra plus loin, l'idée dominante à l'époque est que le Rhin et les zones industrialo-portuaires sont le moteur de la croissance économique. Le développement du port sud de Strasbourg et la création de darses nouvelles à l'occasion de la mise en eau progressive des biefs de régulation du fleuve (Rhinau, Gerstheim au sud, Offendorf au nord) permettent des disponibilités en terrains industriels

---

1. Voir encart page 35.

supérieures aux besoins, même si la pétrochimie prévue consomme beaucoup de terrains pour une faible densité d'emplois.

L'aménagement de l'agglomération prend donc un parti nord-sud, parallèle au Rhin et les nouvelles zones d'habitat sont proches des futurs secteurs industrialo-portuaires. Il ne doit déborder ni à l'est, en rive allemande du Rhin, ni à l'ouest où se trouvent les terres agricoles riches du Kochersberg. En outre, l'accès à l'ouest est considéré comme malaisé étant donnée la barrière que constitue la voie ferrée.

Derrière ce choix, qui a pour lui de poursuivre les tendances traditionnelles de l'urbanisation, se profile également l'idée que les migrations transfrontalières et l'hémorragie de main-d'oeuvre vers l'Allemagne seront freinées par cette «barrière industrielle» qui pourrait même, à terme, inverser les tendances.

L'axe nord-sud, avec deux scénarios (nord lourd, sud lourd), appelle logiquement un renforcement considérable des infrastructures autoroutières parallèles au Rhin et la création de barreaux transversaux qui sont censés traverser le fleuve et relier le système à la rive droite. Il s'accompagne de la création de centres tertiaires relais au nord et au sud. A Illkirch au sud, un centre tertiaire lourd et une nouvelle université accompagnent les nouveaux quartiers d'habitation. Plus au sud encore, Erstein est promu centre secondaire. Il en est de même au nord où l'importante opération de rénovation urbaine d'Illkirch projetée par J. Calsat doit offrir 36 hectares d'assiette à la création de bureaux. La place de l'Etoile, enfin, est le point stratégique d'échange (on le verra également plus loin), principal centre urbain futur à cheval sur une voie rapide et noeud d'échange des transports publics.

---

### **L'étude d'armature urbaine**

#### *Le classement hiérarchique des villes*

Vers 1960-1965, dans un contexte d'essor démographique et économique, les idées d'organisation rationnelle, de planification spatiale, d'affirmation des hiérarchies urbaines en fonction de l'attraction des principales villes connurent en Alsace une faveur particulière et suscitèrent un foisonnement d'études, dans le sillage d'ouvrages tels que *l'Alsace, destin et volonté*, de Pierre Pflimlin et René Urich (ou encore *l'Organisation urbaine de l'Alsace*, de M. Rochefort). L'Inspection générale de la construction pour l'Alsace et la Franche-Comté, qui disposait d'un organisme d'études à Colmar, produisit en 1966, en collaboration avec le Bureau départemental d'études et d'aménagement (BDEA) du Haut-Rhin, l'étude d'armature urbaine de l'Alsace.

La méthodologie s'inspira de celle appliquée par les professeurs Hautreux et Rochefort des analyses, illustrées par de nombreuses cartes, firent ressortir des indicateurs tels que les créations d'emplois, les migrations quotidiennes du travail, les flux d'attraction commerciale, bancaire, téléphonique, les transports publics, les comptages routiers, les équipements scolaires, hospitaliers, touristiques...

L'analyse multicritère et la volonté déjà exprimée de renforcer l'équipement des villes petites ou moyennes (intitulées, pour la circonstance, «centres intermédiaires») conduisirent à définir quatre niveaux d'armature urbaine

- la métropole régionale, Strasbourg;
- les «villes maîtresses» : en plus de la métropole régionale, Colmar et Mulhouse;
- les «centres intermédiaires», au nombre de douze pour toute l'Alsace ; dans le Bas Rhin, ce sont les villes de Haguenau, Molsheim, Saverne, Sélestat et Wissembourg;
- les «centres ruraux».

La métropole, les villes maîtresses et les «centres intermédiaires» devaient devenir les chefs-lieux d'un «secteur socio-économique». Les douze centres intermédiaires ainsi que les trois «villes maîtresses» rayonnent sur cinquante et un «centres ruraux» qui exercent, à leur tour, une influence directe sur les villages ou les très petites villes voisines. Une carte localise les différents centres de l'armature urbaine ainsi que les liaisons internes à la région. Le rayonnement de Strasbourg s'exerce directement sur les neuf «centres ruraux» de son propre secteur socio-économique (Achenheim, Brumath, Erstein, Eschau, Geispolsheim, Hoerd, Mundolsheim, Truchtersheim, La Wantzenau), et aussi sur toutes les villes du Bas-Rhin et sur les deux centres principaux du Haut-Rhin (voir carte).

#### *Un schéma d'aménagement industriel*

L'analyse ayant fait ressortir le facteur éminemment favorable au développement industriel qu'est la présence du Rhin, l'étude propose de développer tout au long du fleuve un chapelet de vastes zones d'industries lourdes : onze

au total, s'étendant sur 7600 hectares, dont 3700 (autant que pour la région Rhône-Alpes, trois fois plus que pour la Lorraine) à programmer entre 1966 et 1985. Leurs activités dominantes seraient la chimie, la pétrochimie, la grosse métallurgie, les industries de matériaux de construction, le bois et le papier-carton. Elles devraient s'appuyer sur les supports urbains existants : Sélestat, Benfeld, Erstein, Strasbourg, Haguenau-Bischwiller et Karlsruhe.

#### *Un schéma d'aménagement des structures touristiques*

Affirmant à la fois la volonté d'éviter le mitage du paysage vosgien, de protéger les espaces verts urbains et périurbains et d'exploiter rationnellement divers sites remarquables, l'étude définit divers «secteurs touristiques» qui devront être concernés par un plan d'urbanisme intercommunal.

#### *Un schéma des grands axes de communication*

L'accent est mis sur l'axe Strasbourg-Bâle, en n'omettant ni le chemin de fer (création le long du Rhin d'une voie ferrée reliant les zones industrielles entre Strasbourg et Kembs), ni l'eau (axe fluvial Rhin-Rhône à grand gabarit) et en insistant sur l'urgence d'une liaison autoroutière doublant celle existant en Allemagne. Cette demande est d'ailleurs assez généralement partagée à l'époque. (P. Pflimlin écrivait à ce sujet dès 1963 : «Il est indispensable que soit réalisée avant 1975 une liaison autoroutière Strasbourg-Bâle.») S'y ajoute l'amélioration des liaisons transversales est-ouest.

#### *Une incitation aux études d'urbanisme*

Partant du constat de l'insuffisance des moyens d'études, il est proposé de les étoffer et de les développer. «En tout état de cause, était-il écrit, les moyens d'études devront être considérablement amplifiés pour éviter les désordres d'une urbanisation spontanée et incontrôlée.»

#### *Propositions concernant Strasbourg*

Elles concernent l'extension et l'organisation de toute l'agglomération mais insistent sur la nécessaire extension du centre-ville ainsi que sur la sélectivité de ses activités.

A une époque où s'achevait le «grand ensemble de la Canardière» ainsi que Neudorf-est, et où les chantiers de l'Esplanade étaient en pleine activité, on prévoyait que les 230 hectares à urbaniser à Hautepierre ne répondraient aux besoins de l'agglomération que pour dix ans. Par ailleurs, l'idée de créer une ville-satellite à l'extérieur de l'agglomération fut rejetée.

Concernant l'extension du centre-ville, les prévisions accordaient en 1985 à l'agglomération strasbourgeoise une population de 455 000 personnes. L'étude constate que le simple maintien de la superficie centrale disponible par habitant implique un centre tertiaire de 135 hectares, chiffre concordant d'ailleurs avec les normes indiquées par le Commissariat général du plan (130 hectares).

L'étude ajoute qu'une part croissante des besoins sera satisfaite en dehors du centre, du fait de l'équipement commercial des grands ensembles et de la tendance à l'émigration de l'habitat vers l'extérieur. La «rurbanisation» est ainsi prise en compte ; les hypermarchés et centres commerciaux périphériques ne sont pas prévus. Par ailleurs, elle fait remarquer que les premières propositions du schéma de structure de l'agglomération de Strasbourg, qui deviendra le schéma directeur, conduisent à prévoir trois directions pour l'extension du centre principal (environ 40 hectares), qui devrait annexer la place des Halles, la place de l'Etoile et la Krutenau.

La première extension est réalisée et l'annexion de la place de l'Etoile fait partie de la stratégie à court ou moyen terme de Strasbourg.

Pour «affiner» le centre-ville, il s'agit de rationaliser son fonctionnement, en éliminant les ateliers et usines qui y subsistent, ainsi que de «dédensifier» certains quartiers. Cette politique devra s'effectuer dans le cadre de vastes opérations de rénovation urbaine, «programmées à partir d'un plan d'urbanisme prévoyant la restructuration du centre qui établira, entre les opérations nécessairement fractionnées dans le temps, le lien de cohérence indispensable».

Quant aux activités de services, l'étude pose simplement le problème de «l'éclatement du tertiaire autre que le tertiaire supérieur en un ou éventuellement plusieurs points à la périphérie de la ville...».

#### *Circulation et stationnement*

La «pénétrante sud» vient de s'achever et il est admis que la réalisation du réseau autoroutier prévu dans les plans d'urbanisme résoudra les problèmes. Quant au stationnement, les calculs basés sur les normes de l'époque se traduisent par une prévision de 24 000 places, dont 80 % à réaliser dans des parkings à étages pour Strasbourg en 1985.

Enfin, les idées d'intercommunalité et de plan d'organisation à long terme de toute une aire métropolitaine s'étalant sur une trentaine de kilomètres, entre Brumath et Erstein et devant s'étendre au-delà du Rhin, «dans la perspective d'une ouverture progressive des frontières», procèdent d'une indiscutable vision prospective.

---

### «Monsieur Leherre»

Fernand Leherre, «Monsieur Leherre» pour tous ceux qui l'ont connu, fut une personnalité discrète mais efficace, dont les compétences furent mobilisées tout au long de la période qui va de la reconstruction jusqu'à l'approbation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Né en 1897, ingénieur en chef du Génie rural, il est détaché, dès 1945, au ministère de la Reconstruction et du Logement, au titre de directeur des services départementaux dans les Ardennes. En 1956, il est délégué général du ministère, directeur des Services départementaux du Bas-Rhin où il prend en charge, notamment, la liquidation des dommages de guerre et des opérations de reconstruction, puis de construction. Nommé inspecteur général en 1962, il s'installe définitivement à Strasbourg, dont il avait fait sa ville d'adoption.

Passionné d'urbanisme, il agit fortement en faveur de l'élaboration du schéma de structure, puis du SDAU, et participe activement à la création de l'Agence d'urbanisme dont il fut même, après sa retraite, l'un des premiers chargés de mission, rédacteur du programme de modernisation et d'équipement des Ve et VIe plans. Dans une agence jeune, sans grande expérience et traversée de débats contradictoires, il fut le modérateur qui faisait contrepoids au dynamisme de son premier directeur et de l'équipe qui l'entourait.

Dans un texte datant de mai 1962, il résume sa vision de la naissance de l'urbanisme en insistant sur la liaison nécessaire, à son sens, entre urbanisme et aménagement du territoire :

«Né d'un souci esthétique, presque exclusivement visuel, l'urbanisme, en étendant son champ d'action, devint un art de l'équilibre urbain. Équilibre du bâti et de la verdure, équilibre des masses, équilibre des distances. Les nuisances dues à la vie moderne venant rapidement en limiter les avantages, l'on fut amené à poser le problème dans son aspect le plus général technique, économique, humain. Et ce fut la charte d'Athènes, base de toutes les conceptions actuelles qui, quelques années plus tard, donna un fil d'Ariane à la pensée des reconstruteurs de la dernière guerre.

«Mais la concentration des hommes dans les villes n'est qu'un aspect de la profonde transformation qui s'opère dans le monde d'aujourd'hui. Et ce souci d'ordre et d'équilibre sans lequel il n'y a pas d'urbanisme, on s'aperçut qu'il devait atteindre l'échelle de vastes régions. L'aménagement du territoire était né. Il allait en résulter une confrontation des motifs qui font les grands courants humains - motifs d'ordre économique bien souvent - au sens le plus large du terme - avec les besoins et les aspirations profondes des hommes ; producteur et consommateur s'opposent à bien des égards. Et dans cette perspective, j'ai dit combien le problème agricole me paraissait fondamental.

«Depuis que les pouvoirs publics en ont pris conscience et ont pris les premières mesures indispensables, des résultats encourageants ont été obtenus. Sans freiner exagérément la vitalité de la capitale, une partie croissante des forces vives du pays consacre ses efforts au renouveau des régions deshéritées, comme à l'essor des régions fortes.

«Mais la tâche demande deux qualités essentielles : la ténacité - car les résultats sont lents à se faire sentir -, l'esprit d'union et de collaboration - car nulle part l'intérêt général et le bien commun ne se mêlent plus intimement aux intérêts privés.

«Elle est donc difficile, nous n'en avons vu jusqu'à présent que l'amorce. Mais elle est essentielle et passionnante. Il n'en faut pas davantage pour que nous nous y engageions avec confiance.»

---

L'hypothèse de la création d'une ville-satellite est examinée par ailleurs, pour être rejetée aussitôt étant données les difficultés qu'elle présenterait. Elle sera reprise en 1967, comme en témoigne le rapport établi par G. Pèbereau, à l'attention de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de la Construction «Il est probable que, dans les dix-huit mois qui viennent, nous serons amenés à mettre en place au minimum cinq et probablement six nouveaux organismes ; les cinq sont répartis pour trois en région parisienne, à Tigery Lieusaint, Trappes et Noisy-le-Grand, et deux en province, à Marseille et Lille. Le sixième site que nous sommes en train d'explorer concerne Strasbourg ; il est très probable qu'une sixième opération sera lancée dans cette agglomération !»

## **Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973**

*Francis Diebold<sup>1</sup>*

Rompre avec un développement traditionnel nord-sud, reporter sur la ceinture des villes périphériques à Strasbourg une partie de la croissance de la métropole, disposer d'un instrument de négociation avec Paris, tel est le triple objectif - parmi d'autres plus «classiques» - que se fixe le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise.

### ***Instrument de négociation avec l'Etat***

Issu de la loi d'orientation foncière de 1967, ce nouveau document d'urbanisme doit fixer «les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations» (article L. 1221). Succédant, comme on l'a vu, au schéma de structure du CEAU, il n'est pas étonnant d'y retrouver certains projets de voirie, de grands équipements ou de zones d'activités qui avaient été imaginés antérieurement.

Strasbourg s'est dotée d'un schéma directeur, notamment parce qu'elle figure parmi les huit villes qui ont été choisies - au titre des métropoles d'équilibre - pour constituer le niveau supérieur de l'organisation urbaine du pays et faire contrepoids à Paris. Si elle doit développer sa fonction de capitale régionale, elle «ambitionne d'assumer pleinement sa fonction de métropole rhénane» (*Livre blanc du schéma directeur*, 1970). Pierre Pflimlin affirmait en 1971 : «Aux problèmes communs qui se posent aux grandes villes, s'ajoutent ceux qui se posent particulièrement à Strasbourg. Dans la partie où notre pays est engagé, Strasbourg, métropole française au coeur du Marché commun, représente un atout maître. Il faut que les pouvoirs publics le comprennent et que de notre côté nous fassions tout pour saisir les chances d'expansion économiques qui nous sont offertes.» Dans ce contexte, le schéma directeur est l'instrument de planification qui doit permettre d'inscrire ces ambitions majeures dans l'espace.

Le SDAU va donc être, pour le pouvoir politique local, un moyen de discussion et de négociations auprès des pouvoirs publics. En effet, s'il n'est pas un instrument de programmation, il prévoit cependant des équipements qu'il conviendra de réaliser à plus ou moins long terme. Né d'un consensus entre les collectivités locales et l'Etat, il est non seulement un document de planification à long terme mais encore constitue un document reconnu puisqu'élaboré dans le cadre d'une grande loi par le pouvoir central et sur lequel les élus s'appuieront pour obtenir de Paris les subventions dont l'agglomération a besoin pour assurer son développement.

### ***Desserrer l'urbanisation***

La question d'une urbanisation concentrée sur l'agglomération strasbourgeoise ou répartie sur un plus large territoire s'est posée au cours des études. En effet, dans la perspective d'un doublement de la population qu'on assigne, d'ici l'an 2000, aux métropoles d'équilibre, l'agglomération INSEE doit passer de 335 000 habitants en 1968 à environ 700 000 habitants vers la fin du siècle<sup>2</sup>. Comment doit se répartir cette augmentation démographique ?

Si les premiers travaux se sont orientés vers un modèle «concentré», par la suite est apparu l'intérêt d'une solution multipolaire. Le pôle principal reste bien entendu Strasbourg mais celui-ci «associe davantage à l'expansion toutes les petites villes situées dans un rayon d'une trentaine de kilomètres Haguenau, Bischwiller, Molsheim, Obernai...» (*Livre blanc*).

1. Chargé d'études principal, département Planification et projet urbain de l'ADEUS.

2. Au recensement de 1968, les données sont les suivantes : agglomération INSEE : 335 000 habitants, 12 communes ; Communauté urbaine : 365 000 habitants, 27 communes ; secteur d'études du SDAU : 423 000 habitants, environ 100 communes.

Un certain nombre d'arguments avancés à l'époque militent en faveur du modèle desserré. En effet, les diverses analyses «montrent que les solidarités d'intérêt économique dépassent largement le cadre de la Communauté urbaine» (Henri Nonn, 1971). Or, dans le contexte urbain de l'Alsace, caractérisé par un nombre important de villes dont certaines ceinturent Strasbourg à faible distance, «la métropole doit-elle nécessairement se confondre avec l'agglomération principale, ou peut-elle se concevoir comme formant une "aire d'urbanisation" englobant, en les vivifiant, la ceinture des cités déjà vivantes qui l'entourent ?» (H. Nonn, 1971).

Par ailleurs, les études d'armature urbaine de l'Alsace menées dans les années soixante, notamment - comme on l'a vu - par Hautreux et Rochefort, et l'Inspection générale de la construction, dirigée par J. Pozzi, sur la délimitation de secteurs socio-économiques autour des centres de l'armature urbaine alsacienne, montrent que l'aire d'influence de Strasbourg tend à s'élargir.

Les tenants d'une urbanisation élargie escomptent également un effet jugé important : la diminution de la pression foncière. Le *Livre blanc* résume ainsi l'option d'un développement décentralisé: «Elle offre une base remarquable pour le développement de véritables centres secondaires dont l'intérêt est d'assurer commodément à la population les services courants, de restreindre les migrations quotidiennes des travailleurs, de vivifier la campagne et d'éviter la congestion du centre de Strasbourg.»

Malgré les difficultés inhérentes à cette option - car elle passe par une concertation large et ouverte à d'autres villes -, celle-ci sera intégrée au SDAU approuvé. Cependant, le modèle «concentré» ne sera pas pour autant abandonné complètement. Strasbourg doit en effet rester le pôle principal de cette aire métropolitaine. Dans ce sens, des aménagements importants sont prévus en matière de voirie, de zones d'urbanisation, de zones d'activités et de grands équipements métropolitains. Enfin, une extension du centre vers l'ouest avec des équipements majeurs et un transport collectif en site propre sera inscrite au SDAU pour permettre d'affirmer Strasbourg dans son rôle de «métropole française sur le Rhin».

### ***Rompre avec un développement nord-sud de l'agglomération***

L'urbanisation de l'agglomération strasbourgeoise s'étant organisée «naturellement» selon une direction dominante nord-sud, les premières esquisses du schéma directeur confirment globalement cette orientation jusqu'à l'élaboration du *Livre blanc* en 1970. C'est à partir du débat de 1971, avant l'adoption du projet de SDAU par la Commission locale d'aménagement et d'urbanisme, qu'elle est complétée par le choix d'un développement vers l'ouest fortement soudé à l'agglomération.

Cette nouvelle orientation, qui sera maintenue au SDAU approuvé, a suscité des débats contradictoires. Certains voient dans la poursuite d'un développement nord-sud une situation qu'il est difficile de freiner : il est donc préférable de l'organiser - c'est un moindre mal - en cohérence avec les développements portuaires prévus le long du Rhin et ceux envisagés au nord-est de Strasbourg où une très vaste zone de plus de 3 000 hectares est destinée à accueillir, entre les raffineries de Reichstett et de Herrlisheim, des activités pétrochimiques, portuaires et tertiaires. Les tenants d'une urbanisation vers l'ouest y voient des avantages avec, entre autres, une croissance mieux répartie sur plusieurs axes de développement, une meilleure accessibilité au centre que dans le cas d'un axe méridien unique, un rééquilibrage des déplacements par l'implantation d'activités secondaires et surtout tertiaires. La solution préconisée éviterait l'engorgement du centre.

Ce parti se traduit selon un premier axe englobant le quartier de HautePierre et se prolongeant vers l'ouest jusqu'au pied des coteaux de Hausbergen. C'est une véritable «antenne

du centre» qui est envisagée sur l'extrémité de laquelle se connecte une branche de direction sud-ouest vers le nord-est, longeant les coteaux de la Bruche et de Hausbergen et allant du secteur de Breuschwickersheim à Vendenheim. Cette branche constitue une ville parallèle au pied du plateau du Kochersberg, riche zone agricole qu'il convient de préserver.

Cette urbanisation tournée vers l'ouest, combinée à celle plus traditionnelle axée nord-sud, est structurée par un transport en commun en site propre dessinant la forme d'un «H» qui est l'ancêtre du projet actuel de tramway. Ainsi se dessine une agglomération future, imaginée à partir d'hypothèses de croissance forte issues d'une période d'expansion économique.

Ce n'est pas le moindre des mérites des personnes qui ont élaboré ce document d'avoir osé traduire le devenir souhaitable de l'agglomération et de son territoire à partir de ces hypothèses pour les trente années à venir. Lorsque le schéma est approuvé, en 1973, les collectivités locales et l'Etat disposent d'un document qui leur permet d'orienter les actions et procéder aux réalisations nécessaires. Il est pris en compte dans les divers documents de planification - dont les plans d'occupation des sols - et opérations d'urbanisme. Ainsi, les projets d'équipements font l'objet de réserves d'emprises. Pour «assurer l'avenir», les collectivités vont mettre en oeuvre des mesures de sauvegarde leur permettant d'acquérir la maîtrise des sols. A ce titre, on peut citer les importantes réserves foncières acquises par la Communauté urbaine de Strasbourg à l'ouest de Haute-pierre.

### **Un exemple de schéma de secteur : la protection du milieu rural dans le Kochersberg**

*Jean-François Wolff<sup>1</sup>*

Le Kochersberg est une région également propice au maintien d'une activité agricole rentable et à l'accueil d'importantes zones d'habitat. Le dilemme était rude entre une occupation agricole et une occupation résidentielle. En un quart de siècle, plusieurs réponses ont été données au défi de l'urbanisation, ou plutôt de la «rurbanisation».

#### ***Le phénomène de périurbanisation***

Dans cette petite région très fertile située immédiatement à l'ouest de Strasbourg et en grande partie constituée par le canton de Truchtersheim, la population baissait régulièrement depuis un siècle, du fait de l'émigration rurale. Puis le mouvement s'est inversé à partir de 1966 et pendant près d'une vingtaine d'années des lotissements de maisons individuelles vinrent s'agglutiner aux villages anciens.

Les causes de cette poussée de la périurbanisation sont les mêmes qu'ailleurs, mais elles sont aussi particulières à l'image positive du Kochersberg. Dans les deux décennies du boom immobilier, l'urbanisation s'est donc développée au rythme relativement constant d'environ 200 nouvelles maisons individuelles par an. Ensuite, le rythme s'est considérablement ralenti. La population des vingt-six communes de la zone concernée s'est accrue, entre 1968 et 1990, des deux tiers environ, passant de 12 746 habitants en 1968 à 21 086 en 1990, tandis que le nombre de logements faisait plus que doubler (de 3 154 à 6 759). L'absence de proportionnalité traduit, on le sait, une occupation des habitations par un nombre moins important de personnes (4 personnes en 1968 contre 3 actuellement). Quant à l'urbanisation en liaison avec les activités et les équipements collectifs, elle est d'importance minime.

---

1. Chargé d'études principal, département Planification et Projet urbain de l'ADEUS.

Diverses études ont mis en relief les inconvénients de ce type d'urbanisation, tant pour la région strasbourgeoise, d'où sont originaires la plu part des personnes s'installant dans le Kochersberg, que pour le Kochersberg lui-même. Tout d'abord les nouveaux arrivants ou «Hergeloffeni» conservent naturellement leur travail en ville où ils se rendent quotidiennement, voire biquotidiennement et presque toujours en voiture. Ils contribuent ainsi aux embouteillages, à la pollution urbaine, à la médiocrité des déplacements en autobus..., mais pas au financement de certains équipements collectifs dont ils continuent pourtant à bénéficier.

Dans la zone d'accueil, ce type d'urbanisation porte incontestablement préjudice à l'agriculture : le premier dommage qui a été dénoncé est celui causé par le grignotage de l'outil de travail des agriculteurs par les nouvelles maisons installées sur des parcelles relativement grandes. En réalité, ce n'était guère plus que la surface d'une exploitation agricole qui était annuellement stérilisée en période de forte expansion immobilière. Plus pernicieux est le dommage causé à l'agriculture du fait de la vente de terrains à des niveaux de prix sans commune mesure avec ceux en vigueur pour les transactions entre agriculteurs : le «prix fort» tend à devenir la valeur de référence et, de la sorte, les vendeurs, souvent des agriculteurs âgés ou retraités, engrangent des plus-values financières exorbitantes au détriment des besoins des jeunes agriculteurs.

Quant aux autres inconvénients, bien connus, ils sont d'ordre esthétique, sociologique - lorsque l'intégration des ex-citadins à la vie villageoise est négligée - et financier, aussi bien pour les communes quand le coût des nouveaux équipements dépasse les recettes, que pour les nouveaux arrivants eux-mêmes quand survient la réalité des traites de la maison, des deux voitures, des factures de chauffage...

### ***Le plan pour contenir l'urbanisation***

Un visiteur du Kochersberg doté d'esprit critique se dira que l'on se préoccupe de l'urbanisation excessive un quart de siècle trop tard ! La plupart des villages, en effet, se sont adjoint de fortes extensions résidentielles, faisant parfois plus que doubler leur surface bâtie. Groupes scolaires et collèges ont fait place aux «mairies-écoles» ; salles polyvalentes et équipements sportifs ont poussé presque partout ; les routes se sont élargies, des petits carrefours se sont transformés en ronds-points et, malgré le trafic automobile très accru, les temps de parcours vers l'agglomération strasbourgeoise se sont contractés.

Pourtant le schéma directeur de l'agglomération strasbourgeoise, en se fondant sur l'*Etude d'aménagement rural du Kochersberg*<sup>1</sup>, n'admettait, au nom de la protection de l'espace agricole, que de modestes développements urbains et prévoyait ainsi que le Kochersberg serait une zone de faible croissance démographique. Or, entre 1968 et 1982, elle a été celle dont l'augmentation a été de loin la plus forte. Son taux a été supérieur de presque six fois à celui de l'agglomération strasbourgeoise et de quatre fois à celui de l'ensemble de l'aire du SDAU. Mais il faut aussi relativiser l'importance de cette urbanisation: sa population ne s'est accrue, en vingt cinq ans, que de 8 à 9 000 personnes, le paysage ne s'est enlaidi d'aucune zone commerciale anarchique, ne s'est balaféré d'aucune autoroute...

Le bilan de l'urbanisation est donc mitigé et la question qui se pose est de savoir si les documents d'urbanisme ont réussi ou non à endiguer le flot de la construction. De nombreuses communes du Kochersberg disposaient déjà, vers 1970, d'un plan d'occupation des sols applicable ou en cours d'études, prévoyant ou non des zones d'extension. Mais qu'il y ait eu ou non un POS, que celui-ci ait été ou non «laxiste» en matière de zones urbanisables, cela n'a eu, semble-t-il, qu'une faible répercussion sur le développement urbain, essentiellement fonction du hasard des transactions foncières.

---

1. Agence d'urbanisme et Direction départementale de l'agriculture, mars 1971.

L'urbanisme réglementaire n'ayant donc pas joué son rôle, il a paru judicieux de le relancer sur la base d'une meilleure solidarité intercommunale, dans le cadre offert par la Commission locale d'aménagement et d'urbanisme, avec l'idée d'harmoniser les politiques d'urbanisation des communes et de «casser» le rythme de la construction résidentielle.

Un schéma de secteur du Kochersberg fut donc prescrit fin 1980, mis en forme par l'Agence d'urbanisme et approuvé trois ans après sa prescription. Grâce à lui, les plans d'occupation des sols purent être révisés sur des bases concordant mieux avec les objectifs du SDAU, et certaines zones prévues pour l'urbanisation ont ainsi retrouvé un avenir agricole, soit à moyen ou long terme, soit «définitivement». Ce résultat s'est concrétisé par un fléchissement sensible, depuis 1984, du nombre des logements achevés. Il a été atteint grâce à la décision commune de ne plus admettre que de modestes développements immobiliers, surtout destinés à permettre aux jeunes de rester dans leur village d'origine.

D'autres propositions ont été présentées dans le cadre du schéma de secteur. Elles se situent dans un contexte de coopération intercommunale et vont dans le sens de la protection des sites et du milieu agricole. Par exemple, le schéma de secteur ne prend pas en compte une voie rapide inscrite au SDAU («grand contournement ouest de Strasbourg»).

En définitive, on peut dire que le danger d'une urbanisation «galopante» et globalement anarchique d'une région rurale aux portes mêmes de l'agglomération strasbourgeoise a été discerné à temps. Les élus locaux se sont dotés de moyens permettant de préserver l'avenir, et cela sans «geler» l'évolution de cette région. Le prochain schéma directeur de l'agglomération strasbourgeoise indiquera sans doute s'il faut prolonger cette politique dans le Kochersberg malgré son caractère quelque peu attentiste ou bien si, au contraire, il y a lieu de répondre à de nouveaux besoins résidentiels (habitat social, par exemple), d'emploi (zones d'activités) ou de transport (grand contournement autoroutier, passage du TGV, etc.)...

## **Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg**

*Jean-François Wolff*

De juillet 1974 à décembre 1992, plus de dix-huit années d'études et de procédures jalonnent un long parcours avec embûches, piétinements, recours juridiques, retour à la case départ, redémarrage sur les chapeaux de roues puis, finalement, arrivée à bon port. Treize ans s'écoulaient entre la première prescription et l'approbation, suivie peu après de l'annulation ; puis deux ans entre cette première approbation et la nouvelle prescription ; enfin, trois ans et demi de procédures menées tambour battant jusqu'à la nouvelle - et cette fois la bonne - approbation.

Pourquoi ne pas faciliter le travail des futurs historiens de l'urbanisme strasbourgeois en récapitulant les dates-clés du cheminement du POS, vrai jeu de l'oie ?

<b><i>Etapas de la procédure</i></b>	<b><i>Dates</i></b>
Première prescription	29 juillet 1974
Premier «arrêt»	25 octobre 1985
Première publication	23 septembre 1986
Première approbation	26 juin 1987
Annulation	12 avril 1988
Deuxième prescription	29 juin 1989
Deuxième «arrêt»	22 décembre 1989
Deuxième publication	30 janvier 1991
Deuxième approbation	18 décembre 1992
Première modification (approbation)	8 octobre 1993

### ***Un travail de bénédictins***

Il fallut bien s'y faire la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 s'imposait sur tout le territoire national, y compris Strasbourg. Sa formulation dans le code de l'urbanisme ne laissait planer aucune ambiguïté : son article R 123-1 stipulait, avant d'être modifié bien plus tard : «Un POS doit être établi pour les communes ou parties de communes comprises dans une agglomération de plus de 10 000 habitants...».

Un POS fut donc prescrit dans la plupart des communes de la Communauté urbaine ; à Strasbourg on se cantonna d'abord à en demander un qui ne concernait que les secteurs des fronts de Neudorf et de la place de l'Etoile (120 hectares avec l'îlot de Lombardie et le petit quartier du Schluthfeld) concernés, directement ou non, par les grands chantiers en cours ou prévus (centre administratif et voie de contournement sud). L'Etat prescrivit ainsi ce POS partiel le 21 mai 1973. L'insistance préfectorale et les questions que commençaient à se poser les élus des autres communes de la Communauté urbaine se traduisirent par la prescription, quatorze mois plus tard, d'un POS sur le restant du territoire de Strasbourg.

Mais, si l'on avait traîné les pieds pour la prescription, il n'en fut pas de même pour les premières études confiées à l'Agence d'urbanisme. Celle-ci fournit au groupe de travail, en 1975 et 1976, de nombreux documents d'analyse du tissu urbain comportant synthèses et propositions établies à propos des grands quartiers strasbourgeois. Ces travaux furent résumés dans un ouvrage intitulé *Quel urbanisme pour Strasbourg ?* Agréablement présenté et bien illustré, il fut largement diffusé en janvier 1977. Les orientations qu'il proposait furent approuvées par les commissions réunies de la Communauté urbaine.

En toute logique, on pouvait dès lors prévoir que le POS se trouvait sur la bonne voie et qu'il ne restait plus qu'à traduire les options retenues en langage technique, c'est-à-dire en termes de zonages, de règlement et d'emplacements réservés. Les élus, comme nous le verrons, en décidèrent autrement. Il ne fut bientôt plus d'actualité. La consigne était de peaufiner les études, surtout sans hâte excessive. D'autres priorités furent assignées à l'Agence et, pendant de longues années, le mi-temps d'un seul urbaniste suffit à la gestion du dossier.

En 1983 vinrent les lois de décentralisation qui fournirent, on le verra, un argument de poids en faveur de la réactivation du POS. Celui-ci fut donc sorti de sa voie de garage pour être aiguillé sur les rails de la procédure. L'année 1985 fut celle de «l'arrêt» du document - c'est-à-dire paradoxalement de la première étape importante de sa progression administrative -, 1986 celle de sa publication, 1987 celle de son approbation. Dans l'intervalle, réunions publiques, plaquettes et expositions s'étaient succédées.

### ***Un train peut en cacher un autre***

Un POS mûri aussi lentement aurait dû être juridiquement solide : «*Chi va piano va sano*». Mais, bien que son rythme d'évolution ait été «*pianissimo*», il était incomplet et donc juridiquement fragile. Pourquoi alors, après avoir traîné les pieds, a-t-on fini par sortir un POS comportant des lacunes ? Sa lenteur comme son imperfection sont la conséquence directe de la tradition d'autonomie communale face au pouvoir central. Dans le domaine de l'urbanisme, cette tradition s'est cristallisée sur le règlement municipal des constructions<sup>1</sup>. Rien de plus normal d'ailleurs, car celui-ci avait fait ses preuves, recueillant l'héritage de réglementations ayant contribué à la réussite urbanistique et architecturale de la Neustadt. Traduit (mal, paraît-il) de l'allemand, ce règlement municipal fut refondu et complété à mainte reprise. Son interprétation était donc délicate, d'autant plus d'ailleurs qu'au fil des années, de nombreuses modifications étaient intervenues par simples arrêtés du maire.

---

1. Voir, page 47, le détail de ce règlement.

A l'évidence régnait donc un «flou artistique» dont on s'accommodait au demeurant fort bien puisqu'il permettait au service municipal gestionnaire, la police du bâtiment, d'apporter aux cas particuliers des réponses souples et le plus souvent adéquates. On était en outre sincèrement convaincu que ce règlement était performant car il avait produit, notamment dans l'Entre-deux-guerres, un environnement urbain et immobilier d'une qualité souvent plus satisfaisante que dans les villes ne disposant pas de réglementation de ce type.

Enfin et surtout, un de ses articles permettait au maire, lors de la délivrance des autorisations de bâtir, de déroger à d'autres articles importants du même règlement : «Pour des considérations économiques, sociales, d'esthétique ou d'urbanisme, le maire peut, par décision individuelle motivée, déroger aux dispositions des articles suivants [...]. Le maire peut autoriser l'édification de bâtiments qui ne respectent pas l'intégralité des dispositions précitées, sur présentation d'un plan-masse. Les règles à observer seront déterminées par l'autorité compétente dans chaque cas d'espèce.»

Le maire disposait donc, grâce au règlement municipal des constructions, d'un droit quasi régalien, sauf pour la partie de l'hypercentre concernée par le secteur sauvegardé. Depuis le printemps 1981, où fut publié le «plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur» (PPSMV), ce pouvoir était partagé avec les services centraux chargés des affaires culturelles.

On comprend donc que l'obligation de se soumettre à un plan d'occupation des sols, c'est-à-dire à une réglementation établie sous l'autorité du préfet par les services de l'Etat et les collectivités locales, n'ait pas été accueillie à Strasbourg avec enthousiasme ! Derrière ce plan se profilait l'ombre du cheval de Troie du jacobinisme et du centralisme parisien cherchant à retirer à l'ancienne ville libre ses derniers lambeaux de pouvoir municipal.

En revanche, ce qui paraît à présent étonnant, c'est que l'on ait alors, du moins initialement, mal jaugé la nouvelle donne fournie par les textes sur la décentralisation qui transféraient à la ville l'essentiel des prérogatives de l'Etat en matière d'urbanisme. Ainsi, dans un premier temps, tout se passa comme si la municipalité n'était pas totalement convaincue que le POS pouvait être son propre enfant et que l'Etat devait juste en aider la naissance et en vérifier la viabilité. Néanmoins, Strasbourg joua le jeu, menant franchement, comme on l'a vu, la procédure à son terme. Mais elle joua aussi le double jeu, en se refusant d'enterrer le règlement municipal des constructions.

L'interprétation donnée comporte, bien entendu, sa part de subjectivité et l'interview de P. Pflimlin ainsi que la table ronde des directeurs de l'Agence d'urbanisme apportent, plus loin dans cet ouvrage, un éclairage quelque peu différent au débat.

### ***L'annulation***

Dès son approbation, le plan d'occupation des sols fit l'objet d'attaques, dont un recours en annulation signé du préfet. La période s'y prêtait d'ailleurs. Elle correspondait à la «montée en puissance» du contentieux en urbanisme. Soit dit en passant, sait-on que plus d'un dixième des actes administratifs délivrés en application du code de l'urbanisme font l'objet de recours contentieux et que, dans ces recours, les POS arrivent en deuxième position, tout juste après les permis de construire ? Les principales tares que les requérants montraient du doigt au tribunal administratif étaient l'insuffisance du rapport de présentation, notamment en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement, le caractère très incomplet du règlement et l'abus de pouvoir à propos de certains emplacements réservés.

Le règlement d'un POS comporte quinze articles dont cinq sont obligatoires ce sont ceux qui réglementent les occupations et utilisations du sol admises et interdites (les deux premiers), ainsi que ceux qui régissent l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions. Or le POS de Strasbourg, pour la plupart des zones, ne comportait que le premier et le deuxième article. Pour tous les autres, il se bornait à faire référence au règlement municipal : «Le règlement municipal des constructions du 4 février 1966 modifié reste en vigueur», était-il écrit.

---

### Histoires de terrains

*A la périphérie de Strasbourg et dans la continuité de son centre, la ville est propriétaire d'importantes surfaces de terrains que la loi du 21 juillet 1922 lui avait fait obligation d'acquérir. Non constructibles mais sous réserve d'exceptions, ils étaient destinés, dans l'esprit du maire Peirot et dans celui de ses successeurs de l'Entre-deux-guerres, à la réalisation d'une cité-jardin modèle à la dimension d'une ville nouvelle. Il y eut d'abord concours, puis l'architecte de la ville Laforgue fut chargé d'un plan d'aménagement dans le cadre d'un plan d'aménagement et d'extension de Strasbourg. Remanié à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 1945, le plan Laforgue tomba peu à peu dans l'oubli. Personne n'a jamais pu me dire si, oui ou non, il avait été agréé par l'instance compétente, à savoir la Commission supérieure des plans d'extension et d'embellissement, ni quelle avait été sa portée juridique réelle.*

*Dans son plan, P. Vivien a classé ces terrains en réserve foncière, les appelant le «grand trésor de la ville». Dans la rédaction première de sa réglementation, le POS ne pouvait que se référer à la loi. Des terrains ont pu être utilisés dans le cadre du plan vert<sup>1</sup>. D'autres ont pu être affectés à des équipements publics, notamment en matière de voirie. D'autres encore ont fait l'objet d'études dans le cadre de l'opération des fronts de Neudorf. En 1986, le bureau d'urbanisme de la Communauté urbaine a présenté un dossier de proposition d'aménagement de la partie sud de la route du Rhin. La construction de logements sociaux avait été envisagée par Schirmeck. En 1987, un étudiant a soutenu un mémoire sur la loi du 21 juillet 1922 devant l'université de Paris II. En 1989, l'Agence, sur ma demande, avait été chargée de préparer une campagne d'explication qui n'a pu avoir lieu. Depuis, la loi du 21 juillet 1922 a été abrogée.*

*Le patrimoine foncier de la ville de Strasbourg trouve en partie son origine dans l'acquisition des biens de l'Eglise au XVI<sup>e</sup> siècle et dans l'acquisition de terrains militaires après 1870 et après 1918. Les Strasbourgeois ont pu acquérir les biens de l'Eglise en changeant de religion et les terrains militaires en changeant de nationalité. Après la Seconde Guerre mondiale, la ville a acheté à l'Armée les terrains de l'Esplanade qui, en 1940, avaient fait rêver Hitler et ses urbanistes. Cependant l'Armée continuait à contrôler, au centre et dans la péri 323 hectares alors que, pour la première fois de son histoire, Strasbourg n'était plus une forteresse. Les procédures héritées du passé n'étant plus de mise, nous avons inclus dans le POS, au bénéfice de la ville, des mesures conservatoires, ceci dans la perspective d'une éventuelle désaffectation de casernes construites en leur temps par l'Allemagne impériale pour défendre la ville contre une attaque de l'Armée française et aussi pour tenir en respect la population strasbourgeoise.*

*Les juristes de l'administration préfectorale s'en émurent. Le POS ayant été annulé, cette émotion n'avait plus d'objet. Une révision avait cependant été programmée même pour le cas où le Conseil d'Etat aurait annulé l'annulation. Pour éviter un contentieux entre la ville et l'Armée, que personne ne souhaitait, une entrevue eut lieu en janvier 1989. Tout se passa au mieux. J'avais fait la connaissance du représentant de l'Armée dans une soirée littéraire et nous avions sympathisé. Un procès-verbal fut rédigé. L'Armée y faisait part de son intention de concentrer ses services dans le cadre d'un schéma directeur tenant compte de problèmes d'urbanisme. Les préoccupations des deux parties pouvaient se rejoindre. Les termes de ce procès-verbal furent évoqués en séance publique du conseil municipal mais ils ne me semblent pas avoir été exploités par la suite.*

*D'autres réserves foncières restent encore propriété d'établissements publics. La mobilisation de terrains non utilisés ou insuffisamment utilisés par les uns ou par les autres aurait-elle permis de faire l'économie de la Communauté urbaine ? Elle aurait en tout cas offert aux urbanistes des possibilités d'intervention dont la collectivité aurait pu tirer le plus grand profit.*

Jean-Jacques Rothenbach,  
ancien président de l'Agence d'urbanisme,  
ancien vice-président de la Communauté urbaine de Strasbourg.

---

1. Voir, page 134, le développement de ce plan vert.

Par ailleurs, la ville désirait être bénéficiaire du droit de réservation concernant des terrains appartenant à l'administration militaire. L'accord sur le transfert de propriété n'étant pas intervenu, la ville pensait que le POS pourrait l'emporter et l'armée était persuadée qu'en vertu du principe de l'inaliénabilité du domaine de l'Etat, aucun emplacement réservé ne pouvait, sans son consentement, être inscrit sur ses propriétés. En corollaire, on reprochait au POS le libellé trop succinct de la désignation de certains emplacements réservés pour des équipements publics, dont on ne pouvait savoir s'ils étaient à caractère sportif, socio-culturel, sanitaire ou administratif...

Neuf mois après l'approbation du POS, le tribunal administratif rendait son jugement et le cassait. En treize ans de gestation, la montagne avait accouché d'une souris que l'on déclarait non viable car, entre autres raisons, elle n'avait pas rompu son cordon ombilical avec le règlement municipal des constructions. Plus prosaïquement, aucun permis de construire ou de lotir ne pouvait plus être instruit sur la base du plan d'occupation des sols, comme cela avait été le cas depuis la publication de ce document. La ville fit appel de ce jugement et alla donc en Conseil d'Etat. Cet appel se fondait sur la non-abrogation des lois locales à la source du règlement municipal des constructions et, d'une manière générale, sur la prééminence du droit local sur le droit national.

Mais l'épreuve de force entre la ville et l'Etat tourna court car l'équipe municipale issue des élections de mars 1989 décida, dans sa délibération du 29 juin 1989, de se désister de l'appel interjeté devant le Conseil d'Etat contre le jugement du tribunal administratif, c'est-à-dire de retirer l'affaire des mains des juges et de prescrire à nouveau un POS.

### ***Enfin le POS***

La renonciation au contentieux résulte de la convergence de plusieurs facteurs : la période de validité du plan d'occupation des sols avait permis de saisir les facilités qu'il apportait à la collectivité en matière foncière grâce à l'un de ses corollaires, le droit de préemption urbain ensuite, la nouvelle municipalité était convaincue qu'un POS conforme au code de l'urbanisme et doté d'un règlement complet ne menaçait en rien l'autonomie communale; enfin, il n'était pas question de pérenniser une situation dont la limpidité n'était évidente que pour les spécialistes en droit administratif. En effet, l'annulation avait eu pour conséquence de maintenir l'instruction des permis de construire par la ville, mais avec nécessité d'un avis conforme du préfet, en se fondant à la fois sur le règlement national de l'urbanisme et sur le règlement municipal des constructions. Cela avait pour inconvénient de rallonger d'un mois le délai de délivrance des permis. De plus, s'il n'y avait pas eu accord entre la ville et l'Etat, cette situation aurait pu déboucher sur un imbroglio juridico-administratif. En outre, la compétence pour les zones d'aménagement concerté (furent, Sainte-Marguerite, Bon-Pasteur) était revenue à l'Etat.

Un POS complet fut mené au pas de course : tout devait être bouclé en deux ans et demi, délai minimum compte tenu des impératifs de procédure administrative. Pour que le document arrêté, puis publié, puis approuvé, puisse tenir la route, il fallait supprimer les causes ayant provoqué l'annulation du précédent. Il fallait en outre prendre en compte certains changements d'orientation de la politique municipale, en particulier le remplacement du Val par le tramway. Quant au zonage qui, dans l'ancien plan, était fondé sur la morphologie urbaine existante, l'option fut prise de ne le rectifier que marginalement, sauf en ce qui concerne la création d'une zone «fourre-tout», spécifique aux activités militaires, aux cimetières et à des secteurs de sports et de loisirs très équipés. En si peu de temps, il eût en effet été difficile de procéder à des remises en cause fondamentales.

---

### **Le droit local, cet inconnu**

Dès le XVI<sup>e</sup> siècle, on trouve trace d'un pouvoir de contrôle du Magistrat de Strasbourg sur les constructions. L'édit royal du 16 décembre 1607 sur le contrôle administratif en matière de construction, antérieur à la capitulation de Strasbourg, étendu à toutes les villes françaises par les lois révolutionnaires des 16 et 24 août 1790, a été maintenu en vigueur à Strasbourg par une loi locale du 31 décembre 1871. Le décret du 26 mars 1852 sur les restrictions des libertés de construire à Paris a été étendu à Strasbourg par notre *Bauordnung* de 1910. Ces textes et les lois locales du 21 mai 1879 et du 6 janvier 1892 sur les restrictions de la liberté de construire, inspirés de textes français antérieurs à 1870, l'article 16 de la loi municipale locale du 6 juin 1895, la loi du 7 novembre 1910 sur la police des constructions, maintenus en vigueur par la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924, constituent la législation particulière à Strasbourg en application de laquelle le maire délivrait les permis de construire et réglementait les constructions par simple arrêté municipal. En application de cette même législation, l'ouverture et la mise en état d'une rue se faisaient par simple décision du conseil municipal, les propriétaires riverains étant tenus de participer aux frais de premier établissement. La loi du 21 mai 1879 comprend quatre articles, celle du 6 janvier 1892 trois articles et celle du 7 novembre 1910 deux articles. Le code national de l'urbanisme comprend une partie législative qui commence par un article L 110 et se termine par un article L 630-1. Il se poursuit par une partie réglementaire qui commence par un article R 111-1 et se termine par un article R 615-6. Il est complété par des lois non codifiées et par des textes d'application que je renonce à énumérer.

Le règlement local de construction se présente comme un simple fascicule. Pour répondre à toutes les exigences de la loi, le POS de Strasbourg est contraint de s'exprimer en volumes et d'étaler son plan sur une surface d'environ 25 mètres carrés. La jurisprudence allemande a interprété la législation locale dans le sens de sa plus grande efficacité. C'est ainsi qu'elle autorisait la ville à prendre possession des terrains entrés dans le domaine public à la suite d'alignements, sans attendre l'issue du contentieux de l'indemnité. Cette jurisprudence, confirmée dans un premier temps par la Cour de cassation a été infirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 1964.

Par jugement du 12 avril 1988, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé le POS de Strasbourg parce qu'il se référait à la réglementation locale en matière de construction au lieu de transcrire les termes de cette réglementation dans son texte. Si le règlement local de construction se trouve transcrit dans le texte du POS, il ne peut plus être révisé que dans le cadre de la procédure longue et compliquée de révision et le maire perd en fait son droit de le modifier par arrêté municipal. Ce droit, le maire le tenait de la loi. Il ne pouvait lui être retiré qu'explicitement par une loi et non implicitement par une décision de justice. Le jugement du 12 avril 1988 paraît juridiquement contestable mais, aucun recours n'ayant été introduit contre lui, toute contestation juridique n'est plus qu'un exercice d'école.

La législation locale en matière d'urbanisme est née de la volonté des autorités allemandes d'effacer au plus vite les traces du siège de 1870 et d'affirmer la pérennité de leur présence. Elle a été conçue pour un maire professionnel, d'abord administrateur civil désigné par le pouvoir central, puis choisi par le conseil municipal sur une liste présentée par le représentant de l'Etat. Préfet-maire, comme le fut longtemps le maire de Paris, le maire de Strasbourg, au temps du Reichsland, ne devait pas son pouvoir aux hasards d'un vote populaire et était en place pour une longue durée. Haut fonctionnaire, expérimenté et compétent, il pouvait rester indifférent aux intrigues politiques et aux critiques de l'opinion.

Efficace mais conçue pour un pouvoir proconsulaire, la législation locale en matière d'urbanisme perd une partie de son efficacité lorsque le maire n'est plus un proconsul. Ni le plan Laforgue ni aucun autre plan d'aménagement global n'ont pu être mis en oeuvre dans l'ancienne zone de tir de la forteresse allemande, déclassée et délimitée par la loi du 21 juillet 1922.

---

L'Agence d'urbanisme produisit en quelques mois le dossier du POS «arrêté». Elle mit sur pied une équipe qui collabora dans d'excellentes conditions avec le service de l'urbanisme de la Communauté urbaine pour préparer les réunions de la commission d'élaboration et fournir les documents en temps utile. Par ailleurs, la tradition d'information et de concertation du public fut poursuivie et une dizaine de réunions se tinrent dans les différents quartiers avec la participation du maire, des représentants de nombreuses associations concernées par l'urbanisme et le cadre de vie, d'élus de tous bords, d'urbanistes et de techniciens de la CUS et de l'Agence d'urbanisme et, d'une manière générale, d'un public très motivé. Certaines évolutions intervenues entre le document «arrêté» et celui approuvé sont la conséquence de ces réunions. L'enquête publique a permis, en outre, de recueillir plus de deux mille observations qui ont toutes été examinées avec attention. Elle a, elle aussi, apporté sa touche d'ajustements.

Malgré tout ce déploiement, l'objectif de tout achever en deux ans et demi ne fut pas atteint et une année supplémentaire s'écoula entre la prescription et l'approbation : il fallait intégrer des évolutions législatives, c'est-à-dire la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 et, surtout, la loi du 5 décembre 1990 abrogeant les lois des 21 juillet 1922 et 16 juillet 1927 relatives au déclassement des anciennes fortifications et de la zone de protection, qui étaient devenues inadaptées, notamment dans le secteur des fronts de Neudorf où la loi de 1922 ne permettait que des constructions liées à la fonction du port autonome.

Les autres freins à l'avancement rapide du POS furent les délais d'une étude sur les moyens de rendre compatible le tracé de la «pénétrante nord» avec la proximité de réservoirs de stockage de produits pétroliers réputés dangereux, car «classés Seveso», et enfin l'enquête publique complémentaire qui s'avéra indispensable pour prendre en compte certaines demandes émises au cours de la première enquête de ce deuxième POS.

### ***Vers un troisième POS?***

Le POS en vigueur est-il déjà dépassé ? N'aura-t-il été qu'un plan «de transition» ? Ces questions peuvent paraître prématurées si l'on se souvient à la fois de son âge - environ un an - et des efforts fournis pour le produire : il représente trois coffrets cartonnés, d'un linéaire de trois quarts de mètre d'étagère. Mais elles se posent néanmoins dès à présent, et ceci pour plusieurs raisons :

- Par définition, tout POS d'une ville en développement, tout plan d'urbanisme d'une commune en mouvement vieillit vite et ne peut éviter d'être périodiquement révisé ou modifié.
- Celui en vigueur comporte des zones blanches, sans zonage. Il faudrait combler ces vides géographiques, effacer cette sorte de *terra incognita* qu'est l'îlot de Lombardie, être plus disert sur l'avenir des fronts de Neudorf et inclure la ZAC de à dont, en pratique, la réalisation est achevée depuis belle lurette.
- Il comporte encore, en matière de zonage, des imperfections. Il faudrait éliminer ces «scories» en figulant le découpage des zones pour que celui-ci soit plus fonction de l'image future souhaitée pour chaque petit quartier que de sa morphologie actuelle.
- Il traduit de manière insuffisamment précise la politique de la municipalité. Un futur POS pourrait systématiser les coefficients d'occupation des sols, augmenter les normes d'espaces verts dans les quartiers pauvres en parcs publics, diminuer les normes de stationnement à proximité de certaines stations de tramway..., bref remodeler règlement et zonage en fonction de l'évolution souhaitée pour chaque micro-ensemble urbain.
- Le POS en vigueur est austère. Un futur plan devrait être plus facile à consulter et à lire. Mais là est posé le problème de la vulgarisation des documents d'urbanisme.

---

Maître Degand, avocat, chargé de cours à la faculté de Droit de Strasbourg, concluait un commentaire de la loi locale d'urbanisme publié en 1925 en ces termes La combinaison des deux théories juridiques ne pourra qu'ajouter à leur efficacité respective, dans un sens éminemment favorable aux progrès de l'urbanisme.» Y a-t-il eu addition d'efficacité ou au contraire neutralisation ? Que faut-il comprendre par combinaison ? Après 1870, les autorités allemandes n'ont pas eu d'états d'âme à s'inspirer de lois et d'expériences françaises pour légiférer et construire.

En 1993, force est de constater que nos législateurs ne se sont guère préoccupés d'une synthèse éventuelle entre le droit local et le droit national. Serait-elle possible entre une législation locale soucieuse avant tout d'efficacité mais conçue à une époque et pour une société qui ne sont plus les nôtres et une législation nationale, verbeuse et compliquée, conçue par et pour une bureaucratie tatillonne ? N'aurait-il pas été plus sage de continuer à ne pas poser des questions qui n'ont pas de réponse ? Il est toujours imprudent d'ouvrir la boîte de Pandore.

Jean-Jacques Rothenbach

---

## 2. De grandes opérations d'aménagement

Plans d'urbanisme, schéma de structure ou schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme définissent le cadre général d'une urbanisation qui se réalise concrètement, jour après jour, au fil des lotissements, des constructions et des aménagements ponctuels. Chacune des communes de la Communauté urbaine voit ainsi, à son rythme, se transformer son paysage, s'étendre son territoire, évoluer sa population et ses activités.

Cet «urbanisme au quotidien» intéresse élus et habitants autant que les grandes opérations dont font état les présentes *Chroniques*. Il faut cependant opérer des choix - toujours contestables - dans l'évocation des mutations urbaines qui ont marqué les dernières décennies, de la reconstruction à nos jours.

Ces choix seront faits à partir de deux considérations. D'une part, on privilégiera ce qui, par l'ampleur des réalisations ou les intentions affichées, présente un caractère exceptionnel et parfois exemplaire pour l'histoire de l'urbanisme, non seulement strasbourgeois, mais national. D'autre part, sont présentées des opérations et des politiques qui, aujourd'hui encore, font l'objet d'études et d'interventions en fonction des transformations nécessaires de leur contenu ou des enjeux qu'elles représentent.

C'est ainsi que les quatre «nouveaux quartiers» des années soixante ou soixante-dix qui sont présentés (Esplanade, à, furent, Illkirch-Graffenstaden, ce dernier étant resté au stade de projet) sont lourds d'un projet urbain affirmé, d'une conception de l'espace et de la vie urbaine caractéristiques de l'époque de leur création et des questions de maîtrise d'ouvrage qui ont été alors soulevées.

Les extensions universitaires, l'aménagement des campus intéressent les sites de l'Esplanade et d'Illkirch-Graffenstaden, avec toutes les implications que cela sous-tend dans les domaines de l'insertion urbaine, des transports, des logements et des équipements. furent, au-delà des interventions spécifiques liées au statut des quartiers d'habitat social, pose, à travers la conception de la deuxième tranche, la question des nouveaux quartiers des années quatre-vingt-dix en même temps que des possibilités de restructuration de l'existant par l'inscription du tramway dans la trame urbaine. Quant à l'Elsau, comme on le verra, c'est la question de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre (en régie directe ou concédée) qu'il soulève.

La réhabilitation des logements est un mouvement général qui, heureusement, a offert une alternative à la démolition systématique des immeubles anciens et a permis de conserver la mémoire (et les qualités) des structures urbaines traditionnelles.

En focalisant le regard sur les opérations de la Krutenau, de la Grand'Rue, des quartiers de la Gare et de la porte de Schirmeck, c'est toute la politique de revalorisation du centre de Strasbourg que l'on met en lumière ; préoccupation majeure de Pierre Pflimlin, puis de Marcel Rudloff, cette revalorisation se poursuit avec l'insertion du tramway, l'élargissement des secteurs piétonniers, des programmes tels que le futur musée d'art moderne et, à terme, l'opération de la place de l'Etoile.

Il a paru intéressant, dans cette optique, d'examiner comment avait été interprétée, ici, la rénovation urbaine qui conduisit, ailleurs, à raser des quartiers entiers pour leur conférer une «modernité» que préconisaient tant les responsables nationaux (les «technocrates») que les architectes. Les réponses variées montrent l'ampleur du débat et les possibilités d'apporter des alternatives aux idées dominantes.

Strasbourg ne fut pas, dans la Communauté urbaine, la seule ville où ces questions furent à l'ordre du jour. Schiltigheim connut également le passage de la rénovation à la réhabilitation, développa ses équipements, investit largement dans des opérations de transformation qui démontrent son poids dans l'agglomération et sa volonté de marquer, comme d'autres communes d'ailleurs, sa personnalité dans l'ensemble communautaire.

Enfin, on tentera, malgré les difficultés rencontrées, de situer les étapes de la formation d'un éventuel «quartier européen» dont les contours se dessinent aujourd'hui à travers ses réalisations.

C.B.

## **Les années soixante : de nouveaux quartiers**

*Charles Bachofen*

### ***L'Esplanade***

Lorsque P. Pflimlin accède à ses fonctions de maire, il s'est déjà emparé du dossier du futur quartier de l'Esplanade et des extensions universitaires. L'Esplanade militaire s'étend des limites est de la ville jusqu'à la citadelle de Vauban, édifiée à partir de 1681. Il y a là près de 112 hectares occupés par des casernements et des terrains d'exercice. Le ministère de la Défense nationale songe à un transfert depuis 1954. P. Pflimlin saisit rapidement l'enjeu stratégique que représente pour Strasbourg la maîtrise de ces terrains proches du noyau ancien et de l'université impériale implantée à proximité immédiate dans la Neustadt. Il sait que l'université va prendre un essor considérable et que, pour une ville dont il pré pare le destin européen, il est essentiel de disposer d'une vaste réserve foncière permettant de recevoir, dans le prolongement du campus de l'université du XIXe siècle, les nouveaux instituts et facultés. En tant que conseiller municipal, il intervient auprès de Charles Altorfer pour le persuader de se porter acquéreur des terrains. En tant que ministre, il presse son collègue de l'Education nationale de se saisir de cette opportunité. Des deux côtés, les résistances sont fortes : les sommes à engager sont importantes et les opérations envisagées de grande ampleur.

Finalement, l'université ne se porte acquéreur que de 16 hectares sur les 74 hectares objet du transfert final, ce que regrettera, en décembre 1967, dans un discours resté célèbre, J.-H. Vivien, doyen de la faculté des sciences «En ne réservant que 17 hectares à l'université, dont la moitié à peine intéressait la faculté des sciences, une faute était commise dont il ne nous appartient pas de stigmatiser les responsables aux prises avec des conflits d'intérêts et les complications administratives. [...] Moins de dix ans après la prise de possession des terrains de l'Esplanade, les espaces dévolus à la faculté des sciences se trouvent saturés et la situation critique de nos institutions requiert une décision en ce qui concerne le choix d'un terrain extérieur en expansion.»

Les 58 hectares dont l'université ne se sera pas portée acquéreur seront consacrés à la réalisation d'un nouveau quartier de 4 000 logements et cédés à cette fin à la SERS, en octobre 1958.

G. Stoskopf, grand prix de Rome 1932, est désigné pour les études du plan de masse et la coordination architecturale ; Roger Hummel est l'architecte en chef des projets de l'université. La composition générale est dictée par la perpendicularité au canal de jonction qui longe le quartier au sud et le sépare de Neudorf. Le long de ce canal, sur des terrains des anciennes fortifications, avaient déjà été construits des logements sociaux dans le cadre de la loi de 1922.

Au nord, l'ancienne caserne Baratier avait été reconvertie en lycée et l'université avait déjà, une première fois, franchi le boulevard de la Victoire en prenant pied sur l'Esplanade sous forme de l'Ecole nationale d'ingénieurs de Strasbourg, la future ENSAIS, qui s'installe dans ses nouveaux locaux en 1958. En limite de la Krutenau, enfin, l'ancien arsenal, propriété de la ville, fait l'objet de nombreuses convoitises et ne fut cédé à l'Education nationale qu'en 1961.

De la série des esquisses de G. Stoskopf sortent progressivement les éléments majeurs de la composition : la croisée des axes (le cardo-decumanus), la tour de la chimie et la faculté de droit, la relation nord-sud rattachant la Robertsau à Neudorf, l'intégration souhaitée avec la Krutenau, le grand parc... G. Stoskopf s'exprime à ce sujet en notes sur ses croquis :

«La nouvelle université, reliée à l'ancien quartier universitaire, constitue un vaste espace vert en position centrale autour duquel viennent se grouper les nouveaux quartiers d'habitation : Esplanade, Krutenau et, dans un rayon plus large, Saint-Maurice et Neudorf ! L'axe nord-sud est le lien entre les quartiers d'habitation est de Strasbourg et la banlieue sud. La place centrale (l'esplanade dans l'Esplanade) est le point de rencontre des quartiers d'habitation, du pont Saint-Guillaume au château d'eau (démoli en 1964), nouvelle voie à travers la Krutenau, "Ring". Un vaste boulevard circulaire dessert l'Esplanade et la Krutenau. L'université est dans la cité. Elle en est, en même temps, le parc central.»

Sur certaines compositions, le boulevard de la Victoire était prolongé vers les piles de l'ancien pont Tarade, détruit au début de la guerre et qu'il était encore prévu de reconstruire avec les crédits des dommages de guerre. Pourquoi le pont ne fut-il pas reconstruit ? Le pont fut-il hostile au rétablissement d'un itinéraire empruntant en partie son territoire ? Sur un plan de 1959, il n'est plus question d'une liaison vers le sud par le pont Tarade mais par le viaduc Winston-Churchill qui remplace l'ancien pont de la Citadelle et dont l'axe est biaisé par rapport à l'avenue De Gaulle pour franchir le canal de jonction qui est encore, à cet endroit, au gabarit rhénan.

L'opération fut inaugurée officiellement, le 1er juillet 1967, ainsi que le pont Churchill et le parc de la Citadelle. Un soin particulier fut porté à l'aménagement de ce parc ainsi qu'aux abords des immeubles résidentiels, avec des sculptures de Hans Arp, et aux entrées des immeubles. Les logements sont, pour l'essentiel, de bon standing, en accession à la propriété et financés par les capitaux rapatriés d'Indochine ; les bâtiments portent les noms des villes de l'ancien empire colonial. Par contre, le parc dans lequel devait se trouver l'université est essentiellement destiné aux voies d'accès et aux parkings.

L'ensemble, ainsi que ce sera généralement le cas des réalisations dites «modernes», souffre des distorsions introduites par la très grande hauteur des immeubles qui conduit à élargir considérablement les distances entre eux («soleil, espace, verdure» !) et d'une localisation fâcheuse du centre commercial, non pas en façade sur rue, mais en retrait, à l'intérieur du quartier.

## *L'Elsau*

L'Elsau est la dernière grande opération réalisée en régie directe par la ville ; c'est la revanche de l'administration locale qui a vu, avec l'Esplanade, échapper une part essentielle de ses prérogatives au profit d'un organisme extérieur sur lequel elle n'a pas de prise.

Situés à 2,5 kilomètres au sud-ouest du noyau central, les terrains d'assiette du nouveau quartier, lovés dans une boucle de l'Ill, étaient des prés inondables ; ils sont isolés de la ville, au nord, par une voie ferrée. L'Elsau revêt ainsi l'apparence d'une île de 125 hectares dont l'accès est possible essentiellement par un passage sous un pont de chemin de fer. Ils avaient été classés, dès 1910, en «zone d'habitation individuelle» et font l'objet, selon les dispositions des lois de juin 1943, d'un projet de lotissement avec plan d'aménagement, programme, cahier des charges. En 1951, la ville entame des négociations pour l'achat des terrains aux Hospices civils réunis.

Cependant, les premières esquisses du plan du groupement d'urbanisme de Strasbourg, en 1952, classent l'Elsau hors périmètre d'agglomération et donc non constructible. De plus, une voie d'évitement de la route de Colmar était projetée sur les terrains en question. L'opération de l'Elsau sombre alors, pour un temps, dans l'oubli et la municipalité élabore d'autres projets (champ de manoeuvre «Exen», Meinau...).

Pour le plan d'urbanisme directeur, l'Elsau est situé en partie dans la zone verte *non aedificandi*, régie par les lois de 1922 et 1927 et, de plus, de caractère inondable. Une extension de l'habitat peut cependant être acceptée sous les termes de «lotissement à prévoir pour un quartier résidentiel», les protections maximales étant proposées pour la zone verte. En 1964, cependant, la volonté politique de réaliser des logements à l'Elsau s'exprime fermement. Les terrains sont assainis dans les limites d'une digue des hautes eaux. Ph. Villaume élabore des plans de masse au service du plan d'extension.

Quelques principes se dégagent : habitat collectif au nord, maisons individuelles au sud, sur les berges de l'Ill, large bande centrale, «place et mail» entre les deux. Le programme s'étoffe : 1 438 logements, dont 996 collectifs, 174 petits collectifs en bandes, 116 en «R+1» et 152 maisons individuelles. Le projet s'affine avec l'accent mis sur la partie des maisons individuelles groupées le long de trois placettes triangulaires, le long de l'eau.

Au nord, selon Ph. Villaume, les options du plan de masse sont conditionnées par les contraintes géologiques qui nécessitent le recours à des fondations spéciales, coûteuses, rentables uniquement dans la construction d'immeubles de grande hauteur. Prévus initialement à quatre niveaux, les immeubles collectifs atteignent rapidement douze niveaux, d'autant que l'accession de Strasbourg au rang de «métropole d'équilibre» lui vaut, en 1965, une dotation supplémentaire de 250 logements HLM. La décision est prise d'augmenter encore le nombre de niveaux de certains immeubles du quartier.

Enfin, pour protéger les étages supérieurs des immeubles des vents du nord-est, ils sont disposés en «vol de canard» ou en «aile d'oiseau», un seul en tête jouant le rôle de coupe-vent. «C'est ainsi, écrit Ph. Villaume, que la tour principale à quinze niveaux - qui accessoirement protège les automobilistes de l'éblouissement du soleil couchant au sortir du pont - rejette les vents froids du nord-est en les faisant glisser sur les barres qui lui sont parallèles, disposées en écaille...» Le quartier est raccordé à une centrale de chauffage urbain, «les dépenses de chauffage devant être réduites au minimum».

Les équipements socio-culturels, commerciaux, les écoles et les églises sont prévus dédoublés. L'idée maîtresse du plan de masse est, en effet, la création de deux centres distincts, l'un pour l'unité réalisée, l'autre pour une deuxième cité résidentielle dont l'extension devait se faire au-delà de la digue des hautes eaux. «L'ossature du plan est un itinéraire piéton, allant du rond-point de l'entrée où était installé le premier centre commercial, jusqu'à

un second petit centre commercial comportant seulement des commerces de voisinage à son extrémité ouest, en passant par la grande place carrée Nicolas-Poussin (référence affirmée par l'architecte au plan de Freudenstadt) et le mail Pigalle, destiné à être la promenade d'hiver et où avait été prévue, dès l'origine, une exposition permanente de mobilier et d'art urbain (sculptures...) en prolongation du centre social et culturel (non encore construit) sur le terrain au sud de la place. De là part l'axe piétonnier vers la promenade d'été, ou de beau temps, le long des rives de l'Ill qui devait se terminer, à l'est, par un club nautique...»

En 1966, l'opération HautePierre est encore en phase préparatoire et l'Elsau constitue pour Strasbourg le seul projet d'envergure. Le maire fait accélérer les travaux et demande que le projet soit présenté dans les meilleurs délais au Conseil supérieur d'architecture, à Paris, ce qui est fait en juin de la même année. Dès lors, s'établit un véritable dialogue entre ce Conseil, la ville et la préfecture : rectifications, estimations, décisions impliquent tout le monde. Finalement, le conseil municipal confie la réalisation des immeubles à Stoskopf, en relation avec Ph. Villaume. La première tranche de logements démarre en 1970.

### **HautePierre**

La conception de ce nouveau quartier, à l'ouest du noyau central, entre les faubourgs de Cronembourg et de Kœnigshoffen, est confiée à P. Vivien qui conduisait les études du plan d'urbanisme directeur. Il était admis que les études d'urbanisme étant mal rémunérées par l'Etat, les villes devaient confier d'autres missions aux architectes-urbanistes.

C'est ainsi que P. Vivien réalise le parc du Rhin, le pavillon du tourisme, la faculté des lettres, le plan de masse de HautePierre. Il s'appuie sur son agence parisienne, avec l'architecte A. Zublena, et sur le bureau d'urbanisme de Strasbourg, avec Jean Dick qui s'associe, pour les études de HautePierre, avec deux autres architectes strasbourgeois, Fritsch et Risch. L'ambition clairement exprimée est de renouveler profondément les concepts urbanistiques et architecturaux dominants et d'apporter des réponses aux défauts des grands ensembles. C'est un véritable «modèle urbanistique» qui est élaboré, avec tout ce que cela peut apporter de schématisation par rapport à une situation concrète et d'innovation par rapport à la production courante.

Le modèle résulte du croisement entre les conclusions du rapport Buchanan (*L'Automobile dans la ville, influence de la circulation sur l'urbanisation*) et du concept d'unité de voisinage tel qu'il est développé, après-guerre, par Sir P. Abercrombie dans les directives qu'il énonce pour la construction des *newtowns* anglais. De Buchanan, il reprend le principe de hiérarchisation et séparation des circulations. Celle des voitures sera tangentielle aux unités d'habitation et ne les traversera pas. Les avantages supposés des carrefours à trois branches, qui permettent une circulation sans feu, conduisent au choix d'une maille hexagonale mise au point en 1967 par O. Dubois-Taine, ingénieur des Ponts et Chaussées, responsable du Service d'étude et de recherche sur la circulation à Metz.

Le terme d'unité de voisinage, s'il est couramment utilisé à l'époque dans le milieu professionnel (et, en particulier, diffusé par G. Bardet), recouvre un concept élaboré par Cl. Perry pour le plan régional de New York en 1923. Il associe la notion de voisinage, telle qu'elle est développée par Queen et Carpenter (une aire dans laquelle les habitants se connaissent, se rendent visite, échangent des services) et le principe des cités-jardins tel qu'il est développé par Clarence Stem dans les *greenbelts* (Maryland). La taille des unités est définie par les équipements qui permettent aux habitants de se retrouver; l'implantation des immeubles se fait en couronne, autour d'un parc, et crée ainsi un espace central intime, protégé, où domine la verdure.

Dans le cas de HautePierre, chaque «maille» hexagonale est prévue pour 1 000 logements et les équipements de proximité. A l'origine, les immeubles devaient être implantés le long de la voirie, recréant un espace de rue. Le problème du stationnement a conduit à les reculer pour créer des parkings de pied d'immeubles, produisant l'impression de vide que l'on ressent aujourd'hui. Une maille centrale, à équipements commerciaux, sociaux ou culturels, et des ponts construits reliant une maille à l'autre devaient structurer et créer un ensemble, là où ne fut finalement réalisée qu'une addition d'unités distinctes.

C'est peut-être là que l'on observe les plus grandes variations entre les projets de Dick et de Zublena : le premier proposait une artère de circulation piétonne, une «dalle» avec commerces et équipements passant de Cronenbourg à Koenigshoffen au-dessus des mailles de circulation et reliant entre elles les unités de voisinage ; le second limitait l'élément fédérateur à la maille centrale. En fin de compte, l'implantation d'un grand centre commercial en limite du quartier a rendu illusoire toute tentative de centralité malgré la réalisation d'un équipement culturel (le Maillon) et d'une église.

P. Vivien s'était exprimé clairement contre l'urbanisme des tours et des barres : «Quoi de plus inhumain que les Hauts du Lièvre, à Nancy ?» A HautePierre, il rétablit les continuités bâties et se réfère aux variations de la ville ancienne pour la silhouette urbaine. Les bâtiments, pour lui, ne doivent pas être précisément positionnés ; seules sont représentées les lignes directrices du front bâti, cadrant les espaces extérieurs : une fois la silhouette définie, la liberté de conception est laissée aux architectes. «Au moyen âge, l'architecture était vraiment unitaire et le reflet d'une société vivante. Les structures permettaient que les réalisations expriment les besoins. HautePierre doit être considérée comme une tentative pour retrouver cette succession de cadences et de rythmes, tout en préservant son individualité à chaque immeuble. Les toits ne sont pas à la même hauteur, le nombre de niveaux étant soigneusement étudié pour qu'aucune zone d'ombre ne vienne assombrir les espaces verts du centre...»

L'équipe du Bureau d'urbanisme travailla essentiellement sur maquette, simulant des situations contrastées et aboutissant à des directives d'aménagement en 1967. L'opération est alors confiée à la SERS et échappe aux concepteurs, même si P. Vivien est consulté sur les permis de construire.

Les premiers programmes de logements furent pris en charge par l'Office public HLM et marquèrent malheureusement HautePierre de l'image d'un quartier d'habitat social. Les opérations d'accession à la propriété, qui, dans la logique de la ZUP, auraient dû s'installer dans le quartier, furent autorisées dans les communes périphériques.

Le centre urbain ne vit jamais le jour et, malgré un effort important pour doter le nouveau quartier d'équipements de proximité, HautePierre n'est jamais devenu ce «morceau de ville» prévu par ses concepteurs.

La deuxième tranche, au sud, fut gelée pendant de nombreuses années avant de faire l'objet, en 1990, d'une nouvelle étude confiée par la SERS à des architectes danois. Ceux-ci proposent une composition urbaine intégrant, autour d'un parc, logements, activités économiques, activités sportives et équipements publics, en assurant des continuités avec les quartiers existant de part et d'autre.

### *Les extensions d'Ilkirch-Graffenstaden*

Revenons au discours du doyen de la faculté des sciences, en 1967. Après avoir regretté que les réserves de terrain à l'Esplanade n'aient pas été suffisantes pour permettre les extensions universitaires, il ajoute : «Les nouveaux terrains devront être choisis au contact d'un développement urbain, présent ou futur, et très intimement liés à lui. [...] Une solution est à rechercher dans l'heureuse conjonction de la vie universitaire et de la vie citadine

par le contact direct, voire l'interpénétration des terrains et des bâtiments. [Si cette interpénétration n'est pas assurée], n'est-ce pas condamner l'étudiant à mener une vie tout à fait artificielle, qui le sépare du reste de la nation et suscite la plus mauvaise forme de corporatisme en vase clos ?»

En 1970, le recteur M.-F. Guyard annonce la création d'un premier institut universitaire de technologie et sa localisation à Illkirch Graffenstaden, en présentant cet événement comme le début d'un «esprit nouveau dans l'enseignement supérieur et la fin des structures monolithiques». Le choix d'Illkirch-Graffenstaden fait suite à une intense activité de projets qui visent l'aménagement du vaste secteur situé à l'est de la commune, entre canal et forêt.

«Environ 400 hectares sont libres et permettent d'accueillir la nouvelle université, un centre urbain groupant des activités commerciales, administratives, socio-culturelles et plusieurs zones d'habitation pouvant absorber un total d'environ 35 à 40 000 habitants en plus des étudiants. [...] L'université a évalué, en première analyse, ses besoins d'extension à 100 hectares pour l'enseignement et les bâtiments complémentaires et 46 hectares pour les sports, correspondant à une population de 21 000 étudiants.»<sup>1</sup>

Le schéma de structure de la zone insiste sur l'importance des urbanisations préexistantes, de la forêt et du canal qui traverse le site du nord au sud. Un futur «noyau urbain» franchit le canal ; il est cerné par une large boucle de voirie primaire qui le relie à l'agglomération strasbourgeoise. Des zones d'habitat dense, puis de densité plus faible, entourent ce noyau alors que l'université longe la forêt sur toute l'étendue du site.

Un certain nombre de critiques seront adressées au schéma de structure. Elles portent, notamment, sur l'importance des surfaces réservées à l'université et proposent au préalable une étude de restructuration et de densification des sites existants. Elles considèrent également que les prévisions de population ainsi que les superficies retenues, notamment pour le centre urbain, sont surévaluées.

Cependant, les premières implantations universitaires vont se réaliser dans l'esprit du schéma et une importante politique d'acquisitions foncières sera conduite par la Communauté urbaine dans le cadre d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Le SDAU confirme les options du schéma de structure ; il inscrit la desserte du site dans la logique du tracé de transport en commun en site propre qui le relie au centre-ville.

L'aménagement de la zone restera cependant au point mort pendant près de quinze ans. L'assainissement aurait demandé la mise en place d'un nouvel émissaire que la Communauté urbaine n'était pas prête à financer : l'époque n'était plus à la réalisation de grandes opérations qui justifiaient la mise en place d'infrastructures lourdes. L'alternative consistant à créer des bassins de retenue pour les eaux de surface rencontra l'hostilité des services concernés.

Par ailleurs, le rythme de la construction des logements avait considérablement baissé et les nouveaux programmes trouvaient place dans d'autres endroits, à moindre coût.

Il faut attendre 1982 pour que de nouvelles études soient engagées. La Communauté urbaine souhaite alors se doter d'un parc d'innovation technologique à l'instar de Sophia Antipolis ou d'autres équipements de ce type. L'Agence d'urbanisme est chargée d'une étude préalable à l'urbanisation de la ZAD, tenant compte de ce nouveau programme. Du schéma de structure et des options du schéma directeur, elle retient l'extension de l'habitat de part et d'autre du canal et la création d'un pôle secondaire qu'elle greffe sur un parc urbain.

---

1. P. Vivien et P. Maechel, *Zone d'Illkirch-Graffenstaden, étude d'urbanisme*, doc. n° 1, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, octobre 1968.

Le projet prévoit la déviation de la voirie principale (CD 468) le long de la forêt et l'inscription du parc d'innovation le long de cette voie sur les terrains primitivement réservés aux extensions universitaires ainsi qu'au sud du domaine déjà occupé par les TUT et l'école de pharmacie.

L'Agence d'urbanisme dresse en 1982 un «plan de préverdissement» qui prépare le site à l'urbanisation en effectuant à l'avance des plantations qui auront grandi lorsque les premiers projets viendront à se réaliser. Cependant, fin 1983, les élus retiendront une solution maintenant le tracé existant du CD 468 longeant le canal, seul le tronçon nord étant dévié. Ils décideront également de réserver l'ensemble des terrains à l'aménagement du pôle d'innovation technologique (Parc d'innovation d'Illkirch), abandonnant ainsi les possibilités de création d'un pôle secondaire et d'extension de l'université et de l'habitat.

La Communauté urbaine confiera à la SERS (architecte P. Maechel) le soin de l'aménagement et de la commercialisation du Parc d'innovation; le choix de cet organisme est, en particulier, lié à la volonté de pouvoir sélectionner les entreprises qui s'installeront sur le parc, pour y maintenir un haut niveau de technologie, ce que ne peuvent pas aisément assurer des collectivités locales.

Dix ans après, ainsi qu'on pourra le constater plus loin, le succès du Parc d'innovation est incontestable. Par contre, dans l'attente au minimum de l'arrivée du tramway, l'insertion urbaine de l'université et du parc lui-même reste problématique.

## **Rénovation et réhabilitation d'un centre ancien : Schiltigheim**

*Jean-François Wolff*

Durant les années soixante et le début des années soixante-dix, les «vieilles pierres» sont respectées..., à condition d'être classées, inscrites à l'inventaire des Monuments historiques ou de se trouver dans un «secteur sauvegardé». Sinon, elles ne font pas le poids face à l'importance des besoins et face aux fortunes réalisables par la démolition de bâtiments anciens. Ce phénomène de «rénovation urbaine» est particulièrement marqué là où la pression foncière est très forte. A Strasbourg, le quartier de la Krutenau en est un exemple, pris en sandwich entre l'hypercentre et le grand ensemble de l'Esplanade. Il l'est aussi en périphérie, comme à Schiltigheim, où se font jour de très grandes ambitions.

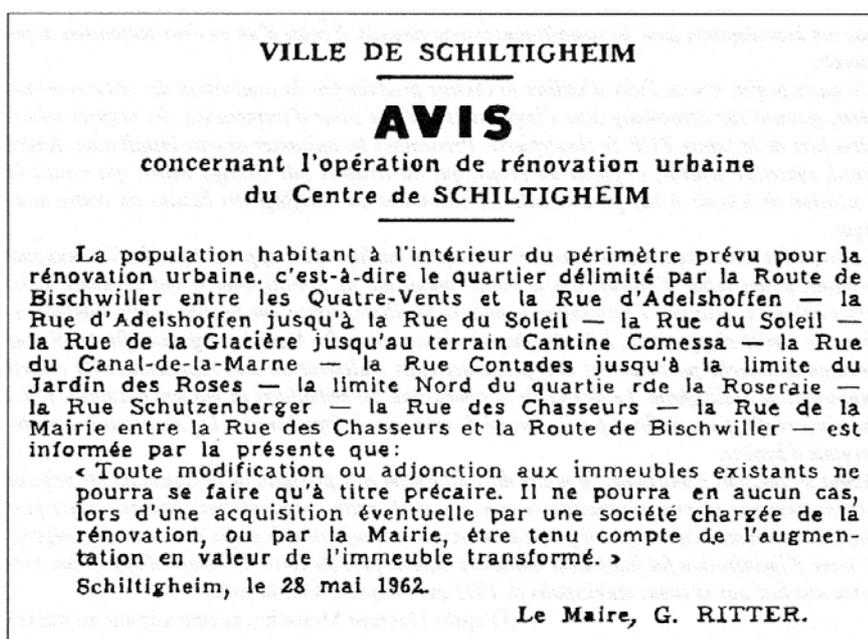
En 1975, eut lieu une prise de conscience de l'étendue des dégâts qu'une «rénovation urbaine sauvage» était susceptible de causer au patrimoine strasbourgeois. Un arrêté municipal stoppa donc net le processus engagé. A peu près en même temps, dans la ville de Schiltigheim, un plan d'urbanisme fit place à une zone de rénovation d'une surface bien moindre, avant d'être jeté aux oubliettes et remplacé à la fois par un plan d'occupation des sols plus réaliste et par la réhabilitation du «vieux Schilick».

### ***Le plan de «remodélation» (ou plan Calsat)***

Si le terrain était fertile pour que poussent dans le centre des tours et des immeubles denses, c'est que Schiltigheim, la deuxième ville du Bas Rhin avec 30 000 habitants (nettement plus que Haguenau), était à la recherche de son identité. Plus proche du centre-ville de Strasbourg que certains quartiers de la ville, elle voulait se débarrasser de son complexe de morne banlieue strasbourgeoise, étroitement imbriquée aux autres communes nord et troquer son image de centre industriel vétuste greffé sur un village ancien contre celle d'une ville moderne, voire futuriste. De par ses nombreuses activités brassicoles, Schiltigheim était en même temps richement dotée en ressources fiscales.

Ainsi naquit un plan prévoyant pour tout le centre-ville soit, pour une surface d'une trentaine d'hectares, une «remodélation» faisant totalement abstraction du tissu urbain existant (le terme de «remodélation» n'existe pas dans la langue française ; il est en fait synonyme de rénovation, celle-ci se traduisant par la démolition d'immeubles, la libération du sol, le remembrement des parcelles, puis la construction neuve). Le concepteur, J.-H. Calsat, prévoyait, en plus des équipements significatifs de la centralité, d'importantes zones d'habitat à forte et moyenne densités (respectivement 600 et 400 habitants à l'hectare), le tout édifié sur de vastes dalles reliées par des passerelles abritant les parkings et les réseaux techniques. Quant à la voirie, le plus souvent calibrée à 20 et 25 mètres d'emprise, elle ignorait presque toujours la trame des rues existantes.

Approuvé par le conseil municipal, le «plan Calsat» connut un début d'application grâce à la forte personnalité du maire Georges Ritter. Celui-ci parvint à convaincre les services départementaux d'instruire les permis de construire, non pas en respectant le règlement national d'urbanisme, mais en fonction de l'état futur prévu au plan Calsat. Par ailleurs, étaient prises des mesures visant à «geler» tout le tissu urbain central, comme l'atteste l'avis municipal reproduit ci-dessous.



La décennie 1965-75 vit donc se réaliser des tours de douze, voire quinze niveaux ; c'est ainsi qu'à l'angle de la rue des Contades et de l'avenue Pierre-Mendès-France, l'opération «La Roseraie» amorça la mise en place des dalles sur lesquelles devait s'édifier une opération calquée, toutes proportions gardées, sur celle de La Défense, à l'ouest de Paris. C'est ainsi enfin qu'une opération HLM fut menée entre la rue de la Glacière et la rue des Petits-Champs, sur la place des Fêtes, propriété privée de la ville.

«La Roseraie», le «square du Château», «l'île du Moulin», «le Chêne»..., toutes ces opérations avaient écrémé l'essentiel du foncier aisément mobilisable. L'initiative privée n'avait ni les moyens juridiques, ni les moyens financiers pour mener à terme une opération portant sur une aussi grande échelle et nécessitant la maîtrise foncière d'un parcellaire parfois morcelé à l'extrême. Aussi, dans le cadre du plan d'occupation des sols, l'Agence d'urbanisme

prit en 1973 l'initiative de produire une «étude du centre» concernant un secteur réduit à environ 6 hectares, compris approximativement entre la place de la Liberté au nord, la rue du Tribunal au sud et la rue Principale à l'ouest.

Les esquisses présentées étaient fondées sur les principes en honneur dans les villes dont l'urbanisme se voulait d'avant-garde : séparation des circulations automobile et piétonne, irrigation et animation du centre par un «transport en commun en site propre» et par la concentration de certains équipements ; parkings en sous-sol, espaces libres en surface... Ce programme était plus réaliste, les densités plus humaines. Subsistaient encore quelques vestiges de ce plan «bulldozer et bétonneur», par exemple une très large voie prolongeant la rue Contades.

Crise économique, prise de conscience de la valeur du «patrimoine architectural banal», meilleure écoute de la population..., les motifs de la renonciation progressive à cet urbanisme sont d'importance diverse. Il était certes avant-gardiste mais, appliqué à un espace central assez densément bâti, il ne pouvait être respectueux du passé. L'omelette était peut-être appétissante, mais les oeufs qu'il aurait fallu casser pour la préparer devenaient de plus en plus précieux !

Vers 1975, l'équipe municipale à la tête de laquelle se trouvait alors Paul Schwebel pensa qu'il était urgent d'attendre, aussi bien d'ailleurs en ce qui concernait les opérations de rénovation que dans le domaine des études liées au plan d'occupation des sols. Celui-ci, prescrit en juillet 1971, fut approuvé dix-sept ans plus tard, suivant ainsi l'exemple offert par Strasbourg où le POS progressait à une vitesse d'escargot.

---

#### **Grands équipements et petits avatars**

*Quelques équipements résultaient, semble-t-il, de la mégalomanie de l'ancien maire, Georges Ritter. Ainsi la construction d'une piscine olympique fut-elle décidée en dépit d'un coût qui n'était pas en rapport avec les ressources communales. Le financement ne suivant pas, le chantier traîna, deux entreprises firent faillite, l'importance du programme fut réduite. La constitution de la Communauté urbaine de Strasbourg survint au bon moment et Strasbourg accepta que la compétence communautaire soit étendue aux nouvelles piscines. La piscine fut achevée, mais elle n'obtint pas son homologation pour les compétitions internationales, à cause d'un ou deux centimètres manquants.*

*Un autre projet, issu de l'idée d'utiliser la chaleur produite par la combustion des ordures ménagères, germait sur Strasbourg avec l'implantation d'une usine d'incinération des ordures ménagères près de la future ZUP de Hautepierre. Pressentant les nuisances de cette installation, André Bord, conseiller général, s'opposa au projet, qui fut récupéré par Georges Ritter, qui voyait là l'occasion de fournir à bas prix les calories nécessaires au chauffage des bassins du centre nautique.*

*Le projet fut mis presque clandestinement à l'enquête publique puis approuvé par la Communauté urbaine, avant même d'ailleurs que le conseil municipal de Schiltigheim se soit prononcé. C'est alors qu'une association, l'Association populaire familiale, dressa une pétition contre l'implantation. Le comité d'opposition, à la tête duquel se trouvait le Dr Monsche, organisa, fin 1969, une réunion à laquelle participèrent 800 personnes mais seulement un seul représentant du conseil municipal de Schiltigheim. Le danger de la combustion des emballages en matière plastique (PVC) fut ainsi révélé, puis confirmé par la faculté de médecine de Strasbourg et la Commission départemental d'hygiène.*

*Avant les élections municipales, le maire de Schiltigheim et le président de la Communauté urbaine organisèrent une réunion contradictoire avec le comité contre l'implantation. Quelques jours plus tard, le conseil municipal rejeta le projet à une écrasante majorité et le préfet donna un avis négatif. L'usine d'incinération fut finalement implantée dans le port du Rhin. Le comité d'opposition présenta une liste aux élections municipales de 1971 qui l'emporta haut la main.*

(D'après Docteur Monsche, ancien adjoint au maire)

---

### ***Le changement de cap de la politique municipale***

En 1977, la nouvelle équipe municipale animée par Alfred Muller abandonna l'ancienne politique de «rénovation» du tissu urbain central, pour la remplacer par une politique de restauration et de réhabilitation. La restauration se traduit en pratique par des modifications de l'état des lieux pouvant aller très au-delà de la mise en valeur des maisons alsaciennes, tandis que la réhabilitation consiste surtout en réfections et améliorations de confort des bâtiments.

Ce changement de cap de la politique urbaine, réalisé en concertation avec les associations et les groupes socio-professionnels, se traduit par de nombreuses opérations de réhabilitation du bâti central correspondant au village du début du XIXe siècle (une trentaine d'hectares, axés sur la rue Principale), avec pour objectif le maintien sur place des habitants - souvent petits propriétaires âgés et ne disposant que de faibles ressources financières -, la sauvegarde des emplois, la valorisation des espaces collectifs (transformation de délaissés en petits squares, semi-piétonnisation de la rue principale), l'amélioration des services collectifs (espaces de jeux pour enfants, «foyers-soleil» ou maisons de retraite, lieux d'accueil d'événements culturels...).

Pour réaliser ces objectifs, la ville créa l'Atelier public pour l'architecture et l'étude du cadre de vie de Schiltigheim qui, dès 1979, produisit une étude préalable à l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le plan d'occupation des sols transcrivit, dans la mesure de ses moyens, les nouveaux objectifs : ainsi, dans le «vieux Schillick», les coefficients d'occupation des sols et les hauteurs devaient être en harmonie avec les densités et les silhouettes urbaines antérieures au boom immobilier des années soixante ; de même, les emplacements réservés pour les aménagements de voirie furent étudiés avec le souci d'éviter toute altération des îlots urbains traditionnels. Les COS, qui culminaient à 6 ou 7 (record dans l'agglomération strasbourgeoise !), furent ramenés entre 1,2 et exceptionnellement 2 et les hauteurs maximales de 50 mètres abaissées à 20 mètres. Les larges trouées prévues pour un trafic routier fluide furent remplacées par quelques emplacements réservés permettant des aménagements ponctuels, destinés à une cohabitation harmonieuse entre piétons, cyclistes et automobilistes.

S'agit-il là d'une conception passéiste de l'urbanisme, d'un manque de dynamisme de la ville ? Assurément pas. L'avenir ne peut se fonder sur la destruction volontaire du passé et de sa mémoire architecturale. Quant au dynamisme municipal, il apparaît dans la volonté persévérante dont la ville fait preuve pour permettre au tissu urbain central de retrouver son caractère et même de revêtir un attrait qu'il n'a peut-être jamais connu. Il se manifeste aussi de manière évidente à la périphérie immédiate du vieux centre, route de Bischwiller, avenue Mendès-France, grâce à des opérations alliant habitat et tertiaire réalisées *ex nihilo* ou alliant réhabilitation et rénovation (opérations Perle, Ungemach, Futura...).

Les objectifs formulés depuis une quinzaine d'années ont-ils été atteints ? Oui, si l'on constate la solitude de quelques tours, dominant de façon parfois incongrue l'ancien centre-ville. Oui, si l'on flâne rue Principale, place de la Liberté, rue Saint-Paul..., dont le charme attirera sans doute bientôt les touristes. Oui, si l'on constate qu'un subtil équilibre a pu être maintenu entre la préservation du passé et les activités du présent, entre l'habitat, les équipements de quartier, les emplois et la composition sociale... Mais toute médaille a son revers : la logique même de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat comporte le risque de favoriser l'appropriation d'un quartier populaire - ainsi rendu attractif avec l'aide de fonds publics - par des catégories sociales plus aisées.

## **Le centre de Strasbourg revisité**

*Charles Bachofen*

Les cinq secteurs de rénovation du plan Vivien ont connu des fortunes diverses. Il s'agissait, aux yeux des urbanistes, d'envisager des procédures beaucoup plus légères que celles qui virent, à Paris par exemple, la naissance des fronts de Seine.

A propos de la Petite-France, Pierre Vivien s'exprimait en ces termes : «Il ne peut s'agir que d'une rénovation lente et progressive [qui consiste] à encourager et aider les initiatives privées tout en évitant que des réalisations faites au hasard ne viennent petit à petit détruire l'ensemble.»

L'îlot de Lombardie ne représentait pas un enjeu majeur pour Strasbourg : situé au sud de la place de l'Etoile, frappé en son centre d'alignements pour permettre la création d'une branche du carrefour, ses immeubles se sont progressivement dégradés sans que la pression foncière ne conduise à la rénovation. Longtemps lié à l'étude d'un plan d'occupation des sols partiel qui ne verra pas le jour, son aménagement dépend aujourd'hui de celui de la place de l'Etoile, au passage d'une ligne et à l'ouverture d'une station du tramway.

Le secteur Petite-France-Finkwiller, en partie inscrit dans le plan de sauvegarde, réservé aux piétons, est l'un des hauts lieux du tourisme strasbourgeois. A ce titre, il a vu ses maisons à colombages restaurées, les quais de l'Ill débarrassés des anciennes constructions, d'anciennes fabriques au fil de l'eau transformées en complexe hôtelier ; les bains Mathis furent supprimés et, dans quelques îlots du Finkwiller, furent testées les vertus d'une rénovation immobilière privée introduisant le style «néo-alsacien dense» qui fit les beaux jours de promoteurs strasbourgeois.

La partie sud du secteur Marais-Vert (Kageneck...) attendra la période récente pour accomplir sa mutation. Par contre, au nord, l'opération de la place des Halles fut engagée dès 1970. Sur ces terrains, au XVIIIe siècle, Blondel avait projeté de monumentales casernes d'artillerie et d'infanterie ; la première gare de Strasbourg (sous Napoléon III) y fut implantée puis, dès la création de la nouvelle gare (en 1883), transformée en marché couvert. Moins d'un siècle plus tard, un groupe de promoteurs strasbourgeois, en collaboration avec la ville, entreprit de réaliser à cet emplacement un «centre directionnel» tel qu'il en naissait un peu partout à l'époque dans les grandes villes.

### ***Un centre bis : l'opération des Halles***

La Société foncière des halles élaborait un programme de bureaux, commerces, hôtel-congrès, avec d'importants parkings, et entreprit les démolitions avant même de disposer des terrains. Le groupe immobilier mis en faillite, l'opération fut arrêtée. Les élections approchantes, il fallait parer au plus pressé. L'immeuble de la Caisse d'épargne fut réalisé et la SERS<sup>1</sup> fut chargée de reprendre l'opération. Le programme retenu comporte 56 000 mètres carrés de surfaces commerciales (dont 25 000 de vente), 30 000 mètres carrés de bureaux, 8 200 mètres carrés pour l'ensemble hôtelier (200 chambres), 14 000 mètres carrés de logements et 34 000 mètres carrés de parking (au total : 2 800 places).

L'ensemble forme une copropriété et constitue, avec l'opération Montparnasse à Paris, l'un des premiers exemples de «montage en volume» réalisé en France. Il s'agit d'un procédé de découpage des propriétés dans l'espace, en fonction des volumes et non, comme c'est l'usage pour les copropriétés, en fonction des surfaces. Ce procédé, qui fait référence au droit romain, permet une forte imbrication des constructions en échappant à la procédure du lotissement et aux règles de prospect.

---

1. Voir, en deuxième partie, le processus de création de cet organisme.

Le sol ainsi que tous les espaces libres sont propriété d'une association syndicale qui s'engage à respecter de nombreuses servitudes instaurées dès le début de l'opération (servitudes d'appui, de surplomb, d'ancrage, d'enseignes, etc.). Cependant, pour rassurer les investisseurs anglo-saxons, chaque propriétaire dispose d'une parcelle d'attache au sol comprise dans un poteau de fondation.

L'opération bénéficie d'avantages incontestables : immédiatement accessibles depuis la rocade autoroutière (pénétrante des Halles), les parkings desservent directement le centre commercial et les bureaux. A l'opposé, un large parvis ouvre sur le principal axe commercial du centre-ville. Bientôt desservi par une station du tramway, son accessibilité est optimale.

Les études d'attraction commerciale (non diffusées à l'époque) démontraient que la réussite de l'opération présupposait des mutations importantes des comportements d'achat et de l'appareil commercial du centre. Elles s'appuyaient sur l'hypothèse d'une croissance importante du pouvoir d'achat des ménages, l'élargissement de l'aire d'attraction (rendue possible par le branchement sur le système autoroutier) et la disparition ou la mutation de nombreuses enseignes du centre-ville. L'impact réel de l'opération n'a jamais fait l'objet d'une évaluation. Les plus dynamiques des commerçants du centre s'installèrent, dans un premier temps, dans le centre Halles tout en conservant leur ancien établissement ; les changements furent nombreux jusqu'à trouver aujourd'hui un équilibre satisfaisant. Quant à l'appareil commercial du centre-ville, sa transformation est manifeste, mais elle est due sans doute autant à la piétonnisation progressive des rues qu'à l'effet de la place des Halles.

La conception architecturale et urbaine de l'ensemble est beaucoup plus critiquable. Foisonnement de tours posées sur la galette du centre commercial, l'opération ne ménage aucune transition avec les quartiers qui l'entourent et présente, sur rue, l'agressivité de ses murs aveugles. Seul, un large parvis ouvre sur le noyau ancien.

Une opération en cours, l'Avancée, achève aujourd'hui le dispositif. L'îlot de l'Ecrevisse, à l'emplacement de l'ancienne fonderie, de l'arsenal et de l'école d'artillerie, a été en partie réhabilité, en partie rénové. Un silo à voitures a été réalisé en coeur d'îlot.

### ***De la Krutenau au quartier de la gare, évolution des mentalités***

La rénovation du secteur de la Krutenau mérite que l'on s'y attarde. Situé entre la vieille ville et l'esplanade militaire, c'était un quartier populaire qui fut longtemps un quartier à soldats. Peuplé d'artisans, d'ouvriers, de pêcheurs et de bateliers, sa traversée n'était guère recommandée aux jeunes Strasbourgeois. Tout bascule lorsque l'Armée quitte l'Esplanade et que se constitue le campus universitaire. Il devient le quartier latin de Strasbourg. Rien de plus évident alors, pour les urbanistes, que de prévoir la mutation de ce quartier.

Ph. Villaume étudie de nouveaux alignements et des gabarits permettant des hauteurs plus importantes, afin d'inciter les promoteurs à la rénovation. Son plan est adopté par le conseil municipal en avril 1974. La question de l'amélioration de la circulation et des relations nord-sud et de l'Esplanade vers le centre devient prioritaire. Les premières démolitions et reconstructions conformes au nouveau règlement suscitent l'émotion parmi les habitants du quartier (le Holzhof, la résidence pour personnes âgées, rue de Zurich...).

L'époque a changé : H. Lefebvre a publié *le Droit à la ville*<sup>1</sup>, les mouvements de quartier ont pris consistance, à Bruxelles et ailleurs, des groupes se réclamant de philosophies diverses s'expriment. Le goût de la fête est proclamé. Mieux encore : les logiques

---

1. Anthropolos, 1968 et 1972.

urbaines de type «rénovation-hausse des loyers-départ vers la périphérie» ne sont plus considérées comme des fatalités. Au contraire, les habitants, même les plus simples, vont réclamer le droit de rester dans leur quartier.

P. Pflimlin, malgré la pression de ses services, comprend que la ville avait fait fausse route ; il fait reporter, en 1975, les alignements adoptés l'année précédente et lance l'une des premières OPAH en France, tout en confiant à la SERS la rénovation de l'îlot du Renard-Prêchant.

Mais le mouvement existe, avec ses multiples aspects politiques, festifs et folkloriques... On se souvient de la «Claire-Marie», le bateau dressé place du Foin, du Babbedeckel Théâtre et de ses représentations, ruelle du Baquet-aux-Poissons, de l'occupation du parking de la place des Orphelins... D. Gosselin et les compagnons bâtisseurs tentent une expérience, sans lendemain, de restauration combinant les différents financements, HLM, PSR, ILN, ILM... Il y eut également les occupations du 6, rue Paul-Janet, du 15, rue Fritz...

Le Cardek (Comité d'action pour la réhabilitation sociale de la Krutenau), mouvement fédérateur des tendances diverses autant qu'initiateur d'actions, avait été créé, en 1972, à l'initiative des communistes du quartier, en liaison avec la Confédération du logement animée par Birghoffer. L'association s'ouvrit très vite à toutes les composantes actives du quartier et apprit à monter des dossiers, conseiller les habitants, dialoguer avec les autorités.

La mutation de la Krutenau s'est réalisée dans le sens de ce que demandait Michel Guy, secrétaire d'Etat à la Culture en 1974 : «Toute agglomération contient un centre, des quartiers qui, même s'ils ne sont pas exceptionnels, forment un décor qui est le témoin de l'histoire de la ville et de la sensibilité de ses habitants. [...] Le quartier, la rue, la place, voilà ce qu'il faut plus que jamais protéger !» Aujourd'hui, la Krutenau a achevé sa mutation : animée et alternant boutiques, artisans, petits restaurants, elle a gardé son aspect de quartier populaire et d'étudiants, où se mêlent immeubles réhabilités et petites opérations d'habitat social.

Parallèlement était mis à l'étude le «plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur» (PPSMV), confié à B. Monnet et publié en 1981, qui fit objet d'études minutieuses préparées par l'architecte de la ville, R. Will, à l'occasion de la définition du périmètre.

### ***De l'amélioration de l'habitat au projet de quartier***

La procédure des OPAH étant mise au point, une série d'opérations de ce type fut engagée avec l'ARIM (Association de restauration immobilière) : Grand'Rue, Gare-porte de Schirmeck, vieux Cronembourg, alors que d'autres communes de la Communauté urbaine avaient entrepris, de leur côté, la restructuration et la réhabilitation des centres villageois anciens. Dans le quartier de la Gare et de la porte de Schirmeck, l'Agence d'urbanisme tenta, pour la première fois, de dépasser le strict cadre de la procédure des OPAH avec leurs actions d'accompagnement pour l'intégrer dans un projet de quartier. Elle prépara, à cet effet, des dossiers pour l'aménagement des anciens abattoirs, la reconversion de la laiterie et des casernes, de la place de la Gare et de la rue Kageneck...

L'amélioration de l'habitat ne pouvait être qu'un aspect de la politique de la restructuration du quartier. De nombreuses propositions, sans doute prématurées, n'ont pas été retenues : création d'un réseau de galeries marchandes ou de «traboules» traversant le tissu opaque du quartier de la gare ; aménagement de la rue Faubourg-National en centre de quartier tel qu'il est ressenti par les habitants ; relance des activités autour de la laiterie centrale et réalisation d'une façade urbaine le long de la rocade autoroutière... A l'heure actuelle, les mutations du quartier ne font que commencer et demanderont un suivi attentif au cours de prochaines années.

### ***Le Wacken et le «quartier européen»***

Qui retracera les grandes étapes de la transformation du Wacken et de la formation progressive du «quartier européen» de Strasbourg ? On se souvient qu'au XIXe siècle déjà ces terrains offraient un cadre bucolique aux Strasbourgeois enfermés dans leurs murailles et représentaient un enjeu d'aménagement tel que le maire Schutzenberger lança un concours pour relier l'Orangerie napoléonienne au parc du Contades en englobant toute la boucle de l'III au Wacken. On se souvient également que, dans l'Entre-deux-guerres, y furent réalisées la cité-jardin Ungemach et les premières halles de la foire-exposition (architecte : P. Dopff). En revanche, il est beaucoup plus malaisé de retrouver la trace des projets et décisions qui, des années cinquante à nos jours, ont conduit à l'occupation progressive de ces terrains. Situé en majeure partie dans la «ceinture verte» mais occupé, sur la base des exceptions à la loi de 1922, sur la reconversion des anciennes fortifications et de leur zone de protection, ce territoire resta longtemps la «chasse gardée» d'une administration peu soucieuse de faire connaître ses intentions. Qu'il y eût, vers 1975, des plans dressés, plusieurs témoignages l'attestent. Mais ceux-ci ne furent jamais rendus publics.

La première implantation des bâtiments consacrés aux institutions européennes fut sans doute d'opportunité: il s'agissait de bureaux provisoires installés dans un cadre prestigieux proche du parc de l'Orangerie.

De nombreux projets, ainsi qu'on le dit ailleurs, visèrent à constituer un «quartier européen» hors de Strasbourg, sur les collines de Hausbergen (projet de Calsat), à Scharrachbergheim, à cheval sur le Rhin.... Le SDAU ne se prononça pas sur la question. «L'extension future des institutions européennes ne semblait pas justifier de réservations foncières ou la prise en compte des effets sur la ville de Strasbourg suffisants pour être mentionnés dans ce document», précise J.-P. Fontaine, le premier directeur de l'Agence d'urbanisme.

De fait, la localisation du palais de l'Europe (architecte : H. Bernard), siège du Conseil de l'Europe et où se réunit le Parlement européen, avait été tout naturellement fixée à proximité immédiate des premiers bâtiments qui, de provisoires, furent progressivement «durcis». Il en fut de même, vraisemblablement, pour le premier siège de l'institut Cassin (Cour européenne des Droits de l'Homme ; architecte : J. Monnet). C'est toujours la même logique qui conduisit, plus tard, à la réalisation des immeubles destinés aux nouveaux besoins en bureaux des institutions européennes (IPE 1 et 2, puis le centre de presse, IPE 3 ; architecte François Sauer, chef du service d'architecture de la Communauté urbaine). L'exiguïté de l'assiette des terrains conduisit à une forte densification au sol et en hauteur pour ces nouvelles constructions et un débat s'engagea, semble-t-il, sur l'opportunité de construire des bâtiments hauts dans ce secteur. Mais le problème se posa avec acuité lors des nouvelles extensions rendues nécessaires par l'importance croissante des fonctions européennes de la ville. Le déplacement de la foire fut souvent évoqué : plusieurs emplacements furent étudiés, dans le port, dans le secteur de l'aéroport, le long de la route de Saverne..., posant en même temps le problème de la transformation même d'une foire à l'occupation temporaire en un ensemble de salons à l'activité permanente.

A l'heure actuelle, le déplacement de la foire n'est plus d'actualité, alors qu'une partie de son emprise est consacrée à la construction du futur hémicycle (750 places, 1 300 bureaux, plusieurs salles de réunions). Immeuble d'architecture contemporaine (conçu par Architecture Studio), il comprend une tour de 60 mètres de haut et une construction plus horizontale descendant en pente douce vers la cité Ungemach. Conjugué avec la construc-

tion, en voie d'achèvement, du nouveau palais des Droits de l'Homme (architecte : Richard Rogers), l'ensemble implique des modifications importantes des voiries d'accès et de contournement, notamment l'accélération de la réalisation du contournement est.

A terme, c'est sans doute la transformation des installations sportives de l'îlot du Wacken et du sud de la Robertsau qui devra être envisagée. Dans la partie ouest, au-delà du terrain d'exposition, les implantations du palais de la musique et des congrès, d'hôtels et de sièges bancaires, ne semblent pas non plus résulter d'un plan à long terme mais plutôt de décisions d'opportunité.

Tel quel, malgré l'importance des surfaces bâties, l'ensemble reste agréable, grâce à la présence de l'eau et des plantations qui maintiennent son aspect de grand parc urbain.

## **Le quartier du Neuhof**

*Paul-André Gaide<sup>1</sup>*

Le quartier du Neuhof est un témoin majeur de l'urbanisme des grands ensembles de tours et de barres des années cinquante à soixante-dix ; à ce titre, il est l'objet permanent de l'application des procédures urbaines «exceptionnelles» à l'ordre du jour depuis plus de quinze ans dans les quartiers d'habitat social. Ce type de notoriété, dont se passe raient volontiers habitants, gestionnaires, militants associatifs ou agents des services publics, présente l'inconvénient de substituer à l'objet réel un objet représenté, objet de discours fantasmatiques qui masquent les problématiques.

Il s'agit, en fait, de 4 500 logements sociaux collectifs réalisés sur vingt ans, sans qualité architecturale ni cohérence urbanistique, juxtaposés à la trame villageoise du vieux Neuhof (à laquelle s'est greffée au début du siècle la cité-jardin du Stockfeld).

Le Neuhof a également été le lieu de concentration, à l'occasion des programmes sociaux de relogement et des programmes de résorption de l'habitat insalubre, de tous ceux que les destructions de la guerre avaient installés «provisoirement» dans des baraquements. Enfin, diverses opérations de rénovation urbaine, à la fin des années soixante, ont chassé vers le Neuhof des habitants de l'îlot Broglie, de la Krutenau (Holtzhof) et du Finkwiller.

Ces relogements réalisés de façon quasiment autoritaire ont provoqué des ruptures brutales par rapport à un habitat propice à des relations sociales vivantes qui avait été fortement approprié. Le mouvement s'est aggravé dans la mesure où se sont trouvées progressivement concentrées, dans ce quartier et en particulier dans le secteur du Ballersdorf, les familles présentant des problèmes de comportement, accumulant les difficultés sociales, en situation d'impayés...

De plus, la ville de Strasbourg a accueilli, au nord du quartier du Neuhof, en limite du terrain d'aviation du Polygone, des gens du voyage sur un terrain sommairement aménagé, ainsi que des familles récemment sédentarisées. Comme elle était quasiment la seule municipalité du département à prendre en charge cette population, elle s'est trouvée confrontée aux difficultés de gestion inhérentes à un tel amalgame, en l'absence d'équipements sociaux.

La collectivité locale doit alors faire face à un patrimoine qui se dégrade rapidement, à des dysfonctionnements sociaux sérieux et à un mouvement social de luttes urbaines les associations du quartier avaient des positions revendicatives que les élus considéraient comme une opposition systématique. Or, jusqu'en 1977, Etat, bailleurs et collectivités locales ne disposent pas d'outils d'intervention adaptés à ce type de difficultés. Avec la réforme

---

1. Responsable du département Habitat de l'ADEUS.

du financement du logement social et de l'aide au logement, est instituée la procédure «Habitat et Vie sociale» et sont créés le groupe interministériel HVS et le Fonds d'aménagement urbain (FAU).

Ce tournant, impulsé par les réflexions de l'Union des HLM, amène l'Agence d'urbanisme à être fortement investie dans le quartier du Neuhof.

Des générations de jeunes professionnels s'y forment en travaillant sur ce dossier. Ce quartier constitue une cristallisation des clivages et des désaccords internes et, en même temps, un axe porteur de stratégie professionnelle à un moment où les missions de l'Agence d'urbanisme sont limitées. De plus d'une décennie d'investissement sur ce quartier, l'Agence d'urbanisme sortira désabusée. Ainsi, s'il existe un objet de refoulement collectif dans l'inconscient lié à un échec d'intervention, c'est bien le Neuhof.

Mais quelles furent donc les raisons de cet échec ? Fut-il le produit d'un déficit institutionnel ? Il faut certainement rendre hommage à Pierre Pflimlin et Marcel Rudloff : ils comprirent très tôt que ce quartier dérivait vers le ghetto et ils cherchèrent à agir en conséquence. La mise en place de la procédure Habitat et Vie sociale permit de retenir la candidature de Strasbourg en mai 1977 et fut l'occasion d'une première tentative de renverser le cours des événements prévisibles.

La tâche était bien délicate : les associations du quartier regroupées en collectif étaient porteuses de revendications telles que le dialogue était difficile. Les maires successifs employèrent et multiplièrent les réunions dans le quartier. Cette action se poursuit à ce jour.

L'idée de reloger des habitants du Neuhof dans d'autres quartiers constitua, dès cette époque, une première ébauche de politique de «rééquilibrage» des populations. Mal maîtrisée, elle se heurta à des levées de boucliers, comme ce fut le cas à la Robertsau, où la ville souhaitait reloger, près de la cité des Chasseurs, quelques familles présentant un comportement irréprochable. Pierre Pflimlin dut affronter, au cours d'une réunion houleuse, de violentes réactions exigeant de sa part un courage certain qu'il faut saluer.

Depuis l'origine, c'est fortement isolés et démunis que les maires ont eu à aborder ce dossier, d'autant plus que les organismes bailleurs - et le principal d'entre eux, l'Office public d'HLM de la Communauté urbaine, au premier chef - étaient loin de pouvoir engager efficacement une action de cette ampleur vu leurs moyens et leurs difficultés.

La profonde restructuration que l'Office communautaire a menée sous la présidence de Jean Oehler, avec la conduite d'un sévère plan de redressement financier, atteste des difficultés d'alors. La crise financière de l'Office est due, en partie, aux charges mal appréciées de l'opération du Neuhof qui est passée d'un coût prévisionnel de 135 millions de francs à plus de 350 millions d'investissement. C'est, à travers le Neuhof, la mise en cause du fonctionnement général de l'organisme qui dut être réformé sous la conduite de la nouvelle direction.

A cette époque, l'administration communautaire n'était pas adaptée au traitement d'un tel dossier et l'Agence d'urbanisme avait des atouts pour une opération aussi risquée qui nécessite mobilité et souplesse. Dans une situation politique complexe, l'intervention de l'Agence permet aux élus et aux services de ne pas être en première ligne. Pouvant être déjugée en cas de difficulté, elle est à même de nouer des relations étroites avec les associations et les habitants sans être investie de responsabilités de gestion ; elle dispose de plus de liberté d'action, d'innovation et de proposition qu'un service communautaire qui engage toute l'institution. Mais cette fonction est nécessairement transitoire, quel que soit l'enthousiasme de ceux qui ont été en charge du dossier.

Le dossier du Neuhof sera ainsi pour l'Agence l'investissement majeur de générations successives de professionnels. Il constituera parfois un facteur de cristallisation de débats internes. Il sera marqué par différentes étapes, allant des pré-dossiers de la procédure HVS à un investissement à la limite de la maîtrise d'oeuvre, notamment en matière d'aménagement d'espaces publics.

Le paysage institutionnel de l'aménagement d'une agglomération comme Strasbourg est occupé par de nombreux acteurs. Au Neuhof, pour la première fois, l'Agence entrait dans le domaine d'intervention préopérationnel, voire opérationnel. L'enjeu n'était pas mince, compte tenu des cloisonnements professionnels et institutionnels.

L'Agence sortait enfin des sentiers battus que sont les réflexions générales sur l'aménagement ou les documents d'urbanisme réglementaire. Il fallait faire du projet urbain dans un quartier d'exclusion, lieu de multiples conflits et de problèmes sociaux et économiques. Les thèmes du débat, notamment entre la municipalité et le collectif des associations, restent, quinze ans après, bien au-delà des problèmes locaux pour aborder la politique du logement social et l'équilibre de l'urbanisation de l'agglomération.

Dans un tel contexte, dès le pré-dossier, apparurent des réserves et des divergences, notamment sur la question de la participation des habitants, réclamée par le collectif des associations. L'APUAN (Atelier populaire d'urbanisme et d'architecture du Neuhof), qui venait de se créer, contribua à la formalisation de la réflexion du quartier.

Cette période où l'Agence est impliquée dans le traitement des difficultés de ce quartier est marquée par des ruptures : en 1988, la Communauté urbaine charge un urbaniste privé, Claude Guislain, de l'étude d'un «projet urbain», dont certaines des propositions s'avèrent contradictoires avec les positions défendues par l'Agence d'urbanisme.

Le travail commun de Claude Guislain, des services communautaires et de l'APUAN sur la réhabilitation du bâti, l'aménagement des espaces extérieurs et la programmation fut à l'origine du «projet urbain» actuel du Neuhof qui est approuvé par les élus et, en 1990, un chef de projet est nommé par la collectivité au titre de la politique de développement social des quartiers, afin de piloter sur le terrain les actions retenues.

Ces évolutions ne sont sans doute pas toujours faciles à vivre quand on s'est investi fortement. Une décennie d'investissement sur le terrain laisse, curieusement, un sentiment mitigé ; les leçons n'ont sans doute pas été clairement tirées, ni au sein de l'Agence d'urbanisme, ni entre l'Agence et ses maîtres d'ouvrage.

Le cas du Neuhof est exemplaire des politiques menées sur les banlieues et quartiers dégradés et mérite, à ce titre, d'être médité. Après quinze ans d'interventions prioritaires et massives sur le cadre bâti, les espaces et les équipements publics comme sur le milieu scolaire et les populations défavorisées, celui-ci reste un quartier d'exclusion au devenir incertain, objet pourtant d'un pari que les élus veulent gagner sans que les réalisations soient, à ce jour, significatives d'un renversement de situation.

L'achèvement, entre 1994 et 1995, des aménagements structurants que constituent la place de Hautefort au nord et la zone artisanale de la Klebsau au sud des cités devra constituer, à cet égard, un test de la crédibilité de l'engagement de la collectivité dans de telles procédures.

Pour l'Agence d'urbanisme, une leçon de portée générale peut être tirée : elle ne peut sans risque se substituer aux maîtres d'ouvrages.

Afin d'éclairer au mieux les responsables, elle doit faire preuve en permanence d'un haut niveau professionnel et de capacité d'innovation en étant détachée mais consciente des contraintes de gestion et des affrontements politiques.

---

### **Le projet urbain du Neuhof**

En rupture avec les réflexions antérieures, l'équipe de Claude Guislain s'est proposé de:

- traiter l'ensemble urbain du Neuhof-Stockfeld et ne plus se limiter au seul secteur HLM ;
- discerner les sous-ensembles fonctionnels du quartier sans rester dans la dichotomie HLM-non HLM ;
- insérer vigoureusement le quartier dans le maillage général de Strasbourg: séquences, limites, portes... ; relations générales aux voies ;
- valoriser l'existant : fonctions urbaines, équipements du quartier, institutions et services dont le rayonnement s'étend à la ville ou au-delà ;
- s'appuyer sur les pôles existants et les développer selon leurs complémentarités.

Dans le cadre de onze aires géographiques d'intervention, une multitude de propositions et d'études ponctuelles voient le jour. Un fil conducteur, inspiré par les comparaisons dressées par l'APUAN sur le niveau d'investissement réalisé dans le Neuhof et dans d'autres quartiers de Strasbourg, consiste à matérialiser le «droit à la ville» dans l'aménagement de l'espace en référence à des sites connus.

La démarche se veut globale : elle vise à organiser le maillage des voiries visant à diluer la circulation et à désenclaver certaines impasses tout en respectant la tranquillité des habitants, insérer le tramway sur un nouveau tracé, valoriser l'ossature bâtie du quartier et des espaces végétalisés ou paysagers forts, hiérarchiser et traiter les espaces, mettre en valeur et développer des fonctions urbaines...

Aussi bien à l'échelle globale du Neuhof-Stockfeld qu'à l'échelle de l'unité de voisinage, ce sont tous les principes directeurs d'un véritable fonctionnement urbain qui sont affirmés et matérialisés sur plans, en propositions d'investissement et d'études opérationnelles.

Ce projet ambitieux a été revu par les services de la Communauté urbaine en fonction des disponibilités budgétaires et des adaptations normales d'un projet dans le temps. Il reste le programme de référence de l'aménagement du quartier et fera l'objet d'une réévaluation dans le cadre du «contrat de ville» qui sera signé entre la Communauté urbaine et l'Etat pour la période du XIe plan.

Un chef de projet agit sur le terrain depuis quatre ans et les opérations suivantes ont été réalisées ou sont en cours :

- réhabilitation du parc social de CUS-Habitat et de l'Habitation moderne entièrement effectuée en 1994, y compris les espaces extérieurs ;
  - intervention sur la voirie en termes de sécurité notamment devant les équipements scolaires ou pour intégrer des parkings ;
  - réalisation du réaménagement d'une place publique au nord du quartier avec implantation d'équipements publics (bibliothèque, médiathèque et mairie de quartier) et privés (commerces) : livraison fin 1994 ;
  - réalisation de la zone artisanale de la Klebsau (liaison douce entre les cités et le vieux Neuhof) : livraison fin 1995 ;
  - réalisation de la Maison de l'insertion professionnelle et du développement économique, équipement d'agglomération : fin 1994.
- 

### **Les fronts de Neudorf et la place de l'Etoile**

*Michel Messelis<sup>1</sup>*

*en collaboration avec Viviane Claude<sup>2</sup>*

«Front» : référence maritime qui fait songer à ces stations balnéaires de la fin du XIXe siècle ? Référence militaire qui fait songer à la querelle ancestrale entre ville et faubourg ?

En fait, «fronts de Neudorf» est le nom de baptême, apparu en 1973, d'un projet d'urbanisme à réaliser, en limite nord du quartier de Neudorf, à un jet de pierre de la partie sud du centre-ville de Strasbourg. Ce territoire à l'image dégradée n'est, en réalité, que le glacis du front sud des fortifications de Strasbourg, inondable depuis Vauban et traversé depuis le milieu du XIXe siècle par le canal de jonction entre le canal du Rhône au Rhin et le Rhin. C'est ce canal qui offrira la référence maritime ou fluviale.

---

1. Responsable du département Génie urbain de l'ADEUS.

2. Maître de conférences à l'ENSAIS.

En 1973, le projet n'existe pas, mais des références en fixent le but construire en continuité avec Neudorf un front urbain, face au centre, mettant en valeur le plan d'eau. A partir de là, une longue série d'études tentera d'en définir des images possibles en le fragmentant pour découvrir et évaluer ce territoire mal connu. Le SDAU vient en effet d'être approuvé en conseil d'Etat. Il faut passer du schéma directeur au 1/50 000 au plan d'occupation des sols au 1/2 000.

Le conseil de la Communauté urbaine approuve une demande de mise à l'étude d'un plan d'occupation des sols partiel sur les fronts de Neudorf. Deux raisons sont évoquées pour justifier à la fois de l'urgence et du périmètre : d'une part, la construction à court terme du centre administratif de la Communauté urbaine de Strasbourg et, d'autre part, l'étude du contournement routier sud qui doit permettre de poursuivre la mise en place du «périphérique» strasbourgeois. Ces deux éléments vont être déterminants dans la suite le centre administratif construit en 1976 parce qu'il va marquer très fortement le site, à la fois par son architecture et par le symbole qu'il représente, et le contournement sud, parce qu'on l'attend jusqu'en 1987-1988 et que sa mise au point technique et son financement seront l'objet de discussions longues et difficiles.

### ***Les attendus***

Le périmètre du POS partiel de 1973 reprenant la délimitation mise en place par la loi de 1922 de déclassement du glacis de l'enceinte de Strasbourg, la première caractéristique des études sur les fronts de Neudorf est que ce document d'urbanisme doit s'établir sur un territoire qui s'allonge entre, au nord, le canal de jonction et, au sud, une limite urbaine un peu floue - l'arrière d'un faubourg. Pour préciser la destination des sols, il faut simuler l'aménagement urbain. Ce sera l'objectif permanent de tous les travaux qui se feront sur ce site et il restera fondamentalement technique.

Deuxième caractéristique des études sur les fronts de Neudorf, le plan directeur d'urbanisme de P. Vivien, en 1963, avait lancé l'idée d'une extension des «fonctions de service public et de bureaux» depuis le centre jusqu'à Neudorf, s'appuyant sur la place de l'Etoile. Une «zone de rénovation urbaine» devait être le support de cette extension. C'est sur cette base qu'est lancée l'idée de la construction du centre administratif de la Communauté urbaine, place de l'Etoile. Cette prise de parti s'appuie en outre sur le nouveau «transport collectif en site propre» que le schéma directeur vient d'inventer.

Enfin, troisième caractéristique des études sur les fronts de Neudorf, le rôle de porte sud de la ville, joué successivement par les places d'Austerlitz (Metzgertor) et de la Bourse dont hérite la place de l'Etoile, sera tout au long de la période une constante de programme à respecter.

On le voit, selon la manière dont la question est posée, les attendus du projet vont imposer à la réflexion quelques paradoxes, au moins apparents : comment être porte de ville et, en même temps, jonction entre centre et faubourg et comment faire les fronts de Neudorf, c'est-à-dire terminer Neudorf, quand le processus de fabrication lui-même sépare le front - la tête - du corps ?

### ***Contournement sud et place de l'Etoile : carrefour ou échangeur ?***

Le projet s'élabore par étapes successives, rythmées par celles que franchit le projet de contournement sud. Et, au moins jusqu'en 1978 quand le tracé est fixé, les projets de contournement sud et des fronts de Neudorf ne sont pas disjoints. Mais après le tracé vient le dimensionnement et, avec le dimensionnement, la question des rôles de la voie et de leur hiérarchie. Car le contournement sud est simultanément arc de «périphérique» et élément d'une liaison à grande distance de Paris à Munich et, selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre,

la voie ne se conçoit ni ne se dimensionne de la même manière. D'un côté la collectivité, de l'autre l'Etat avec, en filigrane, le souci pour l'un des partenaires de ne pas financer les besoins spécifiques de l'autre. Dans de telles négociations, surtout quand le territoire où se développe le projet n'a pas de consistance urbaine, le développement à venir et ses enjeux d'urbanité n'existent pas ou guère.



Ce premier processus fixe le tracé du contournement sud. Au nord du Schluthfeld, il se superpose à la gare basse de Neudorf (elle-même transférée gare haute) puis, entre les routes de la porte de l'Hôpital et de Colmar, s'insère - on n'ose écrire s'insinue - entre le centre administratif de la Communauté urbaine et «l'îlot de Lombardie», pour «s'échanger» avec la multitude de voies qui aboutissent place de l'Etoile. Notons aussi que, dès les premières mises en forme du projet, une voirie souterraine relie la route du Rhin (route nationale 4) et le contournement sud.

La mise au point du dispositif place de l'Etoile est longue car la réflexion sur l'aménagement de cette place est difficile et ce d'autant plus qu'il faut inventer et le programme et sa mise en forme. A cette difficulté s'ajoute le fait que l'étude est confiée à la fois au service de l'urbanisme de la Communauté urbaine et à l'Agence d'urbanisme.

Les divergences sont nombreuses. Elles portent sur deux points : la mise en forme de la voie et le rapport de l'urbanisation à la voie. Finalement ce sont les services de l'Etat qui, en 1984, formulent la proposition définitive de voirie sur la place de l'Etoile, proposition qui apparaît séduisante car, par rapport aux solutions précédentes, elle découpe moins le territoire et consomme moins de sol. Aujourd'hui - les résultats du concours organisé pour l'aménagement de la place de l'Etoile et de ses abords et le projet de Vittorio Gregotti le confirment -, cette solution se révèle peu praticable.

### ***La jonction contournement sud-route du Rhin : nouvelle voie, nouveau territoire***

Revenons à la jonction contournement sud-route du Rhin. Proposée d'emblée en souterrain, car c'est un moyen d'affirmer la prééminence de la longue distance sur le local, elle simplifie le gigantesque carrefour de l'Etoile (échange de neuf voies si l'on y inclut la route de la porte de l'Hôpital). Par contre, elle remet en cause le symbole de la porte où convergent les routes (du Rhin, du Polygone, de Colmar, de la porte de l'Hôpital). Le contournement sud n'y est pas qu'une route de plus, il passe et permet d'ignorer la porte et, finalement, cette liaison souterraine pose la question du devenir de la route du Rhin et donc des terrains qui la bordent.

L'enjeu des fronts de Neudorf devient alors plus tangible. Les études, qui s'étaient concentrées jusque-là sur la place de l'Etoile ou ses abords immédiats, portent désormais sur l'ensemble du périmètre, du canal du Rhône au Rhin à l'ouest, au bassin Vauban à l'est. Le projet de voirie donne la mesure réelle du site. Il est désormais plus autonome, plus disjoint de Neudorf, et de plus en plus polarisé par la place de l'Etoile.

### ***Développement urbain et grande voirie : hiérarchies et projet sur la ville***

Les attitudes à l'égard de ce morcellement urbain sont différentes dans les deux propositions : d'un côté le projet s'arrête net sur la voie, de l'autre il la franchit, tente des continuités au moins formelles avec Neudorf au sud et cherche des liaisons avec l'Esplanade au nord. Les attitudes par rapport à l'espace public et à son rôle dans la structuration urbaine sont également opposées d'un côté, l'espace public résulte de l'assemblage des formes architecturales, de l'autre il les engendre. Ces conceptions divergentes de la ville révèlent aussi des manières différentes de la réaliser et d'assumer les responsabilités qui reviennent à la collectivité. L'enjeu initial était pourtant bien là car, selon le mode opératoire que l'on souhaite privilégier, le plan d'occupation des sols ne définit pas de la même manière le droit des sols, la trame viaire, l'aspect architectural ou encore la proportion d'espace vert.

En 1982, apparaît un élément nouveau qui dote la démarche d'une autre signification : il s'agit de décentraliser à Strasbourg des parties de l'exposition universelle qui doit se tenir à Paris en 1989. L'échelle de la réflexion change, la dimension nationale ou européenne réapparaît, l'échéance du projet se transforme. Partant de l'idée d'un «musée de l'idée européenne», c'est à une maison européenne des sciences et de la culture que l'on arrive. Presque tous les éléments d'un projet urbain sont alors réunis : ambition politique pouvant être partagée par tous, vision de l'avenir, échéance de réalisation, équipes techniques motivées. Ne manque peut-être que la confiance en soi.

On arrive ainsi, à fin 1982, à deux projets d'ensemble sur les fronts de Neudorf, approfondis sur la place de l'Etoile, et esquissant des partis d'aménagement sur les autres segments du site : Heyritz, îlot de Lombardie, bassin d'Austerlitz, bassin Dusuzeau. Ces deux projets sont présentés au public début 1983. Les divergences entre ces deux propositions sont tellement profondes que le choix devient impossible.

Mais rapidement les données évoluent : l'exposition universelle est abandonnée, l'équipe municipale change, l'échéance de réalisation du contournement sud, pour cause de difficulté de financement, s'éloigne. En 1984, une ultime évaluation des possibilités d'aménagement de la place de l'Etoile ouvertes par le projet de voirie nouvellement formulé a lieu, qui conduit à quelques adaptations de détail du projet. Elle clôturera ce cycle d'études.

### ***Voie et ville changement d'échelle, découpages, rythmes***

A partir de 1987, une autre démarche s'amorce, qui s'appuie sur le programme «Voie et Ville» lancé par le ministère de l'Équipement. La route en est le prétexte principal, l'aménagement coordonné des territoires traversés la finalité. Dès lors, c'est un autre territoire qui sera concerné, celui de la route du Rhin, du pont de l'Europe à la place de l'Etoile, même s'il est évident, pour quelques professionnels au moins, que Strasbourg (son agglomération) commence là où la cathédrale apparaît dans le champ de vision de l'automobiliste, c'est-à-dire à Kehl, juste à la descente du pont sur la Kinzig.

Cette nouvelle dimension du territoire, physique mais aussi politique, sera celle de la consultation internationale d'idées lancée en 1990 conjointement par la Communauté urbaine de Strasbourg et la ville de Kehl. La consultation n'inclut pas la partie ouest des fronts de Neudorf ni la place de l'Etoile. Le contournement sud étant réalisé et le tramway programmé pour 1994, un projet opérationnel pour la place de l'Etoile devient une impérieuse nécessité. La Communauté urbaine confie à la SERS, en 1991, l'organisation d'une consultation restreinte en vue de choisir un urbaniste en chef pour l'opération : V. Gregotti est retenu et chargé de la mise au point de la composition urbaine de la place de l'Etoile.

Le programme sur la base duquel il formulera son projet est classique : bureaux de haut niveau (World Trade Center), centre commercial important, habitat et équipements. Il

reprend l'essentiel des idées lancées auparavant : faire de la place de l'Etoile une articulation forte entre le centre de Strasbourg, que la piétonnisation de la rue d'Austerlitz vient de «tirer» vers le sud, et Neudorf.

Ce programme proposé par V. Grégotti pour des bâtiments de gabarit moyen, d'allure massive, répond en le réactualisant dans son aspect au bâti de la place de-Lattre-de-Tassigny. Il résout en cela assez efficacement la question de la jonction entre le centre et Neudorf. Mais ce projet ne peut pas traiter seul la question du front, ni dans sa dimension initiale, ni dans sa nouvelle définition.

La réponse à cette question ne pourra être fournie que par la mise au point d'une politique d'aménagement du territoire traversé par la route du Rhin. Et il s'agit bien d'une politique, car l'horizon d'une transformation complète de ce territoire ne peut qu'être lointaine. En conséquence, un projet formel - si parfait fût-il - ne suffirait pas. Il aura besoin d'être accompagné de stratégies d'aménagement, à la fois précises et souples pour «tenir» jusqu'au moment où la transformation sera irréversible. Ce devrait être l'objet d'un plan directeur, élaboré conjointement avec la ville de Kehl.

En effet, la consultation internationale sur l'aménagement du secteur rhénan et de l'axe est-ouest (route nationale 4 et autoroute B28, communément appelée Strasbourg-Kehl) a conduit en 1991 à proposer de poursuivre l'élaboration d'un projet sur le secteur avec l'aide de deux équipes retenues parmi cinq candidates : Seura (France-Allemagne) et Steg (Allemagne). Un projet de plan directeur devrait être conçu en 1994.

Le nouveau découpage du territoire ainsi produit renvoie au rang des fictions urbanistiques le vocable des fronts de Neudorf; il révèle aussi les rythmes de l'évolution et de la conception urbaine :

- En 1900-1910, le glacis perd son utilité militaire avec le déplacement de la ligne de fortification au sud de Neudorf.
- En 1922, la loi donne au glacis un statut juridique particulier.
- En 1932, la ville de Strasbourg projette une transformation de ce territoire dans une perspective d'urbanisation intégrale et jette sur le plan un premier jalon : la place de l'Etoile et une trame viaire très composée sur le Heyritz.
- En 1976 le centre administratif de la Communauté urbaine révèle le vide urbain qui lui fait face et pose la question de son devenir. La planification crée une grande liaison autoroutière est-ouest qui va, par les problèmes que posent son tracé, son dimensionnement, son rapport à ce qui l'entoure, progressivement révéler le territoire. Elle risque d'en jaloner la transformation au rythme de sa propre création.
- En 1992, le contournement sud est inauguré. La partie ouest de ce que furent les fronts de Neudorf redevient le Heyritz et la place de l'Etoile.
- En 1993, la «mise aux normes» de la route du Rhin que l'Etat souhaite entreprendre («liaison assurant la continuité du réseau autoroutier») ne peut que réenclencher un nouveau cycle de réflexion.

Toutefois, le contexte a changé : l'Etat n'a plus autant de ressources à consacrer au réseau routier, la collectivité locale, depuis la décentralisation, a pris la mesure de ses possibilités et de ses obligations dans la maîtrise du développement urbain. Plus spécifiquement, le rôle européen de Strasbourg est mieux assis ; le territoire concerné plus étendu est, au coeur de l'agglomération, le principal enjeu spatial ; la connexion avec Kehl et l'Ortenau Kreis ne peut se contenter d'être fonctionnelle et doit se traduire par une continuité d'aménagement. En 1990, le programme de la consultation prend acte de ces évolutions. Il consacre aussi le rôle éminent de la route ou de sa transformation dans l'évolution de la ville. Mais est-ce bien une nouveauté ?



### 3. Les enjeux permanents

#### 1945-1993 : du réseau de voirie au plan de déplacements urbains

*Michel Messelis*

A la Libération, la question qui se posait était la reconstruction des ouvrages démolis. En 1993, le réseau de tramway et de nouvelles voies routières de contournement de l'agglomération sont au centre du débat. Dans l'intervalle, le rôle du réseau de voirie dans la ville a considérablement évolué. Le développement de l'automobile est passé par là : les multiples services qu'elle rend, les excès auxquels elle conduit, les limites qu'elle a fait découvrir. Les protagonistes de ces transformations successives auront été essentiellement l'Etat et la ville de Strasbourg, puis la Communauté urbaine de Strasbourg. Se succèdent ainsi des phases où l'un de ces acteurs est prééminent et des phases où ils agissent ensemble.

#### *Réseau de voirie, réseau de ville : jusqu'à la première autoroute en 1965*

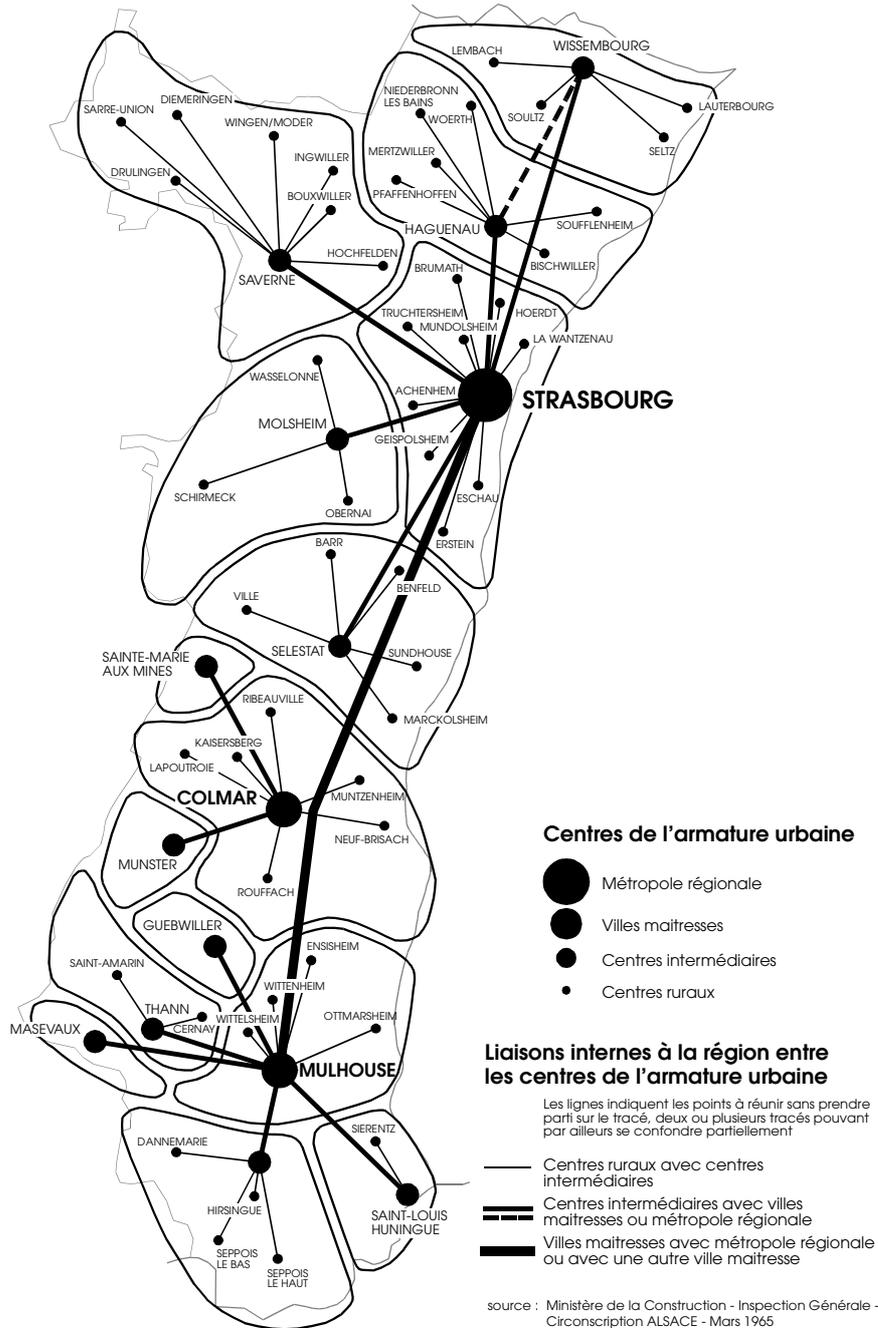
La tâche prioritaire consiste à reconstruire les ouvrages détruits pendant la guerre. Pour l'essentiel, ils le seront à leur emplacement initial, mais l'opportunité de les implanter sur d'autres sites étant ouverte, certains d'entre eux sont déplacés. Le réseau urbain, quasi strictement radial, sera ainsi transformé en un réseau plus maillé, plus souple et plus propice au développement urbain, auquel il faut simultanément faire face.

La logique du développement du réseau qui fonctionne alors est directement héritière des façons de faire de la fin du XIXe siècle. On peut y voir l'influence lointaine de Haussmann ou de Stübgen. Le dimensionnement du réseau résulte à la fois de considérations urbanistiques (prospect, desserte, structure urbaine), esthétiques (perspective), et de considérations sur les flux (influence et nature des flux à écouler).

La référence qui sert à cette étape de développement - d'achèvement ? - du réseau est le plan de 1932, dit plan Laforgue. Parmi les éléments marquants des réalisations de cette période, on note les rues de Hochfelden, d'Orbey, de Ribeauvillé, l'avenue Herrenschmidt, les ponts d'Anvers, de la Dordogne et, en fin de période, le viaduc Winston Churchill.

La structure du réseau de voirie ne se modifie pas. Les éléments de réseau qui viennent en augmenter la longueur sont directement produits par l'urbanisation comme à la Canardière à la Meinau ou encore à la cité de l'Ill à la Robertsau. Toutefois, l'usage change. Dans un premier temps les autobus remplacent le tramway, dont la dernière ligne a été fermée en 1960. Peu après, apparaissent les prémices des tendances des périodes suivantes. En 1963-1964, on met en oeuvre le premier plan de circulation avec la mise en sens unique des axes de traversée du centre-ville. La place Kléber devient ainsi le centre d'un réseau à sens unique et, de ce fait, le lieu réputé le plus accessible de l'agglomération. On y construit en 1965-1966 le premier parking souterrain de Strasbourg, d'une capacité totale de 400 places dont 200 seront amodiées.

**ARMATURE URBAINE  
ET DELIMITATION DES SECTEURS SOCIO-ECONOMIQUES  
Circonscription d'Action Régionale ALSACE**



Durant toute cette période, l'action est menée exclusivement ou quasi exclusivement par la ville de Strasbourg et ses services. L'Etat n'est pas présent. Il prépare la mise en oeuvre de nouvelles infrastructures sur des logiques et pour des enjeux d'échelle nationale différents.

***Réseau de voirie, réseau national, réseau en site propre :  
la construction du réseau autoroutier strasbourgeois (1965-19 71)***

Le ministre de la Construction et des Travaux publics inaugure, à l'occasion de l'ouverture de la Foire européenne de septembre 1965, le premier tronçon de la pénétrante sud. L'Etat est le maître d'ouvrage de cette réalisation. Il en est le financeur principal. De 1965 à 1971, sont successivement mises en service la pénétrante sud - avec ses deux branches vers Colmar et vers Schirmeck -, la pénétrante nord en direction de Brumath et la rocade ouest qui les joint. S'y ajoute la pénétrante ouest qui, dans un premier temps, ne dessert que l'opération de HautePierre, autoroute «plus large que longue» (*Dernières Nouvelles d'Alsace*).

La logique de ces opérations d'infrastructures est surtout une logique de déviation. La pénétrante sud double les routes nationales 392 et 83 dans leur tracé urbain. La pénétrante nord double la route nationale 63 au nord de Strasbourg. Ces voies sont celles dont le trafic est le plus important et dont on peut prévoir, à court terme, la saturation. La rocade ouest, dans cette optique, est au moins autant un élément de nouvelle desserte du centre-ville que de continuité du réseau national. D'ailleurs, aujourd'hui, le transit sur le «périphérique» strasbourgeois ne représente que 5 à 6 % du trafic total.

Ces pénétrantes et cette rocade, dont on remarquera au passage que leur nom de baptême est, de fait, une référence à la ville, font partie d'un réseau national d'autoroutes. La mise en oeuvre de ce réseau est la conséquence logique d'une politique de développement économique mise en place dès 1945, faisant de l'industrie automobile une branche dominante de l'économie sur laquelle est fondée une part essentielle du développement économique national.

La prise en compte de la grande échelle et de la continuité du territoire national peut également être mise en évidence *a contrario*. En effet, la route nationale 68 - la route des Rieds -, de Lauterbourg à Strasbourg, puis de Strasbourg à Marckolsheim, enfin, au-delà, Colmar, n'est pas concernée par ce premier développement du réseau autoroutier. De même, la continuité entre réseaux français et allemand, si elle est évoquée, ne fait pas partie des préoccupations immédiates et la partie est de la route nationale 4 (la route du Rhin) ne sera réellement prise en charge que dans les phases ultérieures.

Les tracés de ces infrastructures nouvelles ont été mis au point entre 1955 et 1960 au moment de l'élaboration du plan du groupement d'urbanisme. Pour la plupart d'entre eux, ils reprennent, en les adaptant aux techniques routières contemporaines, des tracés déjà mis en évidence dans les documents de planification antérieurs. Ces tracés sont stables et, quand ils se réalisent, ne se modifient que de manière marginale.

Dans cet ensemble, la pénétrante ouest, dans la mesure où elle s'arrête dans un premier temps à HautePierre, est le «mouton noir» du troupeau. Elle procède en effet d'une logique de développement urbain et non d'intégration territoriale à l'échelle nationale. Peu importe qu'il s'agisse là d'un tracé de remplacement de la route nationale 4 dont on n'a jamais pu trouver la continuité jusqu'à Saverne. Cette voie représente à Strasbourg une transition dans la conception du réseau de voirie à l'échelle de l'agglomération. Son rôle est explicitement urbain. Elle sera suivie, plus tard, d'autres réalisations du même type : la rocade nord, le contournement sud, la pénétrante des Halles, dont les rôles urbains sont clairement prééminents sur le rôle national.

La mise en place de ce nouveau type de réseau en site propre, sans relation directe avec son environnement, génère ou influence le développement de l'urbanisation strasbourgeoise. A HautePierre, la référence est explicite, et on reste dans l'héritage du réseau viaire comme réseau fondateur de la ville dont seule la mise en forme est renouvelée. Pour la pénétrante sud, sa mise en service a pour effet direct de dégager de leur trafic à longue distance les routes de Lyon et de Schirmeck. Apparaît alors une capacité de trafic nouvelle dont peut se saisir tout acteur du développement urbain. C'est ainsi que le secteur sud-ouest de l'agglomération (Montagne-Verte, Lingolsheim, Ostwald) s'urbanise rapidement à partir de 1965 et, en dix ans, la route de Schirmeck retrouve son trafic initial. A Illkirch, les effets sont sans doute moins violents, mais de plus longue durée.

### *L'automobile face à la ville : l'arbitrage du tramway (1970-1975)*

La loi d'orientation foncière de 1967 marque le début d'une grande étape de planification placée dans des perspectives de développement énoncées par l'Etat. Il s'agit, en gros, de prévoir des agglomérations dont la population aura doublé et dans lesquelles les activités se seront renforcées et, dans le cas strasbourgeois, dans le domaine des industries pétrolières et chimiques. Outre les outils qu'elle met en place, dont les agences d'urbanisme, elle prévoit des moyens techniques. Dans le domaine des infrastructures de transport, ceux-ci sont de deux types : des modèles de trafic et des modèles de réseau.

Les modèles de trafic sont importés des Etats-Unis où ils ont été mis au point à l'initiative des grands constructeurs automobiles. Adaptés aux problématiques françaises et européennes, ils sont implantés à partir du SETRA (Service d'études techniques des routes et autoroutes) grâce au développement rapide des capacités de calcul. Ces modèles de trafic permettent la prise en charge de ce qu'il faut bien considérer comme un indicateur de niveau de vie, à savoir la mobilité des citadins. Ils obligent à la mise en oeuvre, dès la conception, d'un principe général de séparation des flux de déplacements en fonction des modes de transports utilisés, des motifs ou de la longueur du déplacement.

Pour les modèles de réseau, on retrouve le principe général de séparation des flux qui permet, entre autres, de calibrer les réseaux futurs par rapport aux besoins estimés. On voit ainsi apparaître - ou se confirmer - un vocabulaire désignant les routes par leur fonction: rocade, radiale, contournement, pénétrante (les mêmes pénétrantes, quand il s'agit du réseau national d'autoroutes, s'appelant d'ailleurs «autoroutes de dégagement»).

Ces modèles font tous référence, d'une manière ou d'une autre, à l'hydraulique, et le maître mot devient très vite «fluidité». Ils permettent également d'intégrer les réseaux en place, qu'ils soient ou non déjà utilisés de manière intensive, en calculant le «débit» possible par rapport à l'emprise disponible. Du point de vue des tracés, l'allure de ces réseaux est proche de la partie centrale des toiles d'araignée, dans lesquelles se succèdent, partant du centre, des anneaux plus ou moins complets portés par des rayons. A cette époque, les références sont suisses ou allemandes, dans la mesure où, dans ces deux pays, le développement de réseaux rapides d'agglomération est largement en avance sur ce qui se passe en France.

La mise en oeuvre de ces procédures de schémas directeurs se fait sous l'autorité de l'Etat. La Communauté urbaine de Strasbourg, récemment créée, est l'autre protagoniste principal de ces travaux. L'Agence d'urbanisme, mise en place conjointement par l'Etat et la Communauté urbaine, en est la cheville ouvrière. L'Etat est présent à la fois par ses services locaux et par ses bureaux d'études centraux. En effet, Strasbourg est un lieu d'évaluation et de mise au point des procédures d'études d'infrastructures. Sont ainsi expérimentées les différentes parties des modèles évoqués ci-dessus, mises en évidence les hypothèses qui

les sous-tendent, et ajustés les paramètres qui les caractérisent. Cette relation directe entre services d'études locaux et services d'études nationaux donne aux résultats obtenus une forte crédibilité.

L'élaboration du schéma directeur intègre tous les acquis des travaux antérieurs, en particulier ceux du plan du groupement d'urbanisme et ceux du plan d'urbanisme directeur (Vivien), surtout en ce qui concerne les infrastructures et la voirie. Sont également intégrés de nouveaux objectifs, dont celui d'un maillage du réseau paraît être le principal - cette notion de maillage dépassant, pour les concepteurs de l'époque, la notion de maille de réseau, pour s'élargir à celle d'unité territoriale dans laquelle on trouve les équipements de proximité.

L'objet n'est pas ici de décrire l'aménagement à long terme finalement retenu. Du processus d'étude et d'évaluation des réseaux de transport, on peut retenir essentiellement l'apparition - inattendue à l'époque - d'un facteur de calibrage du développement urbain par les infrastructures. En effet, si l'on parvient à mettre au point des réseaux de voirie correspondant aux besoins évalués, on ne parvient pas à répondre aux demandes nouvelles de stationnement dans la partie centrale de l'agglomération. La quantité de voitures à garer, qui dépend de ce que le centre contient d'habitants ou d'emplois, par la place qu'elles occupent, devient incompatible avec le contenu même du centre. Dès cette époque, en effet, le patrimoine bâti - historique ou non - du centre est considéré comme intangible. Ce principe limite l'extension de la capacité d'accueil à une valorisation des espaces publics sous lesquels on pourra construire de nouvelles places de stationnement ou à l'insertion de places excédant les besoins propres d'opérations d'aménagement de grande ampleur. C'est dire si le nombre de places nouvelles que l'on peut créer est faible. C'est dire, en même temps, que si l'on souhaite conserver au centre un rôle prééminent dans l'agglomération, il faut trouver autre chose que l'automobile pour le desservir. De là viennent les premières idées d'un transport collectif en site propre. Le principe en sera inscrit au schéma directeur. Après études préalables d'évaluation et l'initiative de l'Etat, en 1975, de relancer en France une industrie du tramway, ce transport collectif en site propre prendra la forme d'un tramway.

### ***Automobile et tramway au service d'un projet urbain : le dossier d'agglomération (1975)***

L'Etat lance, dès 1973, un processus de programmation, car les réseaux inscrits aux schémas directeurs des grandes villes françaises ont des longueurs impressionnantes. Il faut donc détecter les urgences, découper ces grands réseaux et mettre en route les processus d'étude et de financement. Ce seront les objectifs des «dossiers d'agglomération».

La circulaire du 25 juillet 1973 qui les définit fixe l'horizon de la programmation à dix ans, soit les sixième et septième plans. Elle en délimite également le territoire, à savoir les agglomérations INSEE. A Strasbourg, on déroge à la circulaire sur deux points : d'une part, le territoire est élargi à la Communauté urbaine de Strasbourg et, d'autre part, l'exercice de programmation est global, c'est-à-dire qu'il articule développement des réseaux de transport et développement urbain. La configuration d'étude et d'élaboration de ce dossier d'agglomération est proche de celle qui, dans les faits, avait fonctionné pour le schéma directeur.

Les résultats acquis à la fin du dossier d'agglomération sont de deux ordres : d'un côté, les opérations de développement urbain (habitat, activités) et, de l'autre, la description d'un programme transport portant à la fois sur la création d'infrastructures et sur les modalités de leur exploitation. Sont ainsi programmés la pénétrante des Halles, le contournement sud, la rocade nord, l'échangeur d'Ostwald, la rocade sud - dont le tracé se faufile entre le Baggersee et la forêt pour franchir le Rhin en direction de la B28 allemande -, l'élargissement de la pénétrante sud, deux lignes de tramway et un plan d'organisation des transports pour le centre de l'agglomération. Ce plan est l'une des premières approches qui se fait de la desserte des zones

centrales par tous les modes de transport et dans lequel apparaît un projet de piétonnisation directement relié à des objectifs de développement et de valorisation du centre.

Le dossier d'agglomération sera globalement «pris en considération» par le conseil de Communauté urbaine de Strasbourg le 22 décembre 1975.

### ***1976-1989 : un projet tronqué***

Durant cette période, l'essentiel des projets inscrits au dossier d'agglomération se réalise ou se décide. S'y ajoute la mise en oeuvre d'une politique de développement de pistes ou bandes cyclables, d'abord en périphérie, au centre ensuite. Pour peu spectaculaires que soient ces infrastructures, leur mise en place oblige tous ceux qui sont en charge de construire, d'entretenir et de décider de l'utilisation de la voie à s'interroger sur la façon de traiter un mode de transport fragile. La question de la sécurité des deux-roues conduit de fait à envisager des restrictions à la consommation de la chaussée par l'automobile.

La durée de mise en oeuvre du programme est pratiquement deux fois plus longue que prévu, mais là n'est sans doute pas le point le plus important. Ce qui est caractéristique de la période est plutôt l'ordre dans lequel toutes ces opérations se construisent et les rythmes auxquels leur mise en service est soumise.

De 1976 à 1990, se réalisent la pénétrante des Halles, la rocade nord prolongée par une liaison avec la route de Lauterbourg, l'élargissement à trois voies de la pénétrante sud, le prolongement de la pénétrante ouest jusqu'à la route nationale 4 et l'échangeur d'Ostwald. Cette opération - «échangeur d'Ostwald» en 1975, «échangeur d'Illkirch» en 1986, prolongée par la déviation de la route de Marckolsheim (route départementale 468) - est singulière à plus d'un titre le maître d'ouvrage, d'abord, n'est ni l'Etat, ni la Communauté urbaine, mais le département du Bas-Rhin, déjà intervenu pour la liaison entre la pénétrante sud et l'aéroport d'Entzheim. La localisation, ensuite, n'est plus centrale, mais périphérique ; elle n'en prolonge pas moins la logique de valorisation de l'axe autoroutier existant qui présidait aux réalisations précédentes. Support majeur du Parc d'innovation d'Illkirch, elle reste dans la tradition du réseau de voirie comme réseau fondateur du développement urbain nouveau. Par ailleurs, l'opération reprend, jusqu'à la forêt du Neuhof, un tracé inscrit au schéma directeur qui rejoignait la route fédérale 28 en Allemagne après avoir traversé le Neuhof, le port, et longé les quartiers sud de Kehl. Ce projet avait dû être abandonné, la population des quartiers concernés, à Kehl d'abord, puis à Strasbourg, refusant l'intrusion de voies de grande importance. Enfin, toujours concernant le réseau de voirie rapide, la rocade sud se déplace plus au sud, sur un tracé inscrit au schéma directeur à la limite de l'agglomération. Une première tranche de cette voie est aujourd'hui en travaux.

Dans la même période, au centre, le programme inscrit au dossier d'agglomération se réalise partiellement : des parkings se construisent (Gutenberg, Halles, Broglie puis Austerlitz), un plan de circulation performant se met en place qui, en exploitant des «réserves de capacité» non sollicitées, permet d'atteindre des niveaux de service (fluidité, vitesse) très élevés. Le SIRAC, système intégré de régulation automatique de la circulation, sera l'outil de ces augmentations de performance du réseau viaire. Enfin, une partie importante du centre historique devient piétonnière : quartiers de la Cathédrale et de la Petite-France.

En fait, de l'ensemble programmé au dossier d'agglomération, seules les mesures concernant l'hypercentre ne se réalisent pas : rupture du transit, boucles de desserte du parking, piétonnisation des places et artères principales, enfin tramway. Plusieurs hypothèses - qu'il faudrait pouvoir vérifier - peuvent expliquer cette scission d'un programme auquel la collectivité a donné son aval en 1975.

En premier lieu, vient peut-être la défaillance de l'Etat. En effet, dès l'achèvement du dossier d'agglomération, celui-ci remet en cause les programmations financières, qu'elles soient conformes ou non aux recommandations qu'il avait données. Peu importent les raisons évoquées. Les conséquences sont que la programmation elle-même est remise en cause, en particulier dans son échéancier et que, pour résoudre les difficultés de circulation réelles ou prévisibles, un effort sans précédent d'exploitation des réseaux de voirie est entrepris. Les gains sont spectaculaires, les conséquences lourdes : le réseau de voirie comme outil de circulation, surtout dans ses parties centrales, se sacralise et les limites de cette politique commencent très vite à se dessiner.

Ensuite, peut être évoqué l'impact de l'opération de la place des Halles, pour laquelle seront construits une pénétrante et le plus grand ensemble de parkings de l'agglomération. Que ni les parkings, ni la pénétrante ne soient à l'usage exclusif du centre commercial, que leurs fonctions de desserte de l'ensemble du centre soient mises en avant, rien n'y fera. Cette opération, cumulée avec l'évolution des structures de distribution commerciale et le développement des grandes surfaces périphériques, provoque une réaction de blocage du commerce central qui, avec le temps, se durcira. Il faut maintenir l'accès automobile direct et, à tout projet de modification du dispositif en place, est opposée l'exigence de la construction de parkings - dont on sait depuis longtemps qu'elle n'est pas possible - et la permanence du défilé automobile. Le tramway y succombera, que le Val remplacera.

Autre cause, plus technique peut-être : l'ensemble du dispositif décrit au dossier d'agglomération repose, s'agissant du centre, sur le contournement sud, qui permet de raccorder les dernières grandes radiales au réseau rapide. Son existence permet d'offrir un itinéraire alternatif à la traversée du centre. Or, c'est la dernière opération qui se réalise. Sa construction ne démarre qu'en 1986-1987, et sa mise en service se fera en deux temps, octobre 1990 et janvier 1992. En matière de circulation, on n'expérimente pas ; et à partir du moment où le contournement sud était posé en préalable technique, il était impossible de s'en abstraire. Erreur de conception dans la programmation, excès de rigidité ou de déterminisme, réduction trop forte de la ville à un modèle ou une machine ?

Le faisceau de contraintes sociales, techniques et politiques qui se forme interdit la réalisation complète du projet initial et oblige à en abandonner certains éléments, ou du moins à les désolidariser les uns des autres. Le passage du tramway au Val en est sans doute l'illustration la plus claire. L'idée d'un renforcement de l'accès au centre n'est en fait pas contredite, mais les conditions proposées pour le concrétiser le sont. La surface, le sol de la ville sont à l'automobile. Passer sous la ville est alors un moyen de contourner l'obstacle. Le tramway va ainsi passer le centre d'abord en tunnel court, puis un peu plus long pour, au stade final, n'y plus paraître. Echanger le tramway pour le Val offre alors la possibilité de mettre en oeuvre un service différent. De plus, on s'affranchit du préalable du contournement sud. Mais, en même temps, l'aménagement destiné au développement du centre, objectif final du dispositif inscrit au dossier d'agglomération, est évacué.

### ***Achèvement du projet : vers un nouvel équilibre entre la ville et ses transports ? (1989-1994)***

En 1989, le noeud de contraintes se défait et le processus de réalisation du projet original redémarre. La qualité initiale du projet peut l'expliquer. Cela ne suffit sans doute pas. La permanence - au moins partielle - des enjeux auxquels l'agglomération est confrontée peut en fournir une autre explication. Mais, si le projet redémarre, il se transforme aussi. Le plan d'organisation des transports devient plan de déplacements urbains. On passe de l'infrastructure au service qu'elle rend et, de ce fait, les autres usages de la voie,

rue ou boulevard, ont à nouveau droit à l'existence. On passe aussi de la juxtaposition des sites propres (pour les voitures, pour le transport collectif, pour les deux-roues, pour les piétons) à une utilisation plus souple mais encore ordonnée de la voie. Les multiples dommages que l'automobile a causés - qui en effacent parfois tous les services rendus - l'ont obligée à s'assagir sous peine d'exclusion. Enfin, garantir à tous l'indispensable accès au centre où l'espace est rare demande de privilégier les modes de transport les moins consommateurs d'espaces et de rechercher leur complémentarité. C'est dans cette optique que le réseau de bus se transforme et que son dessin s'adaptera en 1994 à la ligne de tramway. C'est dans cette optique également que les chaînons manquants du réseau deux-roues se réalisent.

Par ailleurs, l'une des dimensions du projet a changé : s'il s'agissait au départ de réaménager le centre en le rendant piétonnier, aujourd'hui, ce réaménagement s'étend à la totalité des 12 kilomètres de l'itinéraire de la ligne de tramway, de HautePierre à Illkirch-Graffenstaden. Entre 1975 et 1989, est en effet apparue la nécessité de rendre à la ville un visage plus avenant, de lui donner à nouveau du charme.

Cela dépasse le cadre pourtant vaste de l'aménagement des emprises publiques utilisées pour le tramway. Il s'agit d'affermir la structure d'une agglomération dont la cohésion n'est, pas plus qu'ailleurs, évidente. Restaurer la place Kléber, réunir les morceaux épars du centre, aménager la place de la gare, dérouler un gazon sous le tramway à HautePierre, transformer la route de Colmar en avenue sont autant d'éléments d'un projet sur l'agglomération. Le tramway rapproche les quartiers entre eux, l'aménagement tente d'en affirmer la nécessaire identité ; les vingt-trois stations - dont dix-neuf identiques - et l'infrastructure en rappellent l'appartenance à une même entité. C'est ce cahier des charges qu'auront à satisfaire successivement les nouvelles lignes du réseau.

Ce changement d'échelle de l'aménagement à partir ou à l'occasion de la création d'un nouveau mode de transport est peut-être porteur d'une nouvelle manière d'aménager et de développer la ville. On constate qu'une fois encore le réseau et ses évolutions en sont le moteur. Le passage de la ligne au réseau de tramway, de la piste cyclable au réseau deux-roues et l'émergence des «zones 30 km/h», des cours urbaines, devraient en apporter une nouvelle vérification.

## **Le dossier Habitat**

*Charles Bachofen, Paul-André Gaide et Ghislaine Salvan-Soulet<sup>1</sup>*

La question du logement revient périodiquement au centre des gestions municipales, avec la mise en oeuvre de solutions originales marquées par l'héritage historique particulier à l'Alsace. Dès le début du siècle, des initiatives nombreuses sont prises par ou sous l'impulsion des municipalités pour remplir le rôle social d'accueil et d'hébergement des ouvriers et employés nécessiteux. Des fondations sont créées et la ville se retrouve propriétaire d'un important patrimoine social. Strasbourg a d'ailleurs, de longue date, joué un rôle de propriétaire foncier et immobilier qui en fait un acteur essentiel et un interlocuteur permanent des constructeurs privés et publics. A travers ses outils propres, la ville, puis la Communauté urbaine, se sont fortement impliquées dans les politiques de l'habitat (Office HLM, Habitation moderne, etc.).

---

1. Ghislaine Salvan-Soulet est directeur des études et de la programmation à la Communauté urbaine de Strasbourg.

La question de la politique de l'habitat émerge à nouveau dans les années 1975-1980, mobilisant administrations et élus jusqu'à constituer, dans les années quatre-vingt-dix, une des politiques prioritaires de la Communauté urbaine. L'implication des acteurs publics, l'ampleur des moyens engagés et l'innovation de la démarche conféreront à la politique de l'habitat de l'agglomération une valeur d'exemplarité nationale.

### ***Le dossier Habitat***

Evaluer les besoins en logement lors de la préparation des programmes de modernisation et d'équipement des Ve et VIe plans ne représentait pas de difficulté méthodologique particulière. En prolongeant les tendances démographiques et en faisant le recensement des opérations prévues par les offices publics d'HLM on considérait que l'on pouvait éponger, progressivement, les déficits antérieurs.

A partir de 1975, la situation se modifie. Plusieurs idées se font jour, bouleversant l'économie traditionnelle de la construction des logements en France : il devient possible de satisfaire les besoins quantitatifs ; une remise en ordre des structures de la production de logements (promotion et construction) s'avère nécessaire, notamment en ce qui concerne le secteur du logement social ; l'amélioration de la qualité passe par une concurrence entre tous les secteurs de la promotion ; l'amélioration du parc ancien devient une priorité... Plusieurs rapports (Barre, Nora, *Livre blanc des HLM...*) posent les principes d'une réforme qui se concrétise dans la loi du 3 janvier 1977 «portant réforme de l'aide au logement». La question se pose, dès lors, de l'évaluation des effets de cette loi sur la construction, de la relance et du choix des secteurs prioritaires et des localisations, des moyens d'intervention des collectivités locales dans le mouvement général. La Direction de la construction du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et la Communauté urbaine confient alors à l'Agence d'urbanisme l'élaboration d'un *dossier Habitat* qui doit préparer un «plan d'action locale en matière d'habitat». Pour l'Agence, de même que pour les élus et les services de la Communauté urbaine, c'est l'occasion de découvrir un monde jusqu'alors inconnu, peu transparent, et dont l'organisation se révèle très fragmentée : le monde de l'immobilier. Du financement à la programmation, la réalisation et la promotion, chacun définit ses façons de faire, souvent intuitives et inscrites dans des traditions.

Émerge également le constat d'une ignorance généralisée de la structure du parc existant, de son peuplement, de ses évolutions. La réhabilitation fait entrer le parc ancien de l'époque dans le processus de transformation de l'offre, renforcée par des procédures telles que les OPAH, et se traduit par une nette diminution des possibilités d'accueil des couches populaires dans les quartiers anciens, qui vont nourrir la demande de logements dans le parc HLM des périphéries.

D'une des premières démarches du *dossier Habitat* sera donc de mettre en évidence cette structure et les mutations dont elle est l'objet et d'évaluer, à partir de l'état de vétusté, de confort et des tendances au desserrement, les probabilités de réhabilitation et de mises aux normes à venir. Dans ce parc existant, l'offre de logement social proprement dit fait l'objet d'une réflexion particulière, étant donné son poids dans la structure et le fait que les nouveaux systèmes de financement perturbent complètement le lancement de nouvelles opérations.

La construction neuve est supposée jouer un rôle de régulateur face aux mutations du parc ancien. Entre 1970 et 1975, on construisait encore 4 250 logements par an dans la Communauté urbaine, dont environ 900 logements HLM. Cette production va décroître rapidement sans que, pour autant, l'équilibre entre l'offre et la demande se réalise. La promotion privée connaît un essor considérable en se partageant strictement le marché, tant dans les localisations que dans les types de produits.

Le *dossier Habitat* est pour l'Agence l'occasion de nouer des contacts avec les promoteurs, d'unifier les fichiers des demandeurs de logements sociaux (pour éviter notamment les doubles comptes), de dresser l'état des logements vacants avec l'aide des services de l'Electricité de Strasbourg, de suivre les mises en chantier et les réhabilitations et d'essayer, enfin, de mettre à jour les mécanismes et les articulations du système. Ce travail aboutit, en 1980, à la publication par l'Agence des premiers *Cahiers de l'observatoire du logement*.

Cependant, pour définir une politique de l'habitat au niveau de la Communauté urbaine, il faut pouvoir s'appuyer sur des élus qui s'y intéressent : or, les moyens d'intervention des collectivités locales sont réduits et le dossier n'est pas «porteur», politiquement parlant. La phase suivante du *dossier Habitat* consistera précisément à éveiller, à travers les commissions thématiques, l'intérêt des élus. Ce seront, dans un premier temps, les opérations de réhabilitation du parc social - en particulier au Neuhof- et les OPAH qui seront l'occasion de cette mobilisation.

### ***L'émergence de nouvelles préoccupations***

Les élus sont confrontés à une mobilisation associative qui se développe à partir des opérations de quartier, essentiellement à la Krutenau avec le Cardek (Comité d'action pour la réhabilitation sociale de la Krutenau) et au Neuhof avec le collectif des associations. La base sociale reste limitée mais les revendications sont largement médiatisées ; les enseignants et étudiants de l'Ecole d'architecture donnent aux revendications associatives une dimension technique supplémentaire.

Dès avant la décentralisation, le souci d'une politique locale indépendante en matière d'habitat est forte chez les élus. Pendant longtemps, l'Habitation moderne, qui souhaite garder la maîtrise de sa politique de loyers, refuse les mécanismes lourds de réhabilitation initiés par les financements de l'Etat (Palulos) et le conventionnement des logements après travaux.

La prise de conscience, à l'issue des dossiers préparatoires à la procédure «Habitat et vie sociale» sur le Neuhof, de la lourdeur des investissements à réaliser pour la réhabilitation du parc HLM inquiète les élus. Un débat traverse l'équipe municipale de Pierre Pflimlin sur le choix de répercuter le coût des travaux sur les seuls loyers du quartier concerné ou de réaliser une péréquation sur l'ensemble du parc de l'Office.

Une première commande est passée à l'Agence d'urbanisme pour structurer l'ensemble de l'intervention de la collectivité sur le parc social. A partir de 1985, la réflexion porte sur le fonctionnement général du marché du logement.

### ***L'élaboration du programme local de l'habitat communautaire 1985-1991***

La loi de décentralisation du 7 janvier 1983, qui laisse à l'Etat le bloc de compétences et les responsabilités financières de la politique du logement, donne aux communes la possibilité de mettre en place leur programme local de l'habitat. Les enjeux correspondent à des tendances lourdes de l'agglomération. Compte tenu de la gestion des organismes qui maintiennent des loyers très bas mais ne disposent pas de provisions pour gros travaux et entretiennent peu leur parc, les besoins de réhabilitation sont très lourds : 12 000 logements en 1985.

La politique de réhabilitation des quartiers anciens provoque des mouvements de la part des populations qui rencontrent des difficultés de relogement ; mais les étudiants, les jeunes ménages, les cadres en début de carrière ont également du mal à obtenir un logement. La construction neuve se ralentit malgré la reprise limitée des années 1987 à 1990. La répartition du parc social et des différents types de logements privés crée des déséquilibres entre quartiers et communes au sein de l'agglomération. Le rôle phare de capitale européenne multiplie les tensions et contribue à la hausse très forte des valeurs foncières et immobilières.

### ***Une volonté politique et une démarche régionale***

Les études démarrent dès 1985. Le programme local de l'habitat est soumis à la délibération du conseil communautaire le 5 juin 1987 et mis en oeuvre jusqu'en 1993. Pour associer les services de l'Etat et les opérateurs publics, privés, associatifs, financiers, une Commission locale de l'habitat - qui, à l'époque, était une initiative tout à fait originale - a travaillé sous la responsabilité d'un élu, Paul Rall d'abord, puis Danièle Rohdé.

Quatre groupes de travail se réunissent tous les mois pendant deux ans avec les élus de la majorité et de l'opposition, de la ville-centre et des communes périphériques, sur les thèmes privilégiés par le programme parc social à réhabiliter (objectif de 1 500 logements par an), parc privé ancien, construction neuve, solidarité.

A l'abri des enjeux et de la pression de la décision immédiate, la Commission locale de l'habitat est alimentée par les dossiers techniques de l'Agence ; elle évoluera en fonction des demandes, avec l'affinement progressif des approches et des solutions proposées.

### ***Des acquis importants***

Cette démarche permet des avancées dans plusieurs domaines. L'engagement de la collectivité devient de plus en plus important et focalise les efforts des organismes et la programmation des financements d'Etat sur les quartiers prioritaires ; il se traduit par la réhabilitation, en 1993, de 2 200 logements et le versement de subventions d'équilibre pour l'entretien des espaces extérieurs. Gestion de proximité, connaissance des besoins - avec un fichier qui regroupe les demandes enregistrées par les principaux organismes et exploité par l'Agence -, signature de six conventions entre collectivité et organismes donnent un cadre efficace aux attributions de logement complétant cet effort exceptionnel.

La réhabilitation du parc privé, soumise aux évolutions successives de la politique de l'Etat, qui gomme progressivement les objectifs sociaux affichés initialement, est poursuivie, cependant qu'un «programme social thématique» est péniblement mis en oeuvre. Les difficultés rencontrées par les personnes les plus démunies ont suscité de multiples initiatives, compte tenu de la diversité des situations. La montée en puissance de ces dispositifs se traduit par l'implication de plus en plus forte des services sociaux. Le service de l'habitat et du logement voit ainsi son rôle évoluer, passant de l'accueil des demandeurs et des multiples démarches individuelles à la prise en charge d'une politique globale de l'habitat.

Ce programme local de l'habitat fait la jonction entre deux équipes municipales et communautaires de sensibilités différentes. Il constitue un cadre de travail productif, en autorisant les inflexions inévitables, notamment en matière de politique du logement social. Ainsi, le patrimoine immobilier de la ville de Strasbourg comprend des logements sociaux en mauvais état d'entretien à côté d'immeubles et de locaux commerciaux en centre-ville. La maîtrise des enjeux de réhabilitation et la clarification des objectifs de gestion amènent la collectivité à confier le patrimoine purement social à l'Habitation moderne et à l'office HLM «CUS-Habitat».

Ainsi se clôt un chapitre ; la collectivité prend progressivement conscience de l'importance des instruments d'orientation et d'action qu'elle a entre les mains et se concentre sur ses responsabilités propres.

### ***La loi d'orientation pour la ville : un nouveau programme local de l'habitat***

A partir de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, l'exercice de mise en forme d'une politique de l'habitat s'alourdit d'abord document d'orientation, le programme local de l'habitat obéit désormais à des règles formelles, nécessitant une longue élaboration,

des consultations, des formalités de publicité ; il engage les programmations des collectivités locales et de l'Etat.

La Communauté urbaine souhaite, à la suite d'un débat spécial sur la politique de l'habitat qui a eu lieu le 6 juin 1992, adapter son programme pour une nouvelle période de cinq ans et mandate l'Agence pour mener à bien les études nécessaires. Le *dossier Habitat* reste un des pôles de compétence de l'Agence, un acquis qui devrait maintenant fertiliser les démarches de planification spatiale et de prospective.

## **De l'ère industrielle à l'ère technopolitaine et internationale**

*Colette Koenig et Alain Lalau-Kéryal<sup>1</sup>*

Après l'élaboration du schéma directeur, le développement économique a cristallisé les ambitions d'une industrialisation forte. L'apparition de la crise en 1973, les effets de l'innovation et la mondialisation de l'économie sont venus contrarier ce modèle de développement.

Les hypothèses de développement figurant au SDAU prévoyaient une création massive de 17 000 emplois. Ce choix impliquait donc une politique vigoureuse et volontariste. Des sites industriels importants furent réservés dont le plus vaste, de 1 900 hectares, se situait, au nord, entre les deux raffineries (Drusenheim et Reichstett). Un autre site important (450 hectares) était localisé au sud-ouest, le long de la Bruche, vers les bourgs industrialisés de Molsheim et Obernai. Enfin, plusieurs zones de moyenne surface étaient prévues au nord-est et au sud, le long des voies ferrées. Dans l'agglomération même, les activités existantes devaient être conservées, mais il était prévu de récupérer les emprises des anciens bassins du port (Austerlitz-Dusuzeau) au profit de la ville.

C'est donc un parti d'implantations dispersées qui fut retenu, avec une vaste plate-forme assez éloignée de la ville et destinée aux industries lourdes - notamment pétrochimiques - rééquilibrée par de multiples petites zones insérées dans le tissu naturel et urbain.

Cette option de développement industriel fort correspondait à la logique de croissance retenue pour l'agglomération strasbourgeoise. De même, il était proposé de développer les fonctions commerciales et de services de niveau métropolitain en centre-ville et l'ensemble de cette stratégie industrielle et tertiaire s'appuyait pour sa mise en oeuvre sur de grands équipements infrastructurels : aéroport, autoroutes, etc.

Historiquement, le développement économique strasbourgeois reposait sur un secteur tertiaire inducteur et une industrie résultant d'apports divers et peu polarisée.

Dès le moyen âge, la fortune de Strasbourg s'est édifiée à partir de sa situation de carrefour routier et fluvial permettant des échanges commerciaux. Cette vocation entraîna l'apparition d'activités bancaires, universitaires et artistiques. De ce fait, un artisanat varié constitua, au XIXe siècle, le germe d'une industrialisation limitée. Le secteur secondaire bénéficia, par la suite et jusqu'à nos jours, d'apports extérieurs concrétisés par l'implantation d'entreprises françaises extra-régionales ou étrangères (allemandes, suisses ou américaines) tels le pôle de mécanique par exemple.

Ce processus de développement et le rôle de capitale de l'Alsace dotèrent Strasbourg de grandes qualités urbaines : lieu d'échanges, vie culturelle, patrimoine architectural... Toutefois, dans les années soixante dix, les activités industrielles, portuaires, tertiaires et universitaires étaient relativement autonomes tout en se confortant mutuellement. Par exemple, le port aurait dû avoir un impact plus important sur l'industrie, et le secteur ter-

---

1. Respectivement chargée d'études et responsable du département Développement économique de l'ADEUS.

taire n'entretenait que des relations fragmentaires avec le secteur secondaire. Quant à la recherche fondamentale, qui constituait dès cette époque l'un des points forts de Strasbourg, elle avait tendance à fonctionner en «vase clos» en l'absence de recherche appliquée relais avec l'industrie ; les scientifiques formés par l'université ne trouvaient que peu de débouchés sur place.

### ***Les activités industrielles et tertiaires à l'aube des années soixante-dix***

Le port fut, pour une bonne part, la base du développement strasbourgeois, dès le XVe siècle. En 1924, il devient le «Port autonome de Strasbourg», établissement public de caractère administratif, avec mission de développer le transport fluvial sur le Rhin et de créer des zones industrielles et commerciales pour promouvoir l'activité économique. Il n'eut pas l'influence attendue puisque de nombreux établissements se situent plus généralement à l'ouest de la ville, sans liaison avec le port.

Dans le tissu urbain, les plus anciennes implantations correspondent souvent aux secteurs de la confection, de la métallurgie et de l'agro-alimentaire : Schiltigheim et Cronembourg pour la brasserie, Neudorf, quartier de la gare et Lingolsheim pour les tanneries et la confection, et Koenigshoffen ou Illkirch-Graffenstaden pour les grosses unités qu'étaient les Forges de Strasbourg ou la SACM (devenue CIT Alcatel). Enfin, la plaine des Bouchers à la Meinau est une zone industrielle volontaire d'avant la guerre de 1914 aux constructions disparates où les activités des entreprises côtoient le quartier résidentiel proche.

Au nord de l'agglomération, les raffineries de Reichstett et Drusenheim implantées à la campagne préfigurent la vaste plate-forme industrielle prévue au SDAU.

Quant à l'artisanat, traditionnellement actif et diversifié, il évolue vers une activité industrielle, l'obligeant à quitter ses quartiers d'origine pour émigrer vers les faubourgs nord, ouest et sud.

Le développement du Port autonome attire des activités spécifiques une cockerie pour le charbon de la Ruhr, deux centrales électriques (bassin Vauban et port sud), une fabrique de papier (la Cellulose de Strasbourg)... Les Chantiers et Ateliers du Rhin fabriquaient dans l'avant-port sud chalands, barges, automatismes et navires. En 1968, G.M.C. plante une usine de boîtes de vitesses automatiques.

Le secteur secondaire occupe 52 000 actifs, soit 35,45 % de la main-d'oeuvre de la Communauté urbaine, et représente 38,35 % des emplois (62 500 personnes). Les industries alimentaires et pétrolières, notamment, ont des perspectives d'emplois limitées. D'autres branches sont en régression comme les industries du bois et de l'ameublement, le textile et l'habillement. Dans les branches les plus dynamiques, le travail des métaux (métallurgie et mécanique) apparaît comme hétérogène et peu intégré : aucune entreprise ne semble y jouer un rôle moteur. La chimie et la parachimie, pour leur part, offrent de bonnes potentialités. Le véritable développement de ce secteur est suspendu à l'implantation du «Steam-cracking», dont les chances d'aboutir sont suspendues aux intentions de la Dow Chemical.

Le bilan de cette industrialisation, établi par le Comité pour l'économie bas-rhinoise, fait apparaître qu'entre 1954 et 1970, 28 établissements industriels de plus de 10 salariés se sont implantés dans l'agglomération, créant 5 500 emplois. Strasbourg apparaît toutefois comme beaucoup moins attractive que le reste du département pour les implantations industrielles nouvelles. En effet, si elle regroupe 55 % des emplois industriels du Bas-Rhin en 1968 (75 300 sur 136 600), elle n'attire en moyenne que 16 % des emplois nouveaux (230 sur 1 420). En définitive, son industrie n'a pas connu à proprement parler de développement polarisé et reste peu intégrée, même si sa diversification est réelle.

Important et diversifié, le secteur tertiaire est un atout majeur pour Strasbourg en raison de sa qualité et de son rayonnement. Il emploie plus de 60 % de la population active résidente de la Communauté urbaine et compte près de 98 000 emplois. Il concentre son dynamisme sur les secteurs suivants :

- le commerce, les banques et les assurances, de fonction traditionnelle ;
- la recherche, notamment la recherche fondamentale (Université CNRS), la recherche appliquée jouant un rôle mineur; le secteur privé est faible: ainsi le secteur industriel n'offre guère de potentialités pour la recherche ;
- l'université : en 1970, 25 000 étudiants fréquentaient les trois universités de la ville, mais la région offre peu de débouchés pour les formations scientifiques ;
- les activités internationales : Strasbourg est la seule ville française où siègent des organismes internationaux (Conseil de l'Europe, Parlement européen, Commission centrale pour la navigation sur le Rhin, Union des chambres de commerce rhénanes) ;
- une vie culturelle particulièrement riche.

A l'occasion de l'approbation du SDAU, les données économiques font apparaître que si la ville avait à choisir son développement entre le secteur secondaire et le secteur tertiaire, le «choix» s'imposerait en faveur de ce dernier. Afin d'atteindre les objectifs retenus d'une industrialisation forte, il s'agissait donc d'agir sur le secteur tertiaire pour développer concomitamment le secteur secondaire.

### ***Le rôle de la Communauté urbaine de Strasbourg***

La Communauté urbaine de Strasbourg, dès sa création en 1967, ne put qu'entériner la situation de fait, le développement économique ayant été promu depuis longtemps indépendamment des structures intercommunales.

Ainsi qu'en atteste le titre de la plaquette de promotion diffusée en 1968 par le Comité pour l'économie bas-rhinoise, *la Région de Strasbourg offre aux industries nouvelles les débouchés de l'Europe*, la stratégie de développement de la région strasbourgeoise était partie intégrante de celle du Bas-Rhin et de l'Alsace. En revanche, les prérogatives nouvelles en matière de réserves foncières et d'équipement de zones industrielles de la Communauté urbaine naissante permettaient une meilleure cohérence et une continuité dans les actions entre les structures publiques locales et le monde économique (chambres consulaires).

En 1976, elle intervient pour la première fois avec la création d'une zone d'activité de 13 hectares. Des litiges entre les propriétaires bloquaient l'établissement de cette zone et la Communauté put faire prévaloir son droit de préemption dans le cadre d'une procédure de ZAC. Ce succès intéressa d'autres communes. En 1978, un programme de quatre nouvelles zones industrielles fut approuvé, couvrant près de 200 hectares répartis sur les communes de Eckbolsheim, Mundolsheim, Souffelweyersheim et la Wantzenau. D'autres décisions suivirent, comme l'aménagement des secteurs de Reichstett-Mundolsheim (1980), de la Vigie à Ostwald (1981) ou de la reprise du lotissement du Rammelplatz à Reichstett (1984). Deux délibérations du conseil de Communauté permirent, par ailleurs, de lancer le Parc d'innovation d'Illkirch en 1983.

La Communauté urbaine acquit ainsi une compétence reconnue par tous : 2 850 hectares (dont 1 093 hectares dans le port) de terrains aménagés étaient réservés aux activités industrielles, artisanales et de services. Souvent créées à l'initiative des communes ou du secteur privé - pour certaines même avant que ne soit institué l'établissement communautaire -, ces zones se répartissaient sur l'ensemble des 17 bans communaux.

### ***Le débat sur l'industrialisation***

C'est en mars 1978 qu'un véritable débat sur la politique industrielle de la Communauté urbaine s'est ouvert. La discussion a porté sur l'ensemble des problèmes d'industrialisation et de développement économique de la région :

- La «sous-industrialisation» patente du Bas-Rhin et de Strasbourg conduit la Communauté urbaine à engager d'urgence une politique de relance industrielle volontariste appuyée par une amélioration des transports. Seuls les emplois industriels apparaissent comme porteurs de développement.
- «Faut-il regretter le retard pris pour l'implantation d'une mini-acierie électrique dans le port ?»
- «Nos infrastructures de communication sont trop faibles.»
- L'Alsace occupe une situation spécifique au sein de la France : «Le reproche essentiel [...] c'est cette vision hexagonale des choses, de ne voir que la carte de France et de ne pas se rendre compte, par exemple, qu'au-delà du Rhin il y a quelque chose...» (R. Urich)
- Le Port autonome ne peut proposer que 140 hectares à de nouvelles implantations, les autres disponibilités étant estimées à 120 hectares distribués sur 7 communes ; d'où la nécessité d'en mettre en oeuvre 200 autres afin de répondre aux besoins d'extension des entreprises ;
- Une politique d'incitation à l'accueil d'entreprises doit être promue.

Au sein de la Communauté, ce débat a eu le mérite d'approfondir la politique économique communautaire et d'enterrer l'objectif d'une industrialisation forte. Les conseillers prirent aussi conscience de la nécessité de faciliter le desserrement au sein même du territoire de la CUS afin d'éviter la perte de ressources fiscales. De nouvelles zones d'activités furent ainsi créées.

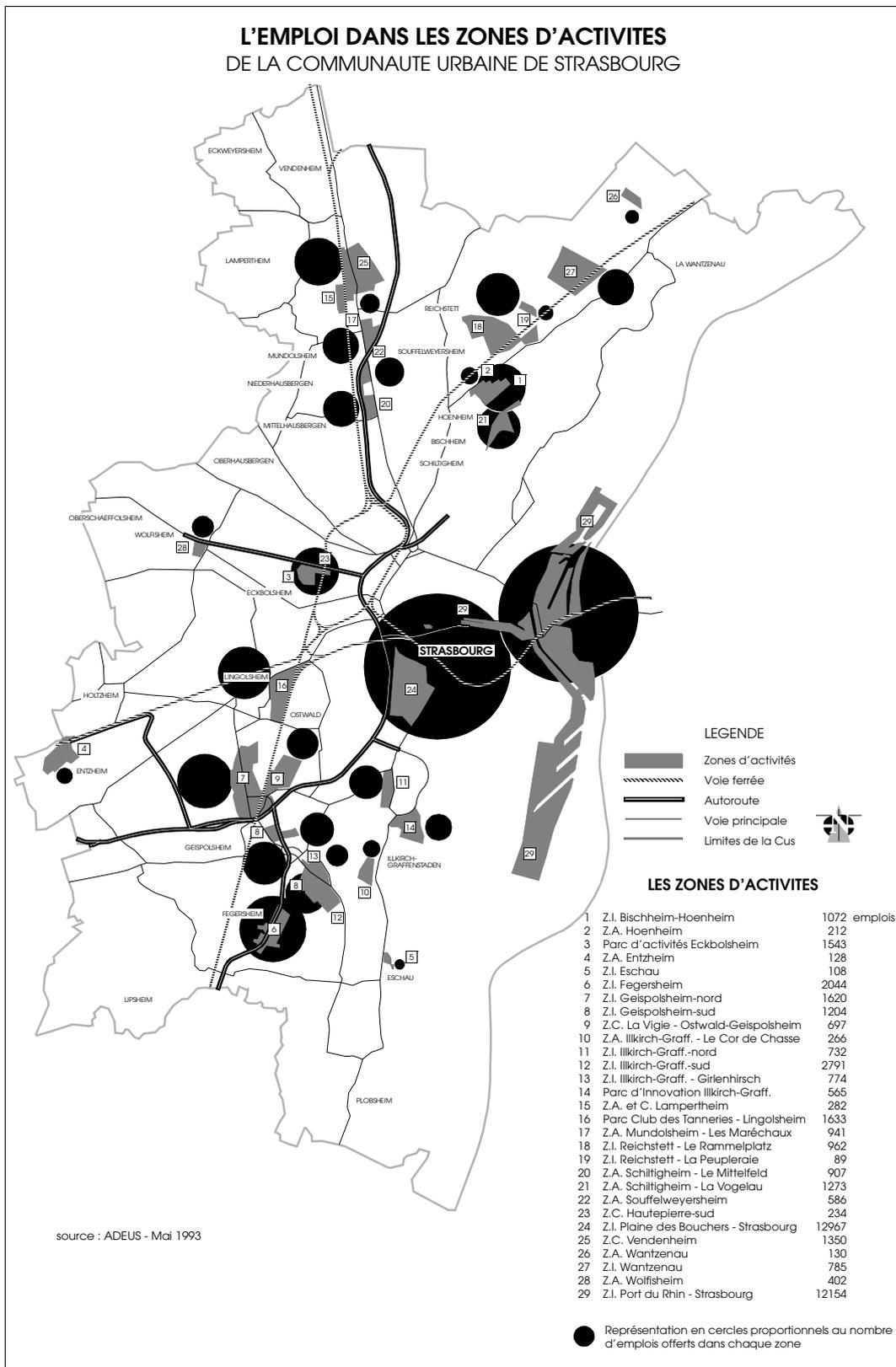
### ***Le tournant***

Les effets de la crise économique de 1973 ont désamorcé la stratégie d'industrialisation lourde. Certains objectifs fixés par le SDAU sont ainsi pratiquement «morts-nés» : la plate-forme pétrochimique de la bande rhénane nord et le projet d'une mini-acierie électrique dans le port du Rhin. Dans ce contexte économique, peu d'entreprises nouvelles s'implantent et un nouveau besoin se fait jour pour les entreprises existantes : celui d'un environnement plus adapté conduisant à un desserrement maîtrisé. René Urich, lors du débat de 1978 au conseil de Communauté, le constate. «Depuis quelques années, nous assistons à Strasbourg à un important phénomène de desserrement. Lorsque ce desserrement, ce déménagement d'entreprises mal localisées en ville - telle entreprise mal localisée dans deux vieilles maisons du marais Kageneck a construit une coquette usine à la Wantzenau - s'effectue sur le territoire de la CUS, il n'y a pas de pertes...»

Le rôle d'une métropole est de rayonner sur son département et sa région et de permettre le développement de pôles secondaires (un des objectifs du SDAU). Dans cet esprit, dès 1970, le parc d'activités de la plaine de la Bruche accueille des entreprises dont certaines ont quitté le territoire de la ville. Ce parc d'activités de 75 hectares est réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg. Aujourd'hui, la quasi-totalité des terrains est occupée et une extension est en projet. Par contre, l'extension vers le sud de l'agglomération n'a pas connu le même succès.

Parallèlement, la croissance du secteur tertiaire a favorisé la construction de bureaux, qui passe, entre 1962 et 1973, de 15 000 à 50 000 mètres carrés à Strasbourg. Ainsi plus de 65 % des actifs travaillent dans ce secteur d'activité particulièrement dynamique.

## L'EMPLOI DANS LES ZONES D'ACTIVITES DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE STRASBOURG



Les années quatre-vingt voient apparaître l'université et la recherche comme facteurs de développement économique stratégique. Atouts majeurs dans cette ère nouvelle, tournée vers l'innovation, celles-ci correspondent à une remise en cause profonde de la philosophie et de la politique d'implantations industrielles des «trente glorieuses». C'est ainsi que des études préalables à la réalisation du Parc d'innovation d'Illkirch sont effectuées, faisant entrer Strasbourg dans l'ère des technopoles.

### ***La stratégie européenne***

Aujourd'hui, la stratégie de développement économique de l'agglomération se conjugue étroitement avec l'ambition clairement affichée par la métropole régionale de devenir une des capitales de l'Union européenne. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la profonde mutation de son appareil productif, aujourd'hui qualifié de tertiaire à 75 % de ses effectifs. Le développement des fonctions internationales de la ville, récemment confirmé par la décision du sommet d'Edimbourg d'en faire la ville-siège du Parlement européen, lui a fourni l'occasion de bâtir son image et sa vocation à une échelle européenne et internationale.

Cet atout-maître dans l'élaboration d'une stratégie de développement économique - attirer des entreprises indépendantes des logiques territoriales traditionnelles - se décline dans le projet urbain strasbourgeois. L'attraction que l'agglomération exerce sur les acteurs économiques réside dans sa capacité à mener ce projet, tout particulièrement dans le cadre d'une dynamique partenariale, bien plus déterminante aujourd'hui que les aides financières et les incitations fiscales, quasi identiques à l'échelle du pays. La cohérence d'un tel projet doit générer les synergies entre les fonctions internationales et le développement d'un tissu économique compétitif alliant activités industrielles et tertiaires de niveaux local, régional et international.

### ***La vocation de Strasbourg***

La cohérence entre la vocation internationale et européenne et la stratégie d'un développement économique performant et solidaire n'est pas évidente a priori. Elle s'exprime de plusieurs façons: tout d'abord, la notoriété de l'agglomération - essentiellement fondée sur son statut de ville-siège du Parlement européen et du Conseil de l'Europe - séduit les entreprises qui cherchent à conquérir le grand marché, particulièrement les entreprises américaines et japonaises. Son rôle européen et international sert, mieux qu'aucune autre forme de communication, à consolider le pouvoir d'attraction de la métropole. Ensuite l'internationalisation des fonctions urbaines induites par la présence des organisations européennes se répercute pour partie sur l'activité économique, générant des prestations et des infrastructures d'une qualité supérieure à celle des cités de même taille. L'enjeu consiste alors à réaliser des économies d'échelle en optimisant l'utilisation de ces infrastructures par les acteurs locaux. Enfin, seul un développement performant et solidaire peut garantir cette cohérence. Des fonctions internationales qui prospéreraient indépendamment de l'activité locale voueraient la ville à un échec. Refusant un processus qui conduirait à une dualité sociale, l'agglomération s'attache à revitaliser son tissu économique et à requalifier les lieux sensibles qui risquent d'être affectés par les effets du développement international.

Le respect de ces principes de cohérence détermine le contenu des deux grands axes opérationnels de la stratégie de développement économique de l'agglomération strasbourgeoise, à savoir :

- la métropolisation des fonctions urbaines au service de l'activité économique ;
- la construction de l'équilibre fonctionnel et social du développement économique au sein de l'agglomération.

### *La métropolisation des fonctions urbaines*

1. La première fonction urbaine au service de l'activité économique est l'offre de sites d'accueil des entreprises ; mais elle pose de redoutables questions d'ordre stratégique. Hisser cette fonction au rang de celle des principales métropoles régionales et rhénanes environnantes, c'est résoudre une équation complexe : l'égalité communale veut que tous les territoires de la Communauté urbaine revendiquent leur place. Par conséquent, les zones d'activité se multiplient, aboutissant, à terme, à une perte de qualité qui diminue d'autant l'attraction générale de l'agglomération. Par ailleurs, l'efficacité économique voudrait que l'on regroupe les activités sur des zones intercommunales. Or, les préoccupations sociales nécessitent d'encourager le retour de l'industrie et des services dans la ville pour revitaliser les quartiers en voie de déqualification.

Ces principes déterminent les choix effectués par la puissance publique concernant les priorités d'aménagement de zones. Le parti retenu est d'atteindre le seuil critique pour les fonctions urbaines d'accueil des entreprises, en jouant non pas sur la quantité des sites d'implantation, mais plutôt sur leur qualité. Ce choix stratégique a entraîné une diminution de l'offre publique de zones aménagées (moins de 300 hectares en 1993 alors que 1 300 hectares sont considérés comme urbanisables en zones d'activités) mais demeure cohérent avec les capacités d'attraction de Strasbourg.

L'égalité communale, les préoccupations sociales et l'efficacité économique imposent une meilleure définition du partage des interventions publiques et privées dans l'aménagement des sites d'accueil des activités économiques. La Communauté urbaine définit ainsi ses objectifs

- offrir un environnement de qualité internationale pour l'accueil des entreprises, confortant ainsi l'image d'une agglomération dont l'ambition européenne se décline également sur le terrain des entreprises ;
- améliorer les conditions faites aux opérateurs privés pour l'aménagement de zones d'activités dans le tertiaire notamment ;
- mettre en oeuvre en priorité le projet technopolitain strasbourgeois ;
- étudier une péréquation des recettes de la fiscalité d'entreprises à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération.

D'un point de vue opérationnel, cette stratégie se traduit par des réalisations à court terme multiples et variées : sites d'accueil d'activités industrielles et tertiaires confiés à des opérateurs privés (parc des Tanneries à Lingolsheim, Europarc sur la Meinau, etc.) ou publics ; mise en oeuvre, par la Communauté urbaine, du projet technopolitain strasbourgeois qui propose aux entreprises de haute technologie un environnement exceptionnel de recherche-développement (biotechnologie, pharmacie, médicament, biomédical au Parc d'innovation d'Illkirch et chimie-nouveaux matériaux à l'Espace européen d'entreprises à Schiltigheim) ; soutien actif au Port autonome et à sa stratégie de développement.

2. Le niveau des services aux entreprises assuré par l'agglomération constitue le second volet des fonctions urbaines à hisser au rang de celles d'une véritable eurocité. Il réside dans les capacités de la ville à créer un climat d'affaires international en organisant de grands événements (congrès, foires, expositions), à générer des flux d'échanges en assurant des prestations d'accueil touristique de haut niveau. Il se construit aussi dans le soutien à l'émergence d'un pôle bancaire et d'assurance international capable de développer des produits financiers et des produits de couverture de risque adaptés au développement des relations économiques établies par les entreprises régionales avec les pays de l'Est européen.

Plus généralement, il s'agit d'encourager le développement de tous les secteurs d'activités susceptibles d'améliorer l'envergure et la qualité des services offerts en amont comme en aval de la production industrielle.

En amont de l'activité productive, c'est le cas du secteur de l'audio-visuel et des réseaux numériques, dont l'évolution récente devrait améliorer sensiblement l'offre d'information aux entreprises. C'est le cas également du potentiel public de recherche-développement, pour lequel l'ensemble des collectivités locales a mobilisé d'importants moyens, afin d'organiser sa synergie avec les milieux économiques. Son intervention s'est faite sous forme d'apport foncier, de subventions, d'avances remboursables, mais également d'investissements directs : projets API (applications de la physique et de l'informatique), ISU (International Space University), etc. C'est le cas, enfin, des formations supérieures spécialisées dans le droit des affaires européennes, la gestion et le commerce international.

En aval de l'activité productive, c'est le cas du potentiel logistique et de transport des marchandises qui devrait rapidement atteindre un rang européen. Son essor passe par l'amélioration de l'accessibilité de l'agglomération et le développement de la plate-forme multimodale Eurofret dans le port de Strasbourg.

### ***Equilibre économique et requalification sociale***

Les efforts de «métropolisation» des fonctions urbaines au service des entreprises n'ont de sens que si les acteurs économiques et sociaux se les approprient. L'essentiel des interventions porte sur la création d'un environnement de qualité internationale pour les entreprises. Il est vital, aujourd'hui, pour l'avenir de l'emploi, de soutenir l'implantation d'un tissu d'activités économiques internationalisées, facteur d'innovation et de modernisation de l'appareil de production local. Ainsi, le soutien à l'établissement d'un pôle «chimie-nouveaux matériaux» participe directement à la compétitivité de l'ensemble des secteurs «mécanique et construction automobile», gros employeurs de la région.

Mais, si cette stratégie contribue à consolider l'offre d'emplois sur le territoire, elle ne résout pas les processus de ségrégation sociale et spatiale de l'agglomération. Pour éviter que le développement de ces ensembles fonctionnels trop exclusifs ne rejette une partie de la population, accentuant ainsi les fractures sociales, une politique de restauration de la mixité économique urbaine est également mise en oeuvre.

La revitalisation économique des quartiers en voie de déqualification est ainsi étudiée afin de réamorcer une dynamique de l'emploi banal. L'objectif fixé est de rendre attractif l'ensemble des territoires de l'agglomération par des projets favorisant le maintien, le développement et la création d'activités artisanales et commerciales en associant les acteurs économiques locaux. La requalification des friches urbaines, le «paysagement», le plan de déplacements urbains et le projet de tramway constituent autant d'opportunités incitatrices pour les commerçants, les artisans ou les agences bancaires. De tels projets doivent revaloriser des territoires risquant d'être exclus du processus de développement général.

Articulés à la mise en oeuvre du plan local d'insertion par l'économique ou encore aux opérations «Grands chantiers pour l'emploi», ces initiatives de la Communauté urbaine constituent une stratégie de rééquilibrage fonctionnel et social de l'agglomération.

La requalification sociale des territoires urbains consiste à restaurer l'égalité d'accès aux fonctions urbaines. Le processus de revitalisation économique à l'échelle du quartier, s'il réintroduit la mixité en générant les flux d'échanges de personnes et de marchandises, n'est cependant pas suffisant. La redistribution des fonctions urbaines de services aux particuliers sur l'ensemble du territoire s'impose.

Parmi ces fonctions urbaines, l'Université et la culture tiennent une place toute particulière. Facteur déterminant de l'attraction de l'agglomération, sa réappropriation par la population renforce l'adhésion au projet d'agglomération. De la même manière, une accessibilité supérieure aux services publics de proximité (logeurs sociaux, mairies de quartiers, etc.) est un facteur de rééquilibrage de l'agglomération.

L'identité européenne de Strasbourg étant une extraordinaire carte de visite pour les entreprises à la recherche de sites d'implantation valorisants, les questions foncières, la maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières de qualité ainsi que la mise en oeuvre de programmes de requalification urbaine deviennent ainsi des éléments déterminants de la stratégie de développement économique de l'agglomération.

## **Du projet d'agglomération au nouveau schéma directeur**

*Francis Cuillier Francis Diebold et Martine Lalot<sup>1</sup>*

Après l'élection de mars 1989, la nouvelle équipe, conduite par Catherine Trautmann, entreprit de mener une réflexion à moyen terme pour définir les grands objectifs et le programme d'action de la Communauté urbaine. Des études furent menées en complément du fonds existant et des commissions de travail se réunirent. Après avoir été nourri par une concertation associant les collectivités territoriales, les partenaires socio-économiques, la ville de Kehl et les services de l'Etat, le projet d'agglomération fut approuvé le 27 décembre 1990 par le conseil de la Communauté urbaine de Strasbourg.

A l'heure où les collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire, la Communauté urbaine se devait de mener cette réflexion prospective afin de définir le développement de l'agglomération à échéance d'une dizaine d'années. Ce document répondait en réalité à plusieurs besoins :

- dégager le maximum de cohérence dans les politiques à mettre en oeuvre à Strasbourg et dans sa Communauté urbaine ;
- se positionner à l'égard des défis à relever, tels que la compétition entre les villes européennes, les fonctionnements socio-économiques internes de l'agglomération et de sa communauté de vie, la gestion de l'espace... ;
- définir des objectifs d'actions et de négociations avec l'Etat, le département, la région et les autres partenaires.

Ce travail a permis de cerner des orientations stratégiques, partagées par les élus, qui consistaient à accentuer le rayonnement international de l'agglomération, donner à Strasbourg la dimension d'une ville solidaire où il fait bon vivre et la renforcer dans son rôle de métropole régionale et rhénane.

### ***Accentuer le rayonnement international***

Les atouts dont dispose Strasbourg pour développer ses fonctions internationales sont nombreux. Tout d'abord, les institutions européennes lui donnent des bénéfices d'image qu'il convient d'exploiter. Le Parlement européen - seule institution communautaire installée en France avec le Conseil de l'Europe - constitue une formidable plate forme médiatique. Son audience et son activité apportent des retombées économiques et culturelles. Le projet d'agglomération recommande de renforcer la politique d'accueil des institutions européennes. Cela se traduit par les grands projets comme l'hémicycle du Parlement européen ou le palais

---

1. Martine Lalot est responsable du département Planification et Projet urbain à l'ADEUS.

des Droits de l'homme. Par ailleurs, le même projet d'agglomération préconise: «Strasbourg doit se porter candidate à l'accueil de toute nouvelle assemblée européenne de niveau politique décisionnel et à l'implantation de tout organisme à caractère européen ou international...»

Un autre atout réside dans le niveau d'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche : Strasbourg, qui a créé - avec Mulhouse, Karlsruhe, Fribourg-en-Brigau et Bâle - la Confédération des universités du Rhin supérieur, est ainsi ancrée dans le milieu universitaire rhénan très dense. La recherche est un facteur important de développement économique et de relations internationales : la notoriété acquise dans des domaines comme la biotechnologie, la chimie, les matériaux, la photonique, etc., contribue à développer le tissu économique de l'agglomération et de la région tout entière ; l'implantation de l'International Space University (ISU) confirme ce niveau d'excellence. Le projet d'agglomération insiste en faveur de la poursuite du développement scientifique et universitaire : la restructuration du campus de l'Esplanade, l'implantation d'activités universitaires et de recherche à proximité du Parc d'innovation d'Illkirch et dans le futur Espace européen de l'entreprise sont des aspects concrets de ce choix stratégique. Il recommande également «d'attirer des activités à haute technologie répondant au potentiel local...» et «de favoriser l'implantation d'entreprises tournées vers l'international...».

Troisième atout, le potentiel culturel qui accentue la réputation internationale de Strasbourg. Le projet d'agglomération propose une présence culturelle forte ; parmi les actions en cours, le futur Musée d'art moderne et contemporain est considéré comme primordial pour l'image extérieure souhaitée pour la ville.

En contrepoint de cette stratégie offensive visant à renforcer les pôles d'excellence de l'agglomération dans le réseau des cités européennes, le projet d'agglomération met en avant le souci de prévenir, voire corriger, les dysfonctionnements économiques et sociaux internes de l'agglomération.

### ***Donner la dimension d'une ville solidaire où il fait bon vivre***

La situation de Strasbourg, qui partage avec New York et Genève le privilège d'être le siège d'organisations internationales, sans être capitale d'Etat, apporte des bénéfices mais aussi des contraintes liées à sa charge d'hôte : conditions d'accessibilité et de circulation, de travail, de loisirs, d'enseignement, d'offre culturelle, foncière, produits immobiliers élevés, etc. Par ailleurs, sa vocation européenne et internationale ne doit pas s'exercer au prix d'un «débrayage entre le développement de l'agglomération et l'activité internationale de la ville». Le projet d'agglomération suggère donc de «définir une stratégie d'équilibre qui reconnaisse l'international au coeur du développement urbain».

Afin d'éviter cette rupture entre les besoins d'une métropole régionale et les aspirations d'une eurocité, il est impératif de faire bénéficier le plus grand nombre de la qualité des services, commerces, équipements, emplois, etc. Cet objectif se traduit par des actions en profondeur et de longue haleine.

Le projet de tramway, avec le réaménagement des places Kléber, Homme-de-Fer et de la Gare et l'aménagement de la place de l'Etoile, est l'opération stratégique pour rendre la ville plus pratique, plus solidaire et agréable à vivre. C'est un puissant vecteur pour transformer une agglomération «puzzle» en un ensemble articulé et fédéré et redonner aux places et espaces publics une image forte. Le centre-ville, restitué au piéton, redeviendra un espace collectif commun ; le tramway est le moyen d'une accessibilité accrue entre le centre et les quartiers mais aussi entre les autres parties de l'agglomération par une nouvelle organisation des modes de déplacement.

Eviter une ville à deux vitesses, c'est aussi développer, revaloriser et redonner aux quartiers leur vie et leur identité. Les opérations en cours dans certains d'entre eux, avec les

efforts de réhabilitation du parc social dans la Communauté urbaine, témoignent de cette volonté de maintenir ou rétablir les équilibres autant que faire se peut.

Enfin, le projet d'agglomération préconise, pour préserver les équilibres sociaux, la «mise au point de stratégies d'insertion par l'économique»... C'est une action à long terme, d'ores et déjà mise en oeuvre par les grands chantiers en cours et par la revitalisation économique de quartiers dégradés.

### ***Renforcer le rôle de métropole régionale et rhénane***

«L'avenir de Strasbourg se joue à l'échelle du Rhin supérieur» (Catherine Trautmann). L'amélioration de l'accessibilité externe est une des conditions avancées par le projet d'agglomération pour que Strasbourg renforce sa position régionale et au-delà du Rhin. Le futur TGV est-européen et son raccordement au réseau rapide allemand constitueront une des bases de cet objectif. Par ailleurs, la ville se doit de développer avec ses voisines alsaciennes et celles du bassin rhénan un réseau de relations basées sur les complémentarités. Enfin, pour développer son rôle de métropole rhénane, Strasbourg a engagé une politique de coopération transfrontalière avec sa voisine allemande de Kehl. Cette volonté des deux collectivités s'est traduite par un concours international en 1990 et 1991 portant sur un secteur de près de 200 hectares de part et d'autre du Rhin et allant de Strasbourg à Kehl afin d'imaginer quel morceau de ville pouvait s'inscrire sur ce site. Il s'agit ici d'un axe de développement majeur du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>.

Le projet d'agglomération s'efforce donc d'établir des complémentarités entre les projets d'envergure internationale et ceux de dimension locale, d'avoir une stratégie offensive tout en restaurant les équilibres internes de l'agglomération, d'assumer la vocation internationale tout en assumant celle de capitale régionale, bref, de concilier l'ambition d'une métropole européenne tout en préservant la dimension humaine.

### ***Vers un nouveau schéma directeur***

La mise en oeuvre de la décentralisation depuis 1982 et les grandes mutations intervenues après les «trente glorieuses» ont fait émerger les enjeux de l'aménagement du territoire, de la planification et de la dimension stratégique du développement. Ainsi la décentralisation a permis de renouveler le cadre des politiques de l'urbanisme par un regain d'intérêt pour la prospective dans un registre différent de celui des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des années soixante-dix.

La création du grand marché européen, l'internationalisation des échanges et la mondialisation des problèmes économiques exigent une cohérence des politiques d'aménagement du territoire et par conséquent des outils de planification. La crise économique, qui marque une longue rupture dans le rythme de croissance, fait émerger des valeurs nouvelles, absentes des anciens documents de planification, telles que la solidarité face à l'exclusion sociale, la notion de travail partagé ou le concept de développement durable...

La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 a modifié les textes relatifs au contenu des schémas directeurs. Au principe de l'équilibre à préserver entre les extensions urbaines et les espaces naturels et ruraux s'en ajoute un nouveau à rechercher, dans les espaces urbains, entre emploi, habitat et moyens de transport. La notion de capacité d'accueil oriente les schémas directeurs vers une logique fondée sur l'équilibre des vocations d'un territoire (protection d'espaces naturels, prévisions des espaces constructibles...) et sur la satisfaction des besoins des populations (habitat, emploi, services, commerces, transports). Par

---

1. Cf. «fronts de Neudorf et la place de l'Etoile», pp. 91 et sq.

ailleurs, la préservation des ressources naturelles comme biens rares à ménager pour les générations futures devient une préoccupation fondamentale. La transformation des modes de vie, l'évolution progressive des systèmes de valeurs, les objectifs environnementaux et sociaux, les critères de qualité de vie constituent la trame des réflexions prospectives de la révision du schéma directeur.

Cette révision n'est pas une démarche de prévision isolée: elle s'inscrit dans un ensemble de réflexions menées tant au niveau national (*Débat sur l'aménagement du territoire de la France en 2015*) qu'au niveau régional (*Projet Alsace 2005*) et local avec le projet d'agglomération de Strasbourg de 1990, la charte d'objectifs et le contrat de ville. Les études sont élargies en une vision à trois cent soixante degrés pour prendre en compte les orientations majeures des documents de planification du territoire adjacent du Pays de Bade dans un souci de cohérence et de complémentarité.

L'aire d'étude du schéma directeur doit, par conséquent, être largement ouverte. Les études doivent mettre l'accent sur les logiques territoriales de développement en faisant appel à la transversalité des politiques des différents acteurs avec un objectif de cohérence et de complémentarité.

Le périmètre du SDAU de 1973 comprenait 92 communes. La question de sa pertinence se pose d'emblée car il doit être, selon les termes mêmes du code de l'urbanisme, l'expression d'une «communauté d'intérêts économiques et sociaux». Il ne saurait donc être question de l'élargir de manière inconsidérée, mais plutôt de l'ajuster sur ses marges et de l'envisager en complémentarité et en concertation avec les schémas directeurs voisins.

La dynamique des territoires couverts par le schéma directeur sera étudiée afin de tenir compte des politiques de développement local qui s'affirment depuis quelques années. Pour réussir, sa révision doit s'appuyer sur un large partenariat des divers acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés. Le syndicat mixte associant les communes et groupements de communes faisant partie du périmètre aura à mettre en oeuvre cette concertation de manière à dégager un consensus le plus large possible.

La démarche sera longue mais probablement riche de débats et d'idées. A partir d'un bilan-diagnostic des forces et faiblesses de l'agglomération et de son territoire, des scénarios prospectifs seront établis et des orientations seront dégagées.

L'impact des grandes infrastructures de transports telles que le réseau des voiries structurantes, la réalisation du TGV-est et du Rhin-Rhône, le développement de l'aéroport international, les politiques de transports collectifs (plan régional des transports et plan de déplacements urbains) et les grands projets des collectivités locales pourront être synthétisés dans des schémas thématiques (habitat, zones d'activités économiques, enseignement supérieur et recherche...) qui permettront de déterminer des sites stratégiques de développement.

L'analyse de la situation existante, le parti d'aménagement adopté, les principales phases de réalisation et la destination générale des sols seront ainsi consignés. Il appartiendra aux acteurs du schéma directeur de prévoir un suivi et une évaluation de sa mise en oeuvre. Le syndicat mixte qui sera créé, maître d'ouvrage de ce schéma, devrait être le lieu de coopérations et de solidarités garantes de la concrétisation des objectifs communs et des partis d'aménagement retenus.

La révision du schéma directeur est en cours de préparation, destinée à être débattue début 1994. Vingt ans après le premier, ce schéma abordera le XXI<sup>e</sup> siècle avec un projet remanié pour le long terme.



## Strasbourg en cartes

Pierre Lavergne<sup>1</sup>

Quatorze cartes statistiques ont été réalisées sur l'aire du SDAU de 1973 : sept d'entre elles portent sur la situation en 1990 et les sept autres sur l'évolution de 1968 à 1990. L'aire du SDAU nous a paru pertinente pour représenter l'agglomération strasbourgeoise et, à ce titre, a servi de couverture de référence à l'ensemble des cartes (hors-texte - en fin d'ouvrage -, l'évolution de la tache urbaine et les différents plans d'urbanisme).

### **Les sources**

Les indicateurs statistiques retenus couvrent les thèmes majeurs liés aux divers recensements généraux de population effectués par l'INSEE, à savoir la population, l'emploi et le logement. La situation actuelle fait appel au dernier recensement de population exhaustif en 1990. L'agglomération strasbourgeoise décrit 93 communes en 1990.

L'évolution de 1968 à 1990 tire profit des données du fichier SAPHIR, système d'analyse de la population et de l'emploi s'appuyant sur les cinq derniers recensements INSEE de population, la base de données traitant, pour les deux dates, des données au sondage au quart, ce qui pose parfois des problèmes de représentativité pour les petites communes (faible poids démographique). Les données d'emplois sont issues des exploitations au lieu de travail, les autres données sont comptées à partir du lieu de résidence.

De plus, des fusions et défusions de communes étant intervenues entre les deux dates, trois communes ne sont pas représentées, portant le nombre de communes cartographiées à 90.

### **La méthode de représentation graphique**

À l'exception de la première carte sur la population totale en 1990 qui indique les poids démographiques des communes sous forme de carrés noirs proportionnels, toutes nos cartes respectent un mode commun d'expression graphique : des carrés noirs ou blancs de même taille selon que la valeur de la commune se situe au-dessus ou au-dessous de la moyenne de l'ensemble de l'agglomération. Ce mode de représentation simplifie la carte et, en éliminant les parasites (limites communales), améliore la lisibilité synthétique. Il fait en outre apparaître des phénomènes ou des tendances pour chaque indicateur, en privilégiant l'approche globale (des zones de concentration de carrés noirs ou blancs se dégagent dans l'espace). Enfin, il invite le lecteur à parcourir la suite des cartes comme un «film» dont il peut ne retenir que des impressions d'ensemble.

### **Commentaire : situation actuelle et évolution depuis 1968**

*Dans la situation actuelle (au recensement de 1990)*, la population est concentrée sur l'axe central de l'agglomération autour de Strasbourg allant d'Illkirch à Hoenheim, représentant à elle seule 252 274 habitants en 1990 soit environ 50 % de l'agglomération (502 462 habitants), entourée par six communes urbaines de plus de 10 000 habitants (105 057 habitants) qui forment la première couronne ; elle a tendance à s'étirer du nord au sud mais également vers le sud-ouest près des principales infrastructures.

La représentation des jeunes de moins de 15 ans nous permet d'apprécier rapidement où se concentrent les ménages avec des jeunes enfants ils sont peu nombreux en zone urbaine (à l'exception de Bischheim et Lingolsheim dont les totaux sont supérieurs à 20 %) et le phénomène ne paraît pas régulier sauf dans le sud-ouest et dans le Kochersberg (région où résident de nombreuses familles le plus souvent aisées dans des maisons individuelles). On notera les faibles proportions de jeunes sur la bande frontalière nord.

Les étrangers (toutes nationalités confondues) se regroupent dans les zones denses de l'agglomération (effet sur les trois communes de Bischheim, Schiltigheim et Strasbourg), ainsi que dans la commune d'Achenheim où la communauté turque est importante.

La carte des chômeurs peut se superposer à la carte précédente : là aussi, les taux de chômage sont plus importants en ville qu'à la campagne (encore plus de 10 % à Bischheim et Strasbourg). Cette tendance est observée dans toutes les agglomérations françaises. Les taux les plus faibles sont constatés sur la frange ouest rurale de l'agglomération. Avec 8,5 %, le taux de chômage est inférieur à celui des autres agglomérations françaises de taille moyenne et reste bien inférieur à la moyenne nationale qui est de l'ordre de 11 %.

Les femmes actives se concentrent plutôt dans l'ouest et le nord-ouest ; les franges nord, sud et sud-ouest situent les territoires à faible taux d'activité féminin. Strasbourg, avec 20,7 %, est en situation moyenne.

Les cadres semblent apprécier largement la bande centrale ouest-est de l'agglomération avec une préférence marquée pour le Kochersberg. Seules trois communes échappent à cette tendance Bischheim, Hoenheim et Schiltigheim, communes à forte population ouvrière et à vocation industrielle.

---

1. Responsable de l'Observatoire urbain, ADEUS.

La carte des logements sans bains ni douches présente les zones de logements inconfortables sur les franges du périmètre en milieu rural et en milieu dense urbain (Strasbourg, Bischheim et Schiltigheim). Elle sépare les zones de construction neuve (les normes de confort étant systématiques dans les logements neufs depuis 1948) des zones d'habitat ancien où les travaux de mise aux normes de confort n'apparaissent pas toujours dans les statistiques.

*En évolution relative de 1968 à 1990*, la population totale a tendance à s'accroître en majorité dans les zones tampons entre urbain dense et frange rurale (proportionnellement par commune). Elle épouse le tracé des infrastructures mises en service entre les deux périodes (par exemple, les autoroutes A35 et A4) avec des accès devenus possibles pour des communes rurales (en hors-texte, voir la carte couleur des infrastructures). De forts taux ont été constatés dans les communes urbaines de Lingolsheim, Ostwald et Illkirch (de 85 à 95 %), Hoenheim explose carrément avec près de 145 % de croissance. La population de l'agglomération passe de 424 592 à 500 542 habitants (sondage au quart) entre 1968 et 1990 tandis que Strasbourg, dans la même période, progresse de seulement 2 562 habitants soit 1 % d'augmentation.

L'évolution relative des emplois suit les principales infrastructures vers le sud et le sud-ouest et reste inférieure au taux moyen pour Bischheim (18 %) et Strasbourg (11 %). L'agglomération comptait 184 820 emplois offerts en 1968 et passe à 232 260 emplois en vingt-deux ans (+26 %) ; dans le même temps Strasbourg passe de 131 676 à 146 781 emplois. On peut signaler les croissances importantes de communes où se concentrent les zones d'activités telles que Vendenheim (261 %) et Illkirch Graffenstaden (171 %).

L'évolution relative des migrations domicile-travail semble s'être concentrée sur la deuxième couronne, formant un croissant de lune qui va de Weyersheim au nord en passant par Handschuheim et Duttlenheim à l'ouest et se terminant par Nordhouse au sud. Cette forme régulière rappelle l'importance de la distance dans l'évolution des migrations : plus on est près du centre-ville, moins on effectue de déplacements domicile-travail et, si on est loin, on préfère déménager pour se rapprocher du lieu de travail. Les communes plus lointaines du centre, sur lesquelles on constate une croissance des migrations, subissent quant à elles l'attraction d'autres zones d'emploi (Haguenau au nord, par exemple) ou ont intégré les facilités d'accès routier. Le fort taux d'augmentation entre les deux périodes donne un aperçu de l'ampleur du phénomène (116 % dans l'agglomération).

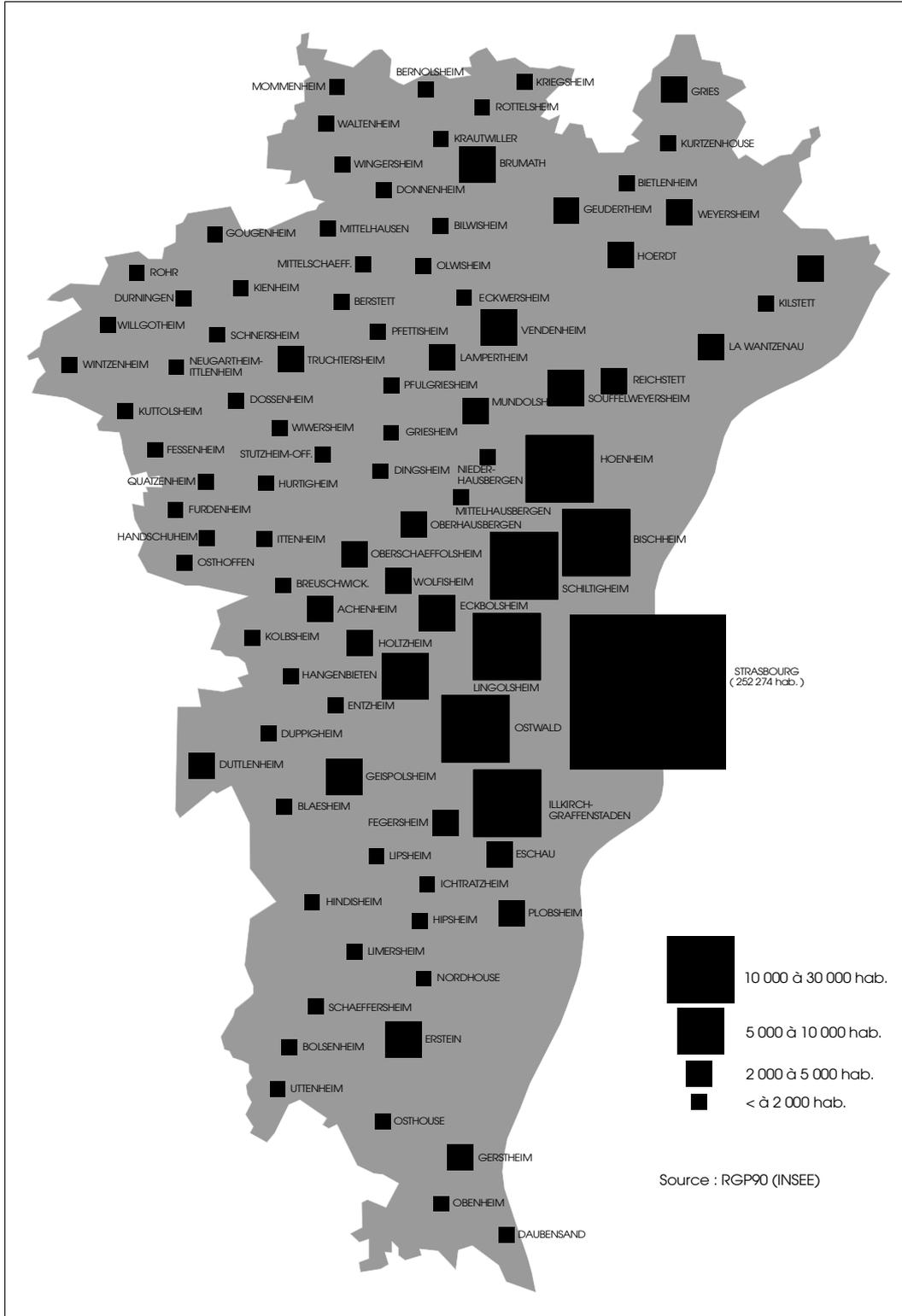
L'évolution relative de l'âge moyen ne met pas en évidence des groupements particuliers : l'âge moyen ne permet pas de caractériser notre territoire.

L'évolution des emplois du secteur primaire fait apparaître les communes pour lesquelles la «déruralisation» a été la plus forte. Strasbourg perd 500 emplois sur 740 en 1968, l'agglomération en perd 6 236 dans le même temps. C'est, bien sûr, un phénomène général au niveau national notre décroissance de 62 % sur l'agglomération n'a rien d'exceptionnel. Trois communes seulement indiquent une croissance, non significative dans le premier cas : Bolsenheim, Schiltigheim et Illkirch.

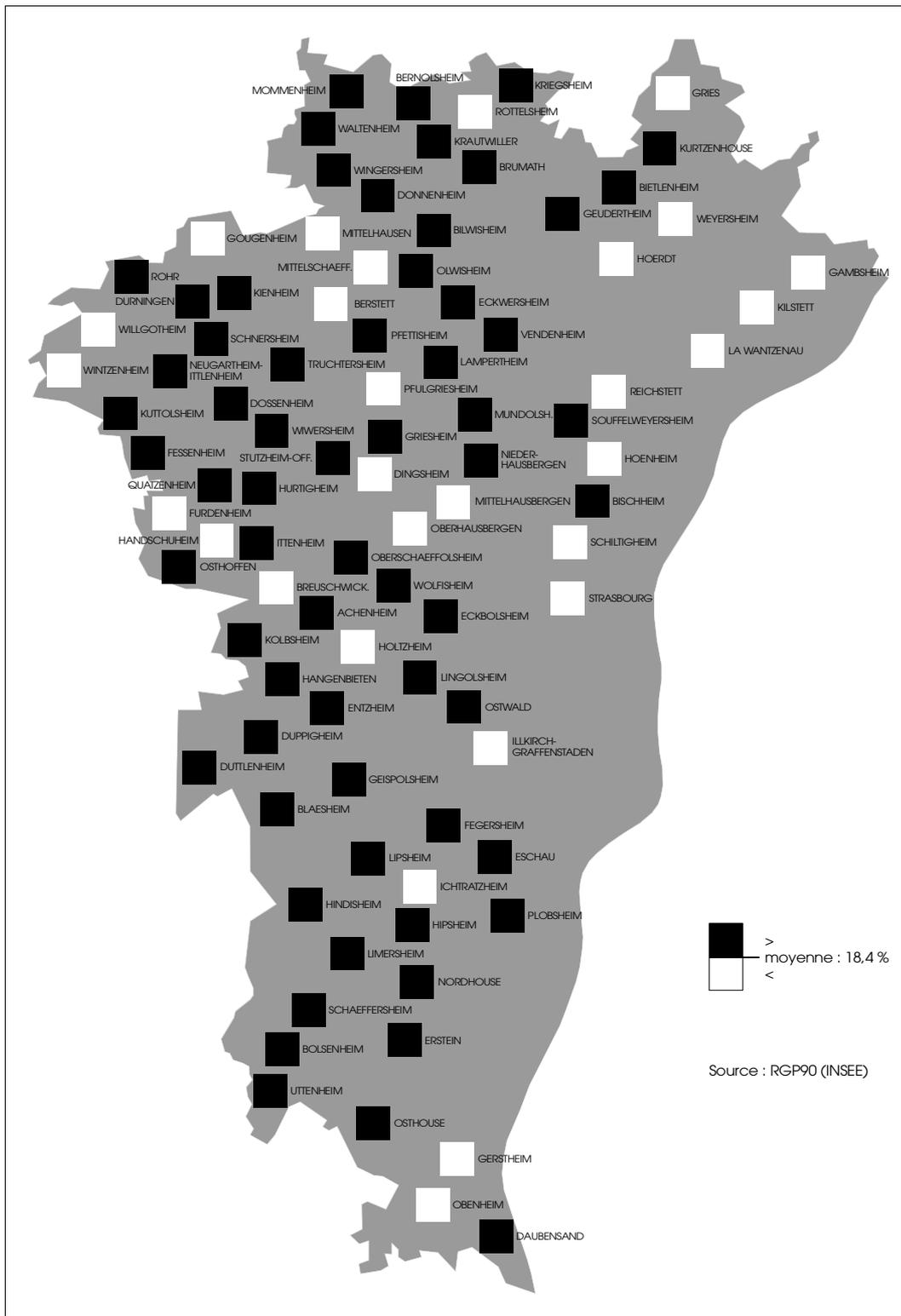
Les emplois du secteur secondaire décroissent sur la totalité du territoire sauf sur les franges nord, ouest, sud et les communes denses de Schiltigheim et Strasbourg (initialement très industrielles en 1968). Les taux les plus forts se concentrent autour des zones industrielles (Vendenheim et Reichstett au nord, Illkirch, Geipolsheim et Fegersheim au sud, Lingolsheim et Ostwald à l'ouest). Strasbourg passe de 42 724 emplois industriels en 1968 à 27 371 emplois en 1990, l'agglomération de 67 084 à 59 948. Cette décroissance de 10 % est compensée par une croissance forte des emplois tertiaires.

Les emplois du secteur tertiaire s'accroissent donc de 56 % en vingt-deux ans sur l'agglomération et ne dégagent pas des secteurs homogènes de croissance. On passe de 108 864 à 169 676 emplois, et à Strasbourg de 88 212 à 119 166 (+35 %). C'est une véritable explosion du secteur des services (même constat au niveau national), qui représente 59 % de l'ensemble des emplois en 1968 et atteint 73 % en 1990. Peu de cas de décroissance sont constatés (Plobsheim, Gerstheim).

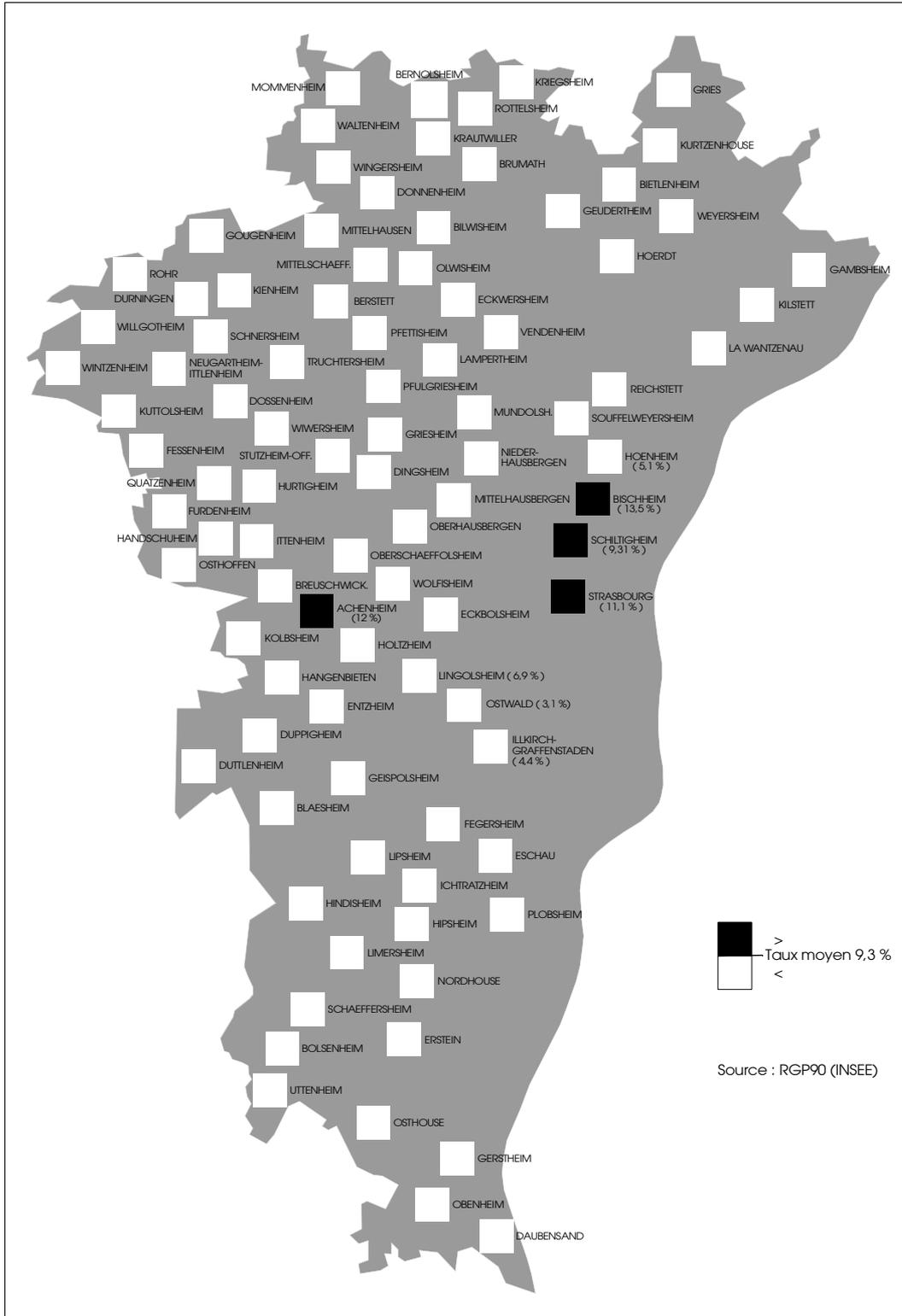
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**LA POPULATION EN 1990**



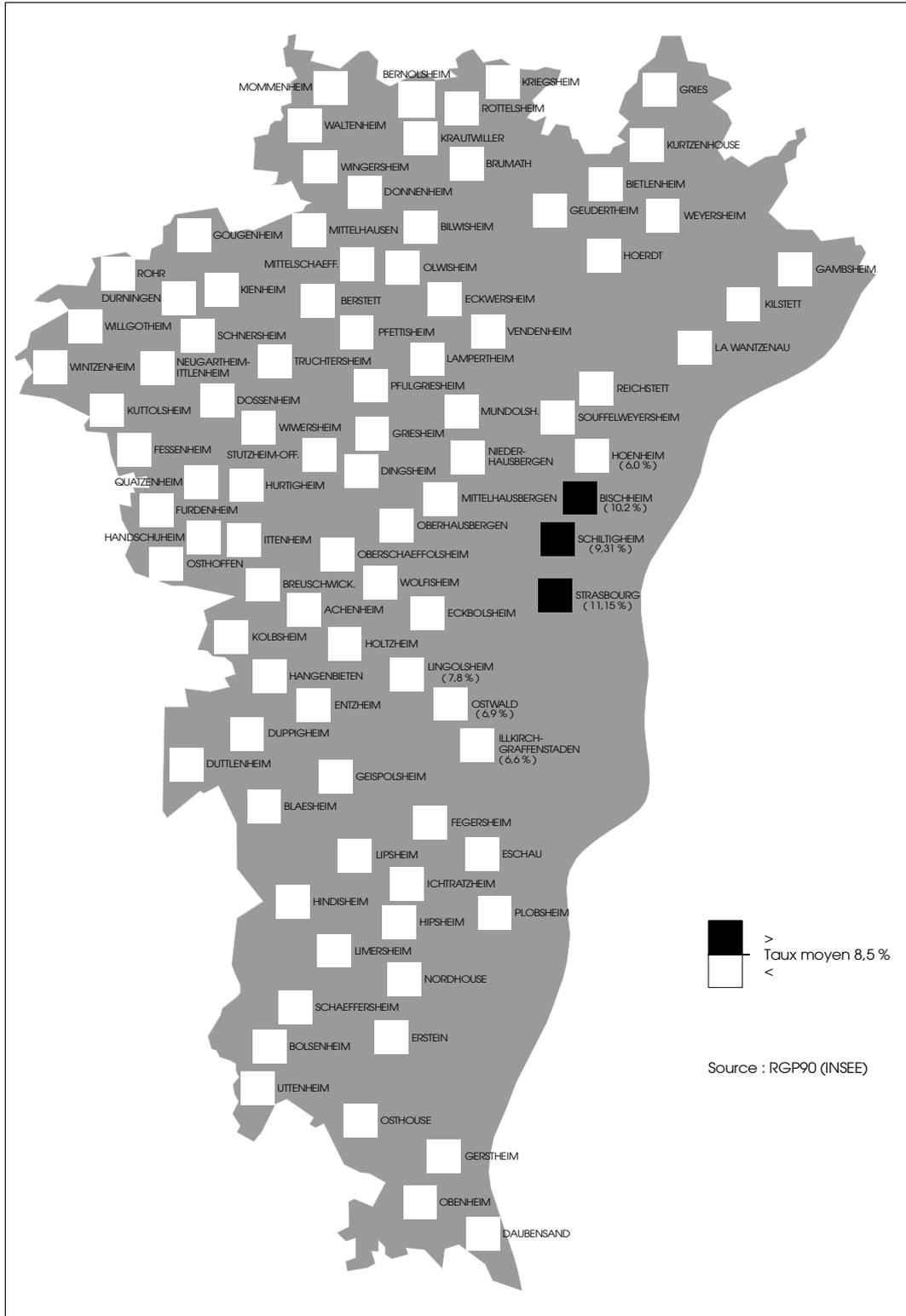
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION DE JEUNES DE MOINS DE QUINZE ANS EN 1990**



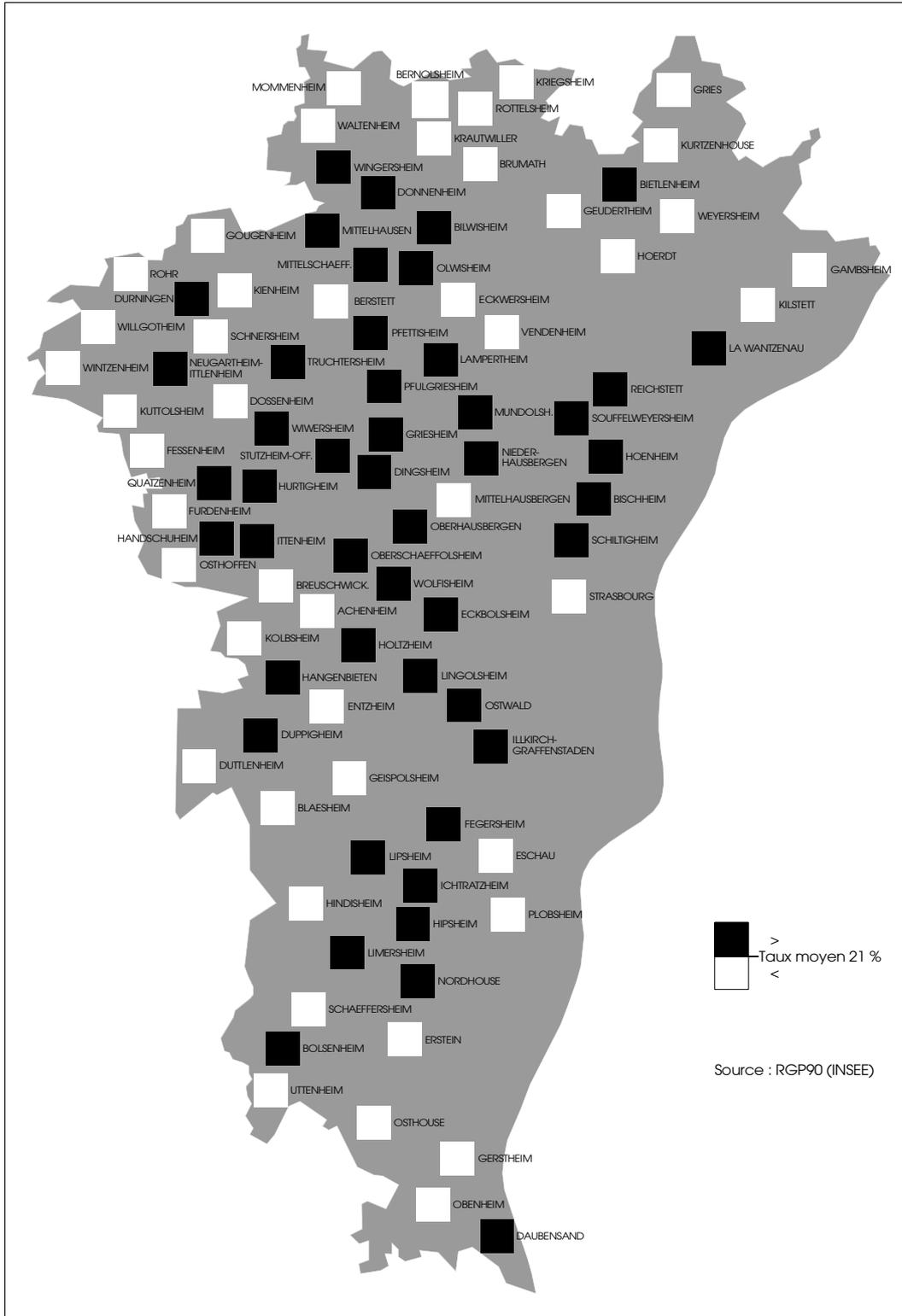
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION D'ETRANGERS EN 1990**



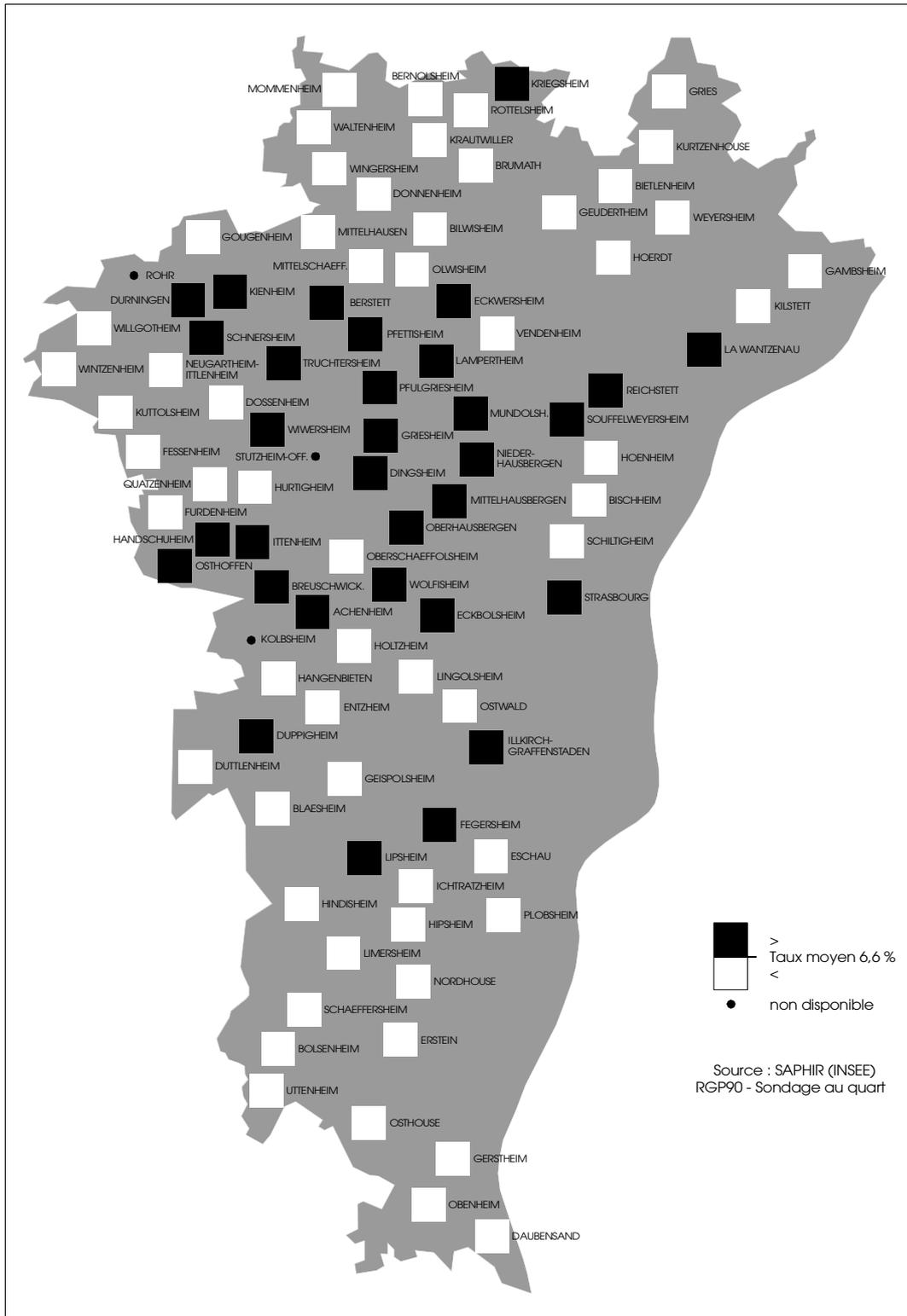
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION DE CHOMEURS EN 1990**



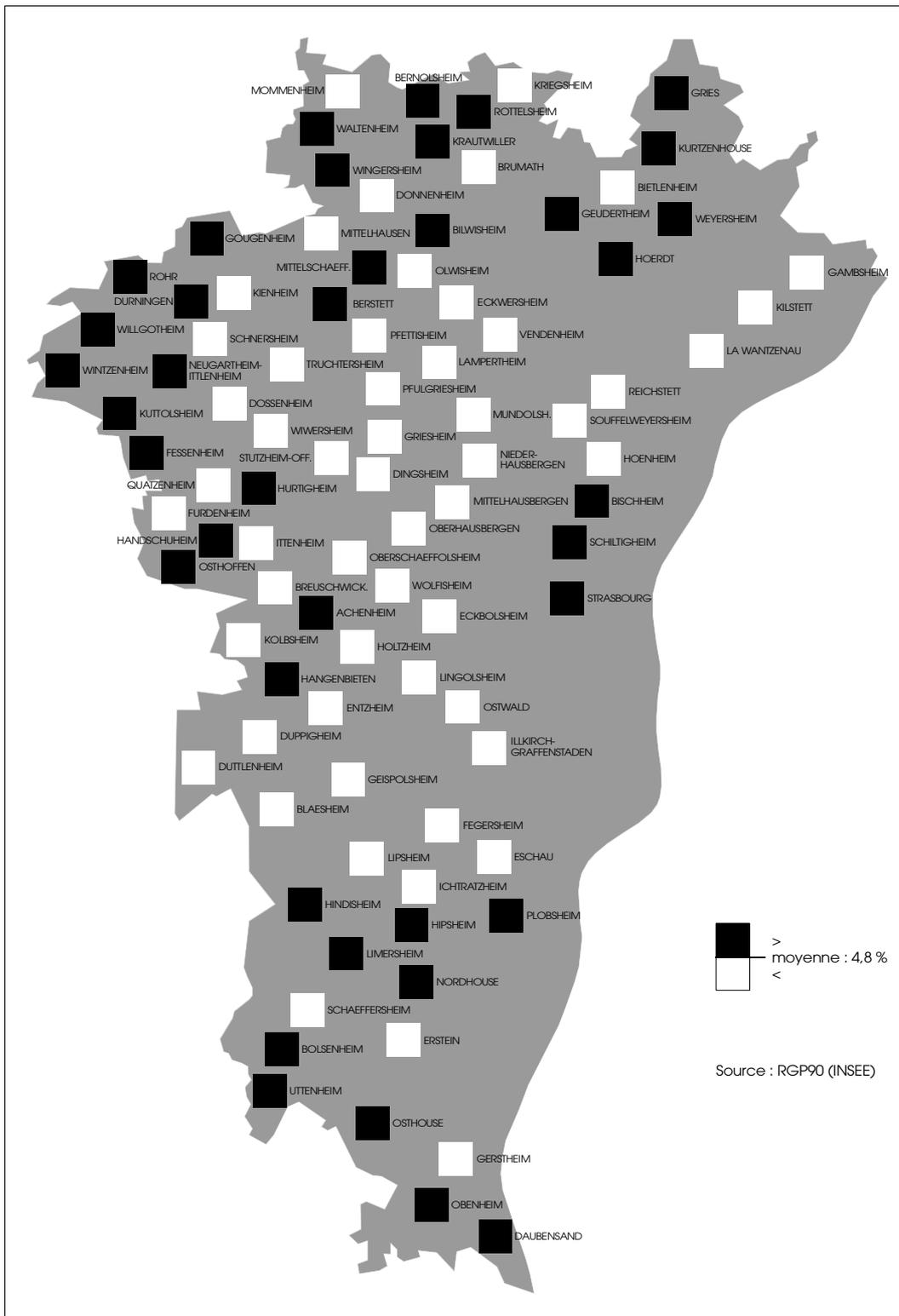
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION DE FEMMES ACTIVES EN 1990**



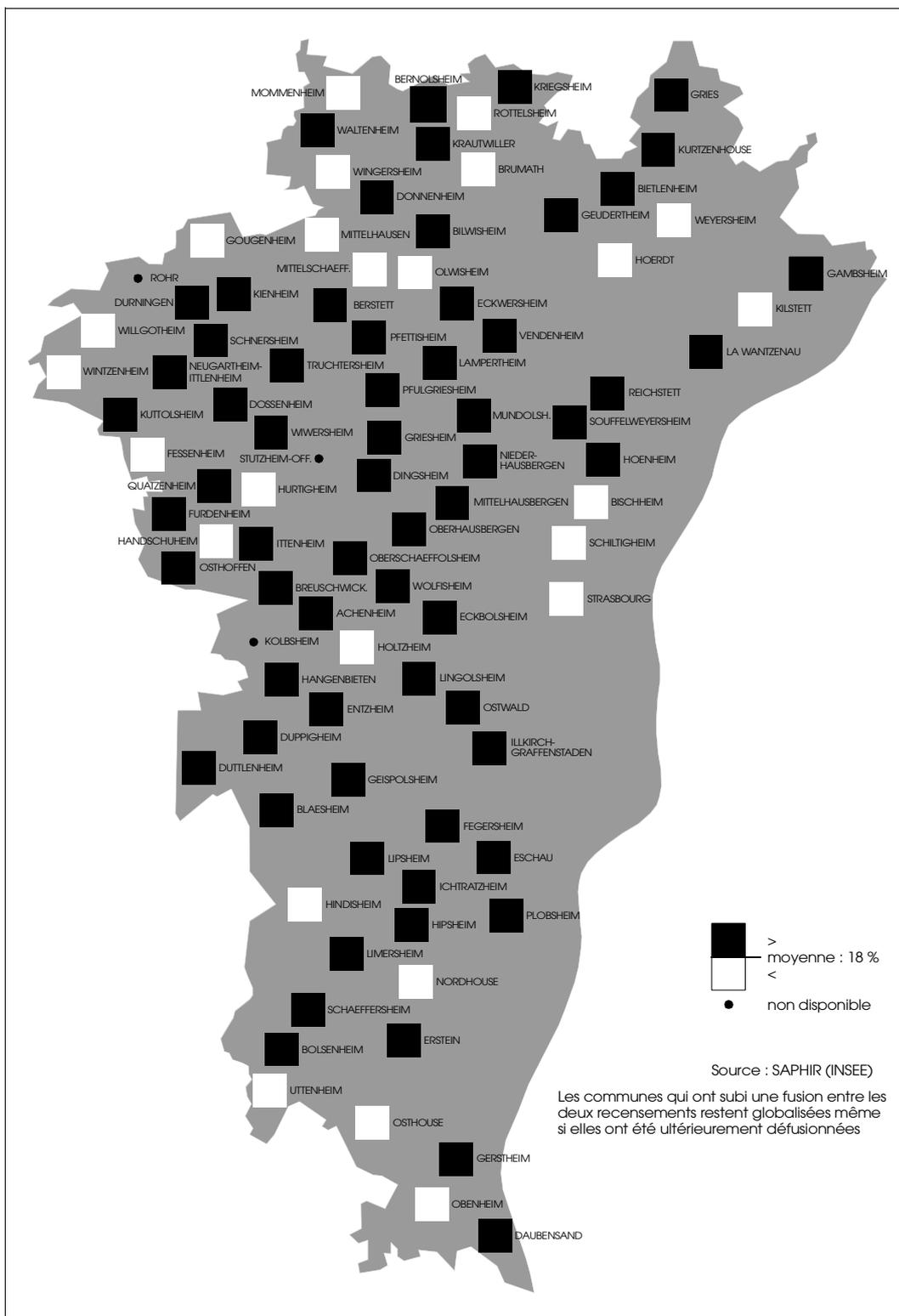
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION DE CADRES EN 1990**



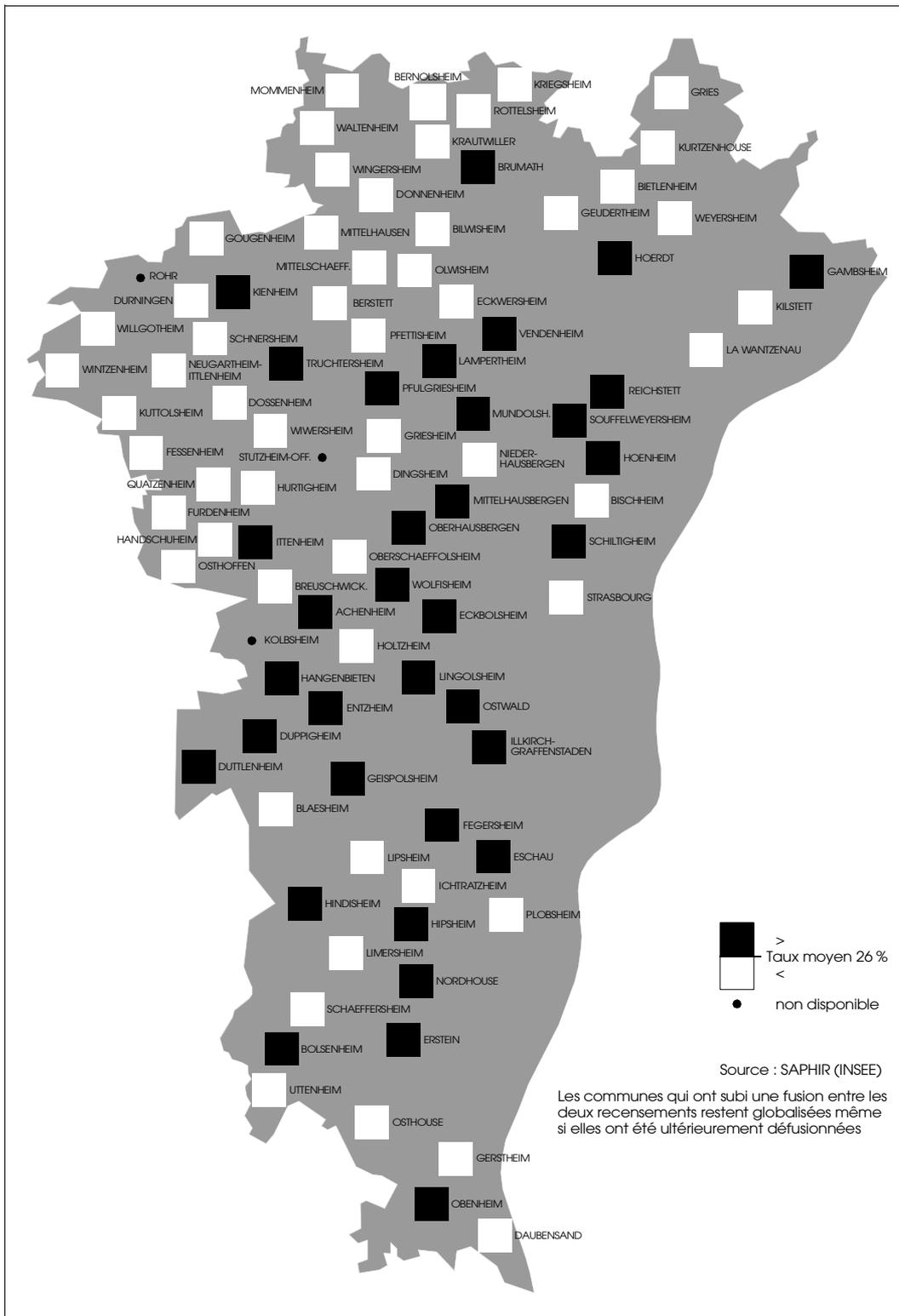
LA SITUATION ACTUELLE DANS L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE  
**PROPORTION DE LOGEMENTS SANS BAIN NI DOUCHE EN 1990**



EVOLUTION RELATIVE DE LA **POPULATION TOTALE**  
SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990

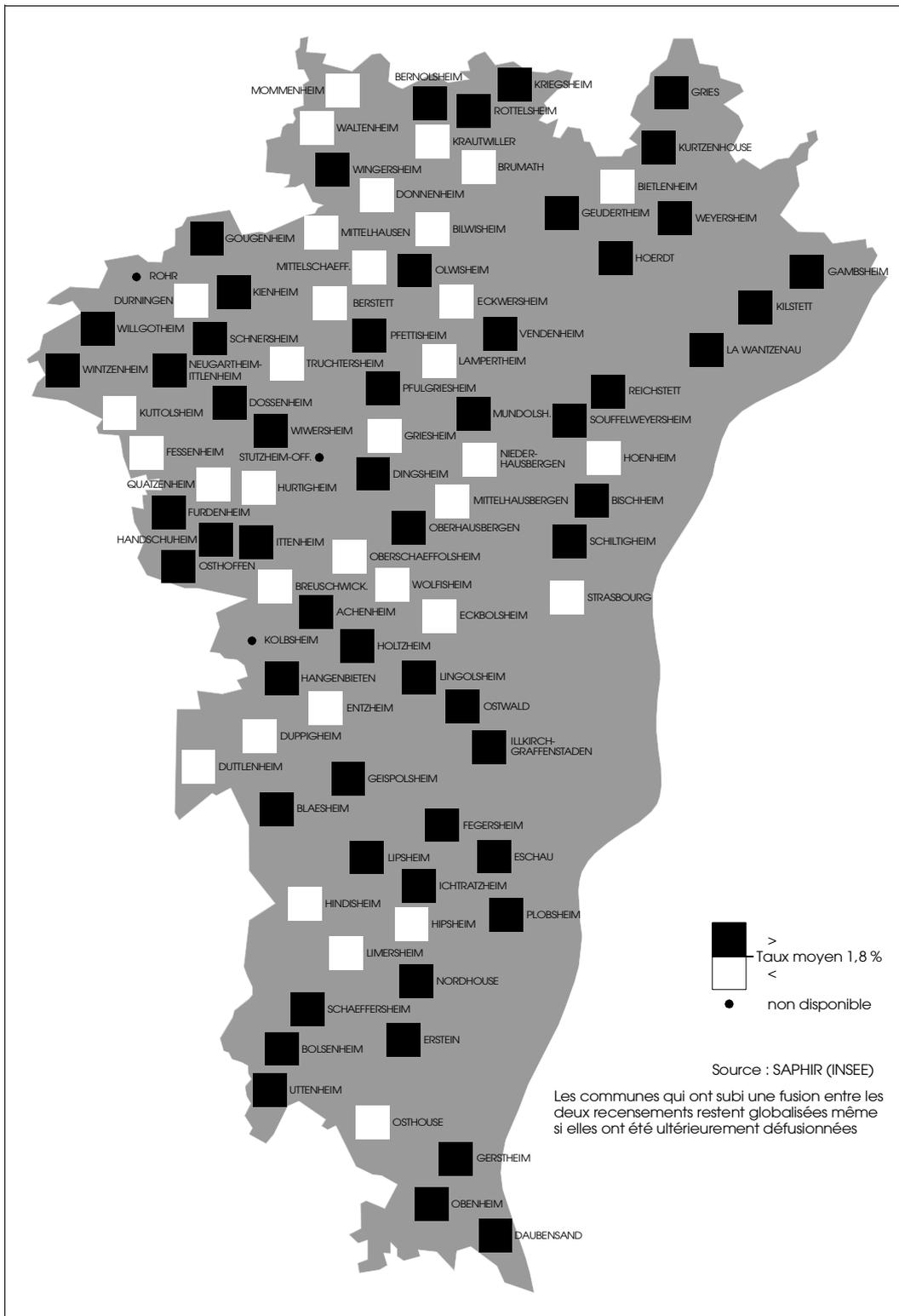


## EVOLUTION RELATIVE DES **EMPLOIS** SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990

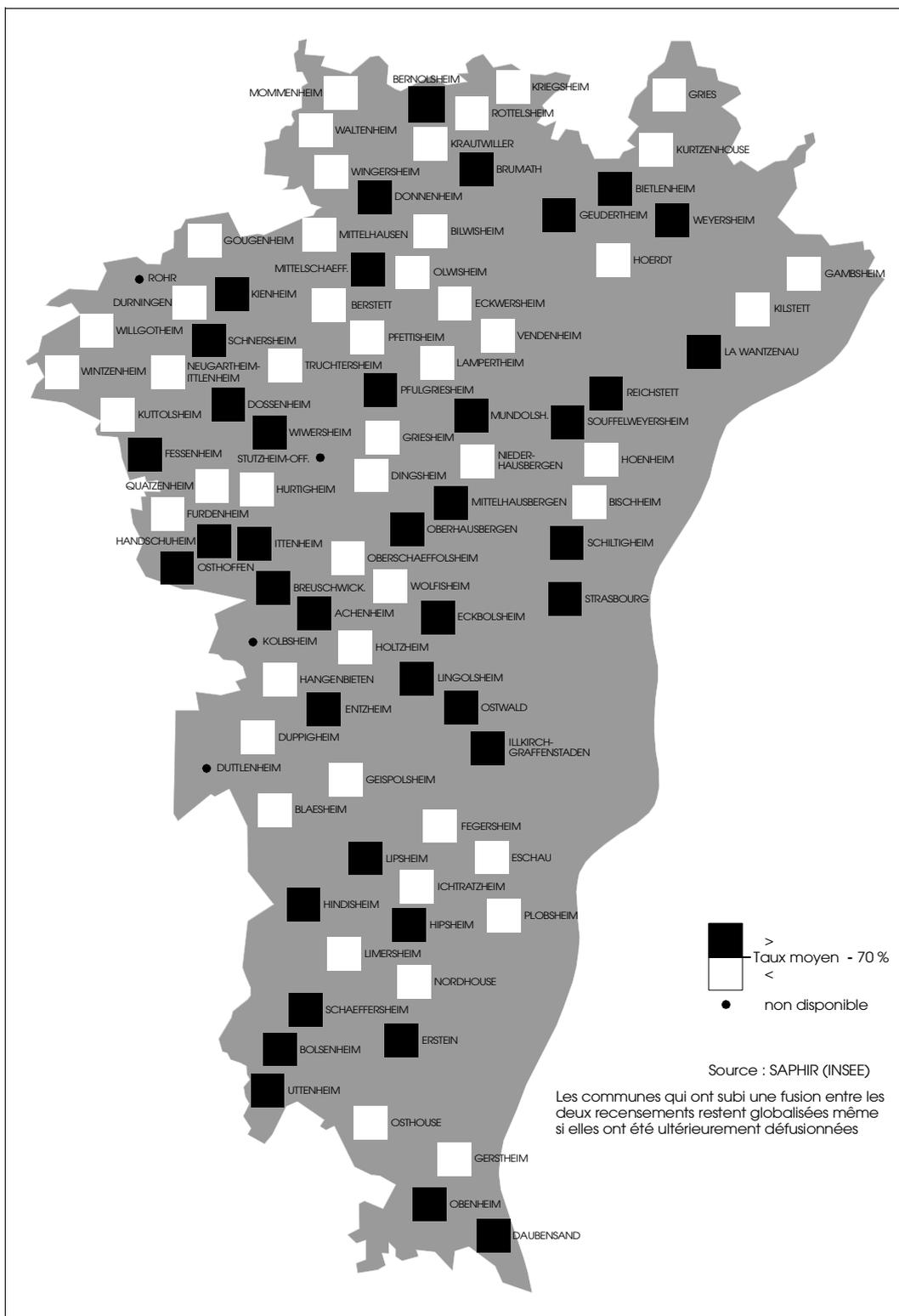




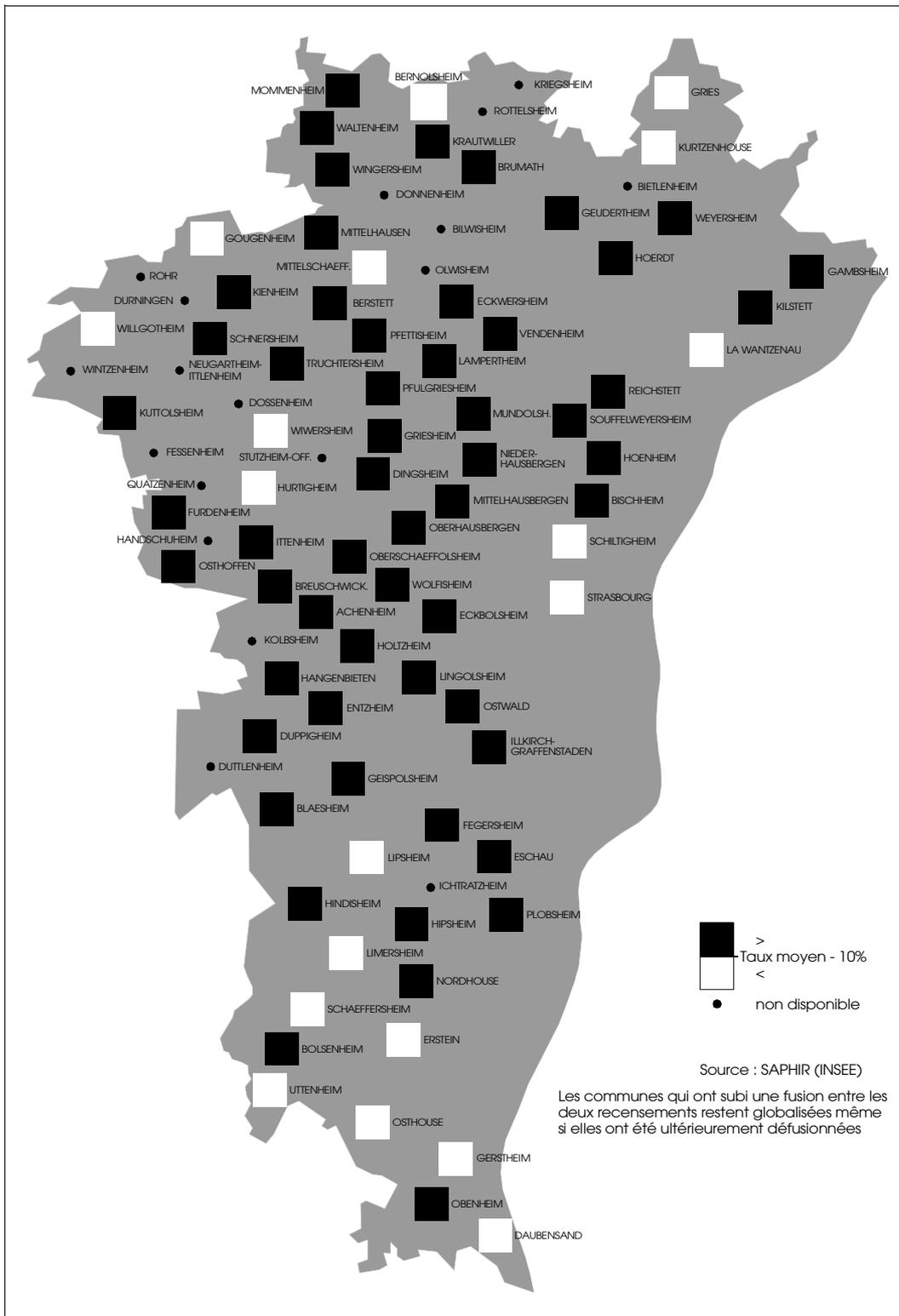
EVOLUTION RELATIVE DE L' AGE MOYEN  
SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990



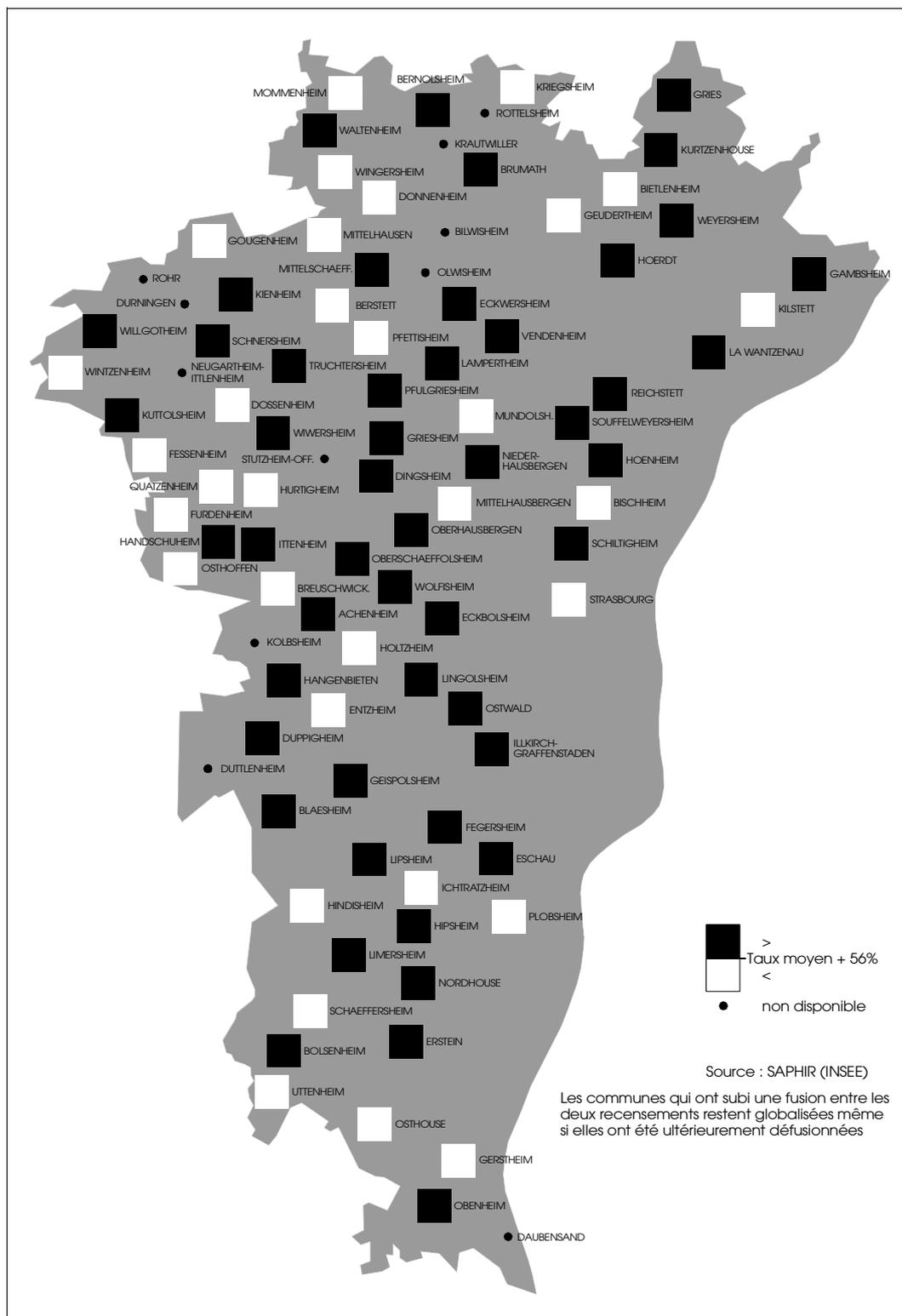
EVOLUTION RELATIVE DES **EMPLOIS DU SECTEUR PRIMAIRE**  
SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990



EVOLUTION RELATIVE DES **EMPLOIS DU SECTEUR SECONDAIRE**  
SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990



EVOLUTION RELATIVE DES **EMPLOIS DU SECTEUR TERTIAIRE**  
SUR L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE DE 1968 A 1990



## **II- LES INSTRUMENTS**



## La SERS

Robert Adjedj<sup>1</sup>

Les sociétés d'économie mixte qui prennent naissance durant l'Entre-deux-guerres (décrets de la loi Poincaré de 1926) concernent alors essentiellement la construction de logements sociaux. Le véritable démarrage de l'économie mixte locale se produit après la guerre dans les années cinquante, où l'heure est en effet aux grands objectifs d'aménagement et de reconstruction. Le décret du 20 mai 1955 étend le domaine des SEM à l'aménagement et à l'équipement et autorise les collectivités locales à prendre des participations majoritaires.

En Alsace, c'est en 1957 qu'apparaît la première société d'économie mixte d'aménagement avec la Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg (SERS). Constituée sous forme d'une société anonyme de droit privé au capital de 500 000 francs, réparti entre les collectivités locales, des organismes locaux intéressés aux problèmes d'urbanisme et de construction, la Caisse des dépôts et consignations et la Société centrale pour l'équipement du territoire, la SERS prend sa forme définitive à l'initiative des collectivités locales associées à sa constitution : le département du Bas-Rhin et la ville de Strasbourg. Ses statuts sont approuvés par décret du Conseil d'Etat du 31 décembre 1958.

Ce même décret l'habilite à conduire l'étude, la coordination et l'exécution des opérations d'aménagement de l'Esplanade à Strasbourg. Ses statuts l'autorisent en outre à réaliser toute opération d'équipement foncier, économique et social (constitution et équipement de réserves foncières, reconversion d'îlots insalubres, équipement de zones industrielles, etc.). La typologie de ses interventions s'est diversifiée avec l'évolution des politiques urbaines, notamment avec les lois de 1983 et 1985 qui ont élargi le champ d'activités des sociétés d'économie mixte (gestion, environnement, développement économique). Ces réformes offrent alors à la SERS les moyens de devenir un instrument particulièrement performant au service du développement local.

C'est la décentralisation, à partir de 1982, qui donne aux sociétés d'économie mixte leur essor essentiel : le rôle et le pouvoir de contrôle des collectivités locales se trouvent renforcés du fait de leur participation majoritaire obligatoire au sein des SEM. Leur domaine d'activités s'étend désormais à l'ensemble des activités d'intérêt général relevant de la compétence des collectivités locales. Enfin, si elles travaillaient toujours exclusivement pour les collectivités locales actionnaires, elles peuvent, à partir de 1983, agir à leur propre compte ou au profit d'un tiers et peuvent gérer des services publics industriels et commerciaux. En 1985, la loi étend leur action à des domaines porteurs comme l'étude et le développement économique.

La SERS s'inscrit dans cette évolution, voire la précède sur certains points. En 1985, son champ d'intervention s'élargit aux «opérations et constructions nécessaires à la vie économique et sociale ainsi qu'aux activités de gestion, de prestations ou d'exploitation de services ou de biens» (avant 1983, son domaine d'activités était déjà axé sur les opérations d'équipement foncier, économique et social).

---

1. Directeur général de la SERS.

---

**Le capital social de la SERS**

Ville de Strasbourg :	30 %
Département du Bas-Rhin :	30 %
Caisse des dépôts et consignations :	23 %
Caisse d'épargne de Strasbourg :	5 %
Habitation moderne :	4 %
Société immobilière du Bas-Rhin :	4 %
Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin :	2 %
Société centrale pour l'équipement du territoire :	2 %
La Communauté urbaine projette d'en devenir également actionnaire.	
Directeurs : de 1957 à 1976, Bernard Césari ; depuis 1976, Robert Adjedj.	

---

***De multiples compétences***

Créée à l'origine pour l'aménagement des anciens terrains militaires de l'Esplanade, la SERS poursuit sa *mission d'aménageur* par d'importantes opérations complexes au sein de la ville de Strasbourg : HautePierre, le centre-Halles, l'Avancée, le Bon Pasteur, l'Etoile, etc. (évoquées au cours de cet ouvrage). A une échelle géographique plus large, elle mène des opérations d'aménagement à vocation résidentielle (réalisation d'une trentaine de secteurs ou lotissements en Alsace et dans les Vosges). Elle aménage également des parcs à vocation tertiaire ou industrielle pour le compte des communes.

Parallèlement aux opérations d'aménagement, elle a une *activité de «constructeur»* dont les premières réalisations furent les équipements publics des quartiers de l'Esplanade et de HautePierre. Construction et rénovation lui sont confiées dans divers domaines :

- équipements publics d'enseignement (pour le compte de la région) et à vocation culturelle : le Maillon à HautePierre, la Laiterie, l'Illiade à Illkirch, le Musée d'art moderne et contemporain ;
- parc des sports de HautePierre, centres sportifs de la Robertsau et d'Illkirch, golfs, parcs aquatiques, etc. ;
- équipements de communication, dont l'immeuble de la chaîne culturelle Arte et le Centre européen de presse et d'information ;
- équipements sociaux et médico-sociaux : crèches de l'Esplanade, de HautePierre et d'Illkirch-Graffenstaden, maisons d'accueil pour personnes âgées (résidence Matthis à la Petite-France, résidence Place des Halles, résidence Kachelofe, maison de retraite Sainte-Agnès à Neudorf, centre médico-social de HautePierre...);
- équipements publics administratifs ;
- équipements thermiques et urbains : les deux centrales thermiques de l'Esplanade et de HautePierre, l'usine d'incinération des ordures ménagères du Rorschollen (construction et rénovation), douze parcs de stationnement (8 000 places).

Enfin, à l'initiative de P. Pflimlin, à l'époque président du Parlement européen, la construction des immeubles du Parlement européen est lancée et confiée à la SERS. Ceux-ci regroupent alors plus de 1 000 bureaux, des équipements résidentiels, deux hémicycles de 200 places, des salles de réunion, des salles de travail, des restaurants, un laboratoire de langues et un parc de stationnement. En 1990, démarre le projet du troisième immeuble qui sera consacré à la communication du Parlement européen et du Conseil de l'Europe (accueil des journalistes et des 250 000 visiteurs annuels) : centre de presse, structure d'accueil du public, centre audiovisuel et 110 bureaux pour les fonctionnaires. Spécificité de cette réalisation, la SERS est propriétaire de l'immeuble du Centre européen de presse et d'information et loue le bâti-

ment au Parlement européen. Ces premières réalisations porteront sur plus de 80 000 mètres carrés et auront nécessité près de 800 millions de francs d'investissements.

Pour répondre à l'accroissement des besoins en structures d'accueil des sessions du Parlement européen, un nouvel hémicycle est en projet. D'architecture audacieuse, cet hémicycle de plus de 750 places sera l'expression culturelle de l'Europe et de son histoire.

Dès les premières opérations d'aménagement, la SERS développe parallèlement une *activité de gestion* (entretien des espaces libres et de certains équipements) qui l'a amenée à mettre en place des structures adaptées, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. En progression constante depuis lors, ces activités concernent aujourd'hui cinq grands domaines :

- l'assistance technique, auprès de sociétés privées ou de sociétés d'économie mixte,
- la gestion d'associations syndicales responsables de l'entretien des espaces verts et espaces libres (Esplanade, HautePierre, place des Halles, Parc d'innovation d'Illkirch, les Cèdres, etc.),
- la gestion des biens immobiliers (pour le compte d'investisseurs institutionnels), la gestion de copropriétés et la gestion locative,
- le contrôle d'exploitation de chauffages collectifs (Esplanade, HautePierre, Halles),
- l'administration générale des sociétés auxquelles elle participe (gestion et exploitation d'équipements publics, gestion et exploitation de bâtiments, etc.).

La SERS propose ainsi une gamme complète de services aux collectivités et autres partenaires. Ces différentes prestations permettent d'établir une relation de partenariat adaptée aux besoins et une cohérence du projet dans le temps (de la conception à sa gestion).

Son équipe pluridisciplinaire de haut niveau compte une quarantaine de personnes dont une majorité de cadres chefs de projets, ingénieurs en génie civil, urbanistes, juristes, financiers, gestionnaires..., qui sont en prise directe avec les décideurs économiques. Son intervention dans le domaine du développement économique local fait émerger les nouveaux métiers de développeurs et économistes.

Elle emploie également, au travers de plusieurs organismes associés, une centaine de personnes qui entretiennent, animent et gèrent espaces verts et espaces libres, parkings, équipements culturels ou de loisirs, logements, etc. Son expérience lui donne aujourd'hui une notoriété et une compétence qui en font un partenaire privilégié des collectivités locales.

---

#### **Les types de conventions avec les collectivités territoriales et les entreprises privées**

- La concession d'aménagement, passée avec une collectivité territoriale, est réalisée sous le contrôle de la collectivité mais aux risques et périls du concessionnaire. A l'expiration de la concession, soit les contractants bénéficient chacun pour moitié du solde positif éventuel, soit le concessionnaire prend en charge le solde négatif éventuel résultant des comptes de l'opération.
- Le mandat ou la conduite d'opération est le plus souvent utilisé pour la réalisation d'équipements publics.
- Les études et les prestations concernent principalement le domaine de l'aménagement, de la fiscalité et du montage juridique.
- La gestion ou l'exploitation s'applique notamment à la réalisation et/ou l'exploitation d'un équipement.

---

La SERS poursuit ainsi ses trois missions d'aménageur, de constructeur et de gestionnaire, mettant en exergue ses atouts de fonctionnement et d'intervention propres aux sociétés d'économie mixte. En effet, l'évolution de la politique des villes a conduit à la mise en oeuvre de politiques contractuelles associant tous les partenaires (politiques et autres) du développement urbain. L'économie mixte est apparue idéale en relais du secteur public dont le statut et les règles de fonctionnement trouvent une association heureuse dans la souplesse et la dynamique des sociétés d'économie mixte, à condition, toutefois, que celles-ci présen-

vent les complémentarités entre public et privé sur les projets d'enjeu économique et social, en valorisant l'action politique des élus et donc de l'intérêt général. Compte tenu de la diversité de ses interventions et de son mode de fonctionnement, la SERS est devenue une réelle entreprise du développement local pour de nombreux décideurs locaux, qu'ils soient politiques ou économiques.

Les prescripteurs de la SERS : l'Etat, la région Alsace, le département du Bas-Rhin, la ville de Strasbourg, la Communauté urbaine de Strasbourg, les communes situées en Alsace et dans les Vosges, les entreprises et sociétés privées.

### *Aujourd'hui, réalisations et projets*

Les projets menés aujourd'hui par cette société, dans le cadre des politiques urbaines, confirment ce rôle d'entreprise du développement local au service des collectivités, par l'aménagement de nouveaux quartiers en centre-ville, ou par le développement d'activités économiques et de sites d'accueil. Certaines de ces réalisations sont encore en projet, d'autres sont au stade du montage opérationnel.

A proximité du centre historique de Strasbourg (la Petite-France) et de l'hypercentre de la ville, la SERS élabore, parmi ses interventions, deux importants projets urbains : Sainte-Marguerite et l'Etoile. La première de ces opérations a été concédée par la Communauté urbaine de Strasbourg en 1989. Le souhait de renforcer la vocation culturelle du quartier se concrétisera par la restauration de l'ancienne commanderie Saint-Jean (prochainement achevée et destinée à accueillir l'Ecole nationale d'administration) et par la construction, en 1995, du Musée d'art moderne et contemporain. Trois prescripteurs interviennent sur ce projet : l'Etat (accueil de l'ENA), la ville de Strasbourg et la Communauté urbaine de Strasbourg. Quant au projet de l'Etoile, il reliera l'hypercentre de Strasbourg au quartier de Neudorf. Concessionnaire de l'aménagement, la SERS mène une large concertation avec les résidents, les associations et les professionnels de l'architecture et de l'urbanisme. Initiatrice de cette nouvelle démarche, elle accompagne aujourd'hui l'évolution des politiques urbaines qui se tournent vers des pratiques plus démocratiques. Cette nouvelle méthodologie de travail est reconnue au plan national. Toujours à proximité de l'hypercentre de Strasbourg, l'Avancée est un aménagement réalisé dans le but de répondre aux besoins économiques de Strasbourg, dont l'accueil d'activités tertiaires dans des locaux neufs et adaptés. Au terme des travaux, ce complexe immobilier permettra l'installation de la direction régionale d'IBM, d'Electricité de Strasbourg et du Crédit lyonnais.

Autre grand enjeu pour Strasbourg, l'urbanisation de HautePierre qui a démarré il y a vingt-quatre ans : la phase finale de ce nouveau quartier fait l'objet d'un important projet urbain proposé en 1990 par des architectes-urbanistes danois. D'une étendue de 70 hectares, HautePierre-sud reliera les quartiers existants de HautePierre et de Koenigshoffen, en développant des logements, des activités économiques, des activités sportives, des équipements publics. Ce nouveau plan d'aménagement rompt avec le système des mailles adopté au nord de HautePierre. Les urbanistes proposent une organisation du tissu urbain autour d'une avenue centrale, d'un parc urbain et d'un lycée, et une conception urbaine sous forme d'îlots (petites unités de voisinage). La SERS, qui a suivi toutes les étapes de conception et de montage opérationnel, commence les premiers travaux de ce nouveau morceau de ville.

Plusieurs défis de notre époque, auxquels elle concourt, ont déjà été évoqués au cours de cet ouvrage, et notamment l'aménagement et le développement du Parc d'innovation d'Illkirch. Concessionnaire de l'aménagement du parc, la SERS accompagne ici les projets d'installation des entreprises de haute technologie et de laboratoires de recherche, en valorisant les atouts scientifiques et universitaires de l'agglomération strasbourgeoise, dans un environne-

ment de qualité : forêt, golf, équipements et services de proximité. Cette démarche se poursuit à Schiltigheim, pour le compte de la société d'économie mixte «E Puissance 3», de l'Espace européen de l'entreprise. Au sein du quartier de la gare, c'est le projet culturel de «la Laiterie» qui prend déjà forme. La SERS est chargée de réhabiliter l'ancienne friche industrielle au profit d'un pôle d'animation culturelle : équipements d'expositions, de musique, de théâtre, ateliers... permettront d'accueillir notamment de jeunes artistes. A tout ceci s'ajoute l'opération phare de la construction du nouvel immeuble du Parlement européen déjà évoquée. A côté de l'important programme à mettre en oeuvre (160 000 mètres carrés), la SERS inaugure un montage juridique tout à fait original et adapté au statut de son utilisateur, le Parlement européen, qui souhaite être dans un premier temps locataire de l'immeuble, et bénéficier à son initiative d'une option d'achat.

Trente-six ans après sa création, l'ensemble des projets de la SERS représente près de 7 milliards d'investissements. Elle est à ce jour indéniablement un outil institutionnel qui a fortement contribué à modeler et à développer le paysage strasbourgeois, tant dans ses composantes résidentielles, économiques et sociales que culturelles.

## **La CUS**

*Jean-François Wolff*

Le *Journal officiel* du 4 janvier 1967 publiait la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Son article 3 désignait les agglomérations où une communauté urbaine était créée d'office : «Une communauté urbaine est créée dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.» Son article 4 se rapportait aux nombreuses compétences des communes automatiquement transférées à la communauté<sup>1</sup> et son article 5 à celles pouvant l'être, suite à une délibération du conseil de communauté (équipements culturels, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et services sanitaires et sociaux, espaces verts, éclairage public).

L'extension des compétences de la Communauté urbaine de Strasbourg - aussitôt appelée CUS - porta uniquement sur les piscines. Les mauvaises langues prétendaient alors que le gouffre financier que représentait pour les finances municipales le grandiose centre nautique de Schiltigheim donna un petit coup de pouce à la constitution de la CUS.

Le processus administratif de sa création fut mené tambour battant au cours de l'année 1967 et, le 1<sup>er</sup> janvier 1968, celle-ci entra en fonction.

### ***Le poids de l'histoire***

On revenait de loin : Strasbourg et les villes et villages voisins avaient gardé un souvenir exécrable de la fusion autoritaire imposée par l'occupant allemand. Aussi, à la libération, fit-on joyeusement table rase du «Gross Strassburg» qui avait réduit Schiltigheim, Bischheim, Hoenheim, Oberhausbergen, Eckbolsheim, Lingolsheim, Ostwald et Illkirch au rang de simples faubourgs de Strasbourg. On fut même, pendant plus d'une vingtaine d'années, d'autant plus allergique à la plupart des formes de réelle intercommunalité que, dans les petites communes, on se méfiait de la très forte disproportion de forces avec Strasbourg.

---

1. Par décret du 2 décembre 1967 : urbanisme et réserves foncières ; lycées et collèges logement ; lutte contre l'incendie ; transports urbains ; eau, assainissement, ordures ménagères ; cimetières ; abattoirs ; stationnement ; développement économique. Ajoutée le 1<sup>er</sup> janvier 1968 : voirie. Ajoutée ultérieurement : piscines.

Toutefois, on porta un intérêt grandissant à la notion de «métropole d'équilibre» faisant contrepoids à la mégalopole parisienne, car on fut vite conscient que si la distance et les Vosges protégeaient un peu Strasbourg de l'impérialisme parisien, le Rhin devenait une barrière de plus en plus symbolique face aux grands centres germaniques.

Pourquoi la CUS ? Avec un quart de siècle de recul, on peut répondre qu'à Strasbourg, la nécessité de créer des solidarités entre voisins, dans une aire géographique où elles n'existaient pas, s'est fait jour au moment de l'élaboration des textes législatifs sur les communautés urbaines. Ces textes venaient à point. Une vingtaine d'années après la fin de la guerre, les réticences à l'égard des pratiques d'intercommunalité héritées de la période de l'occupation s'estompaient, tandis qu'il apparaissait de plus en plus que Strasbourg ne pouvait que trouver avantage à être épaulée par ses voisins immédiats et que ceux-ci avaient tout intérêt à mieux bénéficier des avantages offerts par la proximité de la grande ville.

### ***La définition de la Communauté urbaine de Strasbourg***

Le décret du 22 mars 1967 prescrit l'enquête prévue par la loi du 31 décembre 1966 pour déterminer le périmètre de la Communauté urbaine de Strasbourg et son siège, ainsi que la composition de la commission d'enquête.

Les 44 communes sur lesquelles portèrent l'enquête furent définies en fonction :

- du périmètre déjà retenu pour le programme de modernisation et d'équipement (29 communes), déjà inspiré de celui du groupement d'urbanisme (24 communes) ;
- des indicateurs analysés dans l'étude d'armature urbaine de l'Alsace : il s'agit, en particulier, de l'occupation actuelle du sol, de l'évolution démographique de 1954 à 1962, de la proportion de personnes vivant de l'agriculture, du nombre de logements construits entre 1962 et 1966, de l'importance des migrations alternantes du travail en 1962, des surfaces de planchers industriels et du nombre d'emplois créés entre 1958 et 1966 ;
- d'autres critères objectifs comme, par exemple, l'analyse des budgets communaux et des solidarités intercommunales préexistantes ;
- de critères plus subjectifs fondés sur l'impression de proximité liée aux bonnes liaisons routières (prise en compte de Dingsheim, Griesheim et Pfulgriesheim) ou sur l'impact supposé de futurs grands équipements de transports (justification par les projets de pénétrante nord et de canal à grand gabarit, de la prise en compte de Brumath et d'Eckwersheim) ou de vastes zones de loisirs (projet de création du plan d'eau, dit «bassin de compensation», qui est à l'origine de l'inclusion de Plobsheim).

---

### **Repères**

1952 : Pierre Pflimlin crée le Comité d'études et d'action pour l'économie alsacienne dont René Urich est le premier collaborateur.

1953 : mise en place du Comité pour l'économie bas-rhinoise dont R. Urich assure les fonctions de secrétaire général.

1956 : grâce à P. Pflimlin, l'Alsace est la première région française à se doter d'une société pour le développement régional, la SADE, dont la vocation est de soutenir le développement de l'activité tertiaire et industrielle en Alsace.

1968 : les deux conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin créent, sous l'impulsion d'André Bord, alors secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargé des collectivités locales, l'Association pour le développement industriel de la région Alsace (ADIRA) qui devient rapidement, et pour des questions de divergences «départementales», l'Association pour le développement du Bas-Rhin. Le Haut-Rhin crée sa propre structure : le Comité pour le progrès économique et social haut-rhinois (CAHR).

---

La commission d'enquête était composée d'un conseiller d'Etat (président), d'un inspecteur général de l'administration, du chef du service régional de l'équipement, d'un ingénieur général du génie rural, du directeur régional de l'INSEE et d'un professeur de la faculté des lettres de Strasbourg. Certaines de ces personnalités ont été, avec André Bord, secrétaire d'Etat à l'Intérieur, et Pierre Pflimlin, maire de Strasbourg, les «pères fondateurs» de la CUS.

Achevé le 12 juillet 1967, le rapport de la commission d'enquête reprend les attendus et les conclusions des réunions de cette commission et conclut à l'association de 27 communes, en fonction des critères suivants :

- perspectives d'urbanisation à échéance d'une quinzaine d'années (à l'horizon 1985), en prenant notamment en compte les communes susceptibles d'accueillir de grands équipements ;
- maintien d'une structure «aérée» dans toute l'agglomération, ce qui implique l'accueil de communes encore très rurales, avec toutefois la volonté de «ne pas aller trop loin» (non inclusion d'Achenheim, Breuschwickersheim...);
- souci d'une «mise en pot commun» équitable en incluant, en dépit de leur réticence, voire de leur opposition, des communes financièrement favorisées ; c'est cette préoccupation qui est à la base de l'incorporation de la Wantzenau ou de Vendenheim ;
- prise en compte de l'étude d'armature urbaine de l'Alsace qui opte pour le renforcement de l'autonomie des «centres ruraux» ; ainsi Brumath, chef-lieu de canton relativement éloigné de Strasbourg, reste en définitive en dehors du territoire de la CUS.

Si quelques avis défavorables des conseils municipaux montrent une absence de «conscience d'agglomération» et une défense des intérêts à court terme, ceux exprimés par les autres collectivités ou organismes (50 sur 87 consultés) sont révélateurs des problèmes et questions qui se posaient alors.

On relève ainsi, en vrac, le pronostic d'une poussée de l'urbanisme vers l'ouest fortement contrariée, bien sûr, par la richesse de l'agriculture, mais aussi par les servitudes du cône d'envol de l'aérodrome d'Entzheim et par les difficultés d'assainissement ; la certitude d'une forte poussée urbaine vers le nord, en rapport avec le futur canal à grand gabarit Seine-Rhin et les vastes terre-pleins industrialo-portuaires qui devaient inéluctablement l'accompagner, et d'une poussée plus modeste vers le sud, en dépit de l'élément moteur que devra constituer l'aérodrome d'affaires et de loisirs de Plobsheim...

Enfin, apparaissait la volonté d'éviter le scénario «Strasbourg et le désert bas-rhinois». On tourne en effet le dos à «une capitale monstrueuse dans une région exsangue» et on aimerait «favoriser des noyaux satellites assez éloignés, centrés par exemple sur Erstein, Obernai, Brumath» (avis de la Commission de développement économique régional citant un rapport fourni par le professeur E. Julliard).

### *Aire et compétences*

La superficie totale s'établit à 309 kilomètres carrés (un rectangle de 28 kilomètres environ de longueur nord-sud, et de 10 à 15 kilomètres de largeur ouest-est). Elle ne tient pas compte des découpages administratifs ou techniques antérieurs (cantons, groupement d'urbanisme, programme de modernisation et d'équipement) et ajoute 16 communes à ce qui, jusqu'alors, constituait «l'agglomération INSEE». Au recensement de mars 1968, sa population s'élève à 363 000 habitants. En plus des «compétences obligatoires» instaurées par la loi fondatrice, la CUS reçoit le transfert des compétences communales portant sur trois piscines existantes (Kibitzenau, parc du Rhin, Schiltigheim) et sur celles à créer. Ce furent les seuls transferts facultatifs admis. Chaque commune demeure maîtresse de ses équipements culturels, sportifs ou socio-éducatifs, de ses équipements et services sanitaires et sociaux, comme de ses espaces verts.

---

**Les 27 communes**

Bischheim	
Eckbolsheim	Mundolsheim
Eckwersheim	Niederhausbergen
Entzheim	Oberhausbergen
Eschau	Oberschaeffolsheim
Fegersheim	Ostwald
Geispolsheim	Plobsheim
Hoenheim	Reichstett
Illkirch-Graffenstaden	Schiltigheim
Killstett	Souffelweyersheim
Lampertheim	Strasbourg
Lingolsheim	Vendenheim
Lipsheim	La Wantzenau
Mittelhausbergen	Wolfisheim

---

Ses premiers pas se sont accomplis avec détermination et prudence. Détermination car on passa outre à l'opposition d'une seule commune, La Wantzenau, qui, pour marquer sa bouderie, refusa d'envoyer un délégué au conseil de Communauté pendant plus d'un an. Prudence car Strasbourg, évidemment majoritaire au sein du conseil, renonça à un certain nombre de sièges qui lui revenaient de droit pour permettre à chaque commune d'être représentée au conseil et prit soin de ne pas imposer ses décisions et de veiller à une harmonieuse répartition des investissements.

Aujourd'hui, malgré des déceptions et des conflits épisodiques, chacun admet que le bilan de la CUS est largement positif. L'élargissement de certaines de ses compétences est même envisagé.

## **L'OEDA**

### **(entretiens avec d'anciens chargés de mission)**

*Charles Bachofen*

L'Organisation d'études de développement et d'aménagement de la région Alsace avait été voulue par les élus alsaciens et, en particulier, par Pierre Pflimlin. Créée en 1972, elle a souffert d'emblée d'un grave malentendu : pour les élus alsaciens, il s'agissait de disposer d'un organisme capable de constituer les dossiers locaux et de les porter devant la DATAR. Pour J. Monod, à la DATAR, prévenu contre les thèses économiques alsaciennes, il s'agissait au contraire de les faire évoluer. C'est le mandat qui avait été donné au directeur de l'OEDA, M. Pfister.

L'enjeu était de faire passer le projet alsacien de développement lourd le long du Rhin, projet qui avait tout son sens dans la période euphorique des années soixante, orientée vers un développement s'appuyant sur un réseau de villes et sur le piémont des Vosges. Dans les années soixante-dix, avec l'approche de la crise et la probabilité faible de la réalisation du canal à grand gabarit, il semblait à la DATAR qu'il valait mieux opérer un redéploiement prenant en compte d'autres forces économiques, intégrant mieux le Haut-Rhin et diversifiant les actions.

Les dossiers qu'a préparés l'OEDA étaient conformes à cette orientation. Elle a mis l'accent sur la question des «zones d'ombre», des centres relais, des vallées vosgiennes, du tourisme..., et tout cela a pu paraître comme une politique anti-strasbourgeoise. Ce n'était

pas du tout son intention, car elle considérait que Strasbourg pouvait devenir, en même temps qu'une métropole régionale, la capitale du monde rhénan. Pour cela, il fallait qu'elle joue la carte de la culture, de la recherche-développement, de l'université. Mais c'est contre la volonté de l'ADIRA (Association pour le développement industriel de la région Alsace) que l'OEDA avait monté le dossier de l'Institut de recherches et produits en Alsace.

Elle prenait des positions «écologistes» à une époque où ces préoccupations ne faisaient qu'émerger dans la conscience des élus. Elle attirait également l'attention sur les dangers de la prolifération des résidences secondaires dans les Vosges, alors que P. Pflimlin en défendait le principe, par crainte d'une désertification des vallées.

La logique des infrastructures qu'elle proposait allait dans le même sens : l'autoroute du piémont des Vosges devait faciliter le développement des petites villes, recentrer la croissance sur des lieux où existait une main-d'oeuvre qualifiée. Olivier Guichard, alors ministre de l'Aménagement du territoire, était prêt à la financer, de Strasbourg à Mulhouse, à condition que l'Alsace accepte un péage mais celui-ci a été rejeté par les Alsaciens et l'autoroute ne s'est pas faite.

Dès 1973, l'OEDA a ouvert le dossier Métralsace<sup>1</sup>. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire avait accordé trois millions de francs pour ce projet mais, trois ans plus tard, on aboutit à un accord qui se traduit par la desserte cadencée Strasbourg-Mulhouse-Bâle. Quant au TGV, le dossier avait été engagé très tôt et l'idée était qu'il fallait le présenter rapidement, avant que des priorités ne soient accordées à d'autres régions. Mais, là encore, les retards se sont accumulés ! Un autre dossier a été consacré à la création d'une interconnexion avec le réseau ferroviaire allemand, à la hauteur de Beinheim. A l'époque, il était possible d'imaginer qu'une partie du trafic de la rive droite soit reportée sur la rive gauche du Rhin, avec tout ce que cela pouvait entraîner d'effets bénéfiques pour l'Alsace. On pourrait également citer les études concernant, dans le Haut-Rhin, la reconversion du bassin potassique ou le développement des musées mulhousiens. A Strasbourg, le projet du musée d'antiquités orientales, établi sur le fonds existant et sur la possibilité de transférer une partie des réserves du musée du Louvre, fut également un dossier préparé par l'OEDA.

Tout cela représentait une somme de réflexions qui donnait corps, progressivement, à une nouvelle conception du développement régional, basée sur le renforcement de l'armature urbaine et une vision prospective. Dès les années 1974-1975, la structure d'études est apparue, aux yeux de certains responsables alsaciens, comme non maîtrisable et des interventions répétées, au niveau de la DATAR, ont abouti au départ de son directeur.

La nomination de son successeur, B. Glass, permit l'élaboration du schéma d'orientation de l'Alsace. Pierre Pflimlin, qui appréciait la qualité des dossiers, prit la présidence de la commission d'élaboration et la porta au niveau du Conseil régional. Le schéma fut achevé en 1976. A la tête du CESA<sup>2</sup>, Daniel Hoeffel appuya largement ces orientations qui sont, aujourd'hui, très généralement partagées.

L'OEDA a été chargée d'animer les relations tripartites franco-germano-suisse (Commission de coopération transfrontalière), d'où sont issus des réflexions sur la qualité de l'air, le guide juridique des travailleurs frontaliers, la mise en oeuvre du pont Marckolsheim-Salsbach, des accords sur la sécurité civile... Enfin, dans le cadre de la Conférence des amé-

---

1. A l'instar de Métrolor, qui relie Metz à Nancy, Métralsace assure une desserte cadencée à heures fixes entre Strasbourg et Mulhouse. Repris aujourd'hui dans le cadre des transports express régionaux, Métralsace a considérablement amélioré les déplacements dans la plaine du Rhin.

2. Conseil économique et social d'Alsace, qui rassemblait les représentants des milieux socio-professionnels et s'est souvent opposé au Conseil régional.

nageurs du Rhin supérieur, fut lancée une concertation sur les procédures d'aménagement de part et d'autre du Rhin et l'Agence d'urbanisme participa à ces travaux. Tout le travail de l'OEDA mettait en évidence la nécessité de prendre en compte les blocages juridiques et fiscaux de l'Alsace, liés à sa position frontalière dans une économie de libre-échange et face à des voisins puissants.

Après le départ de B. Glass, le dernier directeur, B. Thévenin, mit de l'ordre dans ce que pouvait avoir de passionnel le travail des équipes. L'OEDA avait achevé ses missions à la fin de 1979 et ce fut le service d'études du Secrétariat général aux affaires régionales qui prit sa succession. Aujourd'hui, vingt ans après, la réflexion «Alsace 2005» se réfère encore au schéma d'orientation de 1973.

## **Naissance des agences d'urbanisme et naissance de l'Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise<sup>1</sup>**

*Francis Diebold*

L'augmentation constante de la population urbaine depuis la Seconde Guerre mondiale et l'accélération de l'exode rural ont entraîné un développement rapide des villes. Par ailleurs, l'arrivée à l'âge adulte des enfants nés au lendemain de la guerre et l'essor économique laissaient prévoir un afflux massif de population vers les villes, accélérant la croissance urbaine à partir des années soixante.

Pour faire face à l'essor de l'urbanisation, les instruments réglementaires existants se révèlent insuffisants : les plans d'urbanisme directeurs, qui tracent le cadre général de l'aménagement de l'agglomération, et les plans sommaires d'urbanisme, applicables aux petites communes, ne répondent plus aux besoins de la planification urbaine en raison de la rapidité du développement urbain et de ses nouvelles formes, ainsi que de leur insuffisant pouvoir juridique.

En outre, les textes ne fournissent pas vraiment les instruments d'une politique foncière : les sols disponibles sont rares et les propriétaires ont tendance à retenir leurs terrains pour profiter de plus-values. Les documents d'urbanisme deviennent inefficaces.

Enfin, la mainmise de l'Etat sur l'aménagement des villes est pesante. Les collectivités locales se plaignent de ce que les plans d'urbanisme, établis à la discrétion de l'administration, leur soient pratiquement imposés. Mais ces dernières ne sont pas exemptes de reproches, notamment par un certain refus d'engagement des élus pour mettre en oeuvre les instruments de maîtrise du développement urbain.

Objet d'une longue gestation, sous la direction d'Edgard Pisani, ministre de l'Equipement, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a eu l'ambition d'embrasser tous les problèmes posés à cette époque par l'aménagement urbain. Souvent qualifiée de «monument législatif» et de «charte fondamentale de l'urbanisme et de la planification urbaine», elle représente indéniablement un mouvement de réforme sans précédent dans l'histoire du droit de l'urbanisme. Elle concrétise aussi la prise de pouvoir des ingénieurs des Ponts et Chaussées sur le développement urbain grâce à la fusion des anciens ministères des Travaux publics et de la Construction au sein du ministère de l'Equipement, et à la création de directions départementales de l'Equipement unifiées.

---

1. Voir aussi l'entretien avec Henry Lefranc.

### *Les innovations de la loi d'orientation foncière*

La loi de 1967 a donc voulu répondre point par point à ces différents problèmes. Pour remédier aux insuffisances des anciens plans, le législateur a mis en place les deux principaux documents d'urbanisme que nous connaissons : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupation des sols<sup>1</sup>, qui se substituent aux plans de groupement d'urbanisme, aux plans d'urbanisme directeurs et aux plans sommaires d'urbanisme.

Le SDAU doit assurer une fonction de prévision ; il est établi à «une grande échelle pour une longue durée» (J. de Lanversin) et est opposable aux programmes et décisions administratives qui doivent s'y conformer. Il fixe les grandes orientations à long terme du développement urbain, à une échelle intercommunale. Son caractère prospectif et prévisionnel le contraint à s'adapter à l'évolution des faits, aux changements de doctrine. Dans le même esprit, sont institués les schémas de secteur, qui précisent certaines orientations du SDAU, et les plans d'aménagement rural, documents d'orientation pour éviter que le développement urbain ne se fasse au détriment du monde agricole.

Le POS a, nous l'avons vu, une fonction dominante de réglementation des constructions et de fixation du droit des sols. Contrairement au SDAU, il est élaboré à «une petite échelle pour une brève durée» (J. de Lanversin). Opposable aux programmes et décisions administratives ainsi qu'aux particuliers, il définit l'occupation des sols à une échelle généralement communale.

Enfin, parmi les mesures prises par le législateur, on rappellera - sans être exhaustif - que celles-ci facilitent la constitution de réserves foncières, permettent aux communes de financer leurs équipements urbains et de réaliser des opérations d'aménagement.

Une innovation importante de la loi réside dans le fait que celle-ci met en place un système de concertation obligée : si l'Etat ne peut se désintéresser de l'élaboration des documents d'urbanisme, les collectivités locales qui sont directement concernées par eux doivent être étroitement associées à leur préparation. Cette idée, dont les racines les plus anciennes remontent à l'urbanisme de l'Entre-deux guerres, trouve sa consécration par l'institution du principe de «l'élaboration conjointe». C'est un réel progrès qui restaure le rôle des communes : les élus siègent au côté des représentants de l'Etat pour élaborer le POS ou le SDAU. Certes l'Etat conduit la procédure, garde la maîtrise des documents d'urbanisme et a le dernier mot en cas de désaccord. Mais ce principe-phare de la loi de 1967 va progressivement favoriser une prise de conscience de la responsabilité des élus en la matière.

C'est là un mouvement en profondeur qui est amorcé : dès 1975, le problème de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme est officiellement posé. La loi du 7 janvier 1983 consacrera le principe de la compétence première des communes en matière d'urbanisme, principe en partie préparé dans le creuset de la loi de 1967.

La loi d'orientation foncière, par les divers instruments mis en place, offre ainsi des moyens renouvelés aux collectivités locales pour mettre en oeuvre une politique cohérente et élaborer une stratégie urbaine à l'échelle de la commune, de l'agglomération ou de la région urbaine. Les SDAU et les POS sont à ce titre des outils fondamentaux. En outre, elle prévoit - et ce n'est pas la moindre des innovations - la possibilité de créer des structures d'études et de recherche permettant aux agglomérations de faire leurs propres études d'urbanisme. C'est cette «invention» qui marque le début de l'aventure des agences d'urbanisme.

---

1. Pour le détail de leur mise en oeuvre, se reporter à la première partie du présent ouvrage.

### *Une «invention» originale*

Le législateur de 1967, voulant embrasser tous les problèmes posés par l'aménagement urbain, se devait de donner aux collectivités locales les moyens de préparer et concevoir les opérations d'aménagement - en concertation avec les structures d'études de l'Etat - pour l'établissement des documents d'urbanisme. Ce pragmatisme se traduit par un seul article (L. 121-3), relativement bref, dont le premier alinéa précise que «des établissements publics d'études et de recherches peuvent être chargés des études d'urbanisme et notamment de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols». Ce régime «établissement public» prévu par la loi n'a jamais pu être mis en oeuvre : le décret d'application n'est jamais paru. «Toutefois, répondait le ministre de l'Intérieur au rapport de la Cour des comptes du 25 juin 1975, dès avant la parution de la loi d'orientation foncière, des directives ont été adressées aux préfets pour les inciter à mettre en place des organismes préfigurant les agences d'urbanisme. A cet égard, le recours à la formule grenobloise de l'association de la loi 1901 avait été recommandé.»

Plusieurs agglomérations, anticipant les dispositions de la loi et du décret à intervenir, se dotent d'agences d'urbanisme. Il en est ainsi des agglomérations strasbourgeoise, bordelaise, grenobloise, marseillaise ou stéphanoise. D'une quinzaine en 1972 à près de vingt-cinq en 1975, elles sont plus de trente-cinq actuellement.

«Parmi les inventions récentes, les agences d'urbanisme sont celles qui présentent peut-être la plus grande originalité. Notre cartésianisme apparent habillera sans doute un jour de logique et de rationalité préconçues l'empirisme bien réel qui a marqué leur création.» (A. Givaudan, chef du service de l'urbanisme à la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, 1972)

L'urbanisme, qui a longtemps été une affaire d'Etat, devient ainsi, par la vocation que lui impose la loi de 1967, une affaire de concertation et de contrat entre celui-ci et les collectivités locales. Cette concertation, voulue par le législateur, anime les finalités des agences d'urbanisme dès le début de leur histoire. Ainsi leur création résulte d'une volonté commune afin «qu'en elles se rejoignent les moyens de l'Etat et des collectivités... L'agence, qui n'est pas un pouvoir de plus, ne doit pas être une administration de plus» (A. Givaudan). L'agence d'urbanisme est, de ce fait, un «organe mixte» placé à la fois sous le contrôle de l'Etat et des collectivités locales. Son aire d'études est toujours intercommunale et coïncide «avec l'aire du SDAU, l'aire de l'agglomération au sens INSEE, ou l'aire des établissements publics de regroupements (district, communauté urbaine, etc.)» (Circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1977).

L'établissement des SDAU et des POS, dans le cadre de «l'élaboration conjointe», va permettre de constater que «non seulement les agences d'urbanisme favorisent cette concertation, mais constituent l'une des structures à l'intérieur desquelles celle-ci peut le mieux s'accomplir» (Y.-M. Danan) : concertation entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi entre les collectivités locales elles-mêmes... Il n'est pas exagéré de dire que les agences ont été et restent encore actuellement des «catalyseurs» : elles sont un lieu de rencontre, de travail et de réflexion entre tous les responsables publics et privés mais aussi les usagers afin de mieux maîtriser le développement des agglomérations. Placées auprès des élus en tant que conseil et instrument d'étude, elles sont dès l'origine constituées d'équipes pluridisciplinaires afin de maîtriser les problèmes nombreux et complexes liés au développement urbain. Cette pluridisciplinalité et cette technicité, alliées à leur statut de droit privé, leur permet de disposer d'une certaine liberté d'action. Elles sont de ce fait un outil permanent de réflexion suffisamment proche des collectivités locales et des administrations de l'Etat pour réaliser la synthèse entre les politiques locales et nationales.

Enfin, les agences d'urbanisme, dont la création a été marquée d'empirisme, préfiguraient un début de décentralisation devenue effective en 1983. Le ministre de l'Intérieur affirmait d'ailleurs en 1975 : «Les agences constituent un instrument privilégié de la décentralisation en matière d'urbanisme.» Le ministre de l'Equipement, dans une circulaire de 1977, insistait également sur cette notion : «Parce qu'elle répond à une préoccupation de décentralisation, la subvention aux agences d'urbanisme permet aux collectivités locales qui, jusqu'à présent, ne disposaient pas d'outils d'études de ce type, d'envisager plus facilement de se doter d'une agence.»

Au niveau local, les agences ont contribué - et ce n'est pas le moindre de leurs mérites - à créer une nouvelle ambiance : «...Grâce aux agences, les élus locaux ne se heurtent plus, comme par le passé, à un monopole de l'information détenu, en fait, par les services de l'Etat.» (Y.-M. Danan). Leur autonomie intellectuelle et leur indépendance firent que «la plupart des communes avaient le sentiment de disposer d'un outil qui n'était pas totalement celui de l'équipement ou de la commune-centre.» (A. Barthélémy).

Donner davantage de responsabilités aux collectivités locales est un souci majeur face aux mutations urbaines en cours à cette époque. Cette préoccupation est mise en avant dès la première rencontre nationale des agences d'urbanisme à Rouen, en 1973, où les élus perçoivent les agences comme l'un des outils de la sauvegarde de «l'autonomie locale». Le ministre de l'Equipement confirmera officiellement ce souci, en 1975, à la lumière de l'expérience encore jeune mais largement positive des agences d'urbanisme : «S'agissant de la création de nouvelles agences, le ministère de l'Equipement est résolu, pour sa part, à poursuivre dans la voie dans laquelle il s'est engagé. L'institution des agences est en effet trop étroitement liée à la mise en oeuvre de la politique de renforcement des responsabilités locales pour qu'il puisse y renoncer.»

### ***L'Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise : le début de l'aventure***

Anticipant sur les dispositions de la loi d'orientation foncière de 1967, la ville de Strasbourg et le ministère de l'Equipement et du Logement prennent l'initiative de créer une agence d'urbanisme. Dès décembre 1966, se réunit l'assemblée constitutive de l'Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise (AUAS) ; elle prend la forme d'une association de droit local inscrite au tribunal d'instance de Strasbourg. Elle est dirigée par Jean-Paul Fontaine, ingénieur des Ponts et Chaussées, mis à disposition par le ministère de l'Equipement, et présidée par Pierre Pflimlin, maire de Strasbourg.

Elle est constituée de membres titulaires - Conseil général du Bas Rhin puis Communauté urbaine de Strasbourg - et de membres associés - Chambre d'agriculture du Bas-Rhin, Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg, Chambre des métiers d'Alsace, Comité pour l'économie bas-rhinoise, Port autonome de Strasbourg. L'assemblée générale de l'association se compose des représentants des membres titulaires, de l'Etat et des membres associés, ces derniers ayant voix consultative. Son conseil d'administration comprend les représentants des membres titulaires et ceux représentant l'Etat désignés par le préfet. Le contrôle technique de l'association est assuré par le directeur départemental de l'Equipement.

Le financement des études est assuré par des participations de l'Etat, du département du Bas-Rhin et de la Communauté urbaine de Strasbourg. Son secteur d'études inclut une centaine de communes dont les 27 communes de la Communauté urbaine de Strasbourg, soit 425 000 habitants au recensement INSEE de 1968.

La tâche qui s'annonce est vaste. Il faut imaginer, innover, s'organiser et entreprendre rapidement les études qui ont été assignées à l'Agence. Cela demande une forte mobi-

lisation des personnes, au nombre de huit en 1968, et qui passent progressivement à une vingtaine au début des années soixante-dix. L'activité y est féconde et stimulante, née du dynamisme des idées et des hommes, confrontés à une situation renouvelée à bien des égards. Les travaux démarrent sans perdre de temps.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est mis à l'étude en 1968, adopté par la commission locale d'aménagement et d'urbanisme en juillet 1971 et approuvé par décret interministériel le 9 mars 1973. Parallèlement à l'achèvement des plans d'urbanisme directeur (vingt cinq en 1971) et des plans sommaires d'urbanisme (douze), sont mis en chantier les plans d'occupation des sols (sept en 1971).

Mais, outre l'élaboration des documents prévus par la loi d'orientation foncière, l'Agence démarre d'autres études destinées à compléter ces documents ou élargir ses investigations. C'est le programme de modernisation et d'équipement destiné à compléter le SDAU et les POS, en définissant les équipements à réaliser par périodes quinquennales. Ce sont de nombreuses études préopérationnelles affinant les dispositions du SDAU ou des POS, les études de transport, considérées comme extrêmement importantes, celles relatives à l'environnement, à l'aménagement des espaces ruraux proches de Strasbourg ou à son positionnement dans un cadre large.

Au cours de ses vingt-cinq années d'existence, l'Agence d'urbanisme a vu ses missions évoluer. Après le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, elle s'est investie dans les plans d'occupation des sols, les études de transports, l'habitat, l'aménagement de quartiers.

En 1990, le conseil d'administration, sous l'impulsion de Catherine Trautmann, nouvelle présidente, décida une remise à plat de ses missions et de son rôle. Un projet d'agence fut conçu et approuvé en février 1991. Les missions évoluèrent vers le développement et la prise en compte de l'environnement. Elle devint l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, ADEUS. Il lui fut demandé de retrouver sa vocation première de prospective et de développer un observatoire urbain, outil nécessaire à la mise en place d'une politique de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

## **Hier et demain : AUAS et ADEUS**

*Jean-Jacques Rothenbach*

A l'époque où ont été créées les agences d'urbanisme, les hauts fonctionnaires de l'administration centrale et les cabinets ministériels dictaient aux provinces le cadre de leur action, ce qui ne manquait pas de provoquer chez des élus locaux des frustrations et des mouvements d'humeur. La crise pétrolière entraîna l'échec des principales dispositions à caractère économique du schéma directeur de l'agglomération strasbourgeoise. A La Wantzenau, un golf et un lotissement de luxe remplacent aujourd'hui les usines pétrochimiques de la Ruhr alsacienne, pièce maîtresse du schéma.

Les objectifs de la loi créatrice n'ayant pas été atteints, les agences d'urbanisme avaient-elles encore une raison d'être ? Certaines ont disparu, d'autres ont été intégrées dans l'administration. Celle de Strasbourg a survécu. De nouveaux objectifs et la décentralisation lui ont même permis de se montrer plus dynamique et plus novatrice.

Plan vert, pistes cyclables, zones piétonnes, concours d'architectes n'ont pas toujours été acceptés par l'opinion et encore moins par les responsables. «Ce plan est l'oeuvre d'un mégalomane», telle fut la première appréciation de l'administration centrale sur le plan vert de Strasbourg, à moins qu'elle n'ait été l'appréciation de ceux qui m'ont complaisamment

rapporté le propos. Quoi qu'il en soit, le plan vert de Strasbourg a été un des deux premiers de France et il est permis de supposer que d'autres s'en sont inspirés par la suite. Il a même représenté la France à une exposition présentée à l'Unesco. Quant aux pistes cyclables, la Communauté urbaine de Strasbourg a pu faire état, en 1988, de 105 kilomètres de pistes dont 60 environ sur le territoire de la ville de Strasbourg.

Aujourd'hui, les portes sont ouvertes mais il a fallu d'abord les ouvrir. Certes, les administrations municipale et communautaire ont-elles leur part de mérite dans les réalisations mais, à l'origine des premières études, on trouve le plus souvent l'Agence.

A la politique, dite du bulldozer, prévue pendant l'immédiat après-guerre dans les quartiers à rénover, a été substituée la politique de réhabilitation (telle qu'on l'a vue en première partie de cet ouvrage). La collaboration entre les services de la Communauté urbaine, les services de la ville, l'ARIM et l'Agence a permis des réalisations de réhabilitation parmi les plus importantes du pays et considérées comme exemplaires sur le plan national.

Les fronts de Neudorf, la place de l'Etoile, l'îlot dit de Lombardie, sont en grande part le produit d'études de l'Agence, en concurrence, pour la place de l'Etoile, avec le bureau d'urbanisme de la Communauté urbaine et même avec des projets dus à des initiatives privées qui essayaient de s'imposer aux élus.

D'importants problèmes d'acquisition de terrains et de définition de programmes ont trouvé difficilement leur solution. Le lancement de l'aménagement de l'Etoile avait été prévu à l'occasion d'une exposition internationale, puis à l'occasion de la construction d'un opéra et à celle d'un centre culturel, scientifique, technique et industriel dit Euromédia, dont l'agence avait coordonné les premiers avant-projets. Le gouvernement renonça à son projet d'exposition internationale, l'opéra de la Bastille épuisa les crédits disponibles pour la construction d'un opéra et le parc de la Villette épuisa les crédits qui auraient pu être consacrés à Euromédia. Ce n'étaient là cependant que péripéties. La définition de nouvelles procédures de mises en oeuvre, se substituant aux errements traditionnels particulièrement en faveur à Strasbourg, était une condition préalable à toute réalisation dans les fronts de Neudorf.

C'est ainsi que s'imposa l'idée de la place des Anciens-Abattoirs pour recevoir le musée d'art moderne. Pendant longtemps, l'Agence a été seule à porter à bout de bras ce projet. A ma connaissance, le concours de la place des Anciens-Abattoirs du 19 octobre 1988 a été le premier concours international d'urbanisme et d'architecture lancé par une municipalité strasbourgeoise depuis 1925. Autre première : les projets soumis au jury ont fait l'objet d'une présentation à Paris, le 17 janvier 1989, et la présidence de la République a tenu à faire part de l'intérêt qu'elle portait au projet retenu.

Autre préalable à la mise en valeur des fronts de Neudorf : la réhabilitation et la recomposition de l'image urbaine de l'entrée de Strasbourg entre le pont de l'Europe et la place de l'Etoile. Là aussi l'Agence s'est vu confier l'étude de cette réhabilitation et cette recomposition, comme celle de la première phase opérationnelle du Parc d'innovation d'Illkirch.

Certaines traditions ont la vie dure : une atmosphère de secret avait entouré la réalisation de la percée de l'actuelle rue du 22 Novembre. Peut-être se justifiait-elle à l'époque, mais il importait d'entrer dans l'ère présente de l'image et des médias. L'Agence a donc joué son rôle dans l'organisation d'expositions - espaces verts, POS de Strasbourg, fronts de Neudorf, place des Anciens-Abattoirs - qui furent les premières grandes manifestations médiatiques sur l'urbanisme depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'Agence n'a pas eu le temps de mener à leur terme ses études sur le réaménagement du centre dans le cadre de la construction du Val ; elles auraient mérité d'être connues. Une grande exposition et des colloques avaient été préparés pour éclairer les Strasbourgeois sur

l'importance, pour leur avenir, des terrains délimités par la loi du 21 juillet 1922. Elle fut maître d'ouvrage et maître d'oeuvre de la Maison de l'urbanisme, centre de documentation et d'information permanente sur l'aménagement passé et futur de notre ville, qui fut d'abord hébergée au rez-de-chaussée de l'aile droite sur cour de l'hôtel de ville.

L'aire d'étude de l'Agence s'étend sur toute l'agglomération strasbourgeoise, c'est-à-dire Strasbourg et les cent communes qui l'entourent, aire de développement de la Communauté urbaine. C'est ainsi que l'Agence a été en charge, dans les années qui ont précédé 1989, de soixante-quatre plans d'occupation des sols. Le monumental plan d'occupation des sols de Strasbourg a coûté à lui seul à l'agence 75 000 heures de travail. La présentation de la réglementation de construction qui a entraîné son annulation résultait d'un compromis passé avant la décentralisation entre le maire et le préfet, alors en charge du POS, et qui avait trouvé l'approbation du Conseil d'Etat dans l'élaboration du POS du secteur sauvegardé. Son annulation n'enlève rien à la valeur documentaire et de référence de ce plan, la plus grande somme de connaissances urbanistiques de notre ville qui ait jamais été réunie.

L'urbanisme n'est plus limité à la réglementation des constructions et à la planification des sols. Il serait fastidieux d'analyser, même de façon sommaire, toutes les études menées à bien par l'Agence dans les domaines touchant à l'urbanisme au sens le plus large du terme observatoire des agglomérations, observatoire des équipements, observatoire logements, enquêtes ménages, organisation des déplacements, annuaire financier des communes, zones de loisirs, coopération transfrontalière, expériences locales de gestion et de représentation de données urbaines et régionales, plans «informatique et image», télédétection, etc. Même le TGV-Est a fait l'objet d'une étude par l'Agence, étude qui a longtemps été le seul document auquel les défenseurs d'une liaison ferroviaire rapide Paris-Strasbourg-Karlsruhe-Bâle pouvaient faire référence. Même le contrat entre l'Etat et la région s'est en partie inspiré de projets initiés ou étudiés par l'Agence.

Bureau d'études, de droit privé, ayant pour seuls clients des collectivités publiques, l'Agence a su adapter ses activités à l'urbanisme d'une société en évolution. Créée par le pouvoir central et, à l'origine, instrument de sa politique, l'agence a contribué et contribuera demain à préparer la décentralisation et à mettre en oeuvre des rapports nouveaux de collaboration entre le pouvoir local et le pouvoir central.

## **Six directeurs de l'agence à bâtons rompus<sup>1</sup>**

*- Nous vous proposons un tour de table en posant un certain nombre de questions, mais le débat est libre. Ce qui nous intéresse, c'est de savoir comment vous avez vécu la période où vous étiez directeurs de l'Agence, le rôle que vous avez souhaité lui voir jouer ; au-delà, quels ont été pour vous les grands enjeux de l'agglomération et comment s'est située l'Agence par rapport à d'autres organismes chargés de missions voisines, le Bureau d'urbanisme, la SERS, l'OEDA...*

**G. Massin.** - En 1966, Pierre Pflimlin souhaitait la création d'une OREAM qui lui aurait facilité les relations avec la DATAR, récemment créée. Cela ne s'est pas fait mais le ministère de l'Equipement a proposé, en contrepartie, la création d'une agence d'agglomération, ce qui n'était pas nécessairement ce que souhaitaient les Alsaciens.

---

1. Une table ronde, animée par Charles Bachofen et Francis Cuillier, a rassemblé, le 8 septembre 1993 les directeurs successifs suivants de l'Agence d'urbanisme dont les propos sont retranscrits ici : Jean-Paul Fontaine (de 1967 à 1972), Gérard Massin (de 1972 à 1976), Hubert Peigné (de 1976 à 1980), Hervé Dupont (de 1981 à 1985). Le point de vue de Jean Pierre Vignal (de 1985 à 1990), absent de cette réunion, a été recueilli ultérieurement.

**J.-P. Fontaine.** - L'idée d'un organisme d'études d'aménagement régional est revenue à la surface trois ans plus tard et P. Pflimlin aurait souhaité une direction commune à l'Agence et à l'OREAM. Jérôme Monod s'y est catégoriquement opposé. C'est alors qu'a été créée l'OEDA. Ses rapports avec Strasbourg et l'ADIRA (Association pour le développement industriel de la région Alsace) n'ont pas toujours été au beau fixe, c'est le moins qu'on puisse dire. René Urich, notamment, considérait que les études étaient trop lourdes, n'aboutissaient pas et allaient à l'encontre des intérêts économiques de l'Alsace.

**G. Massin.** - J'ai participé à ces débats en effet, sans bien sûr que cela ait été délibéré de sa part, l'OEDA est apparue comme l'instrument des haut-Rhinois contre les bas-Rhinois, des bas-Rhinois contre les Strasbourgeois. Pierre Pflimlin, au contraire, avait voulu établir les cohérences avec Strasbourg au coeur du dispositif.

*- Pour en revenir à la création de l'Agence, quel rôle a joué l'inspecteur général Pozzi ?*

**J.-P. Fontaine.** - Il avait une grande influence, en Alsace comme à Paris. Il a notamment insisté pour que le périmètre d'études de l'Agence soit plus large que celui de la Communauté urbaine, mais ne recouvre pas le département. La fonction de l'Agence s'appuyait sur des textes officiels et sur la volonté d'élaborer un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. La question de fond était de disposer d'un lien pour traiter les questions relevant de la compétence conjointe de l'Etat et des collectivités locales.

**G. Massin.** - C'était vrai à l'époque; en revanche, plus tard, lorsqu'il a été question de supprimer l'Agence, parce qu'on considérait qu'elle coûtait cher, j'ai développé un autre argument qui se fonde sur la souplesse et la plus grande liberté de proposition d'un organisme extérieur à l'administration.

*- Cela pose la question du rapport de l'Agence à la Communauté urbaine et au maire de Strasbourg. Aujourd'hui, elle est parfois perçue comme l'outil du maire plus que celui de la Communauté urbaine ou des communes de l'aire du schéma directeur: Qu'en pensez-vous ?*

**J.-P. Fontaine.** - Dans la perspective de P. Pflimlin, l'Agence avait aussi un rôle d'équilibrage à jouer, face à l'administration communautaire. Cela lui assurait une certaine indépendance pour réfléchir au développement urbain. C'est un peu ce qui s'était joué avec P. Vivien il était intéressant de disposer d'une possibilité d'étudier des alternatives. Cela ne s'est d'ailleurs pas toujours bien passé !

*- Si l'on aborde la question du SDA U, il avait été précédé, en 1959, du plan du groupement d'urbanisme et du schéma de structure qui définissait les grandes infrastructures routières. Peut-on dire que le schéma directeur est parti de ce schéma de voirie ?*

**J.-P. Fontaine.** - Il a, en effet, été repris en grande partie mais nous avons ajouté certaines liaisons supplémentaires, par prévoyance. Je tiens beaucoup à cette notion de prévoyance. P. Pflimlin pensait qu'il fallait porter au schéma directeur ce dont on était à peu près certain de la réalisation. Je pensais pour ma part que, par prévoyance, il fallait indiquer tout ce qui était susceptible d'être réalisé. Nous savions pertinemment que tout était surdimensionné dans ce schéma : l'urbanisation future, la voirie... Les franchissements du Rhin en étaient le point le plus évident : il n'était pas possible, dix ou vingt ans à l'avance, de dire lesquels se feraient, étant donnés les aléas de la conjoncture politique ou économique. Aussi avons-nous protégé tous les couloirs qu'il n'y avait pas lieu d'écarter. Je ne suis pas un partisan des grandes voiries. Mais la notion de prévoyance a prévalu et P. Pflimlin ne s'est jamais demandé si les voiries ou les surfaces à urbaniser étaient surdimensionnées ou non.

**G. Massin.** - P. Pflimlin n'aimait pas les routes et je ne pense pas qu'il ait changé de point de vue depuis. Il était convaincu qu'à partir du moment où l'on traçait une voie sur une carte, un ingénieur se chargerait, un jour, de la construire.

**H. Dupont.** - Est-ce ce peu d'enthousiasme pour les grands tracés routiers qui a fait refuser l'autoroute Strasbourg-Mulhouse que l'Etat était prêt à financer ?

**G. Massin.** - Il y avait la question du double emploi avec l'autoroute allemande et la question du péage...

- *Comment se posait, à l'époque, la question des relations franco-allemandes, notamment sur le problème du pont de Kehl ?*

**J.-P. Fontaine.** - Les endroits du franchissement ont été examinés avec les responsables allemands et, à Strasbourg, avec le Port autonome. Pierre Pflimlin, qui en était le président, estimait que la localisation des franchissements aurait une influence sur le développement portuaire.

- *C'était encore la période où l'on parlait des zones industrielles, portuaires, de ce qu'on a appelé la Ruhr alsacienne...*

**J.-P. Fontaine.** - Personnellement, je n'y croyais guère. P. Pflimlin craignait les ingénieurs des Ponts «bétonneurs», mais défendait le principe du développement des zones d'activité le long du Rhin.

**G. Massin.** - C'était un grand débat de 1973-1974, avec la montée des idées écologistes, puis la crise. La question du canal Rhin-Rhône, le choix entre une industrie lourde ou les technologies innovantes, les préoccupations de protection de la nature étaient des problèmes fondamentaux pour l'aménagement de l'Alsace. Deux modèles de développement se sont opposés et l'OEDA en a fait les frais.

- *Le SDAU avait réservé de larges emprises, entre Reichstett et Herrlisheim, pour permettre le développement d'une éventuelle plate-forme pétrochimique. Qu'en pensait P. Pflimlin ?*

**J.-P. Fontaine.** - En fait, il était partagé d'un côté, il ne souhaitait pas, pour Strasbourg, une expansion exagérée et avait plutôt le souci de protéger les qualités urbaines ; d'un autre côté, en tant que président du Port et d'autres organismes, il souhaitait le développement.

- *Concernant Strasbourg, il a mené une politique de protection du patrimoine mais, parallèlement, on lui doit de grandes opérations d'extension : l'Esplanade, Hautepierre, le Neuhof. C'était un bâtisseur !*

**J.-P. Fontaine.** - Certes, mais il n'a jamais été partisan d'une grande agglomération. Il voulait la modernisation de la ville, tout en en préservant son caractère traditionnel, comme dans le cas de la Krutenau.

**G. Massin.** - En effet, je me souviens de cette visite sur le terrain où il a vraiment fait un choix. Nous étions plusieurs à tenter de le convaincre, mais il s'est clairement opposé à l'administration et aux élus. Il était sensible à la sauvegarde des vieux quartiers et il avait compris qu'il ne fallait pas entreprendre de nouvelles percées, telles que la rue du 22 Novembre et de la Première-Armée. Il nous a tous réunis sur le terrain, services, architectes, urbanistes, promoteurs, et a décidé de modifier les alignements et de mettre en place un programme de réhabilitation pour le quartier, avec rachat par l'Office d'HLM de vieux immeubles.

**H. Dupont.** - L'affaire de la Krutenau est restée un point sensible. J'ai toujours entendu nier qu'il ait jamais été prévu d'élargissements de voies à la Krutenau.

**G. Massin.** - Cela s'explique par le fait que, comme tout patron d'une grande entreprise, il ne pouvait pas contrôler la totalité de ce que dessinaient les services techniques ; c'était sans doute l'adjoint compétent qui avait signé les arrêtés d'alignement. Dans ce cas, il est intéressant de noter que l'Agence a sans doute contribué à faire basculer la décision.

**H. Dupont.** - Il y a eu le même débat dans le nord de la Robertsau où l'administration voulait des routes à quatre voies et où Pierre Pflimlin, suivant en cela l'avis de l'Agence, a décidé de les réduire à deux voies, à 7 mètres de largeur.

- *Récemment, à propos de l'inscription du tramway, route de Colmar, l'Agence s'est impliquée dans une contre-proposition ; cela s'est terminé en réunion autour de Catherine Trautmann et Roland Ries avec exposés contradictoires et la sagesse l'a emporté.*

**G. Massin.** - Dans ce cas, on peut dire qu'à la fois l'Agence aide à poser ce type de problèmes et permet un débat entre techniciens qui ne reste pas confidentiel, ce qui donne aux responsables politiques une meilleure qualité de réflexion et une liberté de décision.

- *A la Communauté urbaine, il existe un problème de maîtrise d'ouvrage lié au fait que les services sont souvent aussi maîtres d'oeuvre. Le secrétaire général actuel insiste pour que les services apprennent à être maîtres d'ouvrage et soient des donneurs d'ordre qualifiés face aux prestataires de services ou aux outils que sont la SERS ou l'ADEUS.*

**H. Dupont.** - Je pense que P. Pflimlin n'a pas simplement utilisé l'Agence comme lieu de réflexion face au poids de ses services. Il lui a également fait jouer ce rôle face à d'autres acteurs urbains. Au Neuhof, par exemple, à mon époque, c'est l'Agence qui a développé le débat avec les associations, fait bouger l'Office d'HLM, ce que jamais l'administration, avec son rôle institutionnel, n'aurait pu faire. Car nous ne parlions pas au nom du maire Plus tard, lorsque les choses se sont normalisées, la ville a pu rentrer dans le système avec des gestionnaires, ce que l'Agence ne pouvait pas faire. L'Agence a toujours eu, dans certaines limites, une liberté d'action, d'invention, de proposition que ne pouvaient avoir des institutions lourdes.

**J.-P. Fontaine.** - Il a également utilisé l'Agence face au Port autonome.

- *Et jamais vis-à-vis de la SERS ?*

**J.-P. Fontaine.** - Non. Je pense qu'il avait confiance dans les responsables successifs.

**G. Massin.** - Pour moi, le monde de la SERS a souvent été impénétrable. Cela dit, je me demande si le fait, pour l'Agence, de n'avoir jamais eu de rôle opérationnel ou du moins préopérationnel, n'est pas une grande faiblesse. Du coup, cela fait paraître ses projets déconnectés de la réalité. Je pense par exemple aux fronts de Neudorf.

**H. Dupont.** - Les seules actions préopérationnelles où l'Agence a été impliquée, c'est au Neuhof, sans doute parce que peu d'organismes étaient à même de gérer ce type d'opération. Nous avons travaillé avec la SERS pour le Parc d'innovation d'Illkirch où nos conceptions se rejoignaient, mais l'affaire est passée rapidement sous sa gestion.

- *Pratiquement, entre la disparition du président Bailliard, en 1983, et la période 1989-1990, la SERS n'est plus intervenue dans la Communauté urbaine. Quelles peuvent en être les raisons ?*

**H. Dupont.** - La principale raison est que M. Rudloff, pour sa part, n'était pas un bâtisseur, mais il y a peut-être eu d'autres raisons. Pour l'essentiel, ce fut une période calme car M. Rudloff s'intéressait moins à l'urbanisme ou à l'aménagement.

- *Il y a tout de même eu des études sur les fronts de Neudorf, l'alternative entre tramway et Val, la place de l'Etoile...*

**H. Dupont.** - Les études commencées ont été poursuivies mais la disparition de Robert Bailliard a marqué un coup d'arrêt dans les réalisations.

- *Pendant cette période, la présidence de l'Agence n'était plus assurée par le maire, mais par J.-J. Rothenbach, vice-président de la Communauté urbaine. Il rappelle qu'il a été porteur de beaucoup de projets - place de l'Etoile et fronts de Neudorf, aménagement des anciens abattoirs et musée d'art moderne, réhabilitation du quartier de la gare, projet de Maison de l'urbanisme... - mais dit qu'il ne trouvait pas d'interlocuteur...*

**G. Massin.** - J'ai fait sa connaissance à l'occasion du plan vert et il a apporté une véritable valeur ajoutée. L'Agence proposait un patchwork avec des ratios de mètres carrés par quartier. J.-J. Rothenbach a introduit l'idée des grandes continuités le long des cours d'eau.

Il avait, sur ce sujet, de très bonnes idées et une grande culture. Mais ce que l'on demande surtout au président d'une Agence, c'est d'être un politique. Il me paraît préférable que l'Agence soit présidée par le premier magistrat de la Communauté urbaine.

**H. Dupont.** - Jean-Jacques Rothenbach a cependant pris des positions fermes et courageuses, notamment lors de la réalisation du plan vert, où il s'est opposé aux propriétaires de jardins qui allaient jusqu'à l'eau. Il y avait des sujets qui l'intéressaient, d'autres non, qu'il laissait à l'Agence, tels le Neuhof ou le tramway.

---

#### L'aménagement des berges des cours d'eau

Dans la foulée des études du schéma directeur, l'Agence produisit en juillet 1974 le plan vert de l'agglomération strasbourgeoise. Ce «document provisoire» dressait le bilan des différentes catégories d'espaces verts et proposait une série de créations, d'extensions et d'aménagements de parcs publics, squares, espaces boisés, jardins familiaux, espaces verts liés à des équipements, notamment sportifs... L'étude insistait sur la possibilité de pallier leur insuffisance quantitative en aménageant au sein de l'agglomération une «trame verte reliant entre eux les espaces verts», et pouvant avantageusement s'appuyer sur les cours d'eau et les plans d'eau. D'où un «effet multiplicateur», car un chapelet de petits espaces donne d'autant plus une impression d'étendue qu'il annexe visuellement «l'espace bleu» qu'il jouxte.

A cette notion de continuité (qui implique d'ailleurs la création de pistes ou parcours cyclables) s'ajoutent celles de variété, de simplicité et de protection du cadre naturel préexistant. Variété, car les aménagements proposés concernent aussi bien la partie centrale de la ville (proposition d'évincer le stationnement de placettes ou places publiques telles que celles du marché Gayot, du Château...) que le cadre naturel urbain (volonté de maintenir le caractère diversifié des berges...) ou périurbain (de vastes parcelles de forêts rhénanes doivent rester peu pénétrables...). Simplicité car, souvent, les aménagements proposés sont volontairement limités (débroussaillages, semis de gazon rustique, bancs, structures en bois pour le jeu des enfants...). Quant à la protection du cadre naturel, elle se traduit notamment par le maintien de l'inaccessibilité des îles de l'Ill, des plantations conformes au biotope de la plaine d'Alsace, le respect des «niches écologiques»...

Les idées du plan vert ayant reçu un écho favorable au ministère de la Qualité de la vie, il fut demandé à l'Agence d'urbanisme de préparer un «contrat vert» destiné à réaliser une dizaine d'opérations dont la principale était l'aménagement des berges de l'Ill. Il devait en même temps proposer un programme de financement pour la période 1976-1985, établi en fonction d'une subvention du fonds interministériel d'action pour la nature et l'environnement. Ce contrat vert fut approuvé en mai 1976 par le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement et un échange de lettres entre le ministre de l'Environnement et le maire de Strasbourg confirma l'engagement de l'Etat à concurrence de 30 % du coût des opérations, acquisitions foncières incluses.

Etudes complémentaires (aménagement des berges de l'Ill, du Rhin tortu et du Ziegelwasser ; des rives du canal de la Marne au Rhin...) et réalisations s'ensuivirent : des squares ou parcs furent achevés ou amorcés tandis que furent mis en route les procédures d'acquisition et les travaux visant à ouvrir au public les abords des rivières et ruisseaux dans les quartiers de la Montagne-Verte, de l'Elsau, du Neuhof, de la Musau et de Neudorf.

Sans le plan vert, Strasbourg ne pourrait sans doute pas aujourd'hui faire état de quelque 225 hectares de parcs publics aménagés, et d'un linéaire de berges de cours d'eau ouverts à la promenade de 13 à 14 kilomètres.

La contribution financière de l'Etat, tout compte fait très modeste, mais régulièrement versée entre 1976 et 1981, joua bien son rôle incitateur. Peut-être a-t-elle été le coup de pouce permettant l'engagement par la ville de dépenses dont l'intérêt n'était à l'époque pas évident à l'ensemble des décideurs. Depuis une douzaine d'années, l'Etat a refermé les cordons de sa bourse, mais la ville poursuit des réalisations qui ne sont en rien contestées, que celles-ci aient été prévues ou non au «contrat vert».

A court terme seront réalisées les jonctions entre les différents aménagements existant en bordure des cours d'eau et plans d'eau et le public prendra conscience de l'existence d'un vaste parc dont les limites ne s'arrêteront d'ailleurs pas aux frontières communales.

---

*- Revenons à l'idée de la Maison de l'urbanisme : son projet était de diffuser, de faire connaître l'urbanisme dans le milieu local. Les positions, sur le point de la communication, ont beaucoup varié dans l'histoire de l'Agence. A l'époque de la Krutenau ou du Neuhof, ce n'était pas facile.*

**H. Dupont.** - A l'époque où j'étais à l'Agence, nous avons mis sur pied de grandes expositions. C'était un gros travail à organiser, mais finalement assez simple, car il n'y a

pas de débat contradictoire. On sait quel message on veut faire passer. Les vrais débats avaient lieu dans les quartiers, lors des réunions publiques du plan d'occupation des sols. Le maire s'engageait personnellement dans des débats qui furent parfois violents. En fait, il s'agissait de débats politiques et l'Agence restait en retrait, comme technicien. Le débat le plus houleux a concerné le projet de construire, à la Robertsau, des pavillons pour des familles du Neuhof. Pierre Pflimlin a été très courageux. Il y avait six cents personnes dans la salle et il a dit : «Ce n'est pas parce que ces gens sont pauvres que ce sont des voyous. Vous devriez avoir honte !» Le curé et le pasteur ont alors sorti les évangiles, ont lu des extraits et ont dit aux assistants : «Il faut faire comme dit monsieur le maire.» P. Pflimlin était très seul ce jour-là, ni ses services ni ses adjoints ne le soutenaient.

**G. Massin.** - En quatre ans, je n'ai pas fait de réunion publique.

**J.-P. Fontaine.** - Comme le schéma directeur était un document relativement abstrait, il n'a pas suscité facilement de débats et P. Pflimlin n'y tenait pas.

**H. Peigné.** - Nous avons beaucoup appris de nos contacts avec les associations du Neuhof ou avec le Cardek<sup>1</sup>. Pour la petite histoire, je me souviens qu'un jour où nous abordions la question du transport en commun et des deux-roues avec les techniciens de la Communauté urbaine, nous nous sommes aperçus que sur les quatorze personnes présentes, aucune ne prenait le bus et que deux seulement se déplaçaient à vélo. Ça a jeté un froid !

*- Abordons maintenant la question du plan d'occupation des sols de Strasbourg. Il a fallu près de quinze ans pour qu'il soit définitivement approuvé. Le faire aboutir c'était aussi abandonner une part des prérogatives du maire. Cette approbation était-elle donc réellement souhaitée ?*

**G. Massin.** - L'administration strasbourgeoise y était farouchement opposée. De la part de P. Pflimlin, c'était plus complexe. Il avait parfois le sentiment de ne pas suffisamment contrôler son administration et il s'est peut-être dit - du moins est-ce mon interprétation - qu'il valait mieux perdre un peu de pouvoir plutôt que préserver un pouvoir absolu qui ne pourrait pas être exercé dans des conditions satisfaisantes. Mais c'était aller contre l'opinion de ses adjoints, notamment l'adjoint chargé de la police du bâtiment, M. de Rendinger.

**H. Dupont.** - Je pense, effectivement, que P. Pflimlin voulait faire aboutir le plan d'occupation des sols. Il a confié à l'Agence le soin d'adapter le règlement municipal : il s'agissait plutôt d'introduire dans le POS certains articles et, pour tout ce qui concernait les alignements, les hauteurs, les silhouettes, renvoyer au règlement municipal qui restait valable en droit. Le ministère était d'accord avec ce compromis.

*- Et pourtant, c'est sur cette question qu'il a été annulé...*

**H. Dupont.** - Non, c'est à cause des réserves de la Défense nationale ! Il se peut qu'au plan juridique, il y ait eu des erreurs. Mais c'était un bon compromis : le règlement municipal, c'est la tradition locale, un certain savoir-faire ; la ville et le POS c'est le droit national. C'était, d'une certaine façon, démocratiser l'aspect technocratique de ces plans. Mais les services n'en voulaient pas. Le travail a été difficile. Il fallait en même temps toiletter le règlement municipal, rendre les articles compatibles... Ensuite, il y a eu la question de l'affectation des terrains appartenant à l'Armée. Lors d'une réunion de travail, certains participants sont allés très loin et ont décidé de classer les terrains militaires en «emplacements réservés», insistant sur le fait qu'ils étaient maîtres chez eux. C'était, là encore, la revendication du pouvoir local. L'Agence a mis en garde et le préfet a indiqué que le plan allait échouer sur cette question. Pourtant, ils sont allés jusqu'au bout.

---

1. Association d'habitants du quartier de la Krutenau (voir en première partie).

- *La plupart des responsables ont aujourd'hui changé. Les nouveaux n'ont plus les mêmes prétentions. Mais il est certain qu'il y a encore régulièrement, en conseil municipal ou de CUS, des interpellations à ce sujet. Que pensez-vous du fait qu'il n'y ait jamais eu de plan d'occupation des sols communautaire ?*

**G. Massin.** - C'est mieux ainsi. Il n'est pas possible qu'une commune porte des appréciations sur la commune voisine.

**H. Dupont.** - L'une des difficultés du POS de Strasbourg était le ban communal très étendu et qu'il était malaisé de faire passer tout d'un bloc. Notamment, le travail sur le centre-ville a bloqué l'ensemble. J'avais proposé des plans partiels, par quartier. Mais Pierre Pflimlin ne l'a pas accepté; il était opposé à un «patriotisme de quartier» qui se faisait jour à Neudorf, à HautePierre. Il voulait affirmer que c'était un document municipal. Dans ces conditions, un POS communautaire n'était pas envisageable.

- *Mais alors, existe-t-il de «grands dossiers» communautaires ?*

**H. Dupont.** - Le dossier du tramway en est un. En revanche, l'Agence aurait pu s'attaquer au développement économique de la Communauté urbaine, mais il y avait l'ADIRA... Le dossier de l'université aurait également pu être un dossier communautaire. Or, pendant des années, les responsables de la Communauté urbaine n'en ont pas perçu les enjeux.

**G. Massin.** - L'implantation de l'université à l'Esplanade, à deux pas du centre-ville, est une grande réussite mais P. Pflimlin avait gardé un mauvais souvenir des difficultés rencontrées avec l'université, lors du rachat des terrains de l'Esplanade. Alors, il a laissé faire Illkirch. Il est sans doute dommage d'orienter des établissements d'études supérieures et des institutions de recherche vers des sites excentrés lorsqu'on a la chance de pouvoir développer une université en centre-ville. Aujourd'hui, je crois que ce serait une erreur de laisser échapper, par exemple, les possibilités offertes par les fronts de Neudorf. Lorsque l'Agence a engagé des études pour le schéma directeur des sites universitaires, chacun travaillait dans son coin, sans réflexion stratégique du lien entre ville et universités préfecture, rectorat, universités. Pour chaque besoin nouveau, on utilisait, sans plan d'ensemble, un terrain disponible. L'Agence a défendu la nécessité d'établir un schéma et une stratégie d'ensemble. Personne ne se rendait compte qu'il y auraient 50 000 étudiants, et bientôt peut-être 70 000, à Strasbourg.

- *L'autre dossier à évoquer concerne le «quartier européen». Le secteur du Wacken se remplit avec des immeubles et des voiries, de façon très dense. Il est tout de même étonnant qu'il n'y ait pas eu, pour ce quartier de vision d'ensemble ni de stratégie !*

**H. Dupont.** - Il y a eu des projets et des maquettes d'étude pour le quartier européen. Mais c'était la chasse gardée du secrétaire général et de la SERS. Dans ces conditions, l'Agence n'a pas cherché à intervenir. La possibilité d'occuper l'ensemble de l'île du Wacken, y compris les terrains de la foire, a été étudiée au cours de réunions... C'était à l'époque du premier contrat triennal. Les représentants des ministères des Affaires européennes et des Affaires étrangères étaient invités avec visite du site et présentation des plans montrant les extensions possibles. P. Pflimlin était partisan, à cet endroit, de la construction de tours et un débat s'est engagé à ce sujet. Mais on n'a soulevé qu'un coin du voile !

**H. Dupont.** - De nombreuses études ont été menées mais, comme souvent, on a pris les choses opération par opération, souvent dans l'urgence, dans la mesure où Strasbourg était contrainte de répondre en permanence aux projets bruxellois. L'idée a toujours été de concentrer les bâtiments, de façon à pouvoir à la fois aller à pied de l'un à l'autre et profiter du fait que l'on est dans la ceinture verte.

**J.-P. Fontaine.** - La question n'a pas été soulevée dans le cadre du schéma directeur. On ne considérait pas que cela exigerait des surfaces importantes. En fait, c'est la première implantation de «bâtiments provisoires», après la guerre, qui a déterminé les implantations suivantes. Actuellement, le problème est tranché : le maire a annoncé, lors de l'ouverture de la foire européenne, que les installations de la foire resteraient au Wacken. Pour la place de l'Etoile également, il y a eu beaucoup d'études. Les contradictions surgissent aujourd'hui entre Neudorf et centre-ville, commerçants et ville...

**H. Peigné.** - Au départ, il ne s'agissait guère que de questions techniques. J.J. Rothenbach mettait en concurrence, sur certains projets, l'Agence et le Bureau d'urbanisme.

**H. Dupont.** - Au-delà de cette concurrence, d'autres avançaient leurs pions. Il y a eu débat sur les choix urbanistiques : dalle ou non, débouché du contournement sud, etc. La thèse des services était qu'il fallait une dalle et, en dessous, les circulations et les parkings. L'Agence défendait la position inverse et cherchait des aménagements au sol pour assurer en douceur le raccord de l'autoroute avec la ville. Il y a eu débat sur les programmes : beaucoup de choses ont basculé lorsqu'on a élargi la question à l'ensemble des fronts de Neudorf. L'Agence a présenté une maquette qui avait un côté un peu provocateur puisque le Heyritz, par exemple, était traité en parc. Le projet s'étendait jusqu'au pont Churchill et, déjà, nous pensons qu'il faudrait aller plus loin. Le slogan était : «100 hectares à aménager en centre-ville !» R. Bailliard a tout à coup découvert ce potentiel, alors que, jusque-là, on en restait à la place de l'Etoile, en débattant pour savoir s'il y aurait un opéra, un centre commercial, le World Trade Center ou une extension de la cité administrative.

*- Une exposition a attiré énormément de gens, d'autant que cela coïncidait avec un colloque de la Fédération nationale des agences d'urbanisme à Strasbourg et qu'il y avait là un exemple de projet urbain élaboré par une agence.*

**H. Dupont.** - L'enjeu, derrière cela, était également le tramway avec le tracé à travers Neudorf, le passage supérieur ou enterré. Il n'y a jamais eu, sur la place de l'Etoile, de décision ni de programme qui auraient permis d'aller de l'avant. P. Pflimlin ne voulait pas forcer la main de son successeur. Il a eu la même attitude sur le tramway. Et M. Rudloff n'a jamais souhaité s'impliquer dans ce projet. Pour le transport en commun en site propre, le choix, pour M. Rudloff, n'était pas entre tramway, Val ou bus mais entre transport en surface ou transport enterré. Pour lui, il fallait passer en tunnel jusqu'à la place du Corbeau. Ne pas faire ce choix lui paraissait une erreur profonde. Le choix du Val a été consécutif aux pressions de Matra, à la campagne des Dernières Nouvelles d'Alsace<sup>1</sup> et des commerçants. Il y a eu des visites dans les villes équipées du Val ou du tramway mais les choix étaient déjà faits dans les têtes. L'idée fondamentale, c'est que le Val était moderne et chic ; le tram faisait cité ouvrière. A Grenoble, le tramway n'était pas encore réalisé : les exemples, c'étaient Nantes ou Saint-Etienne. Le maire de Nantes, qui avait hérité le tramway de son prédécesseur, n'en a pas fait la promotion lors de la visite des élus strasbourgeois. En revanche, à Lille, on avait déroulé le tapis rouge ! M. Rudloff a pris le temps de sa décision ; c'était tard dans son mandat et il a été contré par les entreprises qui ne voulaient pas de l'augmentation du versement transport. Il est vraisemblable que les choses se seraient passées autrement si Robert Bailliard avait encore été là.

*- Le transport en commun en site propre, tramway ou Val figure déjà au schéma directeur de 1973. D'où est venue l'idée de structurer l'agglomération à partir de cet équipement ?*

---

1. Propriété, à l'époque, du groupe Hachette-Matra.

**J.-P. Fontaine.** - C'était une idée qui était dans l'air, commune à de nombreuses agglomérations de la taille de Strasbourg à l'époque.

*- Il est curieux que la desserte de l'Esplanade et de l'université n'ait pas été prévue dès le début.*

**G. Massin.** - C'était un problème d'échelle. Puisqu'on desservait le centre de Strasbourg, on desservait l'Esplanade. Les questions se sont posées petit à petit.

**J.-P. Fontaine.** - Et puis, il faut dire que nous apprenions notre métier ; les agences d'urbanisme démarraient et il n'y avait pas de vrais professionnels formés pour ce nouveau travail.

*- Que pensez-vous de la relative médiocrité des réalisations architecturales depuis l'après-guerre ? Il y a certes l'hôtel du département réalisé par Vasconi, il y aura le palais des Droits de l'homme par Rogers et peut-être le musée d'art moderne ou tel ou tel immeuble européen...*

**J.-P. Fontaine.** - Je pense que cela tient au caractère insulaire de l'Alsace et de Strasbourg, avec ses avantages et ses inconvénients. A l'époque, du moins, et pour ce qui est des aspects négatifs de l'insularité, j'avais l'impression que Strasbourg était repliée sur ses élites : beaucoup, parmi les meilleurs des Alsaciens, s'en allaient. Strasbourg considérait, me semble-t-il, que ce caractère insulaire était la condition de sa réussite. Le débat sur les tours, par exemple, a resurgi à propos de la place de l'Etoile. Mais en général, ce qui se construit à la Robertsau, depuis dix ans, est assez calamiteux : par exemple, les maisons pseudo-alsaciennes. En Allemagne, on a tout de même une architecture plus sobre et plus contemporaine.

**G. Massin.** - Sans doute, mais si l'on compare Strasbourg aux autres villes françaises, ce n'est pas plus mal. En fait, il y a toujours eu des architectes parisiens qui ont travaillé à Strasbourg : P. Vivien, H. Bernard et G. Stoskopf. Et P. Pflimlin avait fait appel à Le Corbusier pour le palais des congrès !

**H. Dupont.** - Le secteur sauvegardé a été réussi et ça, c'est le travail du service d'architecture sur les enseignes, les boutiques, la restauration des façades. C'est le travail tout en finesse de Ziegler qui a également signé la bibliothèque municipale. Il y a eu néanmoins le parc des Tanneries et des immeubles à la plaine des Bouchers...

**J.-P. Fontaine.** - A mon avis, Strasbourg a toujours été fière de son passé et a eu tendance à se replier sur elle-même, sans véritable ambition nationale, comme Grenoble ou Lyon. En même temps, il y avait le rêve européen que l'on espérait concilier avec le régionalisme...

**H. Dupont.** - S'il n'y a pas eu d'architecture contemporaine exemplaire à Strasbourg, il y a eu au moins deux loupés : l'hôtel Arcade et l'Holiday Inn. On aurait dû être plus exigeant !

8 septembre 1993

*- Quels ont été les gros dossiers que vous avez eu à traiter durant les cinq années où vous avez été directeur de l'Agence ?*

**J.-P. Vignal.** - Durant la période où j'étais en poste, les dossiers importants étaient essentiellement l'aménagement du port, la jonction avec Kehl et le plan d'occupation des sols de Strasbourg. Je suis arrivé à la fin de l'étude du plan vert. Concernant le Neuhof, nous avons travaillé avec l'Atelier populaire du Neuhof mais le maire a appelé, à la fin de son mandat, C. Guislain pour étudier le projet urbain qui a servi de base à la municipalité actuelle, en particulier le passage du tramway. A part cela, mon rôle a consisté essentiellement en des commissions avec les élus sur l'ensemble des dossiers ponctuels.

- *Avez-vous été impliqué dans le dossier de la gare ?*

**J.-P. V.** - En effet, l'Agence a été concernée pour le passage du Val, puis du tramway. L'OPAH de la gare a été une opération dont J.-J. Rothenbach s'est beaucoup occupé. Le programme local de l'habitat a été un dossier important qui avait la particularité d'être un des tout premiers en France. Ghislaine Salvan pilotait ce dossier fort habilement avec la Communauté urbaine, et elle a su impliquer des responsables par thème : familles démunies, société d'habitat social, quartiers neufs et parc privé. L'OPAH du quartier de la gare comme le PLH étaient des dossiers intéressants et ils ont bien fonctionné. C'était là une réflexion aussi importante sur le logement.

- *Dans le dossier de la place de l'Etoile, quel rôle jouait l'Agence ?*

**J.-P. V.** - L'Agence était concernée essentiellement par les problèmes de circulation et d'échanges entre modes de transport qui étaient très compliqués, qui se traduisaient dans le dossier du Val à cette époque. Par ailleurs, nous avons eu l'idée d'un Centre de culture scientifique, technique et industriel (CCSTI) à intégrer au site, en profitant de la salle de gestion du métro pour en faire une première base. Une négociation s'est engagée avec Matra qui y était favorable, pensant que cela pourrait être la base de l'enseignement et de l'entraînement de son personnel.

- *Quand vous êtes arrivé, le Val était déjà décidé ?*

**J.-P. V.** - Je suis, en effet, arrivé à Strasbourg le jour d'une grande réunion à la Communauté urbaine où Marcel Rudloff a annoncé qu'il optait pour le Val. Il a exposé ses raisons, en particulier le fait qu'il était nécessaire de passer en tunnel sur une très longue distance et que, dans ce cas, un Val était préférable à un tramway.

- *Comment l'Agence a-t-elle vécu ce passage du tramway au Val ?*

**J.-P. V.** - C'était une situation curieuse. Personnellement, j'ai très bien vécu cette décision car, arrivant de Lille, j'avais vu le Val s'élaborer et fonctionner et j'étais persuadé que c'était un superbe objet. En revanche, à l'Agence, tout le monde était démoralisé pensant avoir travaillé de nombreuses années pour rien. La déception passée, celle-ci a repris courageusement les études car au moins un choix avait été fait et l'incertitude cessait. L'équipe qui avait fait les études du tramway s'est relancée dans les études du Val.

- *Comment avez-vous vécu le changement de projet après les élections de 1989 ?*

**J.-P. V.** - Je me suis vraiment interrogé. Ayant fait de nombreuses visites aussi bien à Nantes qu'à Grenoble, et connaissant très bien Lille, j'étais déstabilisé par l'argumentation des nouveaux élus concernant le Val mais sans pour autant être convaincu par le tramway. De plus, travaillant sur l'aménagement du port de Strasbourg et les relations avec Kehl et ayant effectué un voyage à Londres aux Docklands, j'avais l'image du petit tramway léger de Londres.

- *En plus du changement Val-tramway en 1989, vous avez aussi subi l'annulation du POS de Strasbourg ?*

**J.-P. V.** - Pour moi, cette annulation n'était pas très grave car les raisons essentielles résidaient dans l'inscription de trois articles du règlement municipal que les élus de l'équipe précédente voulaient garder intégralement dans le plan. Le remettre à l'étude ne constituait pas une tâche insurmontable...

- *Objection quand même quand on voit aujourd'hui les effets pervers d'un plan d'occupation des sols conçu sur cette base-là, car après l'annulation il n'a pu être repris en profondeur et le document est ambigu, produit de contradictions entre la volonté de garder le règlement municipal et l'obligation d'avoir un POS.*

**J.-P. V.** - Il est bien certain qu'à mon arrivée ce plan n'était pas un enjeu, puis soudainement il m'a été demandé de le sortir très rapidement. Les conditions de travail concer-

nant ce document n'ont jamais été très satisfaisantes et les élus en avaient assez d'en entendre parler depuis si longtemps. Comme dans toutes les grandes villes, il faudra sans doute le réviser prochainement.

*- A votre époque, l'Agence a beaucoup plus travaillé sur le port que sur l'Etoile. Quelles ont été les approches et les points sur lesquels vous avez travaillé ?*

**J.-P. V.** - Nous avons eu souvent des réunions avec M. Delmas, directeur du Port autonome. Nous avons affaire à un homme brillant, connaissant parfaitement son dossier et défendant âprement son domaine au départ. Progressivement, nous avons établi un climat de confiance et nous avons pu imaginer des solutions. Nous sommes allés visiter les Docklands de Londres qui nous ont beaucoup marqués. Cela nous a aussi permis de travailler avec la ville de Kehl et M. Rauch, directeur du service d'urbanisme, en particulier, et de découvrir que nous avions des idées communes sur de nombreux points. Toutefois, la nécessité d'aménager le secteur entre Strasbourg et Kehl ne remportait pas l'unanimité auprès des élus.

28 septembre 1993

Hervé Dupont, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, est actuellement directeur général adjoint de l'établissement public d'aménagement de La Défense.

Jean-Paul Fontaine, ingénieur général des Ponts et Chaussées, est actuellement au Conseil général des Ponts et Chaussées.

Gérard Massin, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, est actuellement directeur du développement de la SETEC.

Hubert Peigné, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, est actuellement directeur départemental de l'Équipement de Seine-et-Marne.

Jean-Pierre Vignal, urbaniste en chef de l'Etat, est actuellement directeur départemental adjoint de l'Équipement du Haut-Rhin.

---

### La «sixième rencontre»

La Sixième Rencontre nationale des agences d'urbanisme a eu lieu les 29, 30 et 31 octobre 1984 à Strasbourg. Jean-Jacques Rothenbach la retrace comme suit :

L'Association nationale et l'Agence d'urbanisme de Strasbourg avaient vu grand. Lieu de la rencontre : l'hémicycle du Parlement européen ; l'orateur ouvrant la première séance : Monsieur Gaetano Adinolfi, secrétaire général adjoint au Conseil de l'Europe. Invités présents : le ministre de l'Équipement, entouré des hauts fonctionnaires de son ministère, le préfet, le sénateur-maire de Strasbourg, le sénateur-président du Conseil général, des élus locaux en grand nombre, tous les élus de France présidents d'agences d'urbanisme et leurs principaux collaborateurs, des intervenants étrangers venus d'Angleterre, d'Italie, d'Espagne, d'Allemagne et de Suisse, la grand presse parisienne, la presse locale, les télévisions, les radios. Une grande mise en scène pour un grand sujet : le *lancement de la décentralisation*.

Les organisateurs avaient tout prévu sauf une spécialité strasbourgeoise : le psychodrame, représentation à grand spectacle que nous nous donnons de temps en temps à nous-mêmes et aux autres s'ils veulent bien s'y intéresser. Le choc créateur du spectacle : le Synchrotron<sup>1</sup>.

A la tribune, les orateurs lisaient de longs et savants rapports que les agences avaient mis de laborieuses semaines à préparer sur le sujet inscrit au programme de la rencontre. Mais, dans les coulisses, les participants de la rencontre ne parlaient que du Synchrotron ; dans la salle, le public ne pensait qu'au Synchrotron et, dans les agences de presse, les journalistes n'envoyaient de comptes rendus que sur le Synchrotron.

Des invités parlementaires s'étaient fait agresser verbalement par les chauffeurs de taxis qui les avaient conduits de la gare au Parlement. J'en connais qui ont essayé de joindre au téléphone l'Élysée pour l'informer en catastrophe de la gravité de la situation. Des envoyés mystérieux et officieux prenaient à part les élus locaux pour leur proposer des compensations. Mais nous autres Alsaciens, nous ne nous battons pas pour des compensations, nous nous battons pour l'honneur. Aussi n'avons-nous pas obtenu de compensations mais nous avons gardé notre honneur.

A l'hôtel de ville, l'Agence d'urbanisme de Strasbourg avait monté une très belle exposition. Elle commençait en fanfare par le plan relief de Strasbourg mis à jour en 1863, récupéré aux Invalides de Paris et se terminait en triomphe par la maquette du Synchrotron. La maquette avait été entourée d'un crêpe, d'un noir du plus bel effet, par un membre en larmes du CNRS de Cronenbourg.

Le ministre devait visiter l'exposition. Il ne l'a pas visitée. A l'occasion des fêtes de la Libération, le président de la République devait visiter l'exposition. Il ne l'a pas visitée. En revanche, de nombreux élus venus de tous les départements français à la *Rencontre des agences* l'ont visitée et ils ont beaucoup admiré le plan relief de Strasbourg de 1863. A leur retour à Paris et dans leurs circonscriptions, ils en ont parlé. C'est ainsi qu'après avoir découvert le Synchrotron, la France a découvert qu'elle possédait une merveilleuse collection, unique au monde, de chefs-d'oeuvre oubliés, les plans relief et c'est ainsi qu'a commencé *l'Affaire* du plan relief de Strasbourg mais ceci, comme disait Kipling, est une autre histoire...

---

1. Cet équipement de recherche de physique nucléaire était envisagé en Alsace et fut finalement décidé sur le site de Grenoble, ce qui déclencha de très vives réactions en Alsace.

---



### **III- LES GRANDS ACTEURS<sup>1</sup>**

---

1. Les entretiens de cette partie ont été conduits par Francis Cuillier et Charles Bachofen.



## De Charles Frey à Pierre Pflimlin

*Charles Bachofen*

Charles Frey est confirmé dans ses fonctions de maire de Strasbourg en 1945. Il avait été élu à ce poste en 1935. C'est alors un homme de 58 ans. Selon Robert Heitz<sup>1</sup>, qui en trace le portrait dans ses souvenirs, c'est un homme grand, massif, taillé en athlète mais têt empâté et voûté, relativement casanier. Il aime ses aises, la bonne chère, son intérieur et a tendance à faire la grasse matinée ! C'est un bon administrateur qui saisit clairement les situations, sait les faire mûrir, attendre le moment favorable et trancher avec décision. Sarcastique, impénétrable, il trouve, en alsacien, le mot qui écarte les questions scabreuses. Il s'appuie apparemment sur ses adjoints, mais ceux-ci dirigent des dicastères si étendus qu'ils n'ont que peu de prise sur les dossiers traités par l'administration.

Il exerce en fait un pouvoir solitaire avec son alter ego, le secrétaire général Christian Woerth, juriste remarquable et homme de vaste culture : le «Machiavel de poche», ainsi qu'on le désigne à Strasbourg. Celui-ci décède en cours de mandat. Son successeur, «Monsieur Niet», au lieu de compenser les défauts du maire, tendra à renchérir sur eux et à freiner, en fin de compte, projets et investissements.

Le successeur de Charles Frey, en 1955, est un homme de 73 ans qui a vécu dans l'ombre de son prédécesseur. Charles Altorfer est un maire de transition et il le sait.

Aux élections de 1959, c'est le jeune et brillant ministre, Pierre Pflimlin, qui sera élu. Il a 52 ans, est né à Roubaix de parents mulhousiens. Avocat au barreau de Strasbourg, député en 1945, ancien président du MRP, il a assuré les plus hautes responsabilités au niveau de l'Etat. Ministre à dix-huit reprises, en particulier à l'Agriculture et aux Finances, il a été président du Conseil en 1958 et, à ce titre, a fait appel au Général De Gaulle pour maintenir l'unité nationale gravement compromise par les événements d'Algérie.

Robert Heitz, dans ses mémoires, le décrit comme un homme d'apparence frêle, toujours en mouvement, très courtois mais capable de violentes colères. Orateur né, il est l'opposé de ses prédécesseurs. Il veut tout voir, tout savoir, tout faire par lui-même. Son intelligence et son énorme capacité de travail lui permettent de maîtriser les dossiers les plus techniques. Ce n'est pas l'homme d'un exercice solitaire du pouvoir : au contraire, il associe ses adjoints (dont il porte le nombre à onze) à toutes les décisions de façon à créer un esprit de solidarité face à un conseil municipal où sont représentées toutes les fractions politiques.

A la «conférence de la municipalité» (les séances plénières du conseil ne font généralement qu'enregistrer les décisions) assistent les secrétaires généraux, le directeur de cabinet, les chefs de services, le directeur des services techniques, de l'architecture et du plan. Ils ont à fournir, dans les meilleurs délais, rapports, devis, avis..., quittes à se faire rabrouer vertement s'ils ne saisissent pas les subtilités d'un dossier ou se permettent d'exprimer une opinion non conforme.

A ses côtés, son premier adjoint, Robert Bailliard, le sourcil ombrageux. Chef de la fraction gaulliste, il lui revient de faire entériner par son groupe les décisions prises. Il se taille la part du lion : le patrimoine foncier et immobilier de la ville, la rénovation, le con-

---

1. Qui fut, entre autres fonctions, adjoint au maire pendant plusieurs mandatures.

trôle des grandes opérations, Esplanade, HautePierre, l'Elsau... A l'adjoint R. Radius incombent les travaux publics, l'architecture, l'urbanisme, l'équipement ; à C. de Rendinger la police du bâtiment, la délivrance des permis de construire. Celui-ci saura freiner les abus qui, dans les services de la police du bâtiment, conduisaient à altérer le visage du Strasbourg historique. Il crée la Commission pour la protection des sites et développe les actions de ravalement et d'embellissement de la ville.

Trois secrétaires généraux se succèdent avant la création de la Communauté urbaine. Léon Kien, «l'homme qui avait des idées» ; Alphonse Heitz, esprit froid et clair qui exerce une forte autorité et sait prendre des décisions en l'absence du maire, tempérant parfois ses enthousiasmes ; Albert Fix, dont le nom est attaché notamment à la politique du logement et à l'Habitation moderne.

A la Direction générale des services techniques règne Paul Dopff jusqu'à sa retraite en 1954. Cet architecte, formé aux écoles polytechniques de Munich et de Karlsruhe, est entré en 1912 au service d'architecture de la ville. Il en est l'architecte en chef en 1922 et s'occupe aussi bien des constructions nouvelles que de l'entretien des bâtiments municipaux, des parcs et jardins et du contrôle des constructions privées. Après la Seconde Guerre mondiale, c'est lui qui dirige la reconstruction. Architecte remarquable, il est l'auteur de plusieurs groupes d'immeubles HBM, d'écoles, de la restructuration de la place Kléber, de celle de la gare, du parc d'expositions du Wacken dont il réalise les premiers halls.

Après le départ de P. Dopff et jusqu'en 1966, la direction des services techniques est assurée par J. Laforgue. Celui-ci est un architecte DPLG, urbaniste formé à Paris par Jausseley. Il est engagé par la mairie en 1928 pour diriger un nouveau service, créé à cette occasion, le Service municipal du plan d'extension. Sa première tâche, en 1928, a été d'élaborer le plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement des terrains de la loi de 1922, puis le «plan directeur de Strasbourg et environs», qui ne sera jamais approuvé par le ministre de l'Intérieur. Cette approbation était en effet subordonnée à l'abandon des lois locales en matière d'urbanisme auquel se refusait le maire. Les tensions entre Paris et Strasbourg, liées à la montée de l'autonomie, expliquent également que ce plan ne fût jamais accepté.

Après la guerre, J. Laforgue reprend et adapte le plan directeur mais le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme ne lui reconnaîtra pas la qualité d'homme de l'art, qualifié en urbanisme et son représentant, M. Canaux, confie à J.-H. Calsat la charge d'élaborer le plan du groupement d'urbanisme approuvé en 1959.

Il n'y aura plus de directeur des services techniques après le départ de J. Laforgue. Celui-ci, fort discret, ne cherchait d'ailleurs pas à imposer ses points de vue.

Le service du plan d'extension est maintenu avec, dès 1958, l'architecte Ph. Villaume à sa tête. Il achève les opérations de la reconstruction et, plus particulièrement, celle de la place d'Austerlitz. A Neudorf, il organise la place du Marché, en y définissant l'ordonnement des bâtiments qui l'entourent dont les halles réalisées avant guerre préfiguraient cet aménagement. Il prend part aux principales études concernant les délimitations du secteur sauvegardé et son service est à l'origine de l'opération de la place des Halles, de l'îlot de l'Ecrevisse, des nouveaux alignements et des modifications des hauteurs construites dans le cadre de la rénovation de la Krutenau et des ponts couverts. Le service est chargé des lotissements d'habitat et artisanaux ; mais le projet majeur qu'il lui est donné de concevoir et de mener à bien est celui de l'Elsau.

P. Pflimlin, s'il est exigeant avec ses services, aime à s'entourer d'experts extérieurs. C'est ainsi qu'il fait appel, dès son élection, à Pierre Vivien, architecte en chef des bâtiments civils et des palais nationaux, urbaniste qui avait notamment été chargé du plan d'aménage-

ment et de reconstruction de Boulogne-sur-Mer et qui lui avait été conseillé par P. Randet, directeur de l'aménagement du territoire.

Les instances municipales étaient hostiles à l'intervention d'un expert parisien, d'autant que J. Calsat avait déjà été désigné, à la place de Laforgue, pour établir le plan du groupement d'urbanisme. P. Vivien fut chargé d'établir le plan d'urbanisme directeur. Il obtint qu'un outil soit créé à la mairie pour procéder aux enquêtes préalables et aux travaux liés à l'élaboration du plan, puis des autres études qui lui furent confiées, notamment Hautepierre et Illkirch-Graffenstaden.

Le Bureau d'urbanisme, structure parallèle à l'administration municipale, comprenait une dizaine de personnes. Jean Dick, architecte-urbaniste, en fut l'animateur jusqu'en 1969, date à laquelle le Bureau d'urbanisme et le service du plan d'extension furent regroupés en un service unique de la Communauté urbaine, le Service de l'urbanisme et des constructions, dirigé par l'ingénieur en chef E. Maennel. Il fit réaliser une grande maquette à l'échelle du 1/2 000 du ban communal de Strasbourg. Elle se compose de secteurs pouvant être détachés et permet d'intégrer les nouveaux projets. Exposée aujourd'hui dans le bâtiment administratif de la Communauté urbaine, elle permet de saisir aisément la morphologie générale de la ville. «Nous étions un peu les "danseuses" de P. Pflimlin, dit J. Dick, et nous ne relevions que de lui, ce qui a posé des problèmes d'intégration ; mais nous nous sommes petit à petit fait accepter.»

Puis l'Agence d'urbanisme, sous une autre forme et avec de nouvelles missions, succéda au Bureau d'urbanisme.

## **Pierre Pflimlin<sup>1</sup> : passion toujours...**

*- Monsieur le Président, je vous propose d'aborder d'emblée la question du règlement municipal des constructions. Je comprends que l'on y soit attaché pour des raisons d'identité culturelle mais pensez-vous réellement que le fait de passer du règlement municipal au règlement du plan d'occupation des sols pénalise l'action du maire ou de la municipalité ?*

**Pierre Pflimlin.** - Sans aucun doute. Cela lui enlève un moyen d'action des plus importants et intéressants. J'avais à grand-peine négocié avec Henry Lefranc<sup>2</sup>. L'idée que l'on pouvait insérer dans un document de l'Etat tel que le plan d'occupation des sols un îlot de liberté communale en y intégrant les dispositions du règlement des constructions et en laissant au maire la faculté de modifier, non pas le plan lui-même, mais les dispositions de ce règlement. J'étais heureux d'avoir obtenu ce résultat, en grande partie grâce à Henry Lefranc, mais j'appris par la presse que le tribunal administratif avait annulé le POS de Strasbourg parce que dans notre pays centralisé et jacobin on ne peut pas tolérer de singularité.

*- Si l'on peut considérer que le règlement municipal est un outil plus souple que le plan d'occupation des sols, n'est-ce pas parce qu'on a fait de ce dernier un document plus contraignant que ne le voulait le législateur ?*

**P.P.** - Je ne m'oppose pas au principe du plan d'occupation des sols. Mais je vais vous citer des exemples concrets : l'îlot Sainte-Hélène, petite merveille d'oasis de verdure, où l'on commençait à détruire des villas pour les remplacer par des immeubles plus larges, risquait

---

1. Maire de la ville de Strasbourg de 1959 à 1983, président de la Communauté urbaine de Strasbourg de 1967 à 1983.

2. Alors directeur départemental de l'Equipement.

de voir disparaître ses jardins. En huit jours, j'ai procédé aux modifications du règlement qui s'imposaient. Croyez-vous que s'il fallait entreprendre la procédure de modification du POS on arriverait à un tel résultat ? En ce qui concerne la Krutenau, je me suis aperçu que certains promoteurs, sans violer le règlement des constructions qui était d'ailleurs très souple, détruisaient des immeubles pour en construire de plus hauts. J'ai modifié le règlement dans le sens d'une plus grande rigueur.

Avec vingt-quatre ans de pratique, je sais ce que c'est que d'être maire. Aucun raisonnement ne me convaincra que c'est une bonne chose d'enlever des pouvoirs aux maires. Pour ma part, je n'ai jamais agi par laxisme, pour faire plaisir aux gens, mais toujours dans le sens d'une plus grande rigueur.

*- Quel sens y avait-il, dans ces conditions, à faire élaborer un plan d'urbanisme directeur tel que celui confié à Pierre Vivien puisque ce plan ne pouvait pas avoir d'approbation officielle ?*

**P.P.** - L'établissement d'un tel plan est prescrit par la loi et ici, nous sommes disciplinés. Ceux qui ont connu Albert Fix savent qu'il ne pouvait pas accepter que nous nous soumettions aux règles d'urbanisme imposées par Paris. Je lui ai souvent répété que nous étions citoyens de la République, dans un pays centraliste, et qu'il fallait obéir à la loi. Il avait des idées différentes. Il estimait qu'il fallait procéder à un remembrement urbain, ce qui était intelligent mais irréalisable dans le cadre de la législation française.

*- Au-delà du fait que ces plans étaient imposés par la loi, n'avaient-ils pas pour but de traduire certaines intentions ?*

**P.P.** - L'idée d'établir un plan directeur est une bonne idée. Je suis allé moi-même rencontrer le directeur de l'urbanisme, Pierre Randet. Il m'a recommandé Pierre Vivien en me signalant qu'il avait dirigé la reconstruction de Boulogne-sur-Mer. Celui-ci s'est occupé du plan directeur, puis du plan de Haute-pierre qui est vraiment son oeuvre.

P. Randet m'avait indiqué que les honoraires des urbanistes étaient faibles et qu'il convenait de passer d'autres commandes pour permettre à un homme de cette qualité de travailler dans de bonnes conditions.

*- Pouvez-vous préciser les rôles que vous avez attribués, respectivement, aux services de la Communauté urbaine, à l'Agence d'urbanisme et à la SERS ? Comment établissez-vous les arbitrages ? La Communauté urbaine ou la ville ont pu se sentir dépossédées de certaines prérogatives en confiant des opérations à une SEM, d'autant qu'existait à Strasbourg une tradition du travail en régie directe.*

**P.P.** - Les compétences sont tout de même distinctes. Ainsi que vous le savez peut-être, l'Agence d'urbanisme a été créée à mon initiative. J'avais rencontré le ministre Edgard Pisani à ce propos et je ne l'ai jamais regretté. Je crois avoir toujours eu de bons rapports avec les différents directeurs de l'Agence d'urbanisme, tous remarquables : il n'y a jamais eu de conflit. En ce qui concerne la SERS, elle était un instrument entre les mains de la ville, qu'elle fût présidée par moi ou, ensuite, par Robert Bailliard. Il y a évidemment toujours eu des fonctionnaires municipaux pour s'émouvoir de son importance, mais je n'en ai pas tenu compte. J'ai eu à résoudre un conflit à propos de l'Esplanade, mais c'était avec la SCET et non pas avec la SERS.

Il faut se rappeler qu'à l'époque où j'étais ministre des Finances, François Bloch-Lainé, qui était à la tête de la Caisse des dépôts et consignations, était venu me trouver avec le projet de réorienter les activités de cette «vieille dame» vers le développement et l'aménagement du territoire. Il voulait créer à cet effet une société qui est devenue la SCET. J'ai donné mon accord sans me douter que cela entraînerait cette extraordinaire prolifération de sociétés régionales d'équipement.

Concernant l'Esplanade, l'architecte G. Stoskopf avait tracé une avenue qui débouchait sur la zone portuaire à un endroit où l'on ne pouvait passer qu'au prix de grandes démolitions. De ce fait, l'Esplanade allait devenir une île, alors que nous souhaitions améliorer les communications entre le nord et le sud de la ville. J'ai proposé que l'on infléchisse le tracé de façon à pouvoir réaliser plus aisément un pont. Le représentant de la SCET s'y est opposé en affirmant que sa société n'accepterait pas le moindre changement au plan. J'ai pu imposer ma décision, mais nous avons tout de même été pénalisés puisque l'affaire a traîné pendant un an. En fin de compte, nous avons pu réaliser ce qui est aujourd'hui le pont Churchill.

*- L'Esplanade est une opération réussie, qui a permis notamment l'accession à la propriété de ménages des classes moyennes. Comment l'opération s'est-elle engagée ?*

**P.P.** - La question centrale était celle de l'extension de l'université. Mon prédécesseur à la mairie, Charles Altorffer, était un homme très prudent. Il hésitait à s'engager parce que le ministère des Armées ne voulait vendre les terrains qu'en bloc, ce qui rendait l'opération difficile pour la seule ville de Strasbourg. J'ai alors fait jouer l'argument de l'extension de l'université, ce qui l'a convaincu. Malheureusement, le ministère des Universités n'a fait l'acquisition que de 16 hectares sur les 72 hectares de l'Esplanade. Il n'avait pas assez d'argent. Les universités sont pauvres ! Voyez la qualité médiocre de la faculté de droit. En tout état de cause, quelques années plus tard, le recteur est venu réclamer des surfaces supplémentaires et nous avons cédé les terrains que nous possédions encore face à la Krutenau. Plus tard, l'université a acheté des terrains à Illkirch mais si elle s'était assuré à temps la propriété des 72 hectares, elle aurait disposé des réserves nécessaires.

Lorsque je suis devenu maire, j'ai dû mener des négociations concernant le prix du terrain. L'Etat en voulait 5,2 milliards de francs (de l'époque) et nous l'avons obtenu pour 3,9 milliards. En tenant compte de l'équipement en infrastructures, l'opération a coûté à la ville 15 milliards de francs. L'université n'achetant que 16 hectares, nous avons été conduits à monter une opération de logements. Des HLM tout d'abord, mais en nombre limité : entre 750 et 800, puis des logements de standing plus élevé, de classe intermédiaire.

J'ai réuni à Paris les directeurs et les architectes des sociétés qui voulaient construire à l'Esplanade pour leur expliquer qu'il fallait répondre à des exigences de qualité, notamment dans les entrées d'immeubles, pour faire accepter aux Strasbourgeois d'habiter un douzième étage.

J'ai demandé à Marcel Bleustein-Blanchet de concevoir une campagne publicitaire pour valoriser le quartier ; il m'a rassuré en m'affirmant que l'opération ne pouvait que réussir. G. Stoskopf, dont j'appréciais le talent, a été chargé du plan et nous avons attaché une grande importance aux espaces verts : le parc de la Citadelle a été confié à un ancien architecte de la ville de Paris et un architecte plus moderne a été chargé de l'avenue centrale. Je savais que peu de Strasbourgeois connaissaient le sculpteur Hans Arp, bien que celui-ci fût né dans notre ville. Nous sommes allés le voir dans son atelier de Meudon. J'aurais souhaité un grand signal au centre du rond-point. Mais l'art de Arp est plutôt intimiste et nous lui avons acheté les œuvres que vous pouvez voir aujourd'hui en bordure de l'avenue centrale.

Si j'avais été obligé de demander une permission pour aller voir Arp, je ne l'aurais jamais fait. Il faut que le maire dispose d'un pouvoir réel pour pouvoir agir. C'est dans le même esprit que j'étais allé voir Le Corbusier pour lui confier la conception du palais des congrès. Il est malheureusement mort avant de pouvoir le réaliser.

*- Pour en revenir à l'Agence d'urbanisme, comment avez-vous vu son rôle ?*

**P.P.** - Son rôle est d'élaborer des plans d'urbanisme et le SDAU. Il y avait plusieurs variantes de celui-ci, reposant sur des hypothèses différentes de croissance de la population. L'une d'entre elles supposait une population de 800 000 habitants, l'autre 550 000 habitants.

Nous avons été d'accord pour retenir l'hypothèse basse, ce en quoi nous avons eu raison. J'ai rappelé alors ce proverbe alsacien qui dit que «le papier est patient», ce qui signifie que je ne m'engageais pas à réaliser, même à long terme, tout ce qui figurait au plan, notamment toutes les infrastructures routières. Je pense, par exemple, à la rocade est qui devrait traverser le port du nord au sud. C'est, à mon avis, absurde et ne peut se réaliser qu'à un coût exorbitant. Je n'ai jamais considéré que ce qui figure au schéma directeur avait un caractère impératif mais qu'il s'agissait d'un schéma indicatif, mettant en cohérence des réflexions que nous avons alors.

Je prévoyais à l'époque la croissance de l'agglomération d'Illkirch, avec la construction d'environ 3 000 logements et une ligne de tramway pour desservir ces nouveaux quartiers. Un peu naïvement, nous pensions que si nous réalisions le tramway rapide avant la construction des logements, les nouveaux habitants ne prendraient pas l'habitude de rejoindre le centre en voiture. La liaison Illkirch-Place de l'Etoile était liée à cette idée. Mais à cette époque déjà, la croissance a été ralentie et la demande en logements n'était plus suffisante pour réaliser de nouveaux quartiers dans le sud.

Le schéma directeur prévoyait également la réalisation d'une plate forme industrielle entre les deux raffineries au nord de Strasbourg, un nouveau port à Offendorf, le tracé de grands canaux... Nous nous sommes fait des illusions dans bien des domaines. J'étais persuadé que la création des raffineries entraînerait celle d'industries d'aval. Cela ne s'est pas réalisé.

Une idée essentielle était de développer la couronne des villes autour de Strasbourg : Haguenau et Bischwiller au nord, Molsheim, Barr, Obernai à l'ouest, Sélestat au sud... Ces villes sont situées à l'extérieur du périmètre du SDAU. Mais j'ai rêvé un moment de créer une série d'alliances entre Strasbourg et ces villes pour une croissance concertée. J'en ai discuté avec Marcel Gillmann qui était maire d'Obernai. Mais c'était très difficile car nous ne disposions pas de moyens administratifs ou juridiques pour y arriver. Il s'agissait d'éviter un développement trop important de Strasbourg et de créer un concept urbanistique d'ensemble, associant différentes villes au développement. Le périmètre du schéma est, de ce point de vue, soit trop grand, soit trop petit. Trop grand parce qu'il n'était pas question d'étendre l'agglomération sur toute sa superficie, trop petit parce qu'il s'arrête à mi-chemin entre Rhin et Vosges.

*- Vous vous êtes alors occupé du schéma régional ?*

**P.P.** - Oui. Lors du choix des métropoles d'équilibre, il n'était pas question de Strasbourg. Olivier Guichard, délégué à l'Aménagement du territoire, m'a alors reçu et m'a opposé un argument qui m'a fait bondir, moi qui suis un Européen convaincu. Il m'a dit ceci : «Strasbourg est accolé à la frontière. Sa zone d'influence n'est que de cent quatre-vingts degrés. Vous êtes dans la même situation que Nice.» J'ai répondu que les frontières ne sont pas éternelles et que l'influence de Strasbourg pouvait s'étendre bien au-delà du Rhin, ce qui est réellement le cas. Un débat s'était instauré en pays de Bade pour savoir s'il fallait favoriser le développement, en face de Strasbourg, d'une ville importante avec des équipements culturels, sociaux, économiques. Mais la thèse inverse, disant que le centre régional était à Strasbourg, l'a emporté.

La DATAR avait choisi huit métropoles d'équilibre, dont cinq étaient dotées d'une OREAM. J'ai demandé avec insistance qu'il en soit créé une pour la région de Strasbourg. Mais il n'y avait plus d'argent. C'est alors qu'est née l'idée de l'OEDA. Celle-ci a été créée avec une équipe de fonctionnaires qui pensaient beaucoup mais ne produisaient rien qui fût immédiatement réalisable.

Le préfet Sicurani me promettait un schéma d'orientation pour la fin de l'année. Rien ne venait et les dossiers s'accumulaient. J'étais alors membre du Conseil régional et j'ai proposé un groupe de travail restreint pour prendre l'affaire en main. J'ai été désigné comme président de ce groupe et, en trois mois, après quatre réunions de travail, nous avons produit un schéma d'orientation sur la base des travaux existants. C'était loin d'être un chef-d'oeuvre, mais il définissait des lignes directrices avec la préoccupation, sur la suggestion de René Urich, de concilier économie et écologie. Il y avait, en effet, à cette époque, une campagne de presse contre la «Ruhr alsacienne» que nous étions accusés de vouloir créer le long du Rhin. Peut-être, en effet, étions-nous allés trop loin en prévoyant trop de zones industrielles. Le schéma a rabaisé les ambitions et mieux équilibré les exigences du développement et la nécessité de respecter la nature, notamment les forêts rhénanes.

*- Les schémas de voirie jouent un rôle important dans l'organisation de l'espace. Ils sont définis par les ingénieurs de l'Équipement et se modifient progressivement. Y a-t-il eu des discussions sur les principes et comment les choix se sont-ils effectués ?*

**P.P.** - Selon le schéma directeur, une rocade était prévue au sud du centre qui coupait en deux le quartier du Neuhof pour rejoindre le port et le contournement est. J'étais hostile au caractère autoroutier de cette voie. De façon générale, je pense que la multiplication de liaisons à caractère autoroutier au SDAU ne se justifiait pas. J'ai, en revanche, toujours été partisan du contournement sud tel qu'il a été réalisé, de la porte de Schirmeck à la place de l'Etoile. Il doit permettre notamment de détourner le trafic des camions qui traversent encore - hélas ! - dans une certaine mesure la ville.

*- Pouvez-vous parler de la création de la Communauté urbaine ?*

**P.P.** - On ne peut pas me considérer comme le père de la Communauté urbaine qui a été constituée en dehors de moi. Je n'ai pas été demandeur pour Strasbourg car je considérais qu'avec les moyens dont nous disposions, il n'était pas indispensable de créer une entité administrative. C'est par un journaliste que j'ai appris un jour que le conseil des ministres du lendemain était saisi d'une proposition de création de quatre communautés urbaines obligatoires, dont Strasbourg. Je n'ai pas voulu boudier cette affaire. Je me suis fait inscrire à la commission des lois de l'Assemblée nationale pour pouvoir participer à l'élaboration de la loi. J'ai fait voter quelques amendements et participé à la mise en place de la Communauté urbaine de Strasbourg. Je pense encore aujourd'hui qu'il aurait mieux valu créer une communauté moins étendue. Réunir des communes se justifie lorsqu'il s'agit d'un tissu urbain à peu près continu. Qu'une quinzaine de communes en fassent partie, c'était logique. Qu'on y inclue des communes rurales situées à une quinzaine de kilomètres ne s'imposait pas.

*- Comment a-t-on procédé pour choisir les vingt-sept communes de la Communauté urbaine ?*

**P.P.** - Ce choix a été fait par l'Etat. Nous n'avons pas été consultés. Une commission avait été créée à cet effet, avec à sa tête un conseiller d'Etat, M. Debacque. Une équipe est venue de Paris. Elle a survolé l'agglomération en hélicoptère et a tracé les limites de la CUS.

*- L'Encyclopédie d'Alsace fait mention d'études qui auraient porté sur quarante-cinq communes...*

**P.P.** - Nous l'avons échappé belle ! Le professeur Juillard pensait que la ville était trop petite. Il disait : «Au moyen âge, Strasbourg était une ville de la même dimension que Cologne ou Francfort. Qu'en est-il maintenant ? Strasbourg ne compte que 250 000 habitants, alors que Cologne en compte 600 000.» Je lui ai répondu «Monsieur le Professeur, nous jouons la qualité et non la quantité !»

La décision de créer la Communauté urbaine a été une décision unilatérale de l'Etat. L'une des vingt-sept communes, La Wantzenau, s'est d'ailleurs rebellée. Mais cela n'a servi

à rien puisque la Communauté était obligatoire. Du point de vue de la représentation des communes dans le conseil de communauté, la stricte application de la loi aurait permis à la ville de Strasbourg de disposer des deux tiers des sièges alors que de petites communes n'auraient pas eu de siège du tout. Elle a renoncé à une dizaine de sièges pour que chaque commune, même la plus petite, soit représentée au conseil.

*- Est-ce que la création de la Communauté urbaine a dynamisé le fonctionnement de l'administration ?*

**P.P.** - Pas du tout. Pour composer l'administration de la Communauté urbaine, il a fallu que la ville de Strasbourg cède des fonctionnaires. Les neuf dixièmes des mille deux cents fonctionnaires de la CUS ont été fournis par la ville, les autres communes en fournissant une centaine. Il s'est alors produit un curieux phénomène psychologique : les fonctionnaires cédés par la ville ont très rapidement acquis l'esprit «Communauté» et ont défendu les intérêts de celle-ci contre ceux de la ville de Strasbourg. Dans la mesure où la répartition des compétences n'était pas très rationnelle, cela créait des situations conflictuelles. L'entretien et la création de voirie, par exemple, sont du ressort de la Communauté urbaine, les espaces verts, les sens uniques de celui des communes. Qui est responsable de places comportant des espaces verts ?

J'étais à la fois maire de Strasbourg et président de la Communauté urbaine. J'ai dû multiplier les notes pour préciser ce qui relevait de l'une ou de l'autre des institutions. J'en ai eu vite assez et j'ai utilisé l'article de la loi qui prévoit que «les communes membres peuvent confier à la Communauté urbaine une ou plusieurs de leurs tâches.» «Plusieurs», ce peut être la totalité. J'ai fait passer un contrat par lequel la ville de Strasbourg confiait à la Communauté urbaine l'exécution de la totalité de ses tâches et, par voie de conséquence, lui cédaient la totalité de son administration.

*- De ce fait, également, les fonctionnaires étaient mieux payés puisqu'ils relevaient d'une collectivité locale de la tranche des 400 000 habitants ?*

**P.P.** - Personne ne s'en est plaint à ce moment-là. Mais ce n'était pas la raison de ma décision. Il n'y avait plus qu'une seule administration et les litiges ont cessé. Nous sommes la seule Communauté urbaine à avoir agi de cette façon. Il y a eu quelques oppositions au ministère de l'Intérieur mais tout s'est bien passé. A l'époque, mon ami et adjoint, Germain Muller, avait écrit un sketch qui a été joué au «Barabli». Il mettait en scène le fils d'un fonctionnaire de la ville amoureux de la fille d'un fonctionnaire de la Communauté urbaine. C'était une transposition de l'histoire de Roméo et Juliette dans le conflit entre les Montaigu et les Capulet : «Comment ! Epouser une fille de la Communauté ?» «Pas question d'épouser un fils de la ville...» L'un des personnages faisait alors remarquer que tous deux avaient le même patron. «Pas du tout, répondaient-ils, nous relevons de Pierre Pflimlin, les autres de Pflimlin Pierre !» Il y avait, au fond de la scène, mon portrait en deux profils regardant chacun dans la direction opposée...

*- Cette solution conduisait à ne plus avoir qu'un seul secrétaire général. Comment cela s'est-il passé ?*

**P.P.** - Il y avait un secrétaire général de la ville, Daniel Adam, et un secrétaire général de la Communauté urbaine, Jean-Claude Burckel, tous deux de grande qualité. Lorsque l'un d'entre eux organisait une réunion de travail sur une question à la limite des compétences, l'autre s'y opposait. Je les ai un jour invités à un déjeuner de conciliation ; mais dès qu'il s'est agi de traiter du fond du problème, ils se sont fâchés et l'un d'eux a même menacé de quitter la table. Finalement, M. Burckel a été élu député et le problème a été ainsi résolu !

*- Pouvez-vous évoquer ici les projets d'aménagement de la place de l'Etoile et des fronts de Neudorf sur lesquels Strasbourg se penche depuis les années trente ?*

**P.P.** - Il existe un accord entre la ville et le port en vertu duquel les terrains situés le long des bassins Dusuzeau et de la citadelle devaient revenir à la ville au fur et à mesure que seraient abandonnées les installations existantes, celles-ci ne pouvant être ni améliorées ni agrandies dans l'intervalle. C'était une affaire de longue haleine mais j'ai imaginé qu'une fois les terrains libérés et rentrés dans le patrimoine municipal, on pourrait envisager une très belle opération d'urbanisme englobant la place de l'Etoile et le centre administratif commun de la ville et de la Communauté urbaine.

J'ai demandé à l'Agence d'urbanisme d'élaborer un projet. Le chef du bureau d'urbanisme de la Communauté urbaine, E. Maennel, a également proposé un projet avec deux variantes qui ne manquaient pas d'intérêt. Nous avons exposé ces projets à l'hôtel de ville. Mon mandat venait à expiration. Si j'étais resté maire, cela aurait été la première opération dont je me serais occupé. Mon successeur, Marcel Rudloff, avait légitimement d'autres priorités. Mme Trautmann reprend cette question et c'est bien ainsi.

*- C'est aujourd'hui un moment-clé puisque le contournement sud est achevé et que le tramway arrive place de l'Etoile...*

**P.P.** - Je n'ai pas d'opinion sur le projet actuel parce que j'ai l'avantage d'être à la retraite et que je n'étudie plus les questions municipales.

*- La réhabilitation du Neuhof a été entreprise il y a plus de quinze ans et il s'avère difficile d'en prévoir l'achèvement. Comment voyez-vous le problème ?*

**P.P.** - J'accepte de prendre ma part de responsabilité. Il y avait, après la guerre, un besoin important de logements sociaux. La ville avait subi des destructions, beaucoup de sinistrés vivaient dans des baraques. Un jour, le ministère a estimé qu'il n'était plus admissible de loger dans ces conditions et il a décidé de supprimer les baraques. Pour obliger les habitants à en sortir, on a coupé l'eau, l'électricité et tout cela sans demander notre avis. C'était encore une action parisienne. Il a fallu construire à la hâte un très grand nombre de logements neufs. L'opération a commencé avant que je ne devienne maire, mais a continué pendant mon premier mandat. Je n'ai pas tout de suite compris que l'on était en train de fabriquer des problèmes sociaux.

La situation s'est rapidement aggravée. Les familles que l'on expulsait pour mauvais comportement, non-paiement de loyer, étaient relogées au Neuhof. Peu à peu, ce quartier est devenu un ghetto regroupant ce qu'Albert Fix appelait les «asociaux». J'ai pour ma part toujours interdit ce vocable qui a des relents nazis. Au fur et à mesure, ceux que A. Fix appelait les «braves gens» déménageaient de façon à ne pas être au contact des marginaux. C'est un processus diabolique.

J'ai tenté d'y porter remède en lançant la procédure «Habitat et Vie sociale». La ville a financé l'opération et j'ai dirigé de nombreuses réunions sur place. Un collectif s'était constitué et les relations avec lui n'étaient pas agréables : il y avait là des militants communistes, un pasteur qui avait invité Georges Marchais... L'ambiance était dure. Les gens s'étaient constitués eux-mêmes, sans être élus, porte-parole de la population du Neuhof et avaient une position d'opposants systématiques. Je les ai cependant acceptés en tant qu'interlocuteurs. Je dois dire que les Strasbourgeois peuvent également être xénophobes. Cependant, Strasbourg est la seule commune du Bas-Rhin qui accepte les nomades.

*- Vous avez considéré qu'il fallait se méfier des urbanistes lorsqu'ils intervenaient dans le centre des villes. Qu'entendiez-vous par là ?*

**P.P.** - Ce que j'ai voulu dire, c'est que dans le centre-ville, le noyau urbain doit être conservé et restauré mais qu'il n'y a pas lieu d'en modifier la structure. J'ai toujours aimé, par exemple, la perspective des quais et lorsque je me suis aperçu qu'un alignement des constructions avait été tracé en retrait des façades existantes, j'ai fait reporter l'alignement

au ras des façades. Cela a provoqué un débat avec les services techniques. L'idée qui prévalait depuis longtemps était qu'il fallait supprimer l'îlot Saint Guillaume qui forme un étranglement sur le quai et gêne la circulation. Il y avait une option à prendre et, même si je reconnais l'importance des problèmes de circulation, je ne crois pas qu'on doive tout sacrifier aux exigences des automobilistes. Cette petite placette a du cachet, c'est une image du vieux Strasbourg. Il valait mieux laisser subsister l'îlot. J'ai négocié avec un promoteur, M. Mayerl, en lui donnant l'autorisation de construire des immeubles d'une certaine hauteur à l'arrière, à condition qu'il achète et réhabilite à ses frais les maisons qui se trouvaient sur la place. Il était d'accord. Ces maisons ne sont pas des chefs-d'oeuvre d'architecture mais l'ensemble est intéressant. Trop souvent les urbanistes, les auteurs des plans, considèrent la circulation comme la seule priorité. C'est la maladie de nos villes, l'anti-civilisation urbaine.

- *Vous devez alors approuver les mesures récentes de limitation de la circulation dans le centre ?*

**P.P.** - Je dis comme chacun : attendons pour voir... Une ville doit avoir une âme et l'âme, qu'on le veuille ou non, ce sont ses vieux quartiers : il faut du resserrement, des espaces intimes. A Hautepierre, j'avais rêvé d'une ville nouvelle, avec un centre qui serait l'âme de cette ville, des commerces, une salle de spectacles, des antennes administratives... Nous avons créé le Maillon. Il y a aussi Auchan, que je n'admire pas...

15 juillet 1993

## **Marcel Rudloff<sup>1</sup> : dialoguer dans les quartiers**

- *Les débuts de la Communauté urbaine ont été difficiles. Comment ont-ils été réglés ?*

**Marcel Rudloff.** - C'était effarant ! Dans le secteur scolaire, par exemple, la Communauté urbaine recevait compétence pour les lycées et les collèges, alors que l'administration municipale gardait compétence pour les écoles primaires. En fait, les seuls services existants étaient ceux de la ville de Strasbourg et ce furent souvent les plus jeunes des fonctionnaires qui acceptaient l'affectation à l'administration communautaire. C'est ainsi que les affaires scolaires municipales restaient à la charge d'une personne d'expérience sous la direction d'un fonctionnaire de grande expérience et d'un certain âge, alors que les affaires scolaires de la Communauté urbaine revenaient à un fonctionnaire beaucoup plus jeune qui, du fait de son nouveau statut, percevait un traitement supérieur à son ancien ! En plus, les services travaillaient dans les mêmes bureaux... Vous imaginez les tensions.

Pour en sortir, P. Pflimlin intervint au ministère de l'Intérieur et au ministère des Finances, procéda à la réquisition du trésorier qui refusait de s'incliner : P. Pflimlin entendait aligner les traitements des fonctionnaires municipaux sur ceux des fonctionnaires communautaires. Finalement, on arriva à la situation actuelle, qui fait de l'ensemble du personnel un personnel communautaire.

C'est la seule communauté urbaine qui fonctionne de cette manière en France, car c'est la seule où l'administration de la ville-centre avait un tel poids, comparée à la modestie des effectifs municipaux des autres communautés. Naturellement, les discussions entre les secrétaires généraux des deux administrations, tous deux légitimement ambitieux, étaient également pour quelque chose dans ces controverses. [...]

---

1. Maire de Strasbourg et président de la Communauté urbaine de 1983 à 1989. Actuellement président du Conseil régional d'Alsace et membre du Conseil constitutionnel.

- Vous avez succédé à P. Pflimlin à la mairie et à la présidence de la Communauté urbaine, mais non à la présidence de l'Agence d'urbanisme. Comment le problème s'est-il posé pour vous ?

**M.R.** - Lorsque j'ai succédé à Pierre Pflimlin, je succédais non seulement à un grand homme, mais encore à un homme de caractère ; cette succession se faisait non pas dans la rupture, mais dans la continuité. Tout le monde estimait que j'aurais à continuer l'oeuvre de mon grand prédécesseur, mais je savais qu'il y aurait des choses à changer car, dès son départ, des conflits ont resurgi entre l'administration municipale, l'Agence d'urbanisme et la SERS. Ces deux dernières n'ont pas pu jouer le rôle qu'elles voulaient remplir. Il est vrai qu'il y avait dans l'administration des hommes de valeur qui pouvaient se sentir sous-employés dans la mesure où l'Agence éclipsait le service d'urbanisme.

Pour résoudre une partie de ces difficultés, Jean-Jacques Rothenbach a été désigné à la tête du service Urbanisme et à la présidence de l'Agence. Quelques années auparavant, Pierre Pflimlin avait pensé que J.-P. Fontaine aurait pu devenir directeur des services techniques de la CUS, mais le secrétaire général était hostile à une telle nomination. La même situation s'est produite quelques années plus tard avec un autre directeur de l'Agence, H. Dupont.

De son côté, le chef du bureau de l'urbanisme, E. Maennel, considérait à juste titre qu'il était aussi qualifié que l'était l'Agence, de même que plusieurs de ses adjoints. Le président Pflimlin n'a pas pu régler ces problèmes avant son départ volontaire de la mairie. Finalement, et pratiquement de 1985 à 1989, l'Agence n'a guère fait que le POS et la SERS le complexe nautique de l'Océade à Strasbourg.

- *Le SDAU proposait un transport en commun en site propre, sans préciser les choix techniques. Estimez-vous qu'il aurait été possible de revenir sur ce principe ?*

**M.R.** - L'histoire de ce transport en commun remonte au ministre Cavaillé dans les années soixante-dix. Il avait annoncé une prise en charge de l'Etat à 50 % pour les villes qui restructureraient leur système de transports en commun. J.-C. Burckel a saisi cette occasion pour lancer un dossier de système innovant de transport en commun par rapport au bus en circulation. Le tramway était le procédé proposé : il était propre et redevenait original. Des délibérations de principe ont alors été prises successivement en vue de la réalisation d'un transport en commun avec des passages souterrains plus ou moins longs. Tout au long de cette période antérieure à mon accession à la présidence de la CUS, une participation de l'Etat à 50 % était toujours à l'ordre du jour alors qu'elle s'est révélée quasiment irréalisable. Mon prédécesseur a ainsi pu dégager la responsabilité de sa municipalité. De fait, le grand défenseur du dossier a été J.-C. Burckel. C'est grâce à lui qu'il y a eu un dossier tramway, puis un dossier Val, car les autres élus étaient, sinon hostiles, du moins réservés.

Un an après mon élection, le dossier est arrivé sur mon bureau et on m'a affirmé qu'il y avait risque de perdre les crédits éventuels de l'Etat si nous ne décidions pas une proche réalisation. Nous avons repris les études avec une option «souterrain long» (de la place de l'Homme-de-Fer à la place du Corbeau). Nous sommes allés à Nantes voir fonctionner le tramway, mais personne n'en est revenu convaincu ; il faut dire que celui-ci n'était à ce moment-là à Nantes qu'une liaison de ceinture et qu'il circulait uniquement en périphérie.

C'est en 1986 qu'Antoine Weil, alors directeur de Matra Transports, a pris contact avec moi pour me soumettre l'option Val. Avec ses collaborateurs, il nous a convaincus que le tramway en surface était passéiste, tandis que le Val était une solution moderne. Nous sommes allés à diverses reprises à Lille et nous avons été unanimement impressionnés par la perfection du système. En réalité, le vrai problème était et est toujours de savoir si le transport en commun doit se faire en souterrain ou en surface. Nous avons pensé que seul

le souterrain était compatible avec les exigences de la vie urbaine et qu'il évitait de défigurer la ville. Ensuite, le Val nous paraissait préférable au tramway. Oserai-je dire que je ne rougis pas de ce choix ?

*- Il y avait également une contrainte financière...*

**M.R.** - Oui. Sans doute y avait-il également un problème de coût, mais il n'était pas insurmontable. Au cours d'une entrevue personnelle, le Premier ministre Jacques Chirac m'avait annoncé la participation de l'Etat à raison de 580 millions de francs hors taxes pour la première tranche. Cependant, à l'approche des élections municipales de 1989, j'ai suspendu l'avancée du dossier qui avait jusque-là cheminé normalement. Certains me le reprochent encore, mais j'estimais que la démocratie m'imposait de ne pas rendre le dossier irréversible à quelques mois d'une consultation des électeurs.

*- Mais vous êtes convaincu qu'il fallait un transport en site propre à Strasbourg ?*

**M.R.** - Oui. Je pense simplement que, s'il s'agit de faire circuler un transport en site propre en surface, il est inutile de faire des investissements lourds. Autant prendre de simples mesures réglementaires de limitation ou d'interdiction de circulation des voitures particulières dans certaines artères. De toute manière, je reste persuadé qu'un jour arrivera où le souterrain actuellement mis en place pour le tramway sera prolongé non seulement pour la traversée du centre mais pour la desserte de Schiltigheim et de Neudorf. Passer en surface, c'est limiter la circulation des voitures et l'accès aux faubourgs. Ce qui est en cause, ce n'est pas la technique du tramway par rapport à la technique du Val, mais c'est le transport en surface par rapport à un transport souterrain. La difficulté sera de relier Schiltigheim, Neudorf et le centre d'Illkirch, et je donne rendez-vous à ce moment-là aux détracteurs du transport souterrain.

On a parfois du mal à comprendre la position de certains opposants... Dans ce dossier, je ne suis pas «dans l'opposition», je suis au-delà de l'opposition. Dans l'opposition on peut parfois être incohérent. Je me permets de rappeler qu'Alfred Muller, alors dans l'opposition, s'est abstenu dans le vote sur le Val. Roland Ries n'était pas clairement «anti-Val». Seul André Fougerousse était vraiment opposé à notre solution. Non pas parce que cela ne desservait pas Ostwald mais simplement il était clairement anti-Val. Il était le seul véritable opposant au projet dans le conseil de la Communauté urbaine de l'époque.

*- Si vous deviez dresser le bilan de votre action, comment la caractériseriez-vous ?*

**M.R.** - Six ans, c'est très court. Mais pour moi, achever le plan d'occupation des sols, colmater des brèches au Neuhof, lancer le musée d'art moderne, la deuxième partie du palais des congrès, conduire une politique de l'habitat, remettre en route et faire avancer le dossier du transport en site propre, je pense que c'était déjà beaucoup.

*- Vous citez le Neuhof. Vous avez activement participé aux opérations et, pourtant, on ne voit pas encore la sortie du tunnel. Qu'en pensez-vous ?*

**M.R.** - Il faut être réaliste : Neuhof, comme les cités construites à cette époque, c'était un progrès par rapport aux quartiers insalubres. En tant qu'avocat, j'ai connu des familles qui sont allées habiter au Neuhof ; il ne fait aucun doute que, pour elles, cela représentait un progrès par rapport à leur logement antérieur. Et puis, la ville est plus accueillante que la campagne où l'on chasse les marginaux. Il y a vingt ans, dans un village, on a brûlé les campements des nomades pour les faire déguerpir, et tous les habitants ont soutenu le maire lorsqu'il est passé en correctionnelle ! Dans une ville dont la population est en perpétuel renouvellement, les marginaux ne sont pas systématiquement rejetés, mais nous continuons à vouloir à tout prix les rendre conformes à nos normes.

C'est ainsi que l'on a réhabilité indéfiniment les cités pour les adapter à des normes qui ne correspondent pas forcément à leurs futurs habitants. Mais je suis persuadé que l'on

fait et que l'on fera des progrès si l'on ne perd pas confiance, si on accepte les objectifs en voyant les réussites, et si on révisé certaines idées sur la drogue et la délinquance...

Je ne suis pas pessimiste, mais il ne s'agit pas seulement de logement et d'urbanisme. Le chômage des jeunes, le développement de la consommation de la drogue jouent malheureusement un rôle déterminant dans le climat de certaines cités pourtant correctement construites et réhabilitées. En outre, les premières opérations se sont faites dans un climat de tension qui n'était pas dû aux habitants eux-mêmes ; les interlocuteurs de la ville étaient alors uniquement des militants associatifs ou des éducateurs de clubs de prévention qui, souvent, n'habitaient pas dans le quartier. Ceux-ci, imprégnés d'une culture «soixante-huitarde», ne comprenaient les relations avec une municipalité «de droite» qu'en termes conflictuels ; ce qui occasionna sans doute des erreurs et des pertes de temps...

Etant, à cette époque, adjoint au maire chargé des affaires socio-culturelles, j'ai multiplié mes contacts sur le terrain et je garde un très bon souvenir de longues et nombreuses soirées passées avec les éducateurs : ceux d'ELAN, de la JEEP au Neuhof et de l'ALP au Polygone. Aujourd'hui, les interlocuteurs sont les habitants eux-mêmes. C'est là un très grand progrès.

Au total, je suis bien convaincu que l'on pouvait faire ce qui a été fait à un moindre coût, mais il fallait le faire et je ne regrette rien. D'une manière générale, j'estime que, dans l'ensemble, la situation dans les «quartiers difficiles» n'a jamais atteint le seuil de rupture que certains pouvaient craindre. Strasbourg n'a pas la réputation d'être une ville de violence et de brutalité. Il m'est arrivé d'interroger les chefs des familles nomades qui s'installaient aux endroits «interdits» : «Pourquoi venez-vous toujours à Strasbourg ? Pourquoi pas ailleurs ?» Ils me répondaient : «Nous savons qu'à Strasbourg la vie est paisible et que nous ne serons pas victimes de brutalités de la part des habitants ou des autorités.» Certes, Strasbourg paie la rançon de cette bonne réputation; mais je préfère que ma ville ait ce renom même auprès des nomades !

*- Beaucoup de discussions ont tourné, à Strasbourg, autour de la question du droit local et des pouvoirs du maire en matière de réglementation de l'urbanisme. Quelle est votre position ?*

**M.R.** - Quand le plan d'occupation des sols a été annulé par le tribunal administratif, je me suis mis à douter de l'opportunité des pouvoirs étendus du maire en la matière : l'annulation du POS, ne serait-ce que pour une interprétation particulière du droit local, est une dure épreuve pour le maire d'une grande ville.

22 juillet 1993

## **André Bord<sup>1</sup> : une vision moderne des structures d'un pays**

*- Vous avez été secrétaire d'Etat à l'Intérieur, chargé des collectivités locales, de 1966 à 1972, c'est-à-dire précisément au moment où ont été créées les communautés urbaines et les agences d'urbanisme. Vous avez fait voter la loi sur les communautés urbaines à un moment où le Général De Gaulle disposait encore d'un pouvoir incontesté, avec une vision de la France en plein développement, avec un Premier ministre, Georges Pompidou, qui était porteur d'un grand projet de modernisation. Comment se fait-il que les communautés urbaines aient été aussi peu nombreuses ?*

---

1. Ancien secrétaire d'Etat aux Collectivités locales et président du Conseil général du Bas-Rhin.

**André Bord.** - La préparation des textes sur les communautés urbaines a été une longue affaire, car j'ai instauré une concertation très active avec le Parlement mais aussi avec les villes, dont nous avons estimé qu'elles devaient jouer un rôle d'équilibre dans l'Hexagone. Avant d'en arriver au Parlement, nous nous sommes donc rencontrés de nombreuses fois et nous avons progressivement établi les amendements qui devaient modifier le texte initial. La discussion a été particulièrement ardue avec le maire de Lyon et le maire de Strasbourg. Pierre Pflimlin, surtout, avait exprimé des inquiétudes qui ont été progressivement aplanies.

L'argument principal de la mise en place des communautés urbaines consistait à créer des pôles d'attraction permettant aux agglomérations de se développer harmonieusement et de répondre aux besoins exprimés par les populations. En ce qui concerne Strasbourg, j'en faisais même une affaire personnelle, parce que je souhaitais que la ville se développe, que s'y établisse une justice fiscale plus grande et qu'elle soit dotée des moyens nécessaires pour constituer une zone d'attraction et de coopération avec notre puissant voisin le Bade-Wurtemberg. Ce rayonnement de notre voisin m'a toujours conduit à souhaiter la mise en place d'une région plus importante que celle qui rassemblait les deux départements alsaciens. J'entrevois une structure régionale dans laquelle on aurait retrouvé la Moselle, les Vosges et le territoire de Belfort. Certains souhaitaient même étendre la nouvelle structure à la Meurthe-et-Moselle et à la Franche-Comté, mais cette dernière hypothèse nécessitait une réflexion approfondie.

Dans la mise en place d'une coopération franco-allemande transfrontalière, il me paraissait nécessaire de réaliser, autant que faire se peut, un équilibre entre les régions étrangères et celles de l'Hexagone. J'étais convaincu également que l'élargissement de notre région autoriserait une meilleure cohabitation entre les deux départements du Rhin dans le cadre d'une grande région, ceux-ci seraient nécessairement obligés de s'allier pour garantir leurs intérêts. [...]

Le regroupement des communes finalement retenues pour constituer la Communauté urbaine a été laborieux. Certaines communes étaient hostiles : La Wantzenau, Lingolsheim, Schiltigheim, Illkirch-Graffenstaden, pour ne citer que celles-là, et pourtant les études réalisées montraient à l'évidence que c'est en priorité dans ces communes que s'étendrait le développement futur de notre ville. Prenez comme exemple Illkirch-Graffenstaden : peut-on vraiment croire que cette commune aurait pu à elle seule réaliser les opérations universitaires et industrielles ? [...]

*- La solidarité, telle qu'elles s'est développée, vous paraît-elle satisfaisante ?*

**A.B.** - J'aurais souhaité aller beaucoup plus loin dans les compétences de la Communauté. Je pensais qu'il ne fallait maintenir aux communes que des compétences relatives à des problèmes où les administrés doivent pouvoir avoir un contact direct avec l'administration, par exemple, l'état civil, les services sociaux, etc. Mais, j'étais convaincu que tout ce qui touche au développement culturel et sportif - tant en ce qui concerne les investissements que le fonctionnement - devait être de la compétence de la Communauté. En effet, qui ne voit que l'action culturelle supportée par la ville-centre et l'action sportive dans certaines disciplines ne bénéficient pas à tous les habitants de la Communauté ? Il y aurait eu donc là un domaine de justice.

Malheureusement, je n'ai pas été suivi, et c'est la raison pour laquelle certains syndicats intercommunaux, qui se sont créés à travers le département pour réaliser des équipements communs, ont bénéficié souvent de meilleures aides financières de l'Etat dans ces domaines-là. [...] Si, par exemple, la Communauté avait une compétence en matière d'équipements et de fonctionnement dans le domaine sportif, il est vraisemblable qu'un grand centre sportif aurait pu se créer à Strasbourg, avec les retombées économiques et le rayonnement supplémentaire que cela aurait provoqué pour l'agglomération strasbourgeoise. [...]

A l'échelle du département, on se plaint du saupoudrage des zones industrielles ; on considère qu'il serait bon de les regrouper par cantons ou dans des SIVOM... A une époque, chaque commune voulait sa zone industrielle et c'étaient des débats à n'en pas finir, aussi bien au Conseil général qu'au Conseil régional. C'était aussi une époque où il y avait peu de chômeurs en Alsace, mais on craignait le retour des dizaines de milliers d'Alsaciens travaillant en Allemagne et en Suisse. J'ai toujours regretté que les débats au Conseil général cachent, derrière des arguments techniques et d'intérêt général, des affrontements de personnes et de politique. Nous en avons beaucoup souffert. [...]

Les débats étaient rendus difficiles aussi du fait de l'opposition entre ruraux et citadins, ce qui ne semble plus être le cas aujourd'hui, et c'est tant mieux. La campagne était souvent méfiante à l'égard d'un prétendu impérialisme de la capitale alsacienne. On ne se rendait pas compte que le développement de l'agglomération de Strasbourg constituait un plus pour tout le monde. Il ne faut jamais oublier que c'est l'agglomération et surtout Strasbourg elle-même qui apportent la contribution fiscale la plus importante au développement du département.

La mise en place des SIVOM et de la Communauté urbaine était donc un enjeu important. En tant que secrétaire d'Etat, j'ai conduit cette politique et, une fois les communautés en place, nous avons, plus particulièrement à Strasbourg - où s'était établie entre Pierre Pflimlin et moi une coopération de confiance -, préparé de grands dossiers que nous pouvions présenter dans les ministères intéressés, faisant ainsi bénéficier l'agglomération de Strasbourg de nouveaux équipements dans les domaines universitaire, culturel et autres. Je puis affirmer que cela a été une grande réussite. [...]

*- Finalement, vous avez toujours été un partisan actif des regroupements communaux, du développement régional et de l'aménagement du territoire. A votre avis, quels ont été les freins à ces actions ?*

**A.B.** - Il y a la question des structures mais il y a aussi la question des hommes. Je l'ai dit, c'est souvent une question d'état d'esprit. Si la France veut devenir un pays du XXI<sup>e</sup> siècle, il faut créer un nouvel état d'esprit. Il faut également mettre en place des structures et une politique de la solidarité avec des entités intercommunales capables de penser en termes de modernisation, d'équipement, de solidarité fiscale. La Belgique, la Grande-Bretagne, l'Allemagne ont réussi les fusions et les regroupements nécessaires. Pourquoi pas nous ? Cela a été un grand combat de mon action publique. Notre pays est resté très longtemps en retard en ce qui concerne la coopération intercommunale, malgré les avantages financiers qui avaient été accordés par l'Etat. Il y a toujours eu des frottements entre les communes urbaines et les communes rurales. Aujourd'hui, on se rend enfin compte que les unes ne vont pas sans les autres, qu'une solidarité est nécessaire entre elles. A l'époque, les oppositions à toute forme de coopération étaient irréductibles, notamment au Sénat. Il y avait, sous-jacente, la crainte de ce dernier de perdre son pouvoir politique ; les formations politiques elles-mêmes avaient leurs propres clivages, ce qui ne facilitait pas les tâches et, il faut bien le reconnaître, nous avons pris un retard que nous devons aujourd'hui rattraper. Si on parle actuellement de désert rural, c'est en partie parce que nous n'avons pas eu le courage de suivre ceux qui avaient une vision moderne des structures d'un pays et qui voulaient avancer et donner la même chance aux secteurs ruraux qu'aux agglomérations urbaines. [...]

Parmi les outils intercommunaux mis en place à cette époque pour l'aménagement et la modernisation du territoire, il y avait d'une part, les sociétés d'économie mixte d'aménagement et, d'autre part, les agences d'agglomération... Les SEM d'aménagement étaient une magnifique idée pour tisser sur toute la France une toile d'araignée permettant d'intervenir sur l'essentiel du développement national. En contrepartie, il fallait qu'un contrôle soit assuré par les élus.

Au plan local, la SERS est un enfant que je connais bien, très utile, mais qui a fini par échapper au contrôle des élus, du moins tel que je le conçois. C'était l'affaire d'un nombre restreint de personnes, par ailleurs très dynamiques - je pense ici à Robert Bailliard dont les qualités étaient indiscutables mais qui avait peut-être un point de vue trop exclusivement strasbourgeois. Il a, en tout état de cause, marqué Strasbourg de sa personnalité.

Quant à l'Agence d'urbanisme, sa création fut une bonne chose ; elle a pu traiter des problèmes que la structure administrative traditionnelle ne pouvait pas prendre en charge. Elle a joué un rôle de réflexion, d'orientation, de découverte important pour l'évolution des secteurs dont elle avait à s'occuper.

24 août 1993

## **René Uhrich<sup>1</sup> : les clés du développement économique**

*- Vous avez joué un rôle central dans la stratégie économique de Strasbourg. Pouvez-vous préciser quels étaient les rapports entre la Communauté urbaine de Strasbourg, l'ADIRA, la Chambre de commerce, la SERS et l'Agence d'urbanisme ?*

**René Uhrich.** - J'ai eu le privilège d'exercer des responsabilités tant à la Chambre de commerce qu'à l'ADIRA et à la vice-présidence de la CUS où j'étais chargé des affaires économiques. A ce titre, j'ai également été concerné par la SERS et par l'Agence d'urbanisme. Mes deux premiers postes représentaient mes activités professionnelles, entre lesquelles il fallait répartir les tâches.

A la Chambre de commerce, nous avions en charge les entreprises existantes. A l'ADIRA, nous recherchions des entreprises nouvelles, naguère en région parisienne et non pas dans d'autres régions, puisqu'il était convenu qu'on ne se «volait» pas d'entreprises entre régions. Mais ce mythe des entreprises parisiennes n'a pas duré longtemps et nous avons, en liaison avec le CAHR (Comité pour l'aménagement du Haut-Rhin) et sous le timbre d'«Alsace Development Agency» (ADA), prospecté à l'étranger, aux Etats-Unis, au Japon, dans les pays scandinaves, en Corée du Sud, en Europe, etc. Et je peux dire que nous avons réussi. Il s'agissait également d'assurer l'accueil de ces entreprises et se posait alors la question des terrains disponibles. Dans les années soixante-dix, il n'y en avait pas beaucoup dans la région strasbourgeoise ; Robert Bailliard a mené une politique foncière de grande envergure qui a permis de créer les indispensables zones d'activité. Nous avons songé à la création du Parc d'innovation d'Illkirch dès l'époque où nous cherchions des terrains et où l'on envisageait d'urbaniser le sud de l'agglomération. Mois après mois, les services de la Communauté urbaine achetaient les terrains.

La Chambre de commerce se préoccupe également d'enseignement et de recherche. Avec l'ADIRA, aux côtés de la région et de la Communauté urbaine, elle a contribué à la création des applications de la physique et de l'informatique (API).

En 1989, Madame le maire de Strasbourg m'a posé la question : «Aviez-vous une politique économique ?» J'ai répondu : «Oui, mais en m'appuyant sur plusieurs organismes.» Et je crois que ce n'était pas mauvais car cela impliquait et provoquait une bonne collaboration. C'est du moins ainsi que j'ai conçu mon job.

---

1. Correspondant de l'Institut de France. Ancien vice-président de la Communauté urbaine de Strasbourg, ancien directeur de l'ADIRA (Association pour le développement industriel de la région Alsace) et de la Chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin.

Relevons qu'en Alsace se sont implantées de 600 à 700 entreprises nouvelles depuis les années 54-55, parmi lesquelles au moins 350 étrangères - allemandes, suisses, américaines, japonaises, scandinaves, belges, italiennes, canadiennes... Nous avons manqué des entreprises coréennes parce que le ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque a singulièrement favorisé la ville de Longwy qu'il connaissait bien et où il a installé les deux entreprises coréennes que notre équipe avait fait venir en France.

Si je réfléchis à l'avenir et si je fais le tour des pays en croissance, des richesses de l'Ouest et des nouveaux marchés, je dis que nous sommes remarquablement placés à Strasbourg. Du coup, se posent les grands problèmes : «les trois C». L'essentiel, à mon avis, c'est le C de Communication, puis le C de Culture et, enfin, celui que l'on voudra : Compétence, Courage... Tout le monde est convaincu de l'importance des voies de communication. Il reste à admettre que la culture sera le moteur du développement économique régional de demain.

Si je regarde l'avenir de cette ville que j'aime, où je suis né, où j'ai vécu toute ma vie sauf les années entre 39 et 45, je dirais que l'essentiel réside dans les réseaux de communication. Le professeur Bonnafous, de l'Institut régional des transports à Lyon, nous affirme : «L'avenir de l'Alsace est dans le nord-sud.» Puis-je dire que je suis de cet avis ? L'est-ouest, c'est le dessin de la centralisation parisienne, le nord-sud, celui de l'Europe. Les déplacements inter-entreprises de Lyon vers Paris ont augmenté de 120 % avec le TGV, de Paris vers Lyon de 30 % seulement.

Mais il faut parler d'un TGV Est-européen, qui ne relie pas simplement Strasbourg à Paris mais Paris et Strasbourg à Munich ! Je commencerai par le TGV nord-sud ; il peut descendre de Londres et Bruxelles vers l'Italie ou de Hambourg vers l'Espagne. Avec le TGV Est-européen, sera souligné notre rôle de carrefour. En matière d'aménagement du territoire, j'éprouve cependant une inquiétude. En 1987, j'ai publié un livre, *La France inverse*<sup>1</sup>. Je suis en train d'en écrire un autre que j'intitulerai *De la France inverse à une nouvelle politique de développement régional*. Car ce qui se passe actuellement pose problème. Paris organise un grand Bassin parisien avec la Haute et la Basse-Normandie, la Picardie, Champagne-Ardenne, la Bourgogne, le Centre, les Pays de la Loire ; tout cela sur la base de transports à grande vitesse existants ou prévus, etc. Qu'est-ce que cela signifie ? René Monory est évidemment heureux de voir le TGV lui amener des visiteurs pour le Futuroscope ! Mais en Poitou-Charentes, on se pose des questions sur l'effet inverse de ces transports qui drainent aussi vers Paris. Si ce grand Bassin parisien se constitue, qu'en est-il du reste de la France ? Un *finistère*, c'est-à-dire la fin des terres ?

En 1986, Olivier Guichard avait proposé des pôles de croissance de dimension internationale. Il citait, pour commencer, Toulouse, Lyon et Strasbourg. C'est là une politique des villes qui illustre ce que prévoient les spécialistes. Au début de ce siècle, 50 % des Français vivaient sur 50 % du territoire. En l'an 2000, ce sont 90 % qui vivront sur 10 % du territoire.

C'est la tendance, voire la volonté des Français. On ne peut pas s'opposer à ce nouvel essor du fait urbain. Cela ne signifie pas qu'on va tuer la campagne. C'est un faux problème. On pouvait dire autrefois que la région faisait la ville, c'est-à-dire que la ville exploitait, vidait la région de ses forces ; aujourd'hui, au contraire, c'est la ville qui enrichit la région, selon l'expression de Pierre Georges.

- *Ce que vous exposez là est le fruit d'années de réflexion mais vous n'aviez pas ces idées lorsqu'il s'agissait, au début des années soixante-dix, d'élaborer le SDAU ou le schéma régional de l'OEEDA. A cette époque, en caricaturant, la planification économique*

---

1. *Economica*, 1987.

consistait à réserver en dessinant des taches violettes sur un plan, des terrains pour des zones industrielles. Dans ces années-là, la réflexion sur l'évolution du tertiaire était marginale dans l'exercice de planification. C'est l'effet de la crise des années soixante-dix qui a fait avancer les réflexions.

**R.U.** - Non. Nous avons commencé à prospecter à l'étranger bien avant. Ma première mission remonte à 1966 et a abouti à l'installation d'Eli-Lilly. Mais c'est en 1982 que nous avons commencé à rationaliser ces démarches en installant des bureaux à l'étranger. C'est sur le tas, au cours de ces missions, que j'ai compris ce qui intéressait les investisseurs.

- *Ce que vous dites vaut pour la prospection d'entreprises. En revanche, ce n'était pas pris en compte dans les documents de planification. On programait des terrains d'accueil et l'on organisait les communications, mais sans lien avec la stratégie économique que, par exemple, vous meniez à l'ADIRA ou à la Chambre de commerce...*

**R.U.** - C'est exact. Cela ne se formalisait pas. La politique que nous avons menée était peu connue des Strasbourgeois. Par exemple, qui sait que l'Alsace est la deuxième région de France pour le produit intérieur brut par habitant, la première pour les exportations en valeur par habitant, la première pour les investissements étrangers ? Que Strasbourg est la seconde ville de France pour les sièges sociaux bancaires, que longtemps notre académie a eu le taux le plus élevé de France pour les réussites au baccalauréat ? Etc. J'ai fait un jour un exposé devant l'Université du troisième âge. Pierre Pflimlin était présent. A la fin, un monsieur me dit : «A vous entendre, tout va bien. Pouvez-vous nous dire ce qui va mal ?» En forme de sourire, j'ai répondu : «Ce qui va mal, c'est ce que je laisse à mes successeurs.» Pierre Pflimlin m'a dit alors : «Ce qui va mal, c'est que personne ne sait tout ce qui s'est fait et se fait.»

- *Pouvez-vous nous parler des relations entre la Communauté urbaine et l'université ? Celle-ci a été relativement absente des préoccupations strasbourgeoises jusqu'à une date récente. L'enjeu universitaire semble n'avoir surgi que depuis peu.*

**R.U.** - Pas en ce qui me concerne. J'organise un déjeuner de scientifiques toutes les six semaines depuis 1979. Nous sommes environ vingt-cinq à y participer, avec un ordre du jour, et nous essayons de rapprocher l'université de l'industrie afin de faciliter l'innovation, qui est devenue le facteur essentiel de la croissance (cf. Robert Solow, prix Nobel d'économie en 1987). J'ai lancé un programme «Strasbourg-technologies», avec cent chercheurs, une semaine par an, dans cent entreprises. Nous avons réalisé soixante-dix opérations. C'eût été fabuleux de continuer mais je n'ai pas pu engager une personne pour s'en occuper à plein temps.

Mais il faut aller plus loin et nous y réfléchissons avec le professeur J.-M. Lehn, prix Nobel. Il y a eu Silicon Valley, Sophia Antipolis..., mais pas grand-chose dans le bassin du Rhin supérieur. A l'aide du dictionnaire étymologique, j'ai proposé l'idée d'une *Chemobio Rhine Valley* : chimie, molécules (c'est-à-dire les nouveaux matériaux), biologie. Nous verrons comment lancer cette opération de concert avec les quatre prix Nobel de Stuttgart, Strasbourg, Fribourg et Bâle, avec les hommes politiques des régions concernées. Reste la recherche-développement privée dans nos entreprises. Elle est trop faible.

- *En définissant les missions de l'Agence d'urbanisme, le président Pflimlin avait dit : «L'Agence ne doit pas s'occuper des problèmes économiques, il y a des gens tout à fait qualifiés pour cela.» Quel était alors, pour vous, le rôle de l'Agence d'urbanisme ?*

**R.U.** - Son rôle m'a toujours paru clair. Il fut un temps où chaque ville importante faisait le siège d'un même investisseur qui cherchait à s'installer dans l'Est de la France. Ce n'était pas sérieux. L'ADIRA, pour le compte du département, s'est alors occupée de l'accueil des investisseurs potentiels et les a mis en relation avec les autorités du lieu qui les intéressait. L'Agence d'urbanisme, pour moi, est l'institution qui doit mettre en évidence

l'agglomération strasbourgeoise, combler ses lacunes, développer et enrichir ses atouts, proposer des actions et établir des programmes sous forme de schémas.

L'élaboration du schéma d'orientation de l'Alsace en 1976 n'a pas été facile. C'est Pierre Pflimlin qui s'est investi personnellement. Il organisait une réunion mensuelle d'une journée à l'hôtel de la préfecture, précédée la veille d'un déjeuner avec le directeur de l'Agence d'urbanisme et celui de l'OEDA. Nous préparions le scénario du lendemain. Nous avons abouti, en quelques mois, à un schéma. Toutefois, lors de la première réunion qui a suivi l'adoption du schéma, alors que se posait la question de la mise en oeuvre, certains participants ont à nouveau proposé des études. Le président a refusé cette surabondance d'études.

Une obsession de l'OEDA était que tout ce qui venait de la Communauté urbaine était mauvais pour l'Alsace, parce que la ville-centre attirait tout à elle et vidait le reste du pays. C'était une idée assez répandue à l'époque dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cela prouve qu'il n'y a pas que les idées justes qui se répandent. Il y a aussi les fausses. L'OEDA a diffusé, un jour, une note à quelques responsables politiques alsaciens disant en substance : «Le développement endogène de l'économie alsacienne sera suffisant pour créer les emplois nécessaires de demain. Il ne s'impose plus d'aller chercher des entreprises ailleurs.» Une réunion a été convoquée chez le préfet au sujet de cette note, qui a été proprement mise en pièces. Mais je pense que le directeur de l'OEDA, à l'époque, n'avait aucune idée prospective de l'évolution de la conjoncture économique.

J'ai récemment rencontré le délégué à l'Aménagement du territoire et lui ai proposé d'établir un tableau à double entrée décrivant d'un côté l'évolution future des branches industrielles, de l'autre les régions où ces branches sont le plus représentées. Pour illustrer ma pensée, je lui ai dit que, le jour où le mur de Berlin était tombé, le délégué à l'Aménagement du territoire aurait dû avoir, sur son bureau, une carte de France avec la localisation des installations de la Défense nationale, sachant que celles-ci seraient considérablement réduites et que cela poserait des problèmes sérieux aux régions qui bénéficient de leurs emplois. La réponse de J.-P. Duport a été : «Cette carte existe, elle est dans mon coffre-fort, mais je n'ai jamais été autorisé à en faire état.» Comment voulez-vous mener une politique d'aménagement du territoire dans le secret ? Ne pensez-vous pas que les préfets, les présidents des régions, des départements, des organismes économiques devraient être informés des conséquences, dans les régions concernées, de l'évolution des branches d'activité afin de pouvoir prendre des initiatives ? Je ne comprends pas ces méthodes qui, je l'espère, seront à présent modifiées dans le cadre du grand débat national sur l'aménagement du territoire qui s'engage.

*- Pour en revenir au SDAU, n'avez-vous pas le sentiment qu'il avait essentiellement pour fonction d'enregistrer des options de développement déjà fixées au moment de son élaboration ? Sur le plan du réseau routier et autoroutier, c'est certainement le cas. Qu'en est-il des grandes emprises industrielles telles que la zone nord, entre les deux raffineries de Herrlisheim et de Reichstett, où il s'agissait d'aménager une plate-forme pétrochimique ?*

**R.U.** - Les raffineries ont été ouvertes en 1961-62 et, à cette époque, on pensait effectivement qu'elles induiraient des entreprises de la pétrochimie. Une société avait même pris des options sur de vastes terrains qu'elle a revendus plus tard (Solvay à Eckwersheim). Cela dit, je dois avouer que je ne me suis pas suffisamment intéressé au SDAU. Robert Bailliard disait, en 1977-78 : «Nous n'avons pas assez de terrains pour accueillir les industries. Il faut acheter.» Et l'on a établi des cartes de zones industrielles potentielles. Un adjoint au maire d'Eckbolsheim en réclamait une : trois jours plus tard, lors du discours d'inauguration de la foire européenne, P. Pflimlin a cité Eckbolsheim dans la liste des zones industrielles futures ; l'adjoint en était très heureux et sa zone a prospéré comme les autres car toutes se sont progressivement remplies, certaines grâce à nous, d'autres sans que nous soyons intervenus.

Je me suis occupé de la question du déplacement de la foire européenne. Là encore, c'étaient des réunions mensuelles. Un chargé de mission de la Communauté urbaine a progressivement dégagé une solution qui consistait à l'installer à l'extrémité de la ligne de transport en site propre, à HautePierre. Il suffisait d'ajouter une station. J'ai envisagé de développer là un nouveau centre, un quartier consacré au tertiaire supérieur. Aujourd'hui, en 1993, je maintiens qu'il serait nécessaire de développer un quartier tertiaire au-delà de HautePierre avec, pourquoi pas, une dominante culturelle, un institut de recherche sur l'avenir des régions de l'Europe... Beaucoup d'idées peuvent surgir.

Pour le reste, encore une fois, je ne suis pas un spécialiste des schémas. Mon rôle, c'était les entreprises, la Maison du commerce international (World Trade Center), l'assistance technique au commerce, à l'industrie, la formation, les missions de prospection, les centres de recherche... Je m'en suis tenu à mon rôle, ce qui présentait l'avantage de ne faire d'ombre à personne. Que certains aient essayé de me faire de l'ombre m'a évité d'avoir à porter une ombrelle !

*- L'une des grandes options du SDAU était le développement de la basse vallée de la Bruche. La Chambre de commerce s'est beaucoup investie pour sa réalisation...*

**R.U.** - Elle a beaucoup travaillé pour cela, à la fois en aidant les communes à acheter les terrains et en faisant appel à l'ADIRA pour les implantations, qu'il s'agisse de desserrement depuis Strasbourg ou de création d'entreprises nouvelles. L'une des plus importantes a été une entreprise de fabrication d'aliments pour les animaux. Elle dépend du groupe Mars alimentaire qui fabrique du chocolat à Haguenau, des crèmes glacées à Saverne et de la nourriture pour animaux dans la plaine de la Bruche. Nulle part dans le monde Mars n'a consenti une telle concentration d'implantations. L'ensemble de la plaine regroupe 2 000 emplois. C'est une bonne opération. D'une manière générale, la Chambre de commerce s'est beaucoup investie dans les affaires d'aménagement du territoire...

*- Le SDAU se basait sur l'idée de renforcement des villes telles que Haguenau, Sélestat, Molsheim, Obernai... Etait-ce votre conception ou celle de Pierre Pflimlin ?*

**R.U.** - C'est une option prise sous l'impulsion du président Pflimlin, en 1970, lors d'une réunion qui s'est tenue au Centre culturel de Neudorf, où les représentants de nombreuses associations ont entendu un remarquable exposé de J.-P. Fontaine, premier directeur de l'Agence d'urbanisme. Le problème posé était celui du développement de ces villes moyennes plutôt qu'une concentration excessive à Strasbourg. L'unanimité s'est faite autour de la croissance des villes moyennes. Le problème est de savoir si les communes concernées ont consenti les investissements nécessaires.

*- Comment se passaient les relations entre le Comité d'expansion et le Port autonome avec lequel il pouvait y avoir une certaine concurrence ?*

**R.U.** - Dans l'ensemble, les relations étaient bonnes. Fin septembre 1966, le patron de General Motors-Detroit est venu à Strasbourg. Il ne voulait voir aucun responsable politique. Il a demandé à rencontrer le directeur du Crédit industriel d'Alsace et de la Lorraine, celui du Port autonome, Maurice Marchal et moi-même, directeur du Comité d'expansion. C'était pour moi un sacrifice : j'avais organisé une mission en Union soviétique pour les exportations et j'ai dû y renoncer. Nous avons accueilli le PDG de General Motors. J'avais à l'époque une DS. Celui-ci et le directeur d'Opel étaient à l'arrière et j'ai remarqué qu'ils appréciaient les dimensions de l'habitacle de cette voiture française. Ils m'ont posé des questions rudes, notamment sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

Nous sommes allés au port avec visite du terrain et réception au sommet du silo. Le PDG de General Motors a posé la question des inondations. Le directeur du Port a gaffé en répondant que cela n'arrivait que tous les vingt-cinq ans. En entendant cela, j'ai pris à part

son adjoint en lui demandant de réunir, avant le départ des deux responsables américains, toutes les données sur les inondations et la nappe phréatique. Les résultats ont été rassurants : il n'y avait pas de problème !

- *Encore une question sur le port. Les liens entre Communauté urbaine, Port autonome et développement économique sont difficiles à comprendre.*

**R.U.** - Il y a eu un débat important concernant les implantations d'entreprises dans le port. L'un des directeurs considérait que les zones territoriales du port étaient réservées aux entreprises utilisant la voie d'eau. Pierre Pflimlin a obtenu qu'on y crée des entreprises qui n'avaient pas de lien direct avec l'eau. C'est ainsi qu'on a pu implanter General Motors. Cela prouve qu'on pouvait imaginer une autre gestion de l'espace portuaire.

- *Si nous parlions de Marckolsheim ?*

**R.U.** - Cela a été une erreur de refuser l'entreprise allemande intéressée. Le préfet Sicurani a eu beaucoup de courage ; c'était au début des années soixante-dix. L'entreprise n'aurait pas créé de nuisances. A Munich, elle produit à côté d'une école, en plein quartier urbain ; il n'y avait aucun risque mais les habitants de Marckolsheim ont refusé. Ils ont pris leurs responsabilités. L'ambiance était, alors, très écologiste. Pierre Pflimlin m'a dit alors : «Les écologistes disent qu'il ne faut pas industrialiser, vous pensez que si. La charge de la preuve vous incombe.» J'ai réfléchi et écrit un livre, paru en 1977, et intitulé *Pour une économie alsacienne réconciliée*<sup>1</sup>. Par réconciliée, j'entendais économie et écologie. Ce livre n'a eu aucun succès.

- *Le professeur Dreyfus était intervenu à plusieurs reprises à la Communauté urbaine en affirmant qu'il n'y avait pas de politique industrielle à Strasbourg. Qu'avez-vous pensé, à l'époque, de ces interventions ?*

**R.U.** - C'était un débat important. E-G. Dreyfus disait : «Ce n'est pas le tertiaire qui fournira les emplois de demain mais l'industrie et nous ne faisons pas assez pour faire venir les industriels.» Il y a eu alors (c'était en 1978) un grand débat économique à la CUS dont les interventions ont été publiées. Le débat était utile. On s'est rendu compte qu'il y avait une politique économique qui n'était pas uniquement celle de la Communauté urbaine, mais de l'ensemble des organismes économiques, menée par des gens ayant les mêmes sensibilités politiques. Et que l'essentiel était cette entente garante de l'efficacité !

- *L'importance que vous accordez aux transports concerne également les lignes aériennes. L'exceptionnel développement de Strasbourg-Entzheim est l'une de vos réussites. Vous aviez également souhaité la création d'un aéroport dans la région de Roeschwoog...*

**R.U.** - C'est incontestablement un douloureux souvenir et je pense que c'était une erreur de refuser cet important investissement. J'ai pourtant été clair dans cette affaire. L'idée était de créer un aéroport international entre Strasbourg et Karlsruhe. Une étude a été menée mais les personnalités politiques à qui elle a été présentée n'étaient pas enthousiastes. Personnellement, au contraire, je voulais aller de l'avant et j'ai travaillé avec la Direction générale de l'aviation civile qui a examiné la question des zones de bruit autour du site envisagé. Dans la première zone, il y avait deux maisons qu'il aurait fallu déplacer. Dans la deuxième, soixante-dix-sept pour lesquelles il fallait réaliser des travaux d'isolation phonique. Dans la troisième, environ trois cents maisons qui auraient été dans la situation de Linsolsheim par rapport à Strasbourg-Entzheim.

J'ai été invité par le conseil municipal de Roeschwoog un samedi de mai 1972. J'étais seul, avec quelques collaborateurs, les membres de la Chambre de commerce s'étant désistés.

---

1. Alsatia, 1977.

Je n'ai pu parler que pendant 30 secondes. Au fond de la salle, un vieux monsieur qui ressemblait à mon grand-père avait apporté sa faucille et l'agitait pour me couper la tête. Cela m'a ému.

Le sénateur Kistler était prêt à me protéger... La population était hostile, l'aéroport ne s'est pas construit. Il y a, aujourd'hui encore, matière à réflexion et à regrets.

15 juillet 1993

## **Henry Lefranc<sup>1</sup> : regard rétrospectif d'un vétéran sur les débuts de l'Agence d'urbanisme**

L'Agence a aujourd'hui vingt-cinq ans et une personnalité affirmée. J'évoquerai ici ses années d'enfance et de jeunesse afin d'en conserver un souvenir et de suivre le conseil de Montesquieu selon qui «il faut connaître les choses anciennes non pas pour changer les nouvelles, mais afin de bien user des nouvelles».

**La création de l'Agence** - Les années soixante furent celles d'une formidable mutation nationale. La fin de la guerre d'Algérie et la décolonisation conduisirent à la fois à un repli sur l'Hexagone et à la libération de ressources financières considérables, augmentées encore par l'achèvement simultané de la reconstruction. La réunion inopinée de ces circonstances entraîna une frénésie d'investissements dans tous les domaines du secteur privé et du secteur public avec, en particulier pour ce dernier, la modernisation des réseaux de transports et de télécommunications et le développement, à la vérité peu ordonné voire désordonné, du logement social. Cette époque bouillonnante ne s'encomrait pas de freins. Elle ressentit cependant bientôt le besoin de mieux conduire le développement.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 fournit alors les instruments de ce contrôle dans le secteur de l'aménagement et de l'urbanisme<sup>2</sup>. Elle créait à cet effet une nouvelle catégorie d'«établissements publics d'études et de recherches pouvant être chargés des études d'urbanisme et notamment de l'élaboration des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols». Ces établissements devaient être placés sous l'autorité d'un conseil d'administration composé en particulier de représentants de l'Etat et, pour plus de la moitié, de représentants des communes et des départements. Des décrets en Conseil d'Etat devaient fixer les modalités de création et de fonctionnement.

Sans attendre la parution de ces décrets, l'Agence de Strasbourg était créée à titre provisoire sous la forme d'une association de droit local. On fut bien avisé d'anticiper ainsi. Non seulement, en effet, les décrets ne furent jamais publiés, mais encore la disposition législative créant la catégorie particulière d'établissements publics fut elle-même discrètement abrogée en 1975. L'Agence est donc ainsi, en raison du vide juridique du droit public, définitivement et au demeurant fort bien installée dans le provisoire.

**Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme** - La première tâche de l'Agence fut l'élaboration du SDAU, marquée par la haute figure du président Pierre Pflimlin et par l'empreinte de Jean-Paul Fontaine, qui en fut le premier directeur et l'origine d'une lignée durable d'ingénieurs des Ponts et Chaussées affectés ensuite à cet emploi.

On ne jurerait pas ici que l'étude du schéma directeur ait été un cas exemplaire de ce qu'on célèbre aujourd'hui sous le nom de concertation, tant à l'égard des communes périphé-

1. Ingénieur général des Ponts et Chaussées. Directeur départemental de l'Équipement du Bas-Rhin de 1971 à 1978, puis directeur régional de l'Équipement d'Alsace jusqu'en 1985. Aujourd'hui à l'Inspection générale.

2. La loi d'orientation foncière et la création des agences d'urbanisme ont été exposées en détail en deuxième partie du présent ouvrage.

riques qu'à l'égard de l'Etat lui-même. Le dossier ne révèle que peu d'interventions des communes. L'Etat, de son côté, faisait confiance. Ces circonstances n'ont cependant pas fait obstacle à ce que le schéma directeur, approuvé en définitive par un décret du 9 mars 1973 et toujours en vigueur, soit un document de grande qualité et, selon l'expression consacrée, «tenant fort bien la route». (Je suis d'autant plus à l'aise pour prendre ainsi position que je n'ai eu aucune part à son élaboration proprement dite, achevée avant mon arrivée à Strasbourg.)

Je signale particulièrement à cet égard la qualité de la rédaction du rapport compris dans le SDAU. Une plume unique et alerte a offert aux citoyens une centaine de pages parfaitement documentées et transparentes, à la portée des profanes comme des spécialistes. On souhaite ici le même bonheur à celui qui, à son tour, prendra la plume quand il s'agira très prochainement de réviser le SDAU.

La révision s'impose, en effet, pour deux raisons :

- Le document a plus de vingt ans. Quelle que soit sa qualité, il y a lieu de tenir compte des circonstances d'aujourd'hui, et de se fonder notamment sur des hypothèses d'emplois et de population beaucoup moins optimistes que celles de 1968.

- Une partie importante de ses prévisions est aujourd'hui réalisée, en particulier le réseau de la voirie primaire autoroutière ou assimilée, qui avait été au demeurant magistralement esquissé par le plan d'urbanisme directeur du groupement d'urbanisme, approuvé par un décret en Conseil d'Etat du 26 octobre 1959. (Des mécanismes juridiques particuliers ont maintenu ce plan en vigueur jusqu'au 1er juillet 1980, en concurrence avec le SDAU approuvé. Les problèmes de compatibilité ont fait le ravissement des juristes sans pour autant créer de réelles difficultés pratiques.)

Il y a lieu, pour l'ensemble des prévisions du schéma directeur, de faire le bilan, de s'interroger sur les distorsions relevées entre les prévisions d'il y a vingt ans et les réalités d'aujourd'hui, et de tirer les leçons de ces distorsions : les préoccupations d'environnement ont pris une importance inimaginable à la fin des années soixante ; le facteur Europe devra être pris en compte.

Très belle tâche en vérité, et qu'envient déjà à leurs cadets les artisans de la première heure qui vont bientôt «quitter les rangs».

**La machine à fabriquer des POS** - Selon sa mission même, l'Agence entreprit vers 1973 de devenir une «machine à fabriquer des POS». Elle a mené à son terme cette tâche ingrate mais évidemment très importante car, en particulier, il n'y a pas de véritable maîtrise foncière municipale sans un plan d'occupation des sols opposable aux tiers.

Cette période des années soixante-dix fut marquée, quant au fonctionnement de l'Agence, par l'éloignement progressif de l'Etat, qui se traduit notamment par la réduction inexorable de ses contributions financières. L'Agence parut ainsi avoir changé de nature : elle était à l'origine un utile terrain neutre où se rencontraient, dans une ambiance pour ainsi dire paritaire, les agents de l'Etat et ceux des collectivités locales. Je garde, en particulier, le souvenir de malentendus promptement dissipés alors que, sans l'Agence, ils se seraient peut-être prolongés et même envenimés. L'impression n'est plus la même depuis la fin des années soixante-dix, dès lors de plus que l'Agence est matériellement installée dans les locaux de l'hôtel de ville, sans doute prestigieux, mais qui n'offrent aucune apparence de neutralité. L'Agence apparaît comme un service parmi d'autres de la Communauté urbaine, et les agents de l'Etat ne s'y sentent plus chez eux comme c'était le cas naguère.

Ces circonstances ne sont pas sans portée pratique. En effet, une meilleure liaison avec les services de l'Etat aurait peut-être permis d'éviter les «approximations» juridiques qui, après une élaboration longue de treize années, ont conduit le POS de Strasbourg à succomber, en 1988, devant le tribunal administratif.

Ma conclusion sera, dans ces conditions, faites de bons souvenirs et d'amitiés fidèles, de quelques regrets pour l'évolution que je viens de signaler, et surtout de la certitude que les améliorations sont à la portée de la main. En toute hypothèse, on n'imagine pas de se passer de l'Agence. C'est donc les vœux les plus chaleureux qu'il convient de former pour elle.

### **Jean-Louis Durand et Jean Lalot<sup>1</sup> :** **l'Etat, acteur et partenaire de l'aménagement des agglomérations**

Le grand mouvement de décentralisation entrepris au début des années quatre-vingt s'est traduit par une pleine appropriation des outils de l'urbanisme par les communes. Confrontés, dans l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs, à l'émergence de nouveaux enjeux de cohésion sociale, d'équilibre urbain et de solidarités territoriales, les élus ont rapidement pris conscience de la nécessité de passer d'un urbanisme du quotidien à un urbanisme de projet et de prendre appui sur des réflexions stratégiques dépassant bien souvent le cadre communal.

On avait pu croire un moment à l'effacement de l'Etat dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Or, celui-ci ne peut être absent des réflexions sur la stratégie de développement des villes et des espaces ruraux. Il a un rôle de régulateur du territoire à jouer et doit donc veiller à la cohérence d'ensemble des démarches de planification. Il est, par ailleurs, garant de la prise en compte d'enjeux fondamentaux tels que la préservation des grandes infrastructures et équipements, le maintien des équilibres sociaux et urbains, la protection de l'environnement...

Aussi le ministère de l'Equipement s'est-il positionné fortement sur ce qu'on appelle dorénavant «le renouveau de la planification urbaine et territoriale». En pratique, il s'est agi pour ses services de consolider et d'amplifier les réflexions déjà entreprises en partenariat avec les collectivités locales sur les difficiles questions de la maîtrise de l'aménagement des agglomérations et des territoires : développement des études prospectives, impulsion de la politique de la ville, enrichissement du message sur les intérêts généraux à préserver...

Dans ce contexte, la Direction de l'architecture et de l'urbanisme a lancé, en 1992, un «exercice de planification stratégique et territoriale», afin d'identifier les territoires à enjeux stratégiques majeurs et d'y affirmer la vision territoriale de l'Etat. Cet exercice constitue une base de travail pour l'élaboration des futures «directives territoriales d'aménagement» que la prochaine réforme du code de l'urbanisme devrait prévoir.

Il est évident que l'Etat se doit de prendre part aux réflexions stratégiques qui sont menées sur les grandes agglomérations, surtout lorsqu'elles ont l'importance de Strasbourg, «ville européenne». L'ambition de la Communauté urbaine de conforter ses fonctions de métropole internationale et de renforcer son accessibilité externe, par le TGV notamment, est un objectif national qui interpelle directement l'Etat.

Les enjeux d'équilibres territoriaux et urbains sont particulièrement forts dans une agglomération qui a également une fonction plus classique de métropole régionale ; l'Etat a donc un rôle actif à jouer, non seulement dans les réflexions globales comme la révision du schéma directeur ou l'élaboration d'un nouveau programme local de l'habitat, mais aussi dans des interventions plus concrètes comme la mise en oeuvre de la politique de la ville et des quartiers. En outre, la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme soutient les démar-

---

1. *Respectivement* directeur régional et départemental de l'Equipement d'Alsace et du Bas-Rhin *et* chef du service Urbanisme et Aménagement de la DDE du Bas-Rhin.

ches de projet urbain ; et ce n'est pas un hasard si elle a organisé, en 1992, à Strasbourg, un colloque international sur ce sujet intitulé *De l'intention à la réalisation*, qui a mis en relief la politique active menée par la ville dans ce domaine.

L'Etat, à l'heure de la décentralisation, tient à être un partenaire actif des collectivités locales et, notamment, des grandes agglomérations. Aussi les agences d'urbanisme constituent-elles une réponse essentielle à ce besoin de partenariat, notamment en matière d'études. L'Etat, faut-il le rappeler, soutient l'activité de l'Agence d'urbanisme par une subvention annuelle négociée dans le cadre d'un contrat d'objectifs. Directions régionale et départementale de l'Équipement travaillent donc étroitement avec l'Agence et entretiennent avec elle des relations tout à la fois anciennes, empreintes de confiance et utiles pour tous.

Mais, en-dehors des études conduites par celle-ci, d'autres études concernant l'agglomération sont menées par les services de l'Etat eux-mêmes, en collaboration avec elle ou d'autres partenaires ; les moyens d'études des directions de l'Équipement (de sous-traitance notamment) ont, ces dernières années, été renforcés ; ils permettent à l'Etat d'engager ses propres démarches sur la planification, correspondant à des angles d'attaque différents de ceux des collectivités locales : dossier de voiries d'agglomération, analyse de l'impact des grandes infrastructures, réflexions sur le paysage...

Le «renouveau de la planification», c'est donc pour l'Etat la prise de conscience de nouveaux enjeux, un repositionnement sur ses missions essentielles, un renouvellement attendu des outils... Mais c'est aussi une évolution des pratiques de travail à travers un partenariat actif avec les collectivités locales et un travail en réseau entre des experts d'horizons et de formations variés. Le cas de Strasbourg, avec les relations privilégiées entretenues avec l'Agence d'urbanisme, en est une bonne illustration...

### **Jean-Marc Duez<sup>1</sup> : une administration au service d'un projet d'agglomération, la Communauté urbaine de Strasbourg**

Un vingt-cinquième anniversaire, c'est une opportunité à saisir le temps de quelques réflexions sur le passé mais surtout pour l'avenir. Le passé, mieux qu'un long discours, Strasbourg et son agglomération nous le montrent. Le présent ne serait pas ce qu'il est si ce passé n'avait été correctement porté. Pour l'avenir, un point de force doit être souligné : une seule et même administration regroupe l'essentiel des compétences ailleurs dévolues à plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics ; une seule et même autorité politique et administrative conduit de manière cohérente un projet d'agglomération, par nature complexe.

Chacun le sait, la ville est le lieu d'émergence de toutes les contradictions. Chaque projet pris isolément touche à tous les autres et rétroagit. Dans ce cadre, une administration unique est certainement une chance ; elle peut aussi représenter un risque de lourdeur, d'opacité et de lenteur.

Le danger qui guette toute administration est la tendance à tourner en circuit fermé. La taille de la nôtre, son éclatement hiérarchique (soixante services) et géographique (deux cents lieux de travail) contribuent au risque. Il nous appartient donc d'être particulièrement vigilants, de veiller au «sens» que nous donnons à nos actions et à leur apport au projet urbain global.

Ce projet urbain se développe plus que jamais dans un environnement contraint et mouvant. Chacun s'accorde maintenant à reconnaître l'enracinement et la profondeur de la

---

1. Secrétaire général de la ville de Strasbourg et de la Communauté urbaine.

crise économique et sociale que nous rencontrons. Dans le même temps, les moyens se raréfient, les concurrences s'avivent, tant au niveau national qu'international.

Dès lors, ce qu'on attend d'une administration comme la nôtre, c'est de savoir s'adapter. Sous l'autorité de l'équipe politique dont le projet a été retenu par les urnes, elle doit montrer sa capacité à le réaliser dans les temps, dans les coûts et au niveau de qualité requis. Réactivité, transparence, proximité, rapidité, et... productivité : voilà aussi ce qu'on est en droit d'attendre de nous ! La qualité de fonctionnaire implique une exigence de qualité et un engagement au service public. Chacun le sait, cet engagement est une condition nécessaire mais non suffisante. Il est évident que «l'organisation de la maison» conditionne au plus haut point l'efficacité de chacun.

C'est ainsi que la Communauté urbaine s'est structurée autour de ses missions essentielles de service public que sont le développement et la solidarité, l'environnement, la sécurité des biens et des personnes et l'animation urbaine, appuyées par les centres de ressources humaines, financières et logistiques. L'enjeu ? Que chacun puisse se retrouver en équipe autour d'un projet, autour d'une mission, autour d'un service, autour d'un centre de responsabilité.

Pour ce faire, déconcentrer est une nécessité. Quatre schémas directeurs, véritables colonnes vertébrales, se développent en matière de systèmes d'informations, de ressources humaines, financières et logistiques. Dans le même temps, les services sont appelés à préciser leur projet : quels sont nos clients, quelles sont nos ressources, quelles sont les attentes de la population et des élus, quels contrats passer avec ces derniers, quelle évaluation des acteurs et des actions peut-on enfin produire ?

Par-delà les développements techniques, financiers ou organisationnels - chacun le sent bien -, c'est d'évolution culturelle qu'il s'agit. Bien sûr, le pouvoir hiérarchique structure l'ensemble. Mais à côté de lui doivent se décliner d'autres relations de travail afin que chacun puisse s'y retrouver et surtout porter, à la place qui est la sienne, la part du projet qui lui revient, dans l'efficacité et surtout dans le «sens».

Il est un lieu commun, mainte fois ressassé, de parler de bureaucratie à propos de l'administration. A l'observation, celle-ci pourrait se définir ainsi : comment se simplifier la tâche en compliquant celle de ceux au service desquels nous sommes ? Le projet d'administration devenant ainsi évident, inversons ensemble la tendance : finis la taylorisation des tâches, les délais excessifs du service rendu, les coûts exorbitants des prestations, les moyens détournés des urgences plus évidentes. Le temps est à l'évaluation des succès comme des échecs...

Finalement, aujourd'hui comme hier, savoir accompagner humblement et efficacement la vie de nos concitoyens, telle est et demeure la vocation première de notre administration en liaison avec tous les autres partenaires institutionnels agissant sur le même territoire, au service d'une même population. Elle se doit d'être le principal maître d'oeuvre du projet de l'équipe politique désignée par les électeurs. A ce titre, elle peut et doit participer à la définition des actions qui le composent.

Durant cette phase de définition du projet, les deux entités, Agence d'urbanisme et administration, se complètent pour permettre à l'équipe politique de décider la mise en oeuvre d'un projet urbain. Celui-ci doit correspondre aux orientations politiques validées par le scrutin électoral et prendre en compte les missions permanentes que la collectivité doit accomplir.

Ainsi l'Agence d'urbanisme qui, outre les études qu'elle mène à notre demande, représente un «lieu» où partenaires privés et publics peuvent ensemble réfléchir à «demain». Certes, l'histoire des relations des villes et des agences d'urbanisme a toujours été complexe. Peut-être parce que, trop souvent, chacun pense que demain lui appartient.

En fait, n'appartient-il pas à ceux qui le conçoivent et le réalisent ensemble, en équipe ?

**Daniel Hoeffel<sup>1</sup> :**

## **le nécessaire équilibre entre Strasbourg et sa région**

*- Depuis plus de vingt ans, que ce soit en tant que président du CESA (Comité économique et social d'Alsace) puis du Conseil général du Bas-Rhin et en tant que ministre alsacien, que pouvez-vous exprimer quant au rôle de l'agglomération strasbourgeoise et de ses projets stratégiques par rapport au département et à la région ? Est-ce que vous retrouvez des constantes entre les années 1978-79 et maintenant ?*

**Daniel Hoeffel.** - L'agglomération strasbourgeoise représente plus de 40 % de la population du Bas-Rhin ; elle est donc le pivot du développement du département. Ce qui est bon pour Strasbourg est donc bon pour le département. C'était déjà le cas il y a quinze ans et cela le reste aujourd'hui. Le rayonnement économique et culturel de la ville, son pôle tertiaire, sa position de carrefour et sa mission européenne rejaillissent sur toute la région. Tout ce qui permet de renforcer ces points stratégiques est bénéfique pour le Bas-Rhin et pour l'Alsace. Je crois que cette prise de conscience est aujourd'hui plus forte qu'elle ne l'était il y a vingt ans.

*- Comment voyez-vous la complémentarité entre la métropole strasbourgeoise et le département, en particulier pour un sujet qui vous est cher, à savoir un meilleur équilibre entre espace urbain et espace rural, sachant qu'il y a un risque de désertification de certaines parties du territoire bas-rhinois ?*

**D.H.** - L'Alsace est probablement, quoi qu'on en dise, la région de France la mieux équilibrée, où la désertification de certaines zones menace le moins. Cela étant, nous devons éviter que le développement de la métropole régionale ne se fasse au détriment des villes moyennes et des zones rurales. La politique d'aménagement du territoire doit, à l'échelle nationale, réduire les écarts entre la région parisienne et les autres régions ; elle doit aussi, au sein de chaque région, veiller au développement complémentaire et parallèle des métropoles régionales, du réseau de villes moyennes et des zones rurales. Nous aurons à veiller, en particulier, à l'équilibre et au développement harmonieux de toute l'Alsace, du nord au sud. L'influence de Strasbourg a tout à gagner à la vitalité de son arrière-pays.

*- Quelles fonctions ou activités vous paraîtraient pouvoir être localisées dans les villes moyennes ou dans l'espace rural ? (Pensons en particulier à la politique nationale de délocalisation qui peut s'appliquer également dans les régions...) Quels types d'équipements ou d'activités pourraient mieux s'installer dans le monde rural que dans la métropole ?*

**D.H.** - Plusieurs services publics peuvent fonctionner dans de bonnes conditions sans être forcément implantés à Strasbourg. Si demain, par exemple, le Service départemental d'incendie et de secours devait être relogé, pourquoi ne pas envisager sa délocalisation dans une ville moyenne ou dans un chef-lieu de canton ? Tout comme les délocalisations de Paris vers Strasbourg me paraissent être une nécessité, cette délocalisation complémentaire vers de plus petits centres en serait le prolongement naturel.

*- Est-ce que vous appliqueriez aussi ce raisonnement au développement industriel ?*

**D.H.** - Si une entreprise souhaite s'implanter dans l'agglomération strasbourgeoise parce qu'elle y trouve, sur le plan de la recherche et des services, un environnement qui lui paraît nécessaire à son épanouissement, on ne doit pas chercher à l'en dissuader. Mais lorsqu'une entreprise n'est pas spécialement tributaire de certaines complémentarités - et cela existe -, son implantation ailleurs qu'à Strasbourg est parfaitement possible.

---

1. Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales, président du Conseil général du Bas-Rhin.

- *On pourrait aussi imaginer une réflexion de stratégie de sous-traitance qui favorise l'espace rural...*

**D.H.** - Evidemment. Et c'est d'ailleurs, là aussi, le cas. De nombreuses entreprises implantées à Strasbourg entretiennent des relations naturelles de sous-traitance avec des PME situées en-dehors de l'agglomération.

- *Le télétravail vous paraît-il être aussi un moyen de lutter contre la désertification de l'espace rural ?*

**D.H.** - Le télétravail d'une part et la pluriactivité d'autre part sont des éléments qui peuvent permettre le maintien de personnel actif ou la pérennisation de services publics dans des zones rurales.

- *Pourrait-on aussi encourager l'usage des technologies nouvelles pour le développement de formations et d'enseignements hors grandes villes ? Dans le cadre universitaire, stratégies de délocalisation d'IUT et renforcement de la capacité de formation par les nouveaux moyens de technologie sont-ils des voies à creuser pour favoriser l'accrochage de l'espace rural aux grandes villes ?*

**D.H.** - Je crois que toutes les pistes doivent être explorées sans préjugé aucun. Ce sont des voies parmi d'autres. N'en déduisons pas automatiquement que cela permettrait de résoudre ce problème, mais il faut persévérer dans la recherche de solutions.

- *Au vu de votre expérience, quels types de partenariat doivent entretenir les différentes structures que sont l'agglomération ou la Communauté urbaine, le département, la région et l'Etat, sur ces grands projets ?*

**D.H.** - Le partenariat suppose partage et concertation à la fois dans le financement des grands équipements et dans le processus de prise de décision. Cela est vrai dans les négociations à mener entre l'Etat d'une part et les trois niveaux de collectivités d'autre part, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Le contrat de plan entre l'Etat et la région, le contrat de ville, le contrat «Strasbourg ville européenne», qui doivent être tous trois conclus avant la fin de l'année ainsi qu'Université 2000, sont l'illustration de ce partenariat actif. Certes, celui-ci peut encore être perfectionné, mais il est, d'ores et déjà, une réalité.

- *L'élu que vous êtes n'est-il pas inquiet de voir, dans le domaine de la voirie en particulier, les clés de répartition des financements diminuer au profit de l'Etat et au détriment des collectivités territoriales ?*

**D.H.** - Cela nous place devant un dilemme difficile : ou bien nous nous en tenons à la règle absolue de séparation des compétences qui impliquerait, par exemple, que l'Etat assume seul le financement de la voirie nationale, auquel cas, nous attendrions longtemps avant que nos priorités soient prises en considération ; ou bien - et nous (région, départements et villes) nous sommes engagés dans cette voie - nous estimons que nos priorités ne doivent souffrir d'aucun retard, ce qui implique de notre part des sacrifices financiers lourds. Cette formule n'est pas satisfaisante mais pour le moment nous y sommes contraints.

- *Par exemple, pour le dossier de voirie d'agglomération, les clés de répartition en voirie d'Etat sont aujourd'hui de 50 à 60 % entre Etat et région cumulés, le reste étant supporté par les autres collectivités, département et Communauté urbaine. Quand il s'agit d'une voirie qui n'est pas de compétence d'Etat, celui-ci ne participe pas au financement. Trouvez-vous normal qu'il soit totalement exonéré sur certaines infrastructures importantes ?*

**D.H.** - Bien évidemment non, parce qu'il s'agit en l'occurrence de voiries qui, formellement, sont de la compétence communale mais qui sont d'intérêt bien plus large puisqu'elles permettent de résoudre des problèmes incombant à l'Etat.

- *Monsieur le Ministre, quelles seraient pour vous les grandes priorités dans les dix à quinze ans à venir en matière de projets structurants sur l'agglomération de Strasbourg ?*

**D.H.** - Strasbourg a une triple mission à remplir à laquelle les projets structurants doivent répondre : premièrement, s'affirmer de mieux en mieux comme carrefour de la région du Rhin supérieur ; deuxièmement, être un pôle de rayonnement non seulement en deçà mais aussi au-delà du Rhin, et ce sur trois cent soixante degrés ; troisièmement, affirmer sa vocation européenne. Cela suppose que l'Etat et les trois niveaux de collectivités s'attachent à l'amélioration de toutes les infrastructures : routières (grand contournement ouest, contournement est et rocade sud), ferroviaires classiques (électrification de la ligne Strasbourg-Ludwigshafen) et à grande vitesse (non seulement TGV Est-européen mais aussi celui qui irriguera l'Alsace vers le sud), aéroportuaires... Sans oublier les voies navigables car le canal Rhin-Rhône, prolongement naturel de la liaison Rhin-Main-Danube, sera dans l'Europe de demain un axe stratégique important. Toutes ces liaisons sont déterminantes pour le rayonnement et l'attraction de Strasbourg ; la réalisation d'un deuxième pont sur le Rhin est, à cet égard, symbolique. Le développement de l'université et de la recherche doit, lui aussi, conforter la vocation nationale et européenne de Strasbourg à accueillir les institutions européennes.

*- Sur le plan universitaire, ne pensez-vous pas qu'il faille encore développer dans la région, des formations ou écoles d'ingénieurs en liaison avec le développement industriel que vous préconisez ? Le pôle strasbourgeois ne devrait-il pas se renforcer en technologie industrielle ?*

**D.H.** - Je crois que Strasbourg est bien pourvue dans les formations d'ordre littéraire mais, si le rayonnement de l'université et de Strasbourg en général doit être plus grand, nous devons mettre l'accent sur la formation des ingénieurs et des cursus adaptés aux évolutions économiques de l'avenir. [...]

*- Comment voyez-vous les rôles respectifs des services du département et d'instruments de réflexion ou de réalisation comme l'Agence ou la SERS ? Pensez-vous qu'il faille développer d'autres outils ? Par ailleurs, quelles sont vos idées en matière de politique foncière ?*

**D.H.** - Deux objectifs doivent être recherchés : la simplification des structures d'une part et la complémentarité de leur action d'autre part. La vocation de l'Agence d'urbanisme et celle du Service départemental d'aménagement et d'urbanisme, à quelques exceptions près, sont complémentaires géographiquement et techniquement, l'Agence travaillant, par surcroît, sur le long terme tandis que le SDAU envisage l'occupation des sols en réponse aux besoins immédiats des communes. Quant à la SERS, elle est chargée de la réalisation des grands équipements. Tout ce qui peut, davantage encore, améliorer cette complémentarité sera gage d'efficacité. Ne multiplions pas le nombre des structures, donnons à celles qui existent les moyens de s'affirmer et de coordonner la politique foncière.

*- Vous n'êtes donc pas favorable à la création d'un nouvel outil foncier même si le problème de la fiscalité foncière posé à travers la loi d'orientation sur la ville reste entier. La création d'établissements publics locaux permet de percevoir les taxes ; n'y aurait-il pas besoin d'une réflexion pour gérer à la fois le court et le long terme en matière de foncier, pour répondre aux besoins des entreprises et des promoteurs sociaux de logement, pour assurer la préservation des espaces naturels ?*

**D.H.** - Nous avons à y réfléchir mais ne partons pas, alors même que nous engageons cette réflexion, du principe qu'elle doit automatiquement déboucher sur la création d'une structure nouvelle !

*- Vous avez été un acteur de premier plan depuis la décentralisation de 1982 ; quel bilan tirez-vous de cette «révolution institutionnelle» et quelles sont pour vous les forces et faiblesses de cette décentralisation après dix années de fonctionnement ?*

**D.H.** - Le bilan de la décentralisation est incontestablement positif : les régions, les départements et les communes ont su assumer leurs compétences nouvelles dans de bonnes

conditions et à un coût moindre. Malgré cela, il y a des lacunes à combler. Par exemple, nous sommes loin des blocs de compétences délimités pour chaque type de collectivité que les lois avaient prévus : les compétences sont souvent croisées, de même que les financements. Il reste donc à clarifier ces compétences pour permettre à nos concitoyens de savoir qui fait quoi et pour franchir les étapes supplémentaires de la décentralisation. Je pense, par exemple, à un transfert de la formation aux régions et de la gestion de l'environnement aux départements. Mais, quels que soient les procès d'intention que l'on peut entendre ici ou là, la décentralisation constitue une réussite incontestable et elle permet à notre pays, en se développant, de suivre l'exemple de la plupart de nos partenaires européens.

*- Ne pensez-vous pas que cette décentralisation a doté les villes, communes et départements d'un fort pouvoir mais qu'elle a été un peu insuffisante pour les régions ? Si l'on raisonne sur l'espace européen, en regardant l'Allemagne, la Belgique - qui devient un Etat fédéral - ou le poids des régions italiennes, n'y a-t-il pas un rééquilibrage à entreprendre au profit des régions pour certaines compétences comme, par exemple, une qui vous est chère, l'aménagement du territoire ?*

**D.H.** - Les régions se sont vu transférer moins de compétences que les départements. Elle n'en ont pas moins, en dix ans, franchi une étape importante, en passant du stade d'un établissement public à celui d'une collectivité de plein exercice. Mais je suis d'accord pour dire que la vraie décentralisation qui rééquilibre le pouvoir de l'Etat passe par le renforcement de la collectivité la plus large, c'est-à-dire la région. Seule celle-ci, en effet, dispose de la dimension nécessaire pour mettre en oeuvre une compétence de l'ordre de l'aménagement du territoire.

4 octobre 1993

### **Catherine Trautmann : pour un développement territorial intégré**

*- Depuis 1989, dans le domaine de l'urbanisme, vous avez orienté votre intervention dans le sens d'une plus grande cohérence dans les actions de développement et entre les instruments de politique urbaine ; dans le même temps, vous avez lancé l'élaboration du projet d'agglomération. Quels ont été les constats qui vous ont menée à ces résolutions ?*

**Catherine Trautmann.** - Le développement de Strasbourg révélait un risque évident de déséquilibres pour une agglomération qui définirait sa spécificité uniquement par sa fonction européenne. Il apparaissait, dès le départ, que ce qui caractérisait l'agglomération était et devait rester l'alliance entre un patrimoine historique ancien et des axes de développement privilégiés. Bien sûr, Strasbourg devait s'appuyer sur sa vocation européenne propre comme l'accueil d'institutions européennes, mais aussi sur deux autres de ses spécificités : d'une part ses fonctions internationales dans le domaine de la formation supérieure, et notamment ses universités ; d'autre part, ses fonctions culturelles supérieures à celles d'agglomérations de taille comparable.

Avant d'être maire, j'avais été frappée par le désintérêt manifesté pour les fonctions industrielles et productives : les orientations prises tendaient à privilégier, d'une manière qui me paraissait excessive, les activités tertiaires au détriment des autres. Par exemple, la ville se détournait de son territoire portuaire : de ses activités, mais surtout de son existence même et de sa vie autour et le long du Rhin. Pourtant, le port représente non seulement la zone d'activité la plus importante de la ville mais aussi l'enjeu du maintien ou non du trafic

fluvial : c'est un atout pour la réalisation d'une plate-forme multimodale de transports. Dans le domaine du patrimoine aussi la ville était soumise à des risques : d'une part, le patrimoine historique de la ville se dégradait et, d'autre part, celui du logement social nécessitait une vigoureuse intervention d'entretien.

Toutes ces alertes constituaient, à mes yeux, autant de déséquilibres à rattraper. Ainsi la priorité devait porter sur l'articulation entre développement économique, urbain et social, au moyen d'une politique urbanistique forte toute orientée vers la résorption des déséquilibres : c'est ce qu'on retrouve au coeur du contrat d'action municipale qui a été par la suite complété et étendu aux 27 communes de l'agglomération.

Quand j'ai pris mes fonctions de maire et de présidente de la Communauté urbaine, j'ai souhaité inscrire contractuellement la démarche qui avait été proposée aux électeurs strasbourgeois en 1989 : le projet d'agglomération se conçoit dans l'intercommunalité - le développement ne peut s'entendre que pour l'agglomération dans son entier - et se renforce de toute la mesure de la compétence urbanistique acquise avec la loi «Administration territoriale de la République».

Pour articuler et définir les outils du développement de l'agglomération strasbourgeoise, il était important que je sois aux commandes non seulement de la Communauté urbaine mais aussi de l'Agence d'urbanisme, de la SERS comme du Port autonome. En ce qui concerne le port, je l'ai dit, c'est pour réconcilier la ville avec son port. En ce qui concerne l'Agence, par rapport à la Communauté urbaine, c'était pour engager un travail prospectif, d'analyse et d'évaluation. J'ai souhaité l'évolution de l'Agence en intégrant deux dimensions qui ne figuraient pas dans son travail : le développement économique, qui fait partie du développement urbain, et l'environnement, dans le sens du respect que nous devons porter à notre espace naturel et composé, mais aussi de la vérification de la validité des choix stratégiques de fond.

Pour moi, l'Agence est l'organe de prospective et l'instrument d'accompagnement de la politique que nous - Communauté urbaine ou ville de Strasbourg - pouvons mener en tant que maître d'ouvrage. La SERS est l'outil principal qui réalise les grands projets menés directement par la Communauté urbaine.

Voilà pourquoi je me suis retrouvée à la tête de ces différents organismes qui, finalement, détiennent les clés de l'avenir de notre agglomération. Les rôles de chacun sont définis et, après une phase de débats, de procès d'intention, voire de petites guerres intestines, la meilleure coordination entre les différents outils se vérifie : ils se trouvent rassemblés dans des projets tels que, par exemple, celui du campus ou les fronts de Neudorf..., pour ne citer que ceux-là.

Il arrive que ces outils apparaissent surdimensionnés par rapport à la taille de notre agglomération. Et pourtant... Il ne s'agit pas seulement de l'enjeu du développement de l'agglomération strasbourgeoise ! Si nous nous sommes dotés de deux organismes, l'un prospectif, l'autre opérationnel, en matière d'aménagement, qui sont à même d'assumer des charges plus importantes que celles généralement confiées par les collectivités, c'est bien parce que nous travaillons sur une vision *intégrée* du développement de l'agglomération, englobant la ceinture extérieure de Strasbourg. Le grand enjeu d'aujourd'hui, c'est de savoir sur quelle aire travailler. Autrement dit, je refuse que nous nous considérions comme une citadelle assiégée dans sa frontière administrative. C'est l'agglomération réelle que nous devons prendre en compte, avec les partenariats qui s'imposent. Je préfère cela à une extension administrative et politique de la Communauté urbaine de Strasbourg. Ce choix de dimension s'explique parce que, en termes d'équilibre au sein du département, nous représentons déjà pratiquement la moitié de la population du Bas Rhin et, en recettes fiscales,

plus de la moitié. Si l'agglomération s'étend, nous déséquilibrons complètement notre rapport avec le département et les zones rurales qui nous entourent.

*- En 1967, Pierre Pflimlin était partisan d'une Communauté urbaine plus ramassée, au sens de l'agglomération INSEE, d'environ 12 communes, alors qu'André Bord, qui était alors ministre, la souhaitait beaucoup plus ambitieuse et parlait de 40 ou 45 communes. Donc, déjà à l'époque, la question de la taille de la Communauté urbaine était au coeur du débat politique...*

**C.T.** - Il me semble que la politique d'aménagement du territoire, telle qu'elle a été pensée et mise en oeuvre avec les fameuses métropoles d'équilibre, c'est le rapport du centre du pays à ses périphéries. Or, Strasbourg présente la difficulté originale d'être en quelque sorte surdimensionnée en ses spécialités. Cette caractéristique nous met en compétition avec des agglomérations beaucoup plus importantes, voire, sur certaines fonctions européennes et internationales, avec la capitale nationale : par exemple, nous sommes la deuxième ville de congrès internationaux ; nous accueillons des institutions qui se développent chez nous comme si nous étions une capitale parlementaire nationale.

C'est là un défi intéressant, qu'il nous faut relever dans ses deux dimensions : d'abord, nous devons situer notre développement, non pas simplement sur le territoire national, mais au coeur de l'espace européen auquel nous appartenons. C'est ainsi que nous avons développé une collaboration avec la ville voisine de Kehl mais aussi avec d'autres de l'espace rhénan : Karlsruhe, Fribourg et même, au-delà, Stuttgart qui avait été jusque-là peu associée à notre perspective de travail et à laquelle nous sommes aisément comparables, comme nous nous comparons à Metz, Nancy ou Lyon. Nous pourrions pratiquement aller jusqu'à Francfort pour trouver un poids analogue au nôtre. Mais s'étendre de l'autre côté du Rhin ne signifie pas, pour moi, que nous nous coupons pour autant du Grand Est français. Strasbourg en est la ville la plus à l'est et, par conséquent, la plus avancée à l'intérieur du territoire européen. Cela nous donne une responsabilité majeure, notamment à l'égard de la Lorraine et de la Franche-Comté, dont nous sommes l'interface.

Ensuite, dans notre rôle de métropole régionale forte, nous avons à affirmer notre ancrage profond dans la région Alsace qui, comparée aux autres régions européennes, a les mêmes caractéristiques que Strasbourg comparée au reste du territoire national : population relativement peu nombreuse, développement économique et internationalisation importants, fonctions d'enseignement supérieur reconnues et diversifiées, richesses élevées, environnement fragile - en particulier par un foncier relativement entamé, tant pour le développement économique et social qu'infrastructural - de la même manière que Strasbourg à son territoire mal défini du point de vue des limites...

Strasbourg est donc à envisager non seulement par rapport au reste de la région mais aussi par rapport aux autres villes moyennes - et notamment Mulhouse, l'autre grande ville soeur - ; si on veut qu'elles continuent à se développer et qu'elles ne soient pas déséquilibrées par notre propre croissance, il faut que nous jouions notre rôle dans l'équilibre régional mais, surtout, que nous nous insérions dans un véritable réseau de villes voisines. Cela implique évidemment des enjeux très importants comme, par exemple, le TGV Est-européen qui nous place clairement en point de connexion majeur sur la grande médiane européenne comme sur l'axe nord-sud, de la vallée rhénane vers le sud du pays. Cela est valable pour les transports à grande vitesse comme pour d'autres modes, navigation fluviale et routes. Si nous voulons conserver cette situation, nous devons agir en partenariat avec les communautés de communes et les villes qui nous entourent et pas simplement en mobilisant un territoire indéfiniment élargi. Il y a là matière à coopération soit en s'associant, soit en élaborant des dossiers communs sur des thèmes définis ; cela signifie également que nous devons apporter des réponses, dans l'évolution de l'agglomération, aux grandes questions qui se posent.

Quelles sont ces questions ? Par rapport au positionnement de Strasbourg dans son environnement national et européen, il s'agit donc de penser dorénavant notre angle d'investigation à trois cent soixante degrés et non plus à cent quatre-vingt degrés ; pour cela, nous devons faire jouer l'équilibre entre le Grand Est et le Bade-Wurtemberg : la région Alsace est trop petite pour faire contrepoids, elle a besoin de s'associer à d'autres régions. Cela signifie qu'on ne peut se borner au Pays de Bade mais que le dialogue s'établit aussi avec la Rhénanie-Palatinat qui borde également l'Alsace au nord, voire avec d'autres régions européennes et, en particulier, la région Rhône-Alpes.

*- N'y a-t-il pas un problème de taille démographique qui est posé, en Alsace, si l'on veut être à même d'accueillir des implantations extérieures ? Actuellement, la croissance se fait de manière exogène. Les entreprises existantes restructurent plus qu'elles ne créent d'emplois, donc la création d'emplois vient de l'extérieur. Qui dit arrivée exogène suppose l'arrivée de nouvelles populations. Si, en même temps, on ne veut pas rompre l'équilibre avec le territoire rural, cela ne pose-t-il pas le problème de la croissance ? N'y a-t-il pas une contradiction dans ces choix ?*

**C.T.** - Nous sommes certainement à même d'intégrer cette population amenée par le développement universitaire ou l'implantation de sociétés internationales, sous réserve toutefois d'une stratégie de développement de l'habitat pour rattraper notre déficit, depuis le haut de gamme jusqu'au logement social. En revanche, si on envisage la région Alsace, on se rend compte que certaines vallées vosgiennes présentent des risques de désertification. Nous allons devoir contribuer à revitaliser ce monde rural. L'Alsace est une des rares régions européennes où il y a une continuité forte d'habitat du nord au sud, de Wissembourg à Mulhouse. J'aurais, pour ma part, tendance à considérer que, dans cette région - où les temps de déplacements sont relativement courts, où les infrastructures de transports sont malgré tout correctes, même s'il y a quelques défauts -, le rural et l'urbain s'interpénètrent assez harmonieusement. Les distances domicile-travail, par exemple, montrent que, de l'aire strasbourgeoise proprement dite, on se déplace aisément sur l'ensemble du département mis à part quelques bassins de vie ou d'emploi encore peu individualisés.

Je tiens à une démarche intégrée : je préfère, plutôt que le concept d'aménagement du territoire qui tente, par des implantations, de rééquilibrer des dysfonctionnements de croissance, la mise en oeuvre de mécanismes intégrés de développement territorial.

On part, en fait, d'un territoire vivant : ce peut être un quartier, une ville comme une agglomération ou une région. On analyse comment fonctionne ou dysfonctionne ce territoire en faisant abstraction de la limite administrative ou politique que j'évoquais précédemment. On recense les fonctions du développement sans risquer un diagnostic sur la création d'une route ou d'une ligne ferroviaire ou l'implantation de nouvelles activités : il s'agit en réalité d'évaluer, entre développement économique et développement social, les interactions entre ce que l'on a et ce que l'on pourrait développer. Si par exemple aujourd'hui le pôle médicament se développe, c'est parce que la liaison s'est faite entre l'université, la recherche et la production industrielle, permettant à celle-ci de se développer. Il faut, en chaque cas, partir des ressources, propres ou ajoutées - par exemple la valeur ajoutée apportée par les sociétés internationales auxquelles nous offrons une main-d'oeuvre et des services... -, et user de ces interactions pour revitaliser de manière constante le tissu économique et, par conséquent, le tissu social.

*- Pour en revenir à l'équilibre entre l'espace rural et la ville, il y a une volonté affirmée de solidarité à l'égard du monde rural. Dans le même temps, ce sont les deux grandes villes alsaciennes, Strasbourg et Mulhouse, qui concentrent le plus grand nombre de pauvres et de chômeurs. La ville attire toujours - et c'est un phénomène mondial bien connu - des gens qui*

*sont en recherche d'emplois. Il faut donc créer des emplois pour les sortir de cette situation. Comment peut-on lutter contre cette dualité sociale ?*

**C.T.** - L'égalité urbaine, pour moi, est au coeur du projet d'agglomération et je voudrais m'en expliquer. Elle qualifie intrinsèquement le développement territorial : c'est ni plus ni moins la règle d'or sur laquelle nous devons nous appuyer. L'égalité urbaine, c'est le droit à la ville de chaque habitant, c'est sa liberté de mouvement concomitante, au sein de sa commune comme de l'agglomération. La ville, qui est marquée par ses contraintes, de bâti, d'organisation de l'espace..., est en quelque sorte comptable de cet espace à l'égard de ses habitants et se doit de leur permettre d'y vivre correctement, en mettant à leur disposition les fonctions urbaines nécessaires.

Il est vrai que c'est dans les grandes villes que se concentre la population jeune non qualifiée. Il y a à cela une explication historique : quand on cherche du travail, on va là où l'on est censé en trouver le plus facilement, c'est-à-dire dans les villes où se trouvent à la fois les emplois et une diversité de l'offre. Mais en même temps, on constate bien qu'il faut une intervention plus volontariste en matière d'emploi ; il ne s'agit pas simplement d'y répondre uniquement par des aides ou des soutiens financiers, il faut qu'on donne à ces gens la possibilité de trouver du travail. Nous avons eu ce débat à propos de l'installation d'activités à caractère industriel qui me paraissaient extrêmement importantes pour la création d'emplois moins qualifiés que dans le pôle médicament par exemple.

Deux axes me paraissent devoir être suivis dans la stratégie de développement économique de l'agglomération : d'une part, les entreprises, petites et moyennes, doivent pouvoir s'accroître ; elles sont des éléments dynamisants de l'Alsace ; d'autre part, les implantations nouvelles doivent être favorisées : elles offrent un éventail large d'emplois, de peu qualifiés à très qualifiés. Cela suppose, et c'est l'un des enjeux sur lesquels on travaille aujourd'hui, d'avoir une stratégie de développement de l'activité sur la Communauté urbaine pour tenir compte de cette double dimension : renforcer le pôle technologique, mais également renforcer le potentiel industriel de l'agglomération. Dans le contrat de ville, il est prévu un « programme local d'insertion par l'économie », qui consiste à collaborer avec les entreprises pour la création d'emplois : notre objectif est d'en créer 1 700 sur une période moyenne. Mais il faut pour cela que cette réflexion sur l'emploi moins qualifié soit menée non pas simplement au sein de la collectivité mais surtout avec les partenaires économiques.

*- On pourrait dire que la création d'emplois « haut de gamme » est engagée dans une dynamique qui ne nécessite qu'un accompagnement, alors qu'en revanche, il y a un effort à faire sur le développement d'une stratégie industrielle de production...*

**C.T.** - Il faut être clair sur l'analyse des effets induits de certaines fonctions, qu'on n'envisage souvent que du point de vue de la plus-value européenne et culturelle. Par exemple, l'activité des institutions européennes alimente des services tout à fait essentiels, en particulier les imprimeries, les entreprises de construction, de nettoyage, d'hôtellerie... Mais en termes de stratégie économique, il faut pouvoir bien mesurer les choses, non pas simplement secteur par secteur, mais analyser les articulations, de la formation à l'emploi, et l'ensemble des effets induits de l'activité d'une entreprise donnée ou d'un secteur.

Cela suppose une réflexion urbaine sur la place donnée au développement de l'activité économique et sur le rapprochement entre activité et domicile. C'est l'enjeu de certains projets relativement coûteux pour la collectivité mais qui sont indispensables. Par exemple, quand on travaille sur un quartier comme celui du Neuhof, on ne peut pas seulement chercher à compenser le déficit social mais il faut lui redonner de véritables possibilités de développement et de renforcement du tissu urbain. Ainsi, dans ce quartier de peu d'emplois et de grand

chômage, la maison d'insertion et la zone d'activités de la Klebsau vont pouvoir accueillir petites et moyennes entreprises susceptibles d'offrir un salutaire renouvellement d'activité.

La dimension particulière de Strasbourg, qui la met en situation d'être comparée aux grandes métropoles européennes et françaises, fait que nous apparaissions souvent, pour le reste de la région, presque comme des extraterritoriaux. C'est le vieux débat, qui dure depuis vingt-cinq ans, auquel nous sommes confrontés encore aujourd'hui avec le contrat de plan entre l'Etat et la région, sur le rôle de Strasbourg. Il faut sortir de ce débat : tout ce que je viens de dire, c'est en fait un travail, au contraire, d'interaction et d'intégration de l'agglomération strasbourgeoise dans son environnement. Pour moi, seule l'interdépendance des espaces en développement est facteur de prospérité. Si elle n'apparaît pas comme telle à tout le monde, pour moi elle l'est complètement. Je sais qu'elle paraît difficile à assimiler par d'autres, autour de nous, parfois par le département ou la région, parfois par les communes rurales. C'est donc à nous, en fait, de proposer une méthode et des instruments au service des communes voisines et des collectivités qui nous englobent : ainsi l'Agence d'urbanisme comme la SERS sont à même de mettre leurs moyens humains et leurs compétences au service des autres collectivités et pas seulement de la Communauté urbaine et de la ville de Strasbourg.

J'ai la conviction qu'ainsi nous contribuons positivement au développement territorial que j'évoquais précédemment. Nous prenons les moyens de proposer ce qu'une petite ou moyenne commune ne peut s'offrir, comme nous assumons aujourd'hui, par exemple, des outils de formation de niveau régional ou même au-delà en-dehors de l'université, on peut citer ainsi des lieux comme l'Ecole des arts décoratifs ou le conservatoire de musique. Pour Strasbourg et son agglomération, ces établissements représentent une charge très lourde mais admissible dès lors que ces outils sont au service de l'ensemble de la population régionale.

Quand on parle de développement, il est indispensable de l'envisager dans cette dimension de véritable interactivité. Quelles sont les questions que nous allons devoir aborder, à la fois dans l'évolution du projet d'agglomération, par le SDAU et par tous les contrats qui nous lient à l'Etat ou aux autres collectivités ? Nous aurons d'abord à rechercher les solutions au problème foncier. Notre foncier, je le rappelle, est rare, donc cher ; il est, de surcroît, complexe pour ce qui concerne l'agglomération strasbourgeoise puisqu'une grande partie des terrains qui nous restent sont inondables. Nous avons aujourd'hui à articuler deux types de stratégie foncière l'une à l'échelle de l'agglomération et l'autre à l'échelle de la région.

La première stratégie foncière à mettre en oeuvre suppose que la Communauté urbaine assume fermement sa compétence de développement et pas uniquement en matière de transports ou de création de zones d'activités. Elle doit se poser, de plus en plus, en interlocutrice des collectivités voisines.

Le projet des fronts de Neudorf est, pour moi, un des principaux enjeux de cette stratégie foncière. Il vise à redéfinir le statut de certains terrains qui, jusqu'ici, avaient un usage économique ou industriel pour les reverser à un usage résidentiel. C'est la dernière grande extension de Strasbourg, il faut la jouer de cette façon. Il est prévu aussi de récupérer des emprises militaires qui accroîtront les capacités de développement internes à la ville. A l'échelle de l'agglomération, nous allons porter nos efforts sur la construction de logements sociaux, l'implantation de lieux d'enseignement, la réalisation de nouveaux secteurs d'activités - c'est le cas d'Illkirch et de Cronembourg-Schiltigheim avec l'Espace européen de l'entreprise.

Si l'identité et l'indépendance de chaque commune doivent être préservées, c'est sur l'ensemble du territoire de l'agglomération qu'il faut travailler. Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui, alors que nous essayons de redonner aux quartiers de Strasbourg des services publics suffisants, nous voyons bien que ces services existent dans les communes de l'agglomération : 27 conseils municipaux, 27 mairies, 27 services sont à la disposition des

habitants. Mais ce qui est réalisable à Eckbolsheim, à Reichstett ou à Eschau, à l'échelle d'une population relativement réduite, ne peut pas l'être dans les quartiers de Strasbourg beaucoup plus peuplés et qui pourtant en ont besoin. Sans préjudice du respect de l'identité des communes, qui est un élément indispensable de l'animation du territoire, les plans d'occupation des sols de ces 27 communes doivent être rendus davantage cohérents entre eux, et notre stratégie urbaine, économique et sociale doit s'analyser et se définir à l'échelle de l'agglomération.

*- A travers les stratégies que vous développez, vous avez souvent marqué votre attachement à l'interaction de l'environnement au sein des politiques urbaines... Comment, selon vous, est-il possible de tenir compte de cette donnée ?*

**C.T.** - Il m'est toujours apparu évident que le développement ne pouvait s'envisager qu'en y intégrant la préservation de l'environnement. De ce point de vue, notre patrimoine s'est trouvé quelque peu entamé dans les dernières décennies et il nous faut tout mettre en oeuvre pour réparer les dégâts. Un outil essentiel du développement est la charte de l'environnement. Pluriannuelle, celle-ci intègre le traitement des problèmes de fond qui nous permettra de monter en puissance dans le domaine des ressources énergétiques pour l'agglomération de demain. Elle est, à ce titre, fondamentale pour l'équilibre que nous recherchons : pouvoir continuer à nous développer avec une bonne stratégie foncière et un usage astucieux de nos spécialités mais avec la garantie de toujours préserver l'équilibre entre développement et environnement. C'est pour moi essentiel parce que, si les ressources ne sont pas envisagées à la base du développement de l'agglomération, on se retrouvera, comme au moment de la création de certaines zones d'activités, dans l'impossibilité de les développer correctement ; on ne peut plus se heurter de nouveau à des difficultés insurmontables d'assainissement, entraînant des coûts prohibitifs...

Par ailleurs, une stratégie de développement du bâti suppose l'examen attentif du rapport entre le bâti et le non bâti : en effet, une ville, c'est aussi une harmonie entre la nature et les tissus denses urbains. Cette nature est fortement présente ici, encore plus par la ceinture verte et la forêt rhénane que par les parcs. Il est donc important de jouer de cet atout-là, d'abord parce que c'est le poumon, la respiration de l'agglomération, et en même temps parce que c'est une des richesses de cette ville qui veut continuer à offrir à ses habitants à la fois emploi et qualité de vie. Cela doit rester sa caractéristique, non pas tant pour son image que pour son identité même.

Le plan vert, dont l'élaboration est confiée à l'Agence d'urbanisme, est la transcription de notre capacité de projeter, à terme, l'équilibre de l'agglomération entre ses parties bâties et non bâties. S'il n'est pas pensé simultanément avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, nous risquons de commettre les mêmes erreurs que dans le passé, par exemple, en plaquant en pleine agglomération une autoroute de contournement du centre : on sait le désastreux effet de rempart produit par cet ouvrage entre certaines communes et Strasbourg ! Les anciens glacis qui protégeaient la ville au moment des conflits et des batailles étaient devenus une ceinture verte ; ils ont été récupérés pour finalement créer une nouvelle forteresse, une nouvelle barrière, avec la construction de l'autoroute. Aujourd'hui, celle-ci constitue une véritable saignée dans le tissu urbain : le schéma directeur doit nous aider à régler cette situation difficile.

Il y a eu, selon moi, une erreur d'analyse : on a trop raisonné à l'échelle de Strasbourg et non de l'agglomération. Or, quand on envisage la totalité de l'agglomération, c'est l'image de radiale qui vient à l'esprit, c'est-à-dire ce qui met en rapport toutes les directions de façon radiale et non pas exclusivement en contournement. Ensuite, viennent à l'esprit les liaisons avec, bien au-delà de l'agglomération, le reste du territoire alsacien. C'est là que nous devons jouer du raccordement et de l'équilibre. Donc le plan vert est destiné à conforter une stratégie urbaine revisitée.

Le plan bleu, quant à lui, sert à réintroduire dans le développement urbain la présence forte des rivières, du Rhin, des canaux. Il est certes moins stratégique que le plan vert mais il veut être le moteur d'un nouveau développement de la navigation et des transports fluviaux pour ce qui concerne le Rhin et notre vocation portuaire. Surtout, il permet de consacrer la compétence communautaire qui jusqu'ici ne portait pas sur les loisirs : pêche, bateau, etc.

C'est ce qui doit nous permettre de voir aussi comment nous cherchons, en quelque sorte, à pratiquer la mixité de notre espace. Il y a, dans la loi d'orientation sur la ville, une notion pour nous fondamentale puisqu'elle est facteur d'égalité urbaine, c'est la diversité. Mais la loi introduit la diversité en parlant essentiellement de l'habitat. Or, celle-ci réside aussi, pour nous, dans les vocations différentes du tissu urbain : nous avons un campus éclaté, une agglomération avec des caractéristiques de mixité. C'est là une situation que nous nous devons de conforter. Mais la loi n'a pas du tout évoqué la mixité entre espace libre et espace bâti et contraint, pourtant essentielle dans la culture urbaine. Pour ma part, je ne marque pas d'opposition entre nature et ville parce que la nature est au sein d'une agglomération.

Dans notre débat sur l'opération de la place de l'Etoile, par exemple, certains disent : «Il faut vider la place de l'Etoile et en faire une *vraie* place.» Il me semble, quant à moi, qu'on ne peut pas résoudre les problèmes posés par la raquette des routes et l'échangeur routier qui arrive à cet endroit-là en en faisant une place classique. Généralement, la proposition consiste à dire : «On va mettre une place au milieu et autour on mettra des façades.» Ce n'est pas en mettant des façades autour d'une place publique qu'on résout le problème. Une place doit s'inscrire dans l'histoire d'un site et trouver son insertion dans le fonctionnement urbain d'ensemble !

Je pense que, quand on «travaille» la ville et quand on veut «faire de la ville», il faut la composer en espaces libres et en espaces contraints. La ville s'analyse ainsi et la ville de demain sera faite de l'équilibre entre espaces contraints et espaces libres. Mais l'espace libre peut être redonné dans la partie la plus contrainte d'une ville. Par exemple, sur la place Kléber, supprimer la circulation automobile c'est restituer un vaste espace au sein de l'agglomération. La contrainte n'est pas celle des façades mais bien celle de la circulation automobile qui est une pénalisation très forte de l'espace et du déplacement. La reconquête de la mobilité et des liaisons est un élément d'urbanité et d'égalité urbaine : l'égalité urbaine, d'une certaine manière, ne se décrète pas, elle se vit en ce sens que les gens peuvent passer sans rupture, sans choc, de leur foyer à l'espace public extérieur.

Il n'y a pas un seul espace public, comme il n'y a pas un seul immeuble. La ville est fondamentalement diverse, elle doit le rester : il s'agit de rechercher tout ce qui peut favoriser de nouvelles formes d'identité de vie dans le micro-territoire. Tout passe par la composition urbaine : nos villes européennes sont caractérisées par une culture urbaine. Si on perd cette culture, on perdra notre capacité d'intégration de populations venant d'ailleurs, de notre pays, d'Europe ou d'au-delà. La ville, quand on y circule, quand on y vit, quand on y travaille, doit être un appel permanent à la découverte de ce que l'on n'y connaît pas. C'est là que l'interaction entre espace libre et espace contraint doit être déterminante par rapport même à l'activité de la ville.

Une ville enfermée est une ville qui meurt. A Strasbourg, enfermée dans son centre historique entouré de quartiers périphériques, sans statut, il y avait d'un côté le coeur de la ville et de l'autre les faubourgs. Redonner un statut à toute cette couronne, coupée du reste de la ville par l'autoroute, est un enjeu fondamental et le travail qui se fait sur cette marge est aussi important et certainement plus urgent que celui que nous pouvons faire autour de

la grande couronne des 27 communes de l'agglomération. Il est d'ailleurs de même nature : il consiste à parier, en ce qui concerne le développement de Strasbourg, non pas seulement sur les fonctions d'excellence de la ville mais aussi sur ses quartiers où précisément il y a tout à faire ; les traiter comme des quartiers de développement et non pas comme des lieux socialement sous-développés.

C'est là une démarche difficile, voire périlleuse par certains côtés, mais je suis absolument convaincue qu'on peut travailler sur la «forme» de la ville dans ces quartiers. Cette mixité, cette diversité, que j'évoquais, il faut les réactiver et concevoir ces quartiers comme des éléments du développement de l'agglomération. Est-ce la période actuelle qui nous y incite ? Toujours est-il que nous sommes contraints de penser de cette façon sinon on ne parviendra jamais à réconcilier ces différents morceaux de ville. On parle toujours de Strasbourg comme symbole de la réconciliation franco-allemande : c'est très bien de réconcilier les pays belligérants. Eh bien, pour moi, quand je parle d'égalité urbaine et de droit à la ville, le but à atteindre, c'est de réconcilier les citoyens. C'est cela, l'enjeu de la ville de demain : arriver à faire en sorte que, dans une société où se creusent les écarts entre les gens qui ont les moyens de vivre et ceux qui ne les ont pas, on puisse vraiment parler de réconciliation. «Faire de la ville», c'est bien le plus grand défi que l'on puisse relever.

*- Vous avez mis en place des procédures originales d'information et de consultation des citoyens. Comment les évaluez-vous ? Par ailleurs, comment voyez-vous la diffusion de l'image de la ville à l'extérieur et les images diffusées vous paraissent-elles conformes à la réalité locale ?*

**C.T.** - Je pense qu'en fait, ce qui était tout à fait clair dans la démarche qu'on a mise en oeuvre - avec quelques difficultés puisque, dans les faits, il est difficile de réglementer le rapport que l'on peut avoir avec la population -, c'est que les élus doivent assumer leur responsabilité d'élus en maintenant le contact direct avec la population. Ils doivent être, de ce point de vue, des acteurs de la ville et non pas se contenter de reprendre les projets qui leur sont soumis par des services techniques et des professionnels. Il y a une interaction entre la population, les professionnels et les élus et cette relation doit être rendue la plus équidistante possible. On l'a établie d'abord avec une concertation sur le tracé du tramway, les aménagements paysagés, les emplacements de stations, etc.

Nous nous sommes donné certaines règles : par exemple, la charte ville-handicap est une règle «déontologique» qui vise à inclure dans tout projet la perception des personnes qui ont des difficultés physiques... Ce travail a ainsi permis de repenser l'usage de la ville à partir des situations de handicaps. Cette consultation nous a permis de découvrir toutes sortes de problèmes et pas seulement de l'ordre des rabaissements de trottoirs ou de feux sonores : l'organisation des chantiers, la manière dont on circule dans la ville, l'accessibilité aux transports en commun, etc.

Par ailleurs, pour les projets, nous avons voulu engager un dialogue original avec les citoyens. Par exemple, pour le Bon Pasteur, l'Etoile et le Heyritz, cela consistait à proposer l'esquisse d'un projet et faire évoluer ce projet avec les habitants. L'objectif poursuivi, à travers cela, n'était pas de faire accepter simplement ce que l'on fait, mais de construire avec les habitants : ce sont eux qui permettent de vérifier, à un moment donné, la validité de la démarche. Si on veut que la ville «digère» le nouveau bâti, les transformations, la modification de ses espaces publics, il faut que les gens puissent y être associés suffisamment en amont.

Dans cette information et cette consultation des citoyens s'exerce la citoyenneté active, en ce sens qu'elle permet aux gens de comprendre la ville, comprendre ce qu'est un projet, ce que sont ses contraintes et ses chances. C'est difficile à organiser mais l'expérience

est positive parce qu'on constate que les gens ne viennent plus seulement aux réunions qui concernent le projet de leur quartier mais également à d'autres réunions et qu'il y en a qui commencent à comprendre la démarche menée et à en voir la cohérence.

Cet accès à l'information, qui peut se concevoir comme une sorte de formation sur le tas, est un élément majeur de ce que nous avons engagé. En réalité, dans ces démarches, le temps est déterminant et si, naguère, je pensais qu'on pouvait fixer les délais du projet à l'avant-projet sommaire, puis à l'avant-projet détaillé, aujourd'hui, je ne réagis plus de la même manière. Mais le coût de l'information pèse également : informer les gens, les consulter, coûte objectivement cher. Plus un projet va vite, plus vite on passe de l'étude à la réalisation, moins ça coûte. Tant qu'il faut mobiliser du monde pour informer et consulter, tant qu'il faut reprendre et modifier certaines études, c'est du temps passé et de l'argent dépensé. Il faut, comme pour l'environnement, accepter d'intégrer ces coûts de façon prévisionnelle. C'est une des leçons que je tire de mon expérience ; leçon positive en ce sens que le fait de passer par cette étape de dialogue et d'échange avec les habitants permet sans doute d'éviter, en cours de réalisation, de tomber sur des problèmes insurmontables.

Je suis consciente des risques d'échec de certains projets ; on voit combien il est difficile de réussir la ville. Il faut du courage politique pour affirmer que la ville ne peut pas se développer sans projets. Dans le même temps, nous devons intégrer le plus tôt possible cette ouverture vers la concertation qui doit nous permettre, en réalité, d'améliorer les projets dès la conception.

4 octobre 1993



## **Conclusion** **Quel projet urbain ?**

*Francis Cuillier et Françoise Rouxel<sup>1</sup>*

De l'évolution de l'urbanisme à Strasbourg, depuis trente ans, il ressort le constat d'une diffraction permanente du développement de l'agglomération. Des paramètres spécifiquement locaux, largement évoqués dans cet ouvrage, contribuent à cet écartèlement : l'histoire tourmentée de la ville et la diversité des cultures qui la composent; sa promotion au rang de capitale parlementaire européenne dans une configuration de ville provinciale ; un savoir-faire architectural et urbain ancien entaché depuis la guerre d'une certaine banalité des formes produites ; l'entremêlement de l'urbanisation et des espaces naturels s'accommodant mal de la tendance à la séparation des fonctions ; la volonté de croissance mais dans le respect d'une traditionnelle urbanité.

### ***Des principes clairs mais complexes***

Ces différentes sources de tension semblent avoir été appréhendées plutôt comme des handicaps que comme des atouts dans l'action pour satisfaire des tendances apparemment contraires ou contradictoires. Aujourd'hui, le parti d'améliorer la ville utilise ces tensions comme support d'une dynamique de projet. Cette approche nouvelle consiste à prendre davantage en compte la complexité, l'imbrication et la multiplicité des phénomènes urbains. Elle sous-tend l'action et fonde des intentions fortes d'un projet urbain inscrit aussi bien dans le temps - passé comme futur - que dans l'espace.

Loin d'être en rupture avec un héritage, les actions engagées ou projetées s'intègrent dans une continuité, mais les priorités se sont redéfinies de manière à s'accorder à une idée de ville qui devient explicite. L'approche en termes de rapports - entre les échelles, entre les fonctions et les territoires, entre les idées et l'opérationnel - prévaut tant dans la conception des projets que dans les principes d'action, même si l'élan se heurte parfois à des habitudes ancestrales et à des tendances qui dépassent le cadre local.

### ***Des projets constitutifs d'une culture urbaine partagée***

La volonté d'assurer continuité et cohérence de l'action publique dans le développement de l'agglomération strasbourgeoise suppose un rapport étroit entre les acteurs et les idées afin de générer un processus collectif d'élaboration du projet urbain qui, au-delà des événements et des variations conjoncturelles, soit porteur de valeurs plus pérennes.

---

1. Françoise Rouxel est responsable du département Environnement de l'ADEUS.

Cette ambition de mobiliser des partenaires autour d'une culture urbaine - qui, selon Catherine Trautmann, «ne saurait se constituer qu'en cours de route et dans un objectif de qualité» - n'est aisément compatible ni avec le cadre politique de mandats de durée limitée, ni avec le cadre technique s'appuyant sur l'urgence.

Cette approche globale de l'urbanisme et du développement de l'agglomération tendant à conjuguer concept, programme et savoir-faire, est un travail en profondeur, donc lent et semé d'obstacles et d'incompréhensions. La progression inégale des projets et des réalisations provient de deux éléments majeurs : la rencontre du local et de l'international et la volonté de rééquilibrage des espaces urbains, des fonctions et des usages de la ville.

### ***La rencontre du local et de l'international***

Strasbourg poursuit son destin de capitale européenne parlementaire avec le siège du Conseil de l'Europe. Cette vocation est renforcée par la présence de la Cour européenne des Droits de l'homme et de sièges d'organisations non gouvernementales (ONG). Elle se concrétise par la construction en cours du palais des Droits de l'homme et celle, prévue en 1994, du nouvel hémicycle du Parlement européen.

Ville-siège et ville-frontière, Strasbourg est en concurrence avec les autres eurocités et cherche à s'affirmer non seulement comme ville-carrefour mais comme lieu de médiation en Europe, en dépassant son rôle de capitale institutionnelle pour prétendre à celui de trait d'union entre le territoire national et l'Europe rhénane, centrale et orientale.

Mais les autorités locales manifestent aussi le refus d'un surinvestissement européen qui creuserait des écarts entre populations et entre territoires de l'agglomération ; cela se traduit par la volonté de soutenir un développement fondé sur la qualité (plutôt que sur la masse critique) et sur la solidarité. Cette orientation suppose de répondre aux besoins de la population existante par un cadre de vie attractif plutôt que de miser uniquement sur l'augmentation de la population et l'extension d'une urbanisation *ad libitum* échevelée.

Cette démarche n'est ni particulière à Strasbourg ni récente et puise dans la notion d'économie de projet qui associerait l'international au local et réciproquement. Ainsi l'international ne serait pas seulement source de redistribution de richesses locales mais aussi vecteur d'une valorisation du potentiel local et des pôles d'excellence qui lui sont liés.

Il s'agit bien là de porter à maturité cette tension entre, d'une part, une logique externe d'affirmation de l'excellence face aux villes concurrentes et, d'autre part, une logique interne à la ville, à ses habitants, à ses forces vives. Cette stratégie se décline non seulement en termes de fonctions - spécialisations, effets de synergie - mais encore en termes d'urbanisme à travers l'élaboration d'un projet urbain permettant d'ajuster les paradoxes et les contradictions inhérents à la volonté de conjuguer performance et équité.

La politique menée en matière d'enseignement supérieur et de recherche illustre les différents aspects de la démarche. La volonté de constituer, autour des sept universités du Rhin supérieur, un véritable espace européen universitaire s'est ainsi concrétisée par la création de centres de recherche et la mise en place de formations nouvelles en commun. De même le dynamisme universitaire et la vocation européenne de Strasbourg ne sont pas étrangers à la création et au transfert d'établissements tels que l'Institut international des Droits de l'homme ou l'Ecole nationale d'administration.

L'excellence dans plusieurs domaines - notamment scientifique - attire également des entreprises à haute valeur ajoutée et génère une ouverture de la recherche et de la formation à l'international qui s'est concrétisée, d'une part, par la constitution, en décembre 1989, de la Confédération européenne des universités du Rhin supérieur (plus de 100 000 étudiants) et, d'autre part, par la création, en 1991, du premier pôle universitaire européen

en France réunissant les trois universités et les collectivités territoriales - Communauté urbaine de Strasbourg, département du Bas-Rhin, région - permettant de monter des projets importants.

Cet effet de synergie entre local et international est également recherché dans l'inscription spatiale de l'université. Le réaménagement du campus de l'Esplanade situé en coeur de ville en liaison avec son environnement et le développement sur de nouveaux sites périphériques d'équipements universitaires, susceptibles de favoriser soit la requalification d'un quartier excentré (Espace européen de l'entreprise à Cronembourg-Schiltigheim), soit de développer un technopôle (parc d'innovation à Illkirch), traduit la volonté de diffuser la dynamique universitaire dans l'agglomération.

Cette insertion dans le tissu urbain trouve plus difficilement son expression avec le quartier européen. Il est vrai que l'élaboration d'un projet aussi complexe relève d'un exercice particulièrement difficile vu les contraintes d'espace, d'échelles et de temps.

### ***Le rééquilibrage des espaces, des fonctions et des usages de la ville***

Comme toutes les grandes villes, Strasbourg subit l'étalement de l'agglomération et la spécialisation fonctionnelle des espaces (zones d'habitat, d'emploi, de loisirs...). Ce risque de décomposition de cette totalité qu'est, par essence, la ville se conjugue en outre, ici, avec la menace d'un déséquilibre aussi bien dans la répartition des investissements - la collectivité doit investir pour tenir son rang de métropole internationale - que dans la redistribution des richesses qui en découlent. L'action sur l'espace urbain cherche donc à tendre vers un développement social équilibré.

Cette question du lien social justifie de vouloir rompre la dualité entre centre et périphérie en considérant le centre-ville comme le lieu et le patrimoine communs à toute l'agglomération et la périphérie, non comme un ensemble nébuleux, mais comme une fédération de quartiers complexes dotés d'identité. L'extension du secteur piétonnier en centre-ville, la répartition de zones d'activités mixtes dans les quartiers et communes (Cronembourg, Schiltigheim, Illkirch...), le renforcement des activités de la plaine des Bouchers à la Meinau, la réhabilitation des quartiers anciens ou d'habitat social dévalués (Cronembourg, Neuhof, Gare, la Meinau...) relèvent de cette logique de territoires à rééquilibrer.

Le rôle déterminant des communications se joue là dans le sens d'une accessibilité accrue vers le centre-ville et entre les différentes parties de l'agglomération au moyen d'une nouvelle répartition des modes de déplacements et d'une qualité égale d'intervention, quel qu'en soit le lieu. Le choix de développer les transports collectifs - en particulier la réalisation d'une première ligne de tramway -, la poursuite de l'aménagement d'itinéraires cyclables et de promenades le long des berges des cours d'eau, le plan de déplacements urbains participent de cette constitution d'un maillage «multimodal» que les qualités morphologiques de la ville ne demandaient qu'à favoriser. En réaction aux excès d'une ville qui serait trop fragmentée, la prééminence du site comme révélateur des potentiels d'aménagement est, à Strasbourg, favorisée par les politiques et les aménageurs comme moyen de redonner une cohérence à la ville et promouvoir une identité collective.

En outre, le réflexe patrimonial des Strasbourgeois et la multiplicité de leurs richesses naturelles et construites incitent à les préserver et les valoriser. L'inscription du centre histori-

que au patrimoine mondial de l'Unesco, le classement des forêts rhénanes en limite de l'agglomération soit en forêts de protection, soit en réserves naturelles, la restauration d'anciens bras du Rhin participent à cette préservation de valeurs considérées comme permanentes.

L'espace public fait l'objet d'une attention particulière en tant que lieu porteur d'un sentiment d'appartenance collective à la ville. Le programme de réaménagement des places, l'élaboration d'un nouveau «plan vert», axé sur la création de nouveaux parcs et jardins mais aussi sur une meilleure attraction de l'existant, ont pour objectif d'opérer un partage équilibré de l'espace urbain. Les habitants devraient ainsi prendre conscience de l'existence d'un patrimoine collectif qu'il convient d'enrichir par des réalisations contemporaines urbanistiques et architecturales de qualité. La ville est un lieu nécessairement évolutif, dans lequel les interventions doivent s'inscrire dans la continuité, par des correctifs plutôt que par des bouleversements. Il demeure néanmoins difficile de concilier la vision prospective des acteurs de l'aménagement et la vie quotidienne de la population qui perçoit, dans l'immédiat, la mise en oeuvre des projets comme une agression.

Pour autant, la multiplicité des actions engagées ou envisagées tend à susciter chez les habitants des attentes qui ne peuvent que se heurter aux difficultés de la collectivité publique à les satisfaire instantanément. Là réside une des difficultés de l'aménagement des villes où les temps du politique, de l'urbaniste, de l'aménageur, de l'acteur économique et du citoyen sont fort différents, voire incompatibles.

### *L'ajustement des outils et des modes de faire*

La constitution d'une culture urbaine partagée, base constitutive d'un véritable projet urbain auquel adhéreraient les acteurs et la population, ne peut se résoudre que dans la durée. En effet, le défi ainsi lancé - conduire un projet urbain qui soit aussi une avancée démocratique - remet en cause des comportements et des manières de faire, à la fois entre les différents acteurs et à l'égard de la population.

L'approche partenariale privilégiée depuis quelques années se démarque sans aucun doute des pratiques antérieures, selon lesquelles un architecte ou un urbaniste pouvait projeter le plan de la ville pour cinquante ans tandis que le promoteur était supposé agir à court terme. Adeptes d'un projet urbain partagé et négocié, Catherine Trautmann revendique cependant sa responsabilité de maître d'ouvrage et entend que des règles claires soient établies, notamment quant au rôle de chacun dans le processus d'élaboration. Une double exigence d'ouverture et de professionnalisme vis-à-vis des organismes publics et parapublics a été combinée avec l'introduction de pratiques associant des professionnels extérieurs qui assurent la pluralité des approches et des projets.

La difficulté, cependant, de faire travailler ensemble des intervenants aussi divers se complique lorsqu'il s'agit, en plus, d'associer les habitants, garantie nécessaire dans la démarche entreprise pour mener à bien les projets. L'expérience de la concertation menée tant sur les grands projets que sur les interventions dans les quartiers témoigne de la complexité d'établir des rapports clairs positifs entre les acteurs et les habitants et de trouver un espace de médiation entre des dynamiques sociales, économiques et spatiales, souvent contradictoires. La tradition du débat public autour des grands projets faisant l'objet d'alternatives, telle qu'elle existe dans d'autres villes comme Hambourg, Amsterdam ou Bologne, donne cependant espoir qu'avec persévérance, une culture urbaine partagée est possible.

Cet urbanisme de négociation s'accompagne en revanche de la constitution d'un corpus de règles s'imposant à tous. L'approbation du nouveau plan d'occupation des sols a permis de concrétiser un cadre de référence qui devra probablement être amélioré afin d'aboutir à un projet autour de valeurs communes, enjeu réel du projet urbain.

Ces différents moyens mis en oeuvre pour favoriser de nouveaux modes de pensée et de faire montrent toutefois des limites en raison des difficultés inhérentes à l'innovation mais aussi liées à la conjoncture et à la crise économique et sociale. Le problème crucial des finances des collectivités locales, la montée des préoccupations environnementales, les écarts sociaux croissants obligent à sérier les priorités et à douter de la pertinence de la prospective. La concurrence entre les villes, la déshérence de l'espace rural et la poursuite du phénomène de concentration urbaine imposent également de reconsidérer la manière d'appréhender les territoires.

Cette dimension, à laquelle Strasbourg est plus familière qu'ailleurs, devrait favoriser une réflexion originale et pertinente dans le cadre de la prochaine révision du schéma directeur de l'agglomération, saisissant là une nouvelle occasion d'alimenter la recherche du processus de cohérence progressive entre la ville et la société.

### ***En guise de conclusion***

Nous voici arrivés au terme de ce voyage, en quelque sorte initiatique, à l'issue de ces trente années de l'urbanisme strasbourgeois. Ce kaléidoscope est probablement incomplet mais il s'est efforcé de refléter la complexité de l'aménagement d'une ville et de montrer que l'urbanisme est comme un orchestre auquel il faut une direction et de nombreux musiciens. Afin que la partition jouée ne se transforme en cacophonie, il lui faut un véritable esprit d'équipe et une grande cohérence. Il est tout aussi nécessaire de disposer de solistes brillants à condition qu'ils s'intègrent dans la vision et la démarche collectives. L'urbanisme implique une approche interdisciplinaire pour concevoir le cadre général du devenir de l'agglomération.

Mais il est indispensable aussi de distinguer les diverses composantes de l'aménagement des villes, en particulier ce qui relève de *l'urbanisme ou de la planification urbaine*, c'est-à-dire la planification territoriale des grandes fonctions d'aménagement et *l'art urbain ou composition urbaine* qui sont deux champs d'intervention complémentaires nécessitant des méthodes et savoirs différents.

En effet, on peut constater, à travers cette rétrospective, que de nombreux thèmes d'intervention sont toujours d'actualité et que les grands enjeux concernent toujours le centre-ville et les quartiers, le logement social, les transports et les infrastructures de voirie, les questions de paysages et d'environnement, ville concentrée *versus* ville dispersée, modernité *versus* patrimoine. On retrouve ainsi une grande continuité à travers ces années dans la prise en compte de ces enjeux et dans leur traduction dans les politiques d'urbanisme.

En revanche, une des faiblesses, depuis l'époque allemande, de l'aménagement strasbourgeois réside dans la composition urbaine et la traduction architecturale qui a pu être donnée aux projets.

L'art urbain doit donc être réhabilité afin de pouvoir recomposer des fragments hétérogènes dans une vision de continuité urbaine. Comme l'écrit fort justement Bernard Huet : «La véritable fonction du projet urbain, c'est de produire du temps, de la continuité, de la régularité, d'établir la forme des espaces publics et de fournir un contexte à l'architecture... La ville a besoin de règles. Sans règles, aucune transgression n'est possible.»<sup>1</sup>

Mais ce retour à un véritable art urbain doit se faire en dehors des modes et les intervenants dans la ville ne doivent pas s'illusionner sur des vagues passagères. L'ère du clip ne doit pas gagner l'art de la ville. Par exemple, le procès fort injuste fait à la charte d'Athènes, à laquelle on attribue tous les errements des grands ensembles et des banlieues, est dû

---

1. *Le Monde*, 23 novembre 1993.

à l'inculture du milieu professionnel pendant de nombreuses années. La charte d'Athènes répondait à une période historique de la société et du contexte urbain et bon nombre de ses idées sont toujours d'actualité. Par exemple, il ne faut pas oublier que le projet de Haute-pierre, conçu dans les années soixante, fut considéré comme un modèle de création urbaine, répondant à toutes les normes et toutes les attentes ; il fut primé par le haut Conseil de l'architecture et il est aujourd'hui vilipendé et contredit par les pratiques sociales. L'appel aux références ne doit pas non plus servir à masquer le manque de créativité et les lacunes des hommes de l'art.

De même, l'urbanisme et l'art urbain doivent être des démarches collectives de professionnels d'origines diverses. Les architectes ne doivent pas profiter de la crise actuelle des banlieues pour abuser les maîtres d'ouvrage et les habitants en faisant croire qu'ils possèdent le remède à tous les maux actuels par leur intervention architecturale, sous le prétexte du vieux rêve secret de redevenir l'architecte du Prince - aujourd'hui du maire - au détriment de tout le savoir-faire accumulé ces dernières décennies dans l'urbanisme.

Enfin, il est indispensable de ne pas séparer l'espace et le temps qui fait la ville. «La ville dépasse généralement par son souffle le temps des modes de production même si elle en porte l'empreinte, encore mieux les conjonctures, même si elle doit affronter des cycles de gloire ou de misère.»<sup>1</sup>

De même, il ne faut pas oublier la puissance des réseaux qui structurent la ville sur plusieurs décennies, parfois plusieurs siècles, que ce soient une route, une ligne de transport en site propre ou un réseau d'égouts ou d'adduction d'eau.

«L'esthétique a ses règles, la conception anthropologique de la ville répond à quelques autres exigences non exclusives qui commandent l'apprentissage, la sensibilité, les conduites à l'égard de l'objet urbain et ce mélange de compromis entre le réel et l'imaginaire qui supporte la vie urbaine. [...] Faut-il espérer seulement qu'au-delà des modes, l'urbaniste s'applique à scruter plus lucidement les échelles, les enjeux, les groupes et les enchaînements.»<sup>2</sup>

Enfin, tout comme il faut retrouver le rapport de la ville avec l'histoire, il est indispensable de définir ce qu'on entend par modernité afin de mieux définir les règles d'intervention.

Comme le disait A. Malraux à propos de l'art : «Il ne faut pas tricher avec son temps», et cette réflexion est applicable encore plus à la ville. Le rapport entre la modernité et la société est indispensable, la ville n'étant que la projection spatiale d'un projet politique. Il appartient donc aux politiques de définir le dessein de la ville pour que les urbanistes puissent en faire le dessin.

---

1. Marcel Roncayolo, *La Ville et ses territoires*, Folio Essais, 1990.

2. *Id.*, *ibid.*

## Bibliographie

### Ouvrages

- ROCHEFORT (M.), *L'Organisation urbaine de l'Alsace*, publications de la Faculté de lettres de l'université de Strasbourg, 1960.
- PFLIMLIN (P.), UHRICH (R.), *L'Alsace, destin et volonté*, Calmann-Lévy, Paris, 1963.
- JUILLARD (E.), NONN (H.), ROCHEFORT (M.), *Les Grandes Villes françaises : Strasbourg*, la Documentation française, Paris, 1963.
- L'Urbanisation française*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1964.
- MASSÉ (P.), *Le Plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, collection Idées, Paris, 1965.
- Aménagement du territoire et développement régional, 1965-1966*, Institut d'études politiques, Grenoble, 1968.
- SCHAR (D.), *Strasbourg, ville française ou rhénane ?*, Stock, collection Villes-clés, Paris, 1971.
- HEITZ (R.), *Vues cavalières*, Editions des Dernières Nouvelles d'Alsace, Strasbourg, 1972.
- LEFEBVRE (H.), *Le Droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968 et 1972.
- Les Agences d'urbanisme*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1976.
- UHRICH (R.), *Pour une économie alsacienne réconciliée*, Alsatia, 1977.
- FIX (A.), *Cent ans de politique de l'habitat*, Editions Gyss, Obernai, 1978.
- COHEN (B.), PAULAT (G.), *Strasbourg entre le musée et l'oubli*, Editions Al Moreau, Paris, 1980.
- UHRICH (R.), *La France inverse*, Economica, Paris, 1987.
- RONCAYOLO(M.), *La Ville et ses territoires*, Folio Essais, Paris, 1990.
- Projet urbain 92, de l'intention à la réalisation, 12 exemples de projets urbains*, colloque international, ministère de l'Équipement, ADEUS, Strasbourg, septembre 1992.
- Comprendre, construire, penser la ville*, ministère de l'Équipement, direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Editions STU, Paris, 1993.

### Articles et revues

- ASSOCIATION SYNDICALE DE RECONSTRUCTION DE STRASBOURG, *Reconstruction Strasbourg, 1948-1962*, Imprimerie des Dernières Nouvelles d'Alsace, Strasbourg, 1962.
- «Métropoles régionales, problèmes de la France d'aujourd'hui», *La Documentation photographique*, n° 5, 1964.
- POZZI (J.), «Étude d'évolution des structures territoriales en Alsace», *Bulletin de la Société industrielle de Mulhouse*, 1965.
- Saisons d'Alsace*, Editions Istra, n° 1, Strasbourg, hiver 1962 ; n° 35, été 1970.
- NONN (H.), «L'Alsace et son aménagement dans le cadre de la préparation du schéma directeur», *Revue géographique de l'Est*, 3/4, 1971.
- DANAN (Y.), «Revue urbanisme», *Urbanisme*, n° 132, 1972.
- «Les pôles industriels, urbanisation et industrialisation», *Cahiers de l'IAURP*, vol. 40-41, décembre 1975.
- «L'Industrialisation de l'Alsace», *Revue des anciens élèves de l'École nationale d'administration*, mars 1987.
- LI (A.), *Strasbourg, les mutations spatiales dans l'agglomération de Strasbourg et de sa périphérie*, collection Publications de la Maison des sciences de l'homme de Strasbourg, n° 4, 1988.
- NONN (H.), *Strasbourg et sa Communauté urbaine*, La Documentation française, Notes et études documentaires, février 1992.
- «Le renouvellement strasbourgeois, une politique au service de l'image publique», *Techniques et architectures*, n° 400, février-mars 1992.

ALLAMAN (M.), «Strasbourg, consultations sur tous les fronts», *Diagonal*, n° 98, décembre 1992.  
*Les Cahiers de l'Observatoire du logement*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, de 1980 à 1993.

### Rapports et études

VIVIEN (P.), *Plan d'urbanisme directeur; exposé justificatif*, Bureau d'urbanisme de la ville de Strasbourg, novembre 1963.

*La Région de Strasbourg offre aux industries nouvelles les débouchés de l'Europe*, Comité pour l'économie bas-rhinoise, septembre 1968.

VIVIEN (P.), MAECHEL (P.), *Zone d'Illkirch-Graffenstaden, étude d'urbanisme*, doc. n° 1, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, octobre 1968.

*Livre blanc du schéma directeur*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, 1970.

*Vers le schéma directeur de l'agglomération strasbourgeoise : éléments pour le dialogue*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, 1970.

*Etude d'aménagement rural du Kochersberg*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, direction départementale de l'Agriculture, mars 1971.

*Schéma directeur, documents n°s 4, 5 et 6*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, et *Uratec* (n° 6), juillet 1971, janvier 1972.

*Le SDAU*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, mars 1973.

*Etude préliminaire d'infrastructure de transport (niveau 1), dossier d'agrément technique*, SETRA (division urbaine), Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, décembre 1973.

*Implantation à Strasbourg d'un quartier général de foire multinationale et européenne*, Communauté urbaine, Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg, OEDA ADIRA, juillet 1974.

*Dossier d'agglomération*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, direction départementale de l'Équipement, novembre 1975.

*Quel urbanisme pour Strasbourg ?*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, novembre 1976.

*Fronts de Neudorf : situation actuelle, options possibles*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, septembre 1977.

*Débat sur l'industrialisation*, Communauté urbaine de Strasbourg, séances du conseil de Communauté des 7 avril, 28 avril et 30 juin 1978.

*Une approche de l'organisation des déplacements à moyen terme : l'étude du centre de Strasbourg*, CETUR, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, février 1980.

*Investir en Europe, Alsace*, ADIRA-CAHR, Strasbourg, 1980.

COLIN (J.), *Le Cardek a 10 ans*, mémoire de maîtrise de sociologie, université des Sciences humaines, Strasbourg, 1982.

WURM (R.), *La Politique du logement social (1945-1982) : le grand ensemble du Neuhof*, mémoire de DESS Gestion des collectivités locales, faculté de Droit, Strasbourg, septembre 1982.

*Fronts de Neudorf, place de l'Etoile : illustration d'un parti d'aménagement*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, décembre 1982.

*L'Aménagement des fronts de Neudorf*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise et Bureau d'urbanisme de la Communauté urbaine de Strasbourg, janvier 1983.

*Place de l'Etoile : aménager dès aujourd'hui la grande place du Strasbourg de l'an 2000*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, mai 1984.

*L'Image du Neuhof*, Institut de service social de Mulhouse, Atelier de recherche, 1986.

*Val : étude d'impact et évaluation du projet*, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, mai 1988.

*Le projet tramway de l'agglomération strasbourgeoise : étude d'impact et évaluation économique*, GETAS, Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, août 1990.

*Projet d'agglomération de la Communauté urbaine de Strasbourg*, Communauté urbaine de Strasbourg, 2ème trimestre 1991.

*Note d'information pour le concours Strasbourg-Kehl : une boîte à idées pour une ville sur le Rhin*, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, septembre 1992.

*Place de l'Etoile, fronts de Neudorf : propositions pour l'aménagement*, documents préparatoires aux réunions des 11 mai 1991 et 21 octobre 1992, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 1992.

*Plan d'occupation des sols de Strasbourg, rapport de présentation*, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, décembre 1992.

## Table des matières

Avant-propos : Pourquoi ce livre ?, <i>Francis Cuillier</i> .....	5
Préface, <i>Catherine Trautmann</i> .....	7
Introduction : La planification urbaine au coeur de l'aménagement du territoire, <i>Francis Cuillier</i> .....	11

### I

## LES POLITIQUES URBAINES

La reconstruction, <i>Charles Bachofen</i> .....	21
<b>1. Les plans d'urbanisme successifs.....</b>	<b>29</b>
Le plan du groupement d'urbanisme, <i>Charles Bachofen</i> .....	29
Le plan Vivien, <i>Charles Bachofen</i> .....	30
Le schéma de structure, préfiguration du SDAU, <i>Charles Bachofen</i> .....	34
Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973, <i>Francis Diebold</i> .....	38
Un exemple de schéma de secteur : la protection du milieu rural dans le Kochersberg, <i>Jean-François Wolff</i> .....	40
Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg, <i>Jean-François Wolff</i> .....	42
<b>2. De grandes opérations d'aménagement .....</b>	<b>49</b>
Les années soixante : de nouveaux quartiers, <i>Charles Bachofen</i> .....	50
Rénovation et réhabilitation d'un centre ancien : Schiltigheim, <i>Jean-François Wolff</i> .....	56
Le centre de Strasbourg revisité, <i>Charles Bachofen</i> .....	60
Le quartier du Neuhof, <i>Paul-André Gaide</i> .....	64
Les fronts de Neudorf et la place de l'Etoile, <i>Michel Messelis, en collaboration avec Viviane Claude</i> .....	67
<b>3. Les enjeux permanents .....</b>	<b>73</b>
1945-1993 : du réseau de voirie au plan de déplacements urbains, <i>Michel Messelis</i> .....	73
Le dossier Habitat, <i>Charles Bachofen, Paul-André Gaide et Ghislaine Salvan-Soulet</i> .....	80
De l'ère industrielle à l'ère technopolitaine et internationale, <i>Colette Koenig et Alain Lalau-Kéraly</i> .....	84
Du projet d'agglomération au nouveau schéma directeur, <i>Francis Cuillier, Francis Diebold et Martine Lalot</i> .....	92
Strasbourg en cartes, <i>Pierre Lavergne</i> .....	97

## II LES INSTRUMENTS

La SERS, <i>Robert Adjedj</i> .....	115
La CUS, <i>Jean-François Wolff</i> .....	119
L'OEDA (entretiens avec d'anciens chargés de mission), <i>Charles Bachofen</i> .....	122
Naissance des agences d'urbanisme et naissance de l'Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise, <i>Francis Diebold</i> .....	124
Hier et demain : AUAS et ADEUS, <i>Jean-Jacques Rothenbach</i> .....	128
Six directeurs de l'agence à bâtons rompus .....	130

## III LES GRANDS ACTEURS

De Charles Frey à Pierre Pflimlin, <i>Charles Bachofen</i> .....	145
Pierre Pflimlin : passion toujours... ..	147
Marcel Rudloff : dialoguer dans les quartiers .....	154
André Bord : une vision moderne des structures d'un pays .....	157
René Uhrich : les clés du développement économique .....	160
Henry Lefranc : regard rétrospectif d'un vétéran sur les débuts de l'Agence d'urbanisme .....	166
Jean-Louis Durand et Jean Lalot : l'Etat, acteur et partenaire de l'aménagement des agglomérations .....	168
Jean-Marc Duez : une administration au service d'un projet d'agglomération, la Communauté urbaine de Strasbourg .....	169
Daniel Hoeffel : le nécessaire équilibre entre Strasbourg et sa région .....	171
Catherine Trautmann : pour un développement territorial intégré .....	174
Conclusion : Quel projet urbain ?, <i>Francis Cuillier et Françoise Rouxel</i> .....	185
Bibliographie .....	191