

DIMENSION

VILLES ET TERRITOIRES

66

JUN 2011

LES CAHIERS THÉMATIQUES DE L'ADEUS



MÉTROPOLES INCONSCIENTES

La prospective, c'est d'abord savoir où nous allons collectivement, c'est à dire ce qui est en cours, le fameux scénario dit tendanciel ou fil de l'eau ; puis, sur la base de cette confrontation souvent difficile entre nos intentions et la réalité, il s'agit de comprendre et même de construire nos marges de manœuvre.

Ce numéro représente une tentative assez libre de l'agence de mettre en exergue quelques traits

caractéristiques de ce scénario tendanciel. Sa vocation est d'alimenter un premier débat de fond entre partenaires, ce qui permettra de nourrir ce scénario tendanciel et de partager nos perceptions des facteurs de changement. Où allons nous vraiment actuellement, alors que bouleversements institutionnels et sociétaux sont prévisibles et que tant d'incertitudes semblent distinguer la période ?

Robert Herrmann,
Président de l'ADEUS

Le(s) territoire(s) métropolitain(s) au fil de l'eau

Bien souvent la prospective est associée au long terme, comme si l'avenir proche était bien connu et que seul le futur lointain restait à imaginer. Or que connaît-on des dynamiques qui sont en train de dessiner ce futur proche ?

Les documents cadres en cours de mise en œuvre (SCoTs, PDH, PLH, PDU, PLU, etc.), avec des contenus et des échelles d'actions différents, sont en train de construire le territoire métropolitain de demain. Où nous conduisent-ils s'ils sont poussés au bout de leurs logiques respectives ? Autrement dit, qu'en est-il de ce territoire, de ces territoires « au fil de l'eau » ? Y réfléchir est un premier pas vers la prospective.

Les interrogations qui sont posées ici autour du territoire métropolitain qui se construit au fil de l'eau sont le résultat d'analyses des documents de planification ou de programmation à moyen et long termes. L'objectif n'est pas de livrer une analyse complète de ces documents et encore moins d'étendre les conclusions à tous les projets ou actions en cours aujourd'hui sur notre territoire.

Il s'agit plus simplement de soulever quelques grandes questions qui émergent lorsqu'on les met en regard l'un de l'autre au-delà de la logique propre de chacun.

Quelles cohérences et quelles incohérences peuvent être relevées dans le territoire métropolitain qu'ils sont en train de dessiner consciemment ou inconsciemment ?



Géraldine Mastelli,
Nadia Monkachi
et Anne Pons

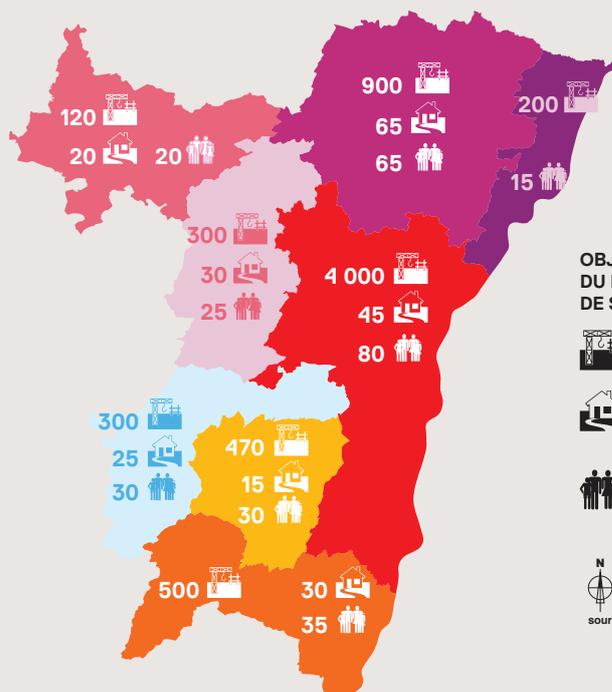


* cf glossaire p.5

Armature urbaine et politique de l'habitat

Le Plan Départemental de l'Habitat du Bas-Rhin (PDH) adopté en octobre 2009 est, sinon le seul, du moins le précurseur d'une démarche de recherche d'articulation effective entre politique de l'habitat et SCoTs. En effet, la loi ne définissant pas pour les PDH un découpage géographique infradépartemental précis, le choix y a été fait de décliner les orientations à l'échelle des territoires des SCoTs.

Facilité par la bonne couverture du département par ces documents, ce choix paraît d'autant plus judicieux qu'il permet entre autres choses, de créer une synergie d'actions en mobilisant les outils réglementaires des SCoTs et les moyens financiers du PDH. La priorisation du développement de l'habitat dans l'armature urbaine est ainsi doublement appuyée.



OBJECTIFS ANNUELS DU PDH 67 PAR TERRITOIRE DE SCOT

-  logements à produire
-  logements locatifs privés à réhabiliter
-  ménages à favoriser pour l'accès sociale à la propriété

 ADEUS
source et réalisation ADEUS, 2011

L'organisation de polarités urbaines comme socle commun

La loi SRU hier, le Grenelle aujourd'hui, incitent à **corrélérer développement** d'une part et **économie du foncier, articulation des transports en commun et des lieux de vie** (habitat, activités et loisirs) d'autre part. Avec l'urgence d'une forte production de logements relayée par l'État à travers la Loi ENL, l'idée d'une polarisation de l'urbanisation autour de centralités reconnues s'est généralisée petit à petit dans tous les documents cadres en urbanisme, comme une solution adaptée. **Elle induit une hiérarchisation du territoire en pôles, centralités secondaires et autres centralités ou villages.**

Cette logique de polarisation se retrouve ainsi au cœur des Schémas de Cohérence Territoriale. Elle prend également une place de plus en plus importante dans des documents jusque là plus thématiques ou sectoriels comme les programmes locaux de l'habitat (PLH) ou le plan de déplacements urbains (PDU).

Tous ces documents vont dans le sens d'un renforcement d'une armature de pôles aptes à supporter un fort développement. Leur masse critique doit être suffisante pour générer une offre de transports en commun viable comme alternative crédible au tout voiture.

Cette convergence des objectifs s'étend aujourd'hui aux moyens, avec notamment le Plan Départemental de l'Habitat (PDH) et les contrats de territoire du Conseil Général 67.

Le plébiscite des transports en commun

Corrélativement à l'intérêt porté à une polarisation de l'urbain, la priorité est donnée **aux transports en commun dits structurants** : c'est la deuxième base commune à tous les documents cadres de planification ou de programmation. Pourtant, l'importance accordée aux transports en commun se limite souvent à leur prise en compte, parfois à des considérations de fréquence et très rarement à leur capacité d'évolution (réserve des capacités sur le ferroviaire par exemple). Il n'en demeure pas moins vrai qu'ils apparaissent de plus en plus comme des passages obligés de tous les documents d'urbanisme. La question que l'on peut se poser est celle de leur capacité à répondre aux besoins de demain. Avec une population qui vieillit, des modes de vie qui évoluent et questionnent la place du travail dans les rythmes des ménages, des transports en commun organisés essentiellement pour les actifs seront-ils suffisants pour peser dans les choix modaux des habitants ?

Dans une moindre mesure, les trames vertes et bleues sont aussi de plus en plus prises en compte dans les documents cadres, sans pour autant que l'armature naturelle puisse prétendre au même rang d'importance que celui occupé aujourd'hui, par l'armature urbaine. Cette ossature naturelle peut-elle devenir structurante des orientations de développement ?

Y a-t-il un risque de sur-sanctuarisation dans l'approche de préservation engagée largement aujourd'hui pour faire face à l'amplification des enjeux environnementaux (perte de biodiversité, risques naturels ...) ?





Hors des centralités principales point de projet ?

Les centralités principales ne couvrant qu'une partie du territoire, la question suivante est de savoir ce qu'il en est des territoires qui n'en sont pas. **C'est tout un pan du territoire qui apparaît comme « oublié »** dans le projet. Ou qui peut s'y retrouver mais « en creux », à travers la protection des espaces naturels et agricoles, remis au cœur du débat par la loi Grenelle.

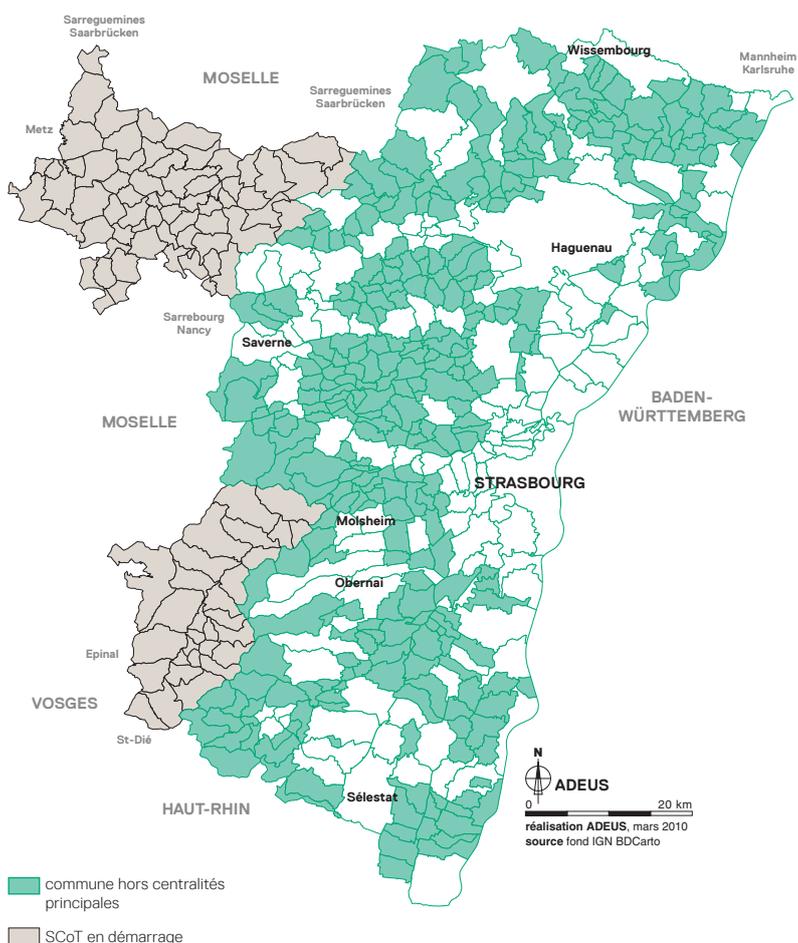
Ainsi, dans les documents cadres, le renforcement de la polarisation urbaine passe en général par des projets au niveau des pôles, bien définis, avec des objectifs qualitatifs et quantitatifs (nombre de logements à construire, population et équipements à accueillir, etc).

En revanche, hors de ceux-ci, les objectifs demeurent assez flous avec des formulations de type « développement maîtrisé ». Dans tous les cas, il est difficile d'évaluer clairement la dynamique engagée sur le long terme pour ces « autres » territoires. **Le risque est celui d'une dévitalisation**, conséquence du vieillissement de la population, avec l'impact en cascade sur les besoins et les rentabilités d'équipements et de services. Si le rêve d'un équipement de tous les villages avec école, salle polyvalente et boulangerie deviendra sans doute de plus en plus hors de portée dans un contexte de budgets publics limités, **c'est bien la question de l'organisation et de la mutualisation à l'échelle intercommunale qui se pose aujourd'hui.**

De manière plus générale, il s'agit de définir la vocation de ces territoires dans le fonctionnement métropolitain. Quels peuvent être leurs apports au projet métropolitain global, quel qu'il soit (résidentiel, économique, cadre de vie, ressources, image...), et quel retour peuvent-ils en attendre ? Comment cela fait-il système, ou visage, ensemble ?

Sans cela, **le risque de rupture (sociale, politique,...) est annoncé entre polarités urbaines à la dynamique renforcée et territoires alentours en perte de vitalité.**

TERRITOIRES HORS CENTRALITÉS PRINCIPALES : DES TERRITOIRES OUBLIÉS ?



Le cœur de métropole ou le rôle non dit

De plus, l'organisation autour des polarités principales relevées dans les SCoTs soulève la **question d'une hiérarchie du territoire métropolitain à une échelle plus large**. Le fait qu'en toute logique les SCoTs se soient structurés de manière indépendante les uns des autres, en l'absence d'un document supra, a pour effet de mettre à même niveau les différentes polarités majeures du territoire.

Ceci a au moins deux effets dommageables :

D'une part, un certain flou persiste dans la définition du rôle spécifique du cœur de métropole strasbourgeois dans l'organisation d'ensemble. Il en résulte qu'aujourd'hui, **des variations importantes se dessinent** à travers les différents documents cadres pour le même territoire métropolitain :

- une métropole européenne et high-tech « concentrée » sur le territoire de Strasbourg et 1^{ère} couronne, et rayonnant sur un territoire dévolu à d'autres fonctions plus locales ;
- un cœur de métropole fondé sur l'agglomération strasbourgeoise, soutenu par des bourgs centres-relais organisant le territoire métropolitain (l'aire urbaine) ;
- un archipel métropolitain basé sur des agglomérations et villes moyennes interconnectées, irriguant des bassins de vie plus ou moins autonomes.

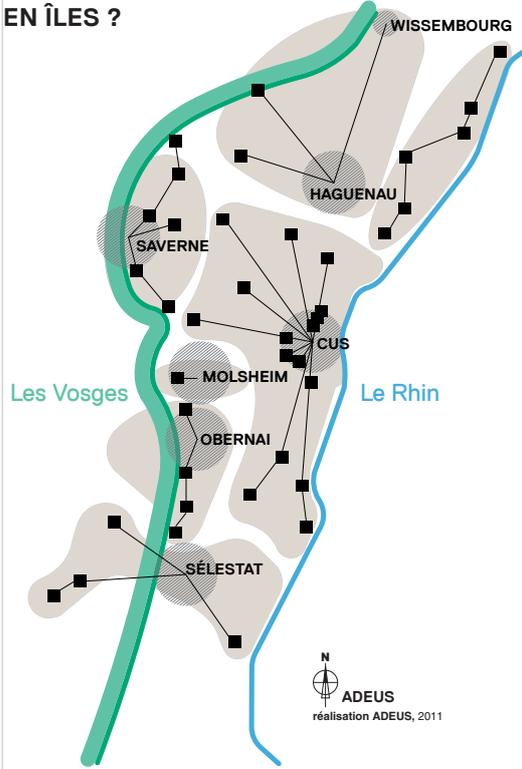
Ces métropoles/territoires métropolitains sous-jacents aux documents cadres peuvent-ils être complémentaires ? Peuvent-ils construire un système global cohérent interdépendant ?

Le rôle des villes moyennes n'est pas non plus explicite. Cela rend difficile l'identification de leurs spécificités et de leur vocation, notamment par rapport à l'importante question de l'accueil de fonctions métropolitaines.

Somme toute, tout cela n'est-il pas en train **d'orienter de fait notre territoire métropolitain vers une organisation par « îles » fonctionnant chacune autour de ses centralités principales ?** Est-ce l'orientation souhaitée collectivement ? Comment des démarches comme l'Interscot peuvent-elles donner des leviers pour en prendre connaissance et décider des orientations ?



VERS UN FONCTIONNEMENT EN ÎLES ?



Glossaire

- SCoT : schéma de cohérence territoriale
- PDH : plan départemental de l'habitat
- PLH : programme local de l'habitat
- PDU : plan de déplacements urbains
- PLU : plan local d'urbanisme
- Loi SRU : loi Solidarité et renouvellement urbains
- Grenelle Environnement : l'Etat et les représentants de la société civile ont défini une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Gilles Pinson

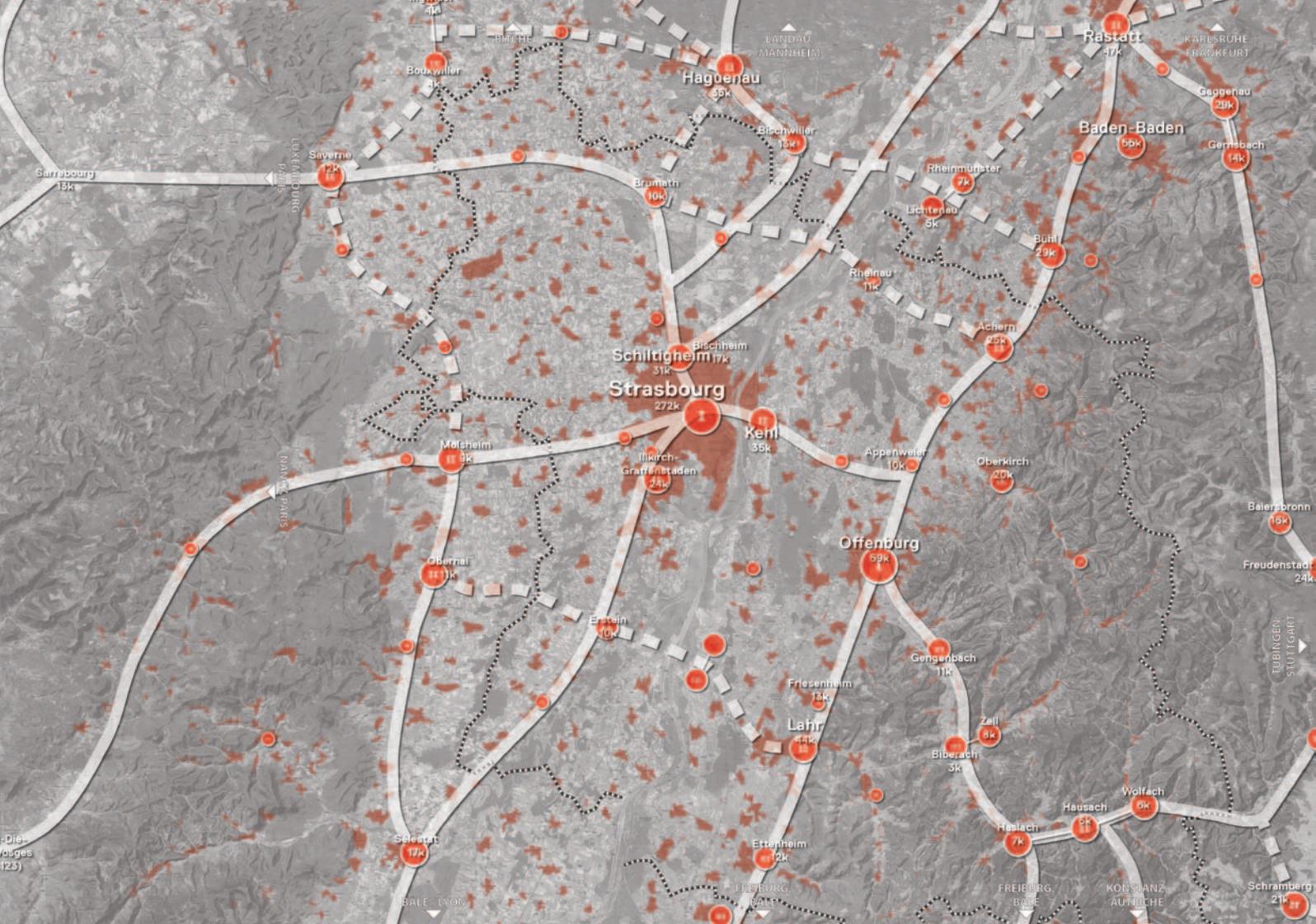
Professeur, Sciences Po Lyon

Métropole et métropolisation

« Il faut bien distinguer ce qu'on entend aujourd'hui par métropole et ce qu'on entendait jadis par métropole. Pendant très longtemps, le terme de métropole qui a dominé : c'était la ville mère. C'était la ville qui rayonnait sur un hinterland, sur des colonies, sur des espaces dominés. [...] »

Pendant longtemps ce qu'on désignait par métropole (la métropole antique, classique, industrielle), c'était une métropole où les tissus urbains étaient denses, continus, où les centres étaient relativement facilement identifiables, [...] Quand on parle de métropole aujourd'hui, on parle de territoires davantage dilatés, avec une urbanisation discontinue, avec des territoires qui sont à 30 km d'un centre, qui vivent selon des rythmes et modalités de consommation et de travail urbaines, mais qui sont très loin des centres urbains tels qu'on les pensait jusque là. Les métropoles aujourd'hui sont polycentriques, pleines de vides, diffuses.[...] La métropolisation est un phénomène d'homogénéisation des modes de vies, d'intégration des territoires dans des vastes bassins interconnectés, fonctionnant ensemble ».

source : Cycle prospective Adeus, 15 février 2011



sources : Regionalpläne : Südlicher Oberrhein, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald, Schwarzwald-Baar-Heuberg. Réalisation A. Puttitz, ADEUS 2011

Vous avez dit transfrontalier ?

La question transfrontalière est souvent prise en compte dans les diagnostics des différents documents cadres, certes de manière plus ou moins approfondie.

Mais force est de constater son absence dans les étapes suivantes d'élaboration de ces documents (PADD, règlements, programmation,...) et *a fortiori* lors des évaluations ultérieures de la mise en œuvre.

Une forme d'« autocensure » empêche, d'un côté comme de l'autre, de se projeter au delà de la frontière, contrairement à ce qui a pu être tenté à Bâle ou Genève (voir encart) et ajoute à la difficulté d'aller au-delà du diagnostic.

Ainsi, le *Regionalplan* dessine des axes de développement, qui peuvent (ou ne peuvent) faire écho côté français : les liaisons Obernai-Erstein-Lahr, voire Saverne-Brumath-Gambshiem-Achern, sont-elles des améliorations d'offre routière ou des axes de développement transfrontalier ? Kehl, une centralité de niveau II dans le *Regionalplan*, est-elle réellement envisagée au même niveau que Schiltigheim et Illkirch, voire Haguenau, côté français ? Une zone de densification de 20 km autour de Strasbourg apparaît assez nettement côté allemand, a-t-elle un sens côté français ?

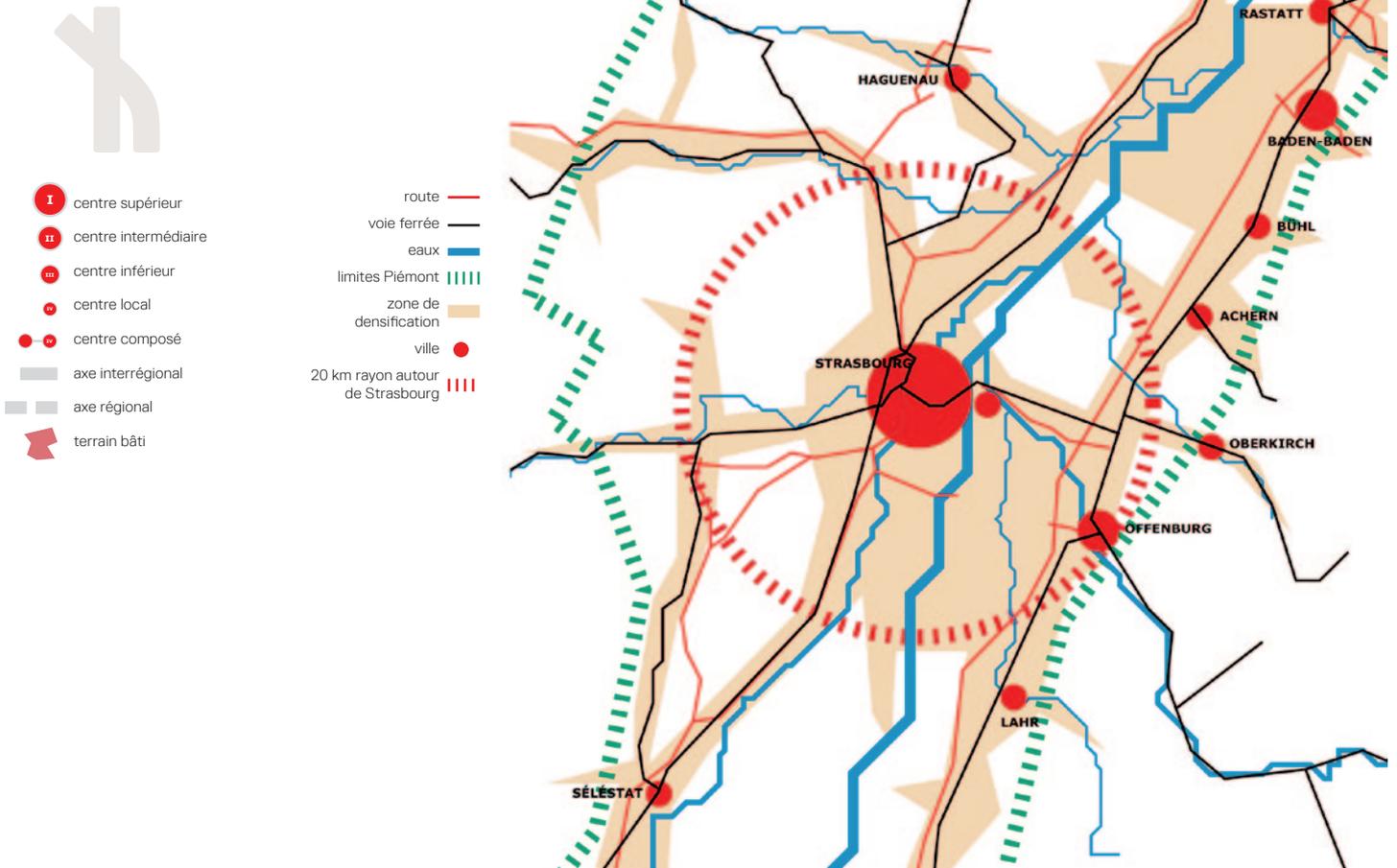
Peut-on la mettre en parallèle de la « métropole des quinze minutes » bâloise ? Quelles alliances pour l'implantation d'activités ou d'institutions européennes ?

Deux observations confortent encore ce constat :

- d'une part les pôles urbains de Karlsruhe, Fribourg et Bâle n'apparaissent quasiment pas dans les représentations métropolitaines des documents cadres du côté français ;
- et d'autre part, on ne peut que noter l'absence d'un projet de complémentarité entre les trois aéroports.

Les insuffisances d'un processus pour le moins incomplet de co-construction d'un projet de grand territoire métropolitain transfrontalier ne conduit-il pas à la **coexistence de deux territoires qui avancent parallèlement, de chaque côté de la frontière, avec les risques prévisibles d'incohérence dans une telle situation** ? Une meilleure coordination des politiques publiques pourrait-elle représenter un premier pas, sur la base d'intérêts communs en termes d'image, de fonctionnement économique, universitaire, écologique, culturel et touristique ?

MISE EN REGARD « EXPÉRIMENTALE » DU REGIONALPLAN ET DU SCOTERS



sources : Scoters, SIGRS/Gisor, Open Street Map, Google Maps, Wikipedia, ADEUS 2011

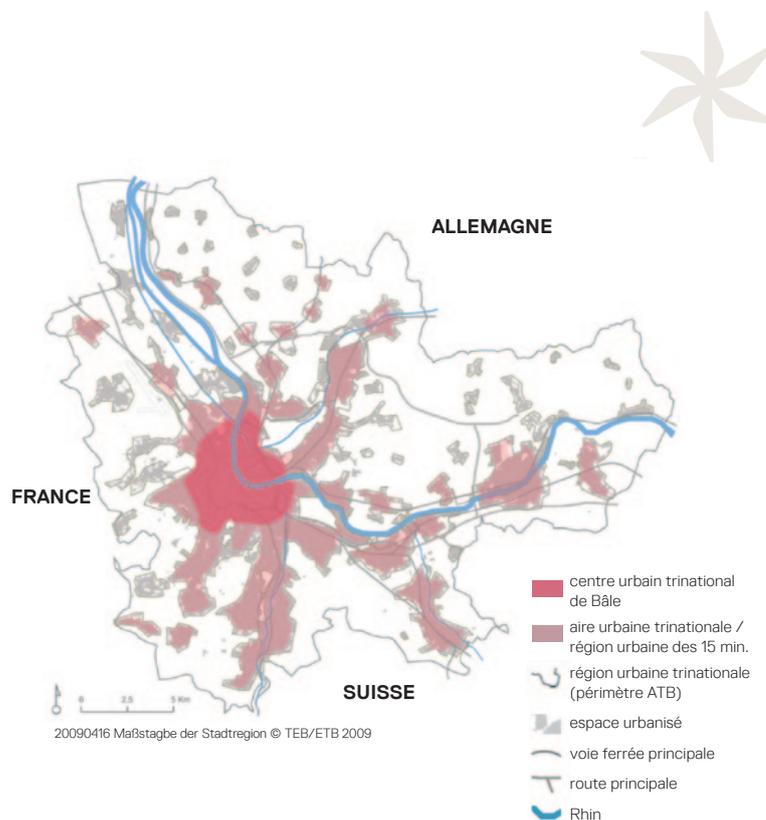
Frédéric Duvinage

Directeur de l'Eurodistrict de Bâle

Visions de la dynamique trinationale de Bâle

« Une des principales faiblesses de notre territoire est sa fragmentation. C'est extrêmement difficile de faire un projet avec un territoire aussi fragmenté [...]. Nous avons fait une première stratégie en 2001 [...]. A l'époque, le centre de l'agglomération était simplement la ville de Bâle ou le canton de Bâle. Cela a évolué puisqu'aujourd'hui nous avons un centre trinational avec une partie française avec Saint-Louis Huningue, et une partie allemande avec Weil-am-Rhein (cf carte). [...] Au niveau de l'agglomération, nous avons également défini le concept de région urbaine des 15 minutes [...] avec une nécessité de développer les transports en commun dans toute cette zone (cf carte). L'hypothèse de base est qu'on oublie les frontières et qu'on pense "agglomération". Si on n'avait pas les frontières, on serait dans une communauté urbaine. On pense la stratégie comme dans une communauté urbaine. »

source : 3^e Rencontre de l'ADEUS, 2 mars 2010



20090416 Maßstabge der Stadtregion © TEB/ETB 2009

L'économie : un champ insaisissable ?

D'autres **champs** semblent pour des raisons diverses **relativement absents ou difficiles à intégrer** de manière satisfaisante dans les documents cadres. L'économie en est un. Quelle organisation territoriale soutient nos stratégies de développement économique ? Quelles orientations en termes d'accessibilité, d'irrigation, pour le fret, pour les marchandises, le numérique, pour les actifs -qui sont aussi des habitants ? Quelles orientations en matière d'offre foncière et immobilière, quantitatives, qualitatives, avec quelle répartition ? Ces questions sont-elles systématiquement traitées ?

Les documents cadres peinent de plus à identifier les conditions cadres favorables à l'économie résidentielle et présente, liée aux revenus et à la consommation des résidents ou touristes sur un territoire, non délocalisable quel que soit le niveau d'intégration mondiale de l'économie productive. L'Alsace n'a-t-elle pas été classée dans le top 10 des « régions incontournables » à visiter en 2010 selon Lonely Planet ?

L'urbanisme commercial pourrait en être un aspect et un premier pas est que les lois à paraître dans les prochains mois exigeront des orientations à l'échelle de chaque SCoT. Mais une politique à cette échelle apparaît déjà insuffisante. En effet, à quelle échelle se dessine la décision des acteurs économiques, et donc à quelle échelle, certainement plus large que celle d'un SCoT, devrions-nous construire une vision globale, même informelle, susceptible d'impact ?

En ce qui concerne les zones d'activités, la plupart des SCoTs s'en sont saisis sur la base du postulat suivant : un trend de fort développement économique à capter. Si c'est bien ce que l'Alsace a connu sur une première période, la tendance s'est aujourd'hui largement inversée. Or, chaque territoire se raisonne comme autonome et cherche, au nom du pragmatisme économique, à concurrencer les autres pour se développer. Il en résulte une offre de zones d'activités homogènes au-delà des capacités d'absorption du territoire.

Peut-on aujourd'hui réinventer un pragmatisme basé sur l'accompagnement territorial du fonctionnement économique réel et du meilleur cadre pour son développement ? L'appui sur les spécificités des territoires et la recherche de synergie est-il une piste ? Comment faire émerger le territoire qui va avec les filières choisies, les actifs à attirer, les alliances économiques à construire ? Quelle offre permet aussi des emplois pour les moins qualifiés ? Quelles sont les conditions territoriales qui permettent la compétitivité du territoire métropolitain ?

Laurent Davezies

Économiste à l'Institut d'Urbanisme de Paris

Les différentes facettes de l'économie territoriale

« [...] beaucoup de responsables vivent encore aujourd'hui dans cette idée que, pour favoriser le développement de leur région, la seule planche de salut est de dynamiser son appareil de production, [or] finalement les territoires qui sont les champions de la croissance ne sont plus et de moins en moins les champions du développement.

[...] Il faut cesser de considérer les territoires uniquement comme des supports de croissance : ils sont autant de supports de redistribution, de mobilité, de consommation...Mieux, ils sont en compétition les uns avec les autres non seulement pour produire, mais aussi pour capter des richesses produites ailleurs [...].

Plutôt que l'enjeu de la compétitivité, c'est celui de l'attractivité qui apparaît aujourd'hui majeur pour la santé de nos territoires. Les revenus des retraités, des agents publics, des prestations sociales, des touristes et des actifs travaillant ailleurs n'ont aucun lien direct avec l'efficacité productive des territoires. »

source : La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses, 2008





De sous territoires isolés à un système de territoires interdépendants ?

Nous avons fait l'exercice de vérifier quels sont les fonctionnements métropolitains sous jacents à nos documents cadres. Il en ressort des constats, des risques et peut être autant de pistes et d'opportunités.

D'abord, force est de constater la **fragmentation du territoire** en périmètres et compétences, et avec l'effet frontière, en systèmes sociaux, économiques, politiques et fiscaux. Nous allons plutôt à **l'évolution en parallèle de nombre de sous territoires**. Ces sous territoires sont quelquefois en développement, d'autres fois en dévitalisation, souvent en concurrence, quelquefois en coopération et même en synergie.

Cette situation entraîne des risques, sous forme d'incohérences annoncées par la mise en regard de nos documents cadres. Quel impact de ces incohérences ? Le risque est d'abord celui de la non réalisation des orientations affichées, pas seulement à la baisse en termes de quantité ou qualité, mais aussi celui de la réalisation d'orientations tout à fait autres. Le risque est celui de perdre prise sur la réalité et d'agir pragmatiquement sous forme d'abord de projets

en grandeur réelle, sans visibilité bien claire sur leur impact. Où va-t-on ?

A contrario, l'opportunité la plus frappante est la prise de conscience pragmatique de l'interdépendance des territoires. Elle pourrait donner un élan à l'expression des identités et vocations de chacun, à l'exploration des coordinations et intérêts partagés, pour **rendre lisible la façon dont on peut « faire système » ensemble, avec un visage commun identifiable**. Ainsi Pierre Veltz, socio-économiste, rappelle que le fonctionnement métropolitain à échelle large est fait de l'articulation entre puissance urbaine et autres territoires, tous interdépendants, tous riches de leurs différences.

Nombreux sont les exemples où **des marges de progression peuvent permettre davantage de cohérence** dans la construction du territoire métropolitain. Il en est ainsi de la question transfrontalière par exemple, vu que les documents cadres de part et d'autre de la frontière, offrent d'importantes opportunités qui mieux saisies, permettraient de co-construire réellement un territoire commun.

Les documents à l'épreuve du terrain

Dans quelle mesure les documents de programmation et de planification accompagnent-ils les grandes tendances à l'œuvre dans la construction de nos territoires ? Permettent-ils de conjuguer une vision d'ensemble et des politiques différenciées et adaptées à chaque échelle, sans oublier les uns et sans privilégier une centralité trop forte ? Quels sont les points à améliorer ? Les documents de planification sont perfectibles. Ils ont notamment quelques marges de progression sur les questions économiques et de modes de vie, sur la question de la métropole et de ses fonctions, sur la gouvernance. Cela dit, les documents ne peuvent pas tout et sans démarche de projet sur un territoire, ils pourraient même rester « lettre morte »...

Territoires oubliés ?

Dans la construction de nos territoires, faisons tout d'abord un zoom sur les villages. Ne faudrait-il pas leur redonner un rôle dans notre développement ? Ne pourrait-on pas les valoriser à travers la fonction agricole et environnementale, sans pour autant leur en laisser l'exclusivité ? Doit-on maintenir notre vision hiérarchique urbaine ou plutôt examiner la question de l'archipel ? **« Les futurs documents de planification se devront de répondre à ces questions et de fixer des critères de développement. C'est ensuite à l'aune de ces critères que l'on pourra lire l'organisation du territoire, en archipel ou non. Cependant, le seul critère technique ne suffira pas, il faudra également anticiper les modes de vie et les impacts de l'évolution environnementale sur le fonctionnement d'un territoire »**

JACQUELINE TRIBILLON

Alors, les villages sont-ils vraiment des territoires oubliés ? Pas si sûr et pas si schématique... Le réflexe identitaire, y compris sur le plan économique, de certains SCoT ou le vouloir fonctionner entre-soi entretenu par certains élus apportent



Jacqueline Tribillon

Chef de service de la prospective et de la planification territoriale, Ville & Communauté urbaine de Strasbourg

un autre éclairage sur cette question. **« Relativement à d'autres régions, s'il est un niveau que l'on a soigné, accompagné, subventionné, c'est bien celui des bourgs, des villages et l'intercommunalité. La preuve étant que nous avons fait grandir l'intercommunalité beaucoup**

plus vite et plus efficacement qu'ailleurs. Les projets et les contrats de territoire n'ont jamais laissé de côté ces niveaux-là. » CLARA JEZEWSKI-BEC

Le projet, on vous dit

La tentation de l'insularité ne pourra résister longtemps à la détermination des acteurs publics de ne plus cautionner ou financer des démarches menées dans cet esprit. Comment alors ces territoires pourraient-ils se développer ? **« Il est indispensable d'avoir un projet, quel qu'il soit. Quand on limite l'urbanisation dans certaines zones au profit d'autres jugées plus appropriées, il faut en tirer les conséquences. Dans un contexte de pression immobilière généralisée très largement autour de Strasbourg, l'atout du patrimoine, de l'agriculture, des espaces naturels et de la proximité de certains services fera que, même s'ils se développent un peu moins, ces villages resteront attractifs et valorisés. La question des déplacements sera absolument fondamentale. Certains territoires pourront être reliés**





Clara Jezewski-Bec

Chargée de mission,
Direction de l'Animation et de
l'aménagement des territoires,
Région Alsace

Florence Wiel

Chef du service Aménagement
durable des territoires,
Direction Départementale des
territoires du Bas-Rhin (DDT 67)

Sylvie Grégorutti

Directrice du Syndicat Mixte
SCoT de la Bande Rhénane Nord

Guillaume Simon

Directeur du Syndicat mixte
pour le SCoT de la région
de Strasbourg (SCOTERS)



facilement à la métropole et jour de services supplémentaires et d'autres ne le pourront pas. » FLORENCE WIEL

Faudrait-il alors, ainsi que le préconisent les documents de planification, privilégier la régulation ?

« La régulation n'est pas suffisante à des échelles aussi petites, c'est la dynamique de projets qu'il faut construire à tous les niveaux. C'est une autre logique que nous n'avons pas encore intégrée. Nous devons investir afin que les outils ou services que nous mettons en place plus globalement à travers un SCoT puissent aider chaque entité ou village à avancer dans l'aménagement opérationnel. » FLORENCE WIEL

Ainsi, il serait intéressant, par exemple, d'étendre l'esprit des programmes LEADER¹ qui sont parfaitement adaptés au niveau rural et urbain en termes de valorisation de projets culturels, économiques, environnementaux. « Les documents de planification ne peuvent pas tout et ne sont pas seuls. On travaille collectivement à l'adossé entre documents de planification et démarche d'animation de projet

1. LEADER : acronyme de « liaison entre acteurs du développement de l'économie rurale. »



ou de programmation. C'est ce cœur-là qu'il faut creuser. Il ne faut pas dramatiser l'insularité. » CLARA JEZEWSKI-BEC

Accompagner les changements

Au niveau des SCoT, les outils de planification, en proposant un diagnostic et une évaluation partagés, permettent de confronter les avis technocratiques avec la réalité des élus locaux et notamment des élus de villages. « Par exemple, en matière de consommation foncière, le décalage entre la perception des élus et ces études est net. Les élus raisonnent par rapport à leurs actions et oublient souvent tout ce qui relève de l'initiative privée dans leur perception, dans leurs objectifs et dans leur façon de présenter leur politique. » SYLVIE GRÉGORUTTI

Le Scoters, quant à lui, se contente pour l'instant, tout comme bon nombre de SCoT, de gérer et de réguler. « La difficulté pour le Scoters est de capter les tendances lourdes et de les organiser. À force d'être pédagogique et de montrer les liens entre urbanisme, habitat et moteur démogra-



phique, on devient lisible. En revanche, il est beaucoup plus difficile, voire impossible, de planifier l'économie et tout ce qui relève des modes de vie. Il faut être capable d'accompagner les changements, les usages, de sentir l'air du temps. » GUILLAUME SIMON

Pour mieux accompagner les SCoT, la Région et le Conseil général mettent en place de nouveaux dispositifs. « La Région souhaite, dès cette année, susciter des générations de SCoT moins "hors-sol" et plus arc-boutés sur les spécificités territoriales et les projets concrets. Nous réajustons en ce sens nos politiques d'accompagnement pour que les SCoT soient davantage associés aux projets de Pays et montent encore en qualité et en "incarnation territoriale". L'incarnation, c'est aussi le fait de réinvestir dans de la prospective territoriale économique, afin de nourrir les orientations des SCoT et de se doter d'une vision des spécificités socio-économiques d'un territoire de SCoT, qui doit elle-même s'inscrire dans une vision plus globale. On n'est sans doute pas encore optimal aux deux bouts de cette chaîne prospective. »

CLARA JEZEWSKI-BEC

SCoT nouvelle génération

Du côté du Conseil général, une nouvelle génération de contrats de territoires se profile. Celle mise en place, il y a six ans, a montré ses limites : l'absence de connexion entre les diagnostics des intercommunalités et les projets de certaines communes a parfois conduit le Département à financer des équipements excentrés qui ont pu favoriser, peu ou prou, l'étalement foncier. **« Nous voulons absolument corriger le tir. À partir de 2012, nous comptons nous adosser aux périmètres de SCoT et donc, en partie, au contenu des documents de cohérence territoriale. Nous serons ainsi plus en phase avec les orientations des SCoT sur l'utilisation du foncier de leur territoire et plus en accord avec les nouvelles conventions intégrées de développement durable de la Région, avec laquelle nous cheminons en vue d'un rapprochement plus étroit. Les intercommunalités des périmètres de SCoT seront encouragées à sortir de leurs limites et à réfléchir aux fonctions qui pourraient être portées en supra territorial. Concrètement, les projets structurants dépassant les limites de**

l'intercommunalité pourront bénéficier d'une aide financière. Mais dans la future recomposition de la carte intercommunale, certains territoires resteront à cheval entre deux SCoT, ce qui va soulever la question de l'articulation avec nos politiques. Par ailleurs, toutes les problématiques du développement local ne se trouvant pas intégralement dans les SCoT, le département poursuivra son travail de réflexion afin de se doter d'une vision propre qu'il traduira sous forme de schémas ou de plans à des échelles supérieures à celles des SCoT.» **CYRILLE BONVILLAIN**

Économie : peut mieux faire

La meilleure visibilité actuelle de l'organisation du territoire facilite-t-elle les décisions ou les choix des acteurs économiques ? A priori oui, mais sans oublier le postulat selon lequel le développement économique ne se décrète pas et sans compter quelques obstacles. **« Par exemple, un territoire ne peut pas à la fois souhaiter renforcer son socle industriel et ne pas vouloir accueillir**

les activités logistiques qui constituent une fonction support indissociable de la production industrielle. Il faut être cohérent. » **TANIA DESFOSSEZ**

L'implantation des entreprises en tissu urbain est délicate et provoque des réactions de rejet de nos concitoyens. **« Les projets de mixité au Port autonome s'annoncent compliqués. D'un côté, les entreprises se posent la question du développement. De l'autre, les habitants ne veulent ni odeur, ni bruit, etc. Veut-on encore des industries ou veut-on devenir une métropole uniquement tertiaire ? Certains projets ne sont pas acceptés, même s'ils sont acceptables d'un point de vue économique. Ce n'est qu'en dépassant la notion de SCoT que l'on pourra avoir des choix. »**

SÉBASTIEN LEDUC



Cyrille Bonvillain

Directeur du Pôle Développement local et urbain, Conseil Général du Bas-Rhin



Sébastien Leduc

Conseiller Développement Entreprises et Territoires, Agence de développement économique du Bas-Rhin (ADIRA)



Tania Desfossez

Directrice du Pôle Aménagement du territoire, Chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin (CCI)





8

L'urgence d'une vision régionale

« Il me semble compliqué d'élaborer un projet économique à l'échelle d'un SCoT en l'absence d'un véritable schéma régional de développement économique qui permettrait notamment de gérer les affectations foncières, d'indiquer les territoires favorables à tel ou tel type d'activité, de mesurer les conséquences en termes d'axes, de réseau ferroviaire, etc. La Chambre de commerce renforce son expertise pour être davantage contributeur dans ce domaine. »

TANIA DESFOSSEZ

La CCI dispose, en effet, aujourd'hui, d'outils supplémentaires, comme l'observatoire du commerce, des enquêtes ménages, des statistiques en matière de développement industriel, ce qui permet de partager un

diagnostic avec les élus.

Ce cadre régional construit, qui fait tant défaut, est pourtant souhaité par bon nombre d'acteurs. Pour l'instant, un supra SCoT régional et le couple région-agglomération que l'on constate partout ailleurs et qui confère un surcroît de rayonnement et de légitimité à la métropole font défaut. Mais cela commence à bouger. *« Nous constatons, dans le cadre des nouvelles mandatures et du Grenelle de l'environnement, une volonté plus forte des élus sur la nécessité d'avoir une vision régionale, en matière d'urbanisme commercial par exemple, bien connectée aux réseaux qui se sont constitués, notamment la CCI, l'ADEUS, le Conseil général. Le Schéma régional de cohérence écologique et le Schéma régional air-climat-énergie sont aussi des exercices collectifs de prospective qui exigent de*

la méthode et une vision partagée et qui devraient consolider le partenariat État-Région. » CLARA JEZEWSKI-BEC

Peut-on tout miser sur les transports publics ?

Élément fort, présent dans tous les documents, les transports en commun semblent être la pierre angulaire du développement des territoires. Mais qu'en pensent les acteurs sur le terrain ? *« Il y a, en la matière, une implication importante des acteurs locaux, notamment pour ce qui est de la première couronne extérieure, et un affichage très clair autour des transports publics comme ossature urbaine. La particularité du transport public est de devoir financer son développement et son*

PAROLES D'ACTEURS

fonctionnement. Nous ne sommes pas dans le même cadre qu'une infrastructure routière. La nécessité d'intégrer le coût du fonctionnement est vraiment fondamentale. Les difficultés que nous avons à surmonter proviennent des contraintes de temporalité et de compétences. L'étude des réseaux devrait se faire en amont des projets et s'affranchir des contraintes institutionnelles imposées par la LOTI. On ne sait pas construire de logique de développement à cette échelle aujourd'hui. Or, cette vision de développement est incontournable. L'enjeu pour le futur sera de trouver un mode de développement et de fonctionnement pour les transports publics qui soit viable économiquement. » **JEAN TERRIER**

Quid du fonctionnement métropolitain ?

Y a-t-il des interrelations, un dialogue entre les échelles de la CUS, du Scoters, de la Région, du Conseil général, de l'Interscot ? Les uns et les autres ont-ils une même vision du territoire métropolitain et de ses fonctions ? « **Les notions de chef de file et de subsidiarité, qui**



Jean Terrier

Directeur du service Commercial et Marketing,

Compagnie des transports strasbourgeois (CTS)

offrent la possibilité actuellement en France de travailler ensemble, ne sont guère utilisées chez nous. Nous disposons de bons moyens de diagnostic, mais nous n'avons pas franchi le cap de décider, par exemple, du bon territoire pour l'économie, ce qui veut dire qu'il y aura toujours un partage entre les différents acteurs. La question est : qui est chef de file sur l'économie ? Nous devons arriver à travailler, à nous parler, à utiliser un peu mieux les outils qui existent pour que cela fonctionne. »

JACQUELINE TRIBILLON

La réforme territoriale prévoit un statut de métropole. À l'échelle du Scoters, la question de la métropole a permis d'enclencher la discussion sur la définition de la métropole et ses fonctions. « **La réponse reste à construire, mais bon nombre d'acteurs estiment que le cadre institutionnel n'est pas indispensable et considèrent qu'il est plus intéressant de développer les stratégies de territoire, les habitudes de travail et un partenariat.** »

GUILLAUME SIMON

Que se passerait-il si la CUS adoptait un statut de métropole ? Les compétences et les ressources qui vont avec seraient concentrées sur son territoire et elle risquerait de s'autonomiser par rapport au reste. « **Or, si aujourd'hui nous avons des liens forts, c'est parce que nous avons besoin l'un de l'autre en termes de réflexions et de financements partagés. Un statut de métropole autonome pourrait handicaper ces échanges indispensables. Le Département, pour sa part, aura toujours comme impératif d'assurer l'équité de traitement entre la métropole et le reste du territoire, tout en voulant accompagner le confortement de cette métropole dans les grandes fonctions comme l'international, l'université, l'innovation.** » **CYRILLE BONVILLAIN**

Construire une gouvernance

Du côté des communautés urbaines, une réflexion est menée actuellement sur la notion de pôle métropolitain. « **Si la CUS y vient un jour, ce sera forcément au regard d'orientations que l'on aurait trouvées sur d'autres territoires, notamment les SCoT. La CUS ne peut vivre toute seule, sans le Département et l'Al-**

lemagne à côté. Il faut partager un vrai projet de territoire que chacun jouera à son échelle. » **JACQUELINE TRIBILLON**

La métropolisation, la concentration de certaines fonctions dans des lieux centraux, les interrelations et l'interdépendance entre les territoires ne signifient-ils pas tout simplement que la métropole pourrait dépasser le périmètre de la CUS ? « **Que décide-t-on ? Doit-on renforcer le centre, en tirer tous parti et comment ? Ou doit-on se placer à une autre échelle ? Toute la question est de construire une gouvernance qui permette d'arriver à parler de ces choses-là de façon simple. Pour le moment, on évoque les cadrages régionaux qui se mettent en place, les interScot, etc. Le débat sur la métropole pourra apporter quelque chose seulement s'il permet de libérer cette parole.** » **FLORENCE WIEL**



L'InterSCoT, une voie d'avenir ?

L'interScot, sur lequel beaucoup fondent des espoirs, a vocation à être un lieu de coordination, mais il n'a pas véritablement encore pris ses marques. **« Il s'agit davantage d'un réseau d'échanges d'expériences. Composé au départ de techniciens, il s'est ouvert depuis peu et politiquement au Département et à la Région. Cette ouverture est nécessaire pour être identifié clairement, avancer ensemble, avoir un vrai poids, et pour ce faire, il faut qu'il se dote de moyens pour mener des travaux propres, ce qui n'est pas encore le cas. »**

» **GUILLAUME SIMON**

Une plus grande lisibilité des démarches interScot est souhaitée par l'ensemble des acteurs locaux ainsi que par l'État. Il importe également de replacer les SCoT dans une vision plus large - supra SCoT -, de mieux cerner leur cohérence régionale. **« Plusieurs démarches Grenelle sont mises en place par le partenariat Etat-Région. Ainsi, les schémas régionaux en cours d'élaboration sont des outils de planification stratégique prometteurs qui devraient favoriser une interaction plus forte entre l'échelle régionale et les SCoT, tant sous l'angle des problématiques énergétiques et climatiques que sous l'angle des corridors écologiques. Les SCoT y auront un rôle essentiel à jouer. La plateforme régionale « foncier et consommation des espaces » qui se met en place est également copilotée par l'État et la Région. Elle proposera une vision prospective et mettra en réseau des analyses et outils pour une meilleure maîtrise de l'étalement urbain en Alsace, qui est l'un des objectifs renforcés des Scot. On va vers de**



Patricia Gout

Chef de service Energie Climat
Logement Aménagement,
Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
(DREAL)



Elisabeth Guth

Responsable « Intelligence économique
territoriale »
Communauté urbaine de Strasbourg
(CUS)

nouveaux rendez-vous de la cohérence territoriale, alliant mobilisation des expertises et partenariats renouvelés ! Concernant l'échelle métropolitaine, l'implication de l'État se manifeste à travers notamment le renforcement des pôles de compétitivité en Alsace et le Programme d'Investissement d'Avenir (Grand emprunt²), qui a sélectionné le projet strasbourgeois d'Institut hospitalo-universitaire liant recherche de rayonnement mondial et développement économique. Ce programme va aussi soutenir la CUS dans son projet d'Eco-cité, valorisant l'innovation pour penser et faire la ville durable de demain. On a là des clés d'entrée entre l'aménagement

2. Le Grand emprunt 2010 est un emprunt lancé par l'État français sur les marchés financiers.

du territoire et le soutien à des projets phares. » **PATRICIA GOUT**
Enfin, frontières oblige, a-t-on aujourd'hui une vision partagée de part et d'autre du Rhin ? **« L'affichage, la volonté existent, des dynamiques entrepreneuriales sont en train de se forger par petites touches, des stratégies d'alliance sont élaborées mais on est en concurrence territoriale... »** **ELISABETH GUTH**

