



*Pôle Européen de Gestion et
d'Economie ; APR, bureau 202
61, avenue de la Forêt Noire
67000 STRASBOURG (France)
Tel : 00.33.(0)3. 90.24.21.62.
E-Mail : contact@apr-strasbourg.org*

Contribution* à la réflexion de l'APR	
L'organisation urbaine alsacienne aujourd'hui, et ses inflexions transfrontalières	Henri NONN, Professeur honoraire (Géographie, Aménagement), ULP, Strasbourg

** Accédez aux autres documents disponibles sur notre site <http://www.apr-strasbourg.org/>
et inscrivez vous pour recevoir toute l'information APR.*

Résumé

Le système urbain alsacien intègre, dans sa dynamique, des éléments hérités de composition, des modifications actuelles de ses bases économiques et des centralités. En partie, il évolue d'un dispositif hiérarchisé dominant à une structuration davantage polynucléaire et résiliable, tant au sein de la région que dans les rapports avec les autres ensembles du Rhin supérieur. Cependant, alors que s'affirme la prégnance des métropolisations, reste le besoin de s'appuyer sur les villes qui en sont les relais pour assurer un certain équilibre du développement (s.l.).

Introduction

Beaucoup a déjà été écrit sur l'organisation urbaine de l'Alsace jusqu'aux années 80 (*Juillard, Rochefort, Schwab, Nonn*). Il s'agit ici de caractériser son adaptation aux conditions contemporaines transformant les bases économiques et les centralités urbaines entre pôles désormais en interdépendances et réseaux plus accentués, tant en région qu'en coopérations frontalières.

1. Quelques rappels

Brièvement, sont à indiquer les caractères composites de l'organisation urbaine alsacienne : celle-ci est issue à la fois d'une appartenance rhénane, du dispositif administratif et territorial français (avec, pour le nombre de chefs-lieux de sous-préfecture, leurs équipements et services, l'incidence des *Kreise* de 1871-1919), des géographies successives des développements manufacturiers pour les polarisations des emplois, ainsi que des effets de position frontalière sur les modes de gestion des hommes et des territoires, sur les aléas économiques, sur l'affaiblissement des capacités décisionnelles urbaines (ex. transferts de sièges), sur les configurations des réseaux de circulation, sur les fonctions de garnison.

Sur des composantes axiales (piedmont, plaine, Rhin) ou diffuses (semis des bourgs, industries) se sont imposés des systèmes polarisés — encore que dominés par Strasbourg dans le Bas-Rhin, davantage polycentriques dans le Haut-Rhin (*Gwiazdzinski*, 1989). Une dizaine de zones d'influence sous-régionale (avec des recouvrements et partages d'attraction, et assez peu de "marges") en donne la trame.

La dimension régionale transfrontalière de proximité, jusqu'aux années 70-80, ne fut guère apparente : systèmes de gestion des hommes et des territoires, conception et modalités d'aménagement et d'urbanisme distincts ont limité les concertations. Seules des attractivités commerciales et socioculturelles ont joué. Les implantations industrielles, les achats fonciers en Alsace, l'amplification des recours à la main d'œuvre alsacienne à compter des années 50 sont restés des expressions d'exploitation de "différentiels frontaliers" longtemps peu intégrés aux politiques d'aménagement.

L'Alsace a géré son armature urbaine dans un cadrage "hexagonal" et "autocentré" tout à la fois, jusqu'à ce qu'elle la considère comme un atout et un enjeu en région d' "interface active".

2. Bases économiques nouvelles

Durant les Trente Glorieuses et au-delà, des firmes nationales et surtout étrangères (notamment allemandes et suisses) ont créé une strate nouvelle d'établissements industriels. Beaucoup ont été des unités "fordistes". *J.-P. Martin et R. Kleinschmager* (1981) en ont relevé une focalisation modérée en région strasbourgeoise dans le Bas-Rhin, ainsi que sur Haguenau, Molsheim, Obernai, et sur de nombreux bourgs et petites villes ainsi revigorés ; dans le Haut-Rhin, l'essentiel a été fixé sur les foyers urbains majeurs ou intermédiaires évoluant en configurations multicommunales plus complexes, sur les zones portuaires alors créées, St Louis-Huningue accueillant surtout des extensions bâloises de proximité. Les dynamisations urbaines consécutives, au-delà de l'emploi offert et de l'impulsion résidentielle, sont toutefois inégales selon les degrés de technologie des unités de production et les besoins en services qu'elles induisent (cf. tableau 1). Actuellement, la transformation des systèmes productifs porte intérêt aux potentiels "extra-économiques" (*Veltz*, 1996), à la technologie, à l'innovation, à la logistique et aux réseaux. Cela infléchit les localisations et les structures des nouvelles unités et renforce l'impulsion donnée aux services.

Les bases économiques urbaines dépendent désormais plus directement des "profils" qualitatifs d'activités, des efficacités résiliaires et des appuis sur les centralités redéfinies. Les services à la production les plus "nobles" (conseil-assistance, R/D,

expertise...), adossés aux centralités de haut niveau (recherche, grands équipements nodaux...) entrent dans les processus (cumulatifs et "assurantiers") de métropolisation. C'est grâce à eux et à la palette de ses fonctions tertiaires publiques et privées, à son potentiel scientifique, technopolitain et d'accueil (bureaux, congrès, salons...), que Strasbourg est métropole, malgré une dimension assez modeste de commandement économique (sociétés régionales, nationales et étrangères). Par eux, Mulhouse effectue un rattrapage tertiaire, aidé de l'amélioration de son carrefour et des développements universitaires et de recherche orientés vers l'économie. Avec les "services opérationnels", ces deux villes fixent dans leur zone d'emploi 49,3 % et 19,1 % des actifs alsaciens des services aux entreprises. Bâle a surtout déployé en Sud Alsace des services opérationnels et de logistique, la "région technologique" du Mittlerer Oberrhein n'intervenant sur ces registres que faiblement en Alsace du Nord (*Nonn*, 1999).

Les services à la production sont aussi un des indicateurs du repositionnement des autres agglomérations (tableaux 1 et 2). Ainsi, Haguenau et Molsheim-Obernai y devancent Saverne et Sélestat dans le Bas-Rhin ; et Erstein et Brumath, inclus dans l'aire métropolisée strasbourgeoise, y trouvent de nouvelles bases. Dans le Haut-Rhin, Colmar obtient une bonne adaptation qualitative et quantitative, Thann-Cernay, Guebwiller et St Louis (de manière plus spécialisée) en fixant un niveau moindre. Ajoutons que le "technopole de Haute Alsace" (1985), assez "endogène" et en outre "multi-sites", s'est calé sur les centres de compétences et les entreprises de technologie avancée de ces villes et de Mulhouse (avec aussi Ribeauvillé et Rouffach).

Ces composantes de dynamique urbaine restent toutefois à apprécier en tenant compte d'effets de seuils ou de spécialité, comme à corrélérer aux centralités (même si,

pour la logistique des transports marchands, la localisation des grands établissements et des zones portuaires rhénanes intervient tout autant, ainsi que les disponibilités en terrains voisins des infrastructures de transport). Un tel travail reste à entreprendre.

3. Centralités contemporaines

Les centralités urbaines se sont recomposées : accroissement des mobilités individuelles ; transformations structurelles de certaines activités ; compétences ou initiatives accrues des collectivités ; essor des réseaux... Les contraintes antérieures de proximité et de hiérarchie sont devenues moins pesantes. Les approches plus "intégrées" en management public (*RITMA*, 2001), les actions sur la formation, la santé et l'action sociale, l'animation socioculturelle, le développement local, les dessertes et accessibilités, la diffusion technologique posent la *nouvelle contribution publique* aux centralités, adossées à des schémas de services, et tournées vers plus de cohérence, de coordination, de dynamiques de projet. Mais pour *plusieurs pôles de "bassins de vie"* où se nouent les cohésions et solidarités locales autour des équipements et services de base, et encouragés vers l'intercommunalité de proximité, force est de constater : a) des affaiblissements au profit des centres sous-régionaux ou supérieurs ; b) souvent, une inadéquation entre les intercommunalités choisies (77 en Alsace) et les polarisations réelles fonctionnelles (une quarantaine selon l'INSEE : *Chiffres pour l'Alsace* n°23,1992 et *Quantiles* n°61-62, 1999). Aux *centralités sous-régionales* est dévolu le "développement équilibré" de l'Alsace (projet *Alsace 2005*, 1994) via les lycées, les structures de santé, les relais culturels, les plates-formes technologiques... Contractuellement, les "villes-moyennes" (en Alsace, dès 7-8 000 hab.) sont incitées à

constituer des lieux d'intermédiation économique, sociale et territoriale, à animer des "pays" partageant des projets ou enjeux communs. Mais cette dynamique est encore inégalement avancée (tableau 3).

Les *attractivités urbaines reposant sur le secteur tertiaire privé* sont, elles, surtout sensibles aux écarts de dynamisme des territoires, aux niveaux de revenus des ménages (SGARE, 1998), aux intensités de flux centripètes et centrifuges, aux éloignements des grandes villes et aux accessibilités, aux atouts de développement local... Les niveaux commerciaux des centres locaux en témoignent (écarts entre "marges" et aires "intégrées", ou plus diversifiées, touristiques...) ; ceux des pôles sous-régionaux aussi, selon leur position pour la grande distribution ou le tourisme, les autres fonctions et les réaménagements de centre-ville. En revanche, professions de santé et d'action sociale enregistrent presque partout des gains sensibles (tableau 3).

Au total, en Alsace, les ajustements en cours sont inégalement avancés : dans l'articulation des services (publics, privés, entre eux) ; dans l'efficacité des intercommunalités ; du fait des stratégies urbaines trop personnalisées comme de ressources et charges trop peu mutualisées (Nonn, 1999 ; Reitel, 1999). Manque une "culture du lieu central" partagée par les acteurs qu'offrent mieux les régions rhénanes voisines (Reitel, 1997).

4. Vers une "région urbaine" ? Transfrontalière ?

Se dessine, au moins en plaine, une coalescence des "aires urbaines" (ZAU), si l'on y inclut les "communes multipolarisées" (INSEE : *Chiffres pour l'Alsace* n°2, 2001). Les faibles distances interurbaines et l'amélioration des réseaux de transports y

facilitent l'interpénétration des choix et des flux. L'offre en TER s'est amplifiée (*Chiffres pour l'Alsace* n°44, 2000). Mulhouse et Strasbourg s'engagent dans des projets de tram-trains... Cependant, entre "villes moyennes" hors axe central, ou entre Vosges et Rhin, certaines liaisons sont déficientes (échanges trop modestes ?) et le treillage demeure incomplet.

Les centralités de second ordre risquent-elles alors d'être remises en cause ? A certains égards seulement (cf. § 2 et 3). D'autant que de nets progrès résiliants associent plusieurs "villes moyennes" aux villes majeures, et celles-ci entre elles : enseignement post-bac (tableau 3) ; recherche et transfert technologique (cf. Biopôle, IUT-IUP de Colmar avec Strasbourg et Mulhouse, liens entre laboratoires ou écoles d'ingénieurs, CRITT et plates-formes technologiques, technopôle de Haute Alsace) ; réseaux culturels (Opéra et Ballet du Rhin, Agence culturelle d'Alsace, muséographie) ; tourisme, actions concertées du "réseau de villes Rhin Sud" (v. bibliogr.). Soit une meilleure participation des composantes de l'armature urbaine au développement régional.

C'est de même *par les réseaux* que s'effectuent *quelques articulations transfrontalières* du système urbain alsacien : *aux plus larges horizons* : internationalité des aéroports et leurs dessertes ; engagements en faveur des TGV "Est" et "Rhin-Rhône" connectés aux RTE européens ; et *à l'échelle eurorégionale* ("Eucor" entre les Universités du Rhin supérieur (1989) ou "Biovalley" entre laboratoires et entreprises sur les biotechnologies, Ecoles bi- ou trinationales d'ingénieurs ; rapprochements en matière de salons et congrès — cf. "EurocongrèsRhin" —, de promotion des musées — cf. Musées sans frontières —). Y participent des programmes d'infrastructures : ligne S-

Bahn (1997) entre Mulhouse, Bâle et Frick/Laufenburg ; deuxième pont sur le Rhin à hauteur de Strasbourg (en chantier) ; rénovation de la voie ferrée Mulhouse-Fribourg, ou extensions vers l'Alsace du Nord du tramway bi-mode de Karlsruhe (projets). Des réseaux économiques (entre chambres consulaires, clubs d'entrepreneurs — cf. entre Haguenau, Landau, Karlsruhe et Rastatt —) ou culturels (spectacles, expositions, universités populaires...) ont pris corps au sein des programmes Interreg de Pamina et de TriRhéna.

A l'échelle des proximités, naissent enfin des concertations d'aménagement-urbanisme : trames vertes, lieux logistiques, zones d'activités transfrontalières pour Wissembourg-Berg Zabern, Lauterbourg ou les Trois Frontières ; programmes locaux d'habitat (secteurs de Wissembourg et de la "Bande rhénane Nord"), concertations entre Strasbourg et Kehl ("quartier Etoile", "Jardin des Deux Rives", et nouveau schéma directeur de l'aire strasbourgeoise avec l'Ortenau = SCOT en préparation)...

Subsistent des difficultés : juridiques, administratives et techniques, socioculturelles (pratiques de gestion, pouvoirs, écarts de ressources, d'appréciation des enjeux et stratégies). Ainsi en va-t-il pour les trois métropoles du Rhin supérieur, entre les trois villes majeures d'Alsace (*Reitel*, 1999 ; *Reitel et Zander*, 1999) et pour les "villes moyennes", selon leur position au regard des aires métropolisées (au contact direct, aux marges, ou en position intermédiaire écartelée).

Conclusion

Rapprochements, expérimentations, mises en réseaux, démarches intégrées invitent à reconsidérer l'examen de l'organisation urbaine régionale, prise "entre deux

logiques contradictoires"... "d'essence économique" et "d'essence sociale", et mêlant le fonctionnel, le relationnel, les charges d'identité et les volontés politiques (Racine, in : *Commerçon*, 1999). Tous ces volets sont en mutations, invitant à un réexamen géographique du système alsacien.

Henri NONN

Professeur Honoraire - Université Louis Pasteur, Strasbourg

Annexes : Tableaux

1. Base économique des aires urbaines (ZAU) alsaciennes selon les emplois en 1990

(source INSEE, à la demande de l'auteur).

ZAU	serv. techniques (1)	activité de conseil (2)	banque-assur.	transp. - logistique	activ. indust. hte technol. (3)	autres activ. de produc. et serv.
Strasbourg	3330	3840	11060	10530	6670	197730
Mulhouse	1270	1390	2850	3460	3875	94260
Colmar	260	720	1195	840	1165	45145
Haguenau	90	170	420	255	615	18790
Molsheim + Obernai	30	110	250	290	1080	11790
Saverne	25	115	175	255	735	7450
Sélestat	25	100	250	205	20	8700
Saint-Louis	65	85	390	1240	2100	16485
Guebwiller	70	80	200	80	665	8675
Thann-Cernay	35	130	230	230	1080	10235
Total des ZAU	5200	6740	17020	17385	18005	419260

(1) Cabinets d'études techniques, économiques et sociologiques, d'informatique et d'organisation.

(2) Conseil en information, document, juridique + expertise comptable et financière, en publicité.

(3) Détail des rubriques utilisées : v. INSEE Alsace, 1991, *L'Alsace industrielle*, p. 144.

2. Emplois salariés tertiaires privés (UNEDIC, 1997). Evolution 1989-1997 (en %)

ZAU	serv. aux entreprises et immobiliers		transport et communication		commerce et répar. + hotell. restaur.		activités financières	
	1997	évol. %	1997	évol. %	1997	évol. %	1997	évol. %
Strasbourg	33100	+13,5	9035	+28,5	45964	-1,2	10279	0,0
Mulhouse	12350	+23,1	3540	+17,0	19305	+4,0	2536	-2,6
Colmar	5100	+42,3	960	+18,3	9169	+2,0	783	-13,5
Haguenau	3650	+159,0	460	+108,9	4317	-3,0	267	-24,5
Molsheim + Obernai	1455	+29,6	295	+29,6	2586	+31,3	150	-8,5
Saverne	570	+103,2	125	+20,2	1132	+3,3	114	-45,4
Sélestat	1000	+38,3	235	+45,0	2193	+15,2	163	-29,4
Saint-Louis	1025	+60,1	1064	+10,5	4139	+20,6	304	-17,1
Guebwiller	610	+84,6	105	+73,3	1297	+9,8	135	-7,6
Thann-Cernay	870	+60,2	290	+23,3	1804	+4,0	167	-26,4
Total Alsace	64930	+43,2	20620	+25,9	113506	+4,7	16721	-4,3

Source INSEE : exploitation à la demande de l'auteur.

**3. Eléments de centralité : a) emplois salariés UNEDIC 1997 et évolution 1989-97 (%)
b) autres indicateurs**

Unités urbaines	santé et action sociale		commerce et réparation		Nb étud. post-bac (1) 1994	Intercommunalité	
	1997	évol. %	1997	évol. %		de proximité (2)	sous-régionale / projet de pays (3)
Strasbourg**	14108	+30,9	28417	-9,7	50670	comm. urb.	
Mulhouse*	6316	+41,7	15319	+0,3	6550	C.A (restreinte)	Pays de Mulhouse (à l'étude)
Colmar**	2888	+28,6	6867	-4,4	1685	C.C (amorcée et restreinte)	Grand pays de Colmar (engagé)
Haguenau*	918	+23,5	3679	-9,1	350	amorcé C.V avec Bischwiller	Alsace du Nord (amorcé)
Saint-Louis	447	+10,7	2046	+14,0	340	district	St-Louis-Trois Frontières (engagé)
Thann*-Cernay	893	+17,2	1454	+2,1	50	2 C.C (distinctes)	Thur-Doller (engagé)
Guebwiller*	555	+64,7	904	0,0	290	district	Rhin-Vignoble-GdBallon (à l'étude)
Sélestat*	279	+16,7	1931	+13,2	630	C.C	Alsace centrale (agrée - constaté)
Saverne*	342	+33,1	827	-10,2	150	C.C	Région de Saverne (à l'étude)
Molsheim*-Obernai	156	+0,7	977	-34,4	105	C.C	Bruche-Mossig-Piemont (à l'étude)
Wissembourg*	144	+34,6	405	-10,0	-	C.C	Alsace du Nord (amorcé, v. Haguenau)
Altkirch*	211	+16,6	654	+1,6	60	district (restreint)	Sundgau (agrée - constaté)
x Niederbronn	230	+109,0	390	-9,5	-	C.C (restreinte)	
x Bischwiller	552	+38,7	377	-18,2	-	C.V avec Haguenau	
x Schirmeck	366	+39,2	348	+4,5	-	C.C	
x Munster	2527	-12,3	748	+55,2	-	C.C	PNR des Ballons
x St Amarin	216	+40,2	225	+27,2	-	C.C	PNR des Ballons
o Erstein	95		1986	+70,3	-	C.C	
o Brumath	75		427	+15,1	-	C.C	
o Benfeld	112		361	+12,8	-	C.C	
o Kaysersberg	376	-2,3	204	-25,5	-	C.C	
o Ensisheim	50		272	+9,2	-		

** Préfecture ; * Sous-préfecture ; x ville industrielle ; o inclusion dans l'aire d'influence d'une grande ville.

(1) Total des étudiants d'Universités et Ecoles, des IUT, de l'IUFM d'Alsace, des sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles ; manquent ceux qui relèvent d'autres ministères que du MEN.

(2) et (3) Etat au 1^{er} semestre 2001 (C.C = communauté de communes ; C.V = contrat de ville).

Bibliographie

- ADEUS et alii. 2000. *Lire et construire l'espace du Rhin supérieur*. Strasbourg, La Nuée Bleue.
- Badariotti D. 1999. *Les villes moyennes alsaciennes, de la maille au réseau*. In : Commerçon et alii, voir *infra*, 69-116.
- Chassignet D. 1995. La dynamique urbaine transfrontalière. In : *Actes du stage Avenir et territoires*. Acad. Strasbourg - INSEE-Alsace, multigr., 21-34.
- Commerçon N. et alii. 1999. *Villes de transition*. Anthropos, 1-221. (art. de D. Badariotti et conclusion de J.-B. Racine).
- Conférence franco-germano-suisse 2001. *Pour un avenir commun de l'espace Rhin Supérieur, livre blanc*. 1-46.
- Conseil Régional d'Alsace. 1994. *Le projet Alsace 2005*. multigr., 1-205 ; et : 1997. *Alsace : l'organisation urbaine et territoriale, concepts et état des lieux*. Rapport, 1-54 +17 cartes.
- Gwiazdzinski L. 1989. *Une première approche de l'organisation interurbaine d'un espace transfrontalier : le fossé rhénan*. Mém. géogr. Univ. L. Pasteur, multigr. 1-230.
- Juillard E. 1968. *L'Europe rhénane*. Colin, 1-293 ; 1977. *Atlas géographique de l'Alsace et de la Lorraine*. Flammarion, 1-287 + cartes.
- Martin J.-P. et Kleinschmager R. 1981. Recherches sur l'Alsace dans la stratégie des firmes industrielles ; les créations d'établissements 1954-1978. *Revue Géographique de l'Est XXI*, 81-111.

Nonn H. 1986. *Toute l'Alsace : les villes et les campagnes*. Ed. Mars et Mercure, Colmar-Wettolsheim, 1-139 ; et : 1999. *Villes et aménagement régional en Alsace*. Doc. Française, 1-246.

Reitel B. 1997. *Esquisse d'une armature urbaine pour l'Alsace et le Rhin supérieur : vers un nouvel équilibre des territoires ?* Rapport au Conseil Régional d'Alsace. multigr, 1-45 ; voir aussi 1999 : *Regio basiliensis* n°40/1. Stratégies urbaines et dimension territoriale : le cas des 3 principaux pôles urbains d'Alsace, 17-24 ; et Reitel B. et Zander-Cayetanot P. 1998. Les stratégies d'aménagement des principales municipalités d'un espace transfrontalier, le Rhin supérieur. *Hommes et Terres du Nord*, n°21, 25-33.

Réseau de villes Rhin Sud. 2001. *Actes des rencontres du 18.11.2000*.

Ritma. 2001. *Regards croisés sur les territoires de marge(s)*. Pr. Univ. Strasbourg, 1-239.

Rocheffort M. 1960. *L'organisation urbaine de l'Alsace*. Paris, Les Belles Lettres, 1-364.

Schwab R. 1980. *De la cellule rurale à la région. L'Alsace 1825-1960*. Ophrys, 1-518.

Sgare-Alsace. 1998. (Préf. de Région). *Les forces et fragilités socio-économiques des territoires alsaciens entre 1990 et 1996*. multigr 1-8 + cartes.

Veltz P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires*. PUF, 1-262.

Revue : INSEE Alsace : *Chiffres pour l'Alsace et Quantiles ; Regio basiliensis* et *Revue Géographique de l'Est ; Entre Rhône et Rhin*.