

Contribution* à la réflexion de l'APR, 5 Novembre 2003	
Recompositions territoriales en Alsace	M. Henri Nonn (ULP, Strasbourg)

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

Un travail d'analyse a été effectué au deuxième trimestre 2002 sur de productions en région émanant d'acteurs publics et de chercheurs, relatives à l'établissement de diagnostics et de projets territoriaux. Transmis au PUCA (Min. Equipement) et au réseau des PREDAT en juin 2003, il a fait l'objet d'un exposé- débat dont il est ici rendu compte.

Les documents étudiés ont été les suivants :

- Actes de la Table Ronde du Conseil Economique et Social d'Alsace (CESA) du 11.06.2001 « Quels Pays demain ? »
- « Atlas de Pays » publiés au cours de 2002 (Préfecture de Région et Conseil Régional d'Alsace)
- Développements relatifs aux « Pays » dans le Rapport d'Orientation sur l'aménagement du territoire du Conseil Régional d'Alsace paru en Juin 2002
- Publications d'ouvrages et articles de géographes régionaux (1999-2001) : H.Nonn, D.Badariotti, B.Reitel et P.Zander, concernant l'organisation urbaine régionale et rhénane
- Actes de la Journée d'étude APR / CRESAT / RECITS, tenue à Mulhouse en juin 2002
- Esquisse de Livre Blanc de l'agglomération transfrontalière de Strasbourg- Ortenau (2001)
- Concept de développement durable et projets- clés pour l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) : rapport final, octobre 2001
- 1) « Le Grand Est » Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux inter- régionaux (MIAT), publié par la Documentation Française en 2002

Il n'est présenté ici, de manière synthétique mais lacunaire, que ce qui porte que sur l'Alsace. Avec la conscience que, *au long de 2003, des compléments ont été réalisés* : D'autres Atlas ont été constitués ; d'autres documents ont affiné les approches (cf. travaux de l'AURM, de l'ADEUS / SCOTERS, Livre Blanc transfrontalier Strasbourg- Ortenau, ETD pour le Conseil régional des territoires d'Alsace, productions de la démarche « Des Hommes et des Territoires » du Conseil Général du Bas-Rhin, Cartes de « pays » ou intercommunales.. *Il ne s'agit donc ici que d'un rapport d'étape*, où l'on privilégie deux points de vue : *les éléments de diagnostics* et les orientations principales de *projets*.

LES DIAGNOSTICS DANS LA DÉMARCHE DES « PAYS »

1. Fondements des cohérences territoriales.

Trois « donnes » géographiques ressortent , séparément ou cumulativement. 1) la solidarité Vosges – Piedmont, qui résiste à l'effet d'attractivité des composantes en « région urbaine » des territoires de la Plaine. 2) les rapports villes- campagnes tissés de longue date au niveau des « villes moyennes » dotées de centralités actives sur leur « Umland » -même si celles-ci évoluent et se recomposent sur des bases modifiées d'intermédiation économique, socio-culturelle et de gestion /animation territoriale. 3) la nécessité de se structurer pour les aires « d'entre- deux » (en situations intermédiaires) ou de « marge ». S' y ajoutent des volontés de réactivité aux « pressions » des polarisations, aujourd'hui renforcées, sur les grandes agglomérations de Strasbourg, de Mulhouse et de Bâle (ne serait-ce que pour mieux en maîtriser les étalements ou desserments).

S'y adjoignent les perceptions partagées des mutations socio- économiques qui agissent sur les bases du développement territorial : les ressources humaines et d'emploi ; les problèmes socio- démographiques ou sociaux, économiques du présent ; les conditions modifiées des dessertes et connexités ; les dépendances accrues de conditions exogènes ou résiliaires.

Souvent, des initiatives fédérantes ont facilité l'émergence de cohérences territoriales plus amples que les anciens « pays » ou « pays d'accueil touristique » des années 60-70, que les intercommunalités de base relancées après 1981-1995 : associations de développement (cf. CAIRE /ADEAN, ou APERS), d'aménagement- développement (ADAC) ; démarches de révision des SDAU..D'où des rapprochements de structures intercommunales, des réflexions sur les échelles pertinentes de position des problèmes selon leur nature.

2. Faiblesses ou lacunes de diagnostics

Quelques traits retenus méritent précisions ou compléments.

Au sein de chaque périmètre de « pays » des Atlas, les cartes et statistiques signalent visuellement des diversités sensibles qui pourtant sont peu analysées au regard des cohérences à renforcer : rapports entre petites entités physiques, reflétées en outre dans les systèmes agricoles , les caractères écologiques et paysagers ; répartitions plus ou moins contrastées des traits démographiques (structures d'âge, dynamisme de renouvellement, CSP, densités, taux et nature d'activité, chômages (d'ensemble ou spécifiés) ; distribution des composantes de bases économiques locales avec fragilités ou dynamismes variables. .Bref, il s'y trouve des spécificités de « bassins de vie » dont l'assemblage en « pays » doit être considéré aussi comme fondateur, en fonction de leurs articulations, leurs complémentarités ou interdépendances déjà réelles ou émergentes.

Il semble par ailleurs utile de préciser divers aspects des cohérences fonctionnelles: centralités urbaines, polarités économiques, éléments d'ancrage de vie sociale et relationnelle au sens large, -qu'il y aurait lieu de considérer au regard des représentations qu'en ont les habitants. Ainsi, dans le « pays de Thann- Cernay », la ZAU (aire urbaine) fixe 49 % de la population et 51,2 % des emplois (pour Colmar 60 et 61,5 %...), tandis que celle de Sélestat n'en localise que 16,7 % et 22,9 % (pour Altkirch 13 et 16,4 %..). Certains Pays subissent pour l'emploi de fortes polarisations externes exercées sur tout (Sundgau) ou partie (Bruche- Mossig- Piémont) de leur territoire.Etc..Or, plus les césures internes ou les écartèlements sont notables, plus délicats seront à obtenir les objectifs partagés.

Des éléments de « fragilité sociale » sont à prendre en compte pour apprécier les stabilités des cohérences : parmi eux, les écarts entre qualifications des actifs et profils des emplois présents, les taux de « renouvellements » intercensitaires des populations, mis en rapport par exemple avec les disponibilités en logements locatifs (social ou non), la nature des associations tissant du « lien social », voire l'importance des ménages « bi-actifs » aux horizons de travail éclatés...Il en va de même des vecteurs « d'identité territoriale» , certes

portés par les élus, mais souvent aussi par d'autres acteurs de la société civile : d'où les rôles des Conseils de Développement, de leurs Commissions ou Ateliers.

Au plan méthodologique, il apparaît utile de s'entendre sur les notions complexes mais essentielles telles que : métropolisation (processus et effets territorialisés), centralités et fonctions urbaines, éléments endogènes et exogènes ; de poser d'emblée les articulations d'échelles, en interne et avec les « environnements » dans lesquels s'inscrivent les Pays.

LES SYSTEMES URBAINS DES AGGLOMERATIONS MAJEURES EN DIAGNOSTICS

Pour les aires urbaines de Strasbourg , de Mulhouse et celle des Trois Frontières, les logiques les plus prégnantes sont dominées par les aspects de l'urbanisation en forte progression, par le jeu de juxtaposition- association de fonctions urbaines, allant des niveaux locaux aux rôles inter- régionaux, transfrontaliers, ou plus amples encore, par la place de l'urbanisme à composantes de planification spatiale et de développement socio- économique, par la complexité des modes de gouvernance...

Ces approches sont effectivement présentes dans les documents émanant de l'ADEUS et du Syndicat mixte pour le SCOTERS (Strasbourg), de l'AURM et de l'ATB (Sud Alsace); encore que de façon inégale et avec des angles différemment privilégiés qui ne peuvent être ici détaillés.

Les systèmes « fonctionnels » recouvrent deux volets : les différentes fonctions urbaines (présence, niveaux, articulations) et l'organisation fonctionnelle de l'agglomération (habitat, activités, équipements et réseaux, flux et déplacements, gestion du foncier...), en interdépendance de dynamique et de réseaux. Pour l'ATB et pour le SCOTERS, les fonctions métropolitaines et régionales sont sous-jacentes, mais non analysées puisque les documents axent les diagnostics l'organisation spatialisée des agglomérations –y compris en transfrontalier-. L'accent est donc mis sur : les pôles- relais de centralité, les maillages de circulation, les péri-urbanisations résidentielles et diffusions d'activités, les mouvements pendulaires... Dans les deux cas, le paradigme centre- périphérie éclaire les analyses et pose la question des meilleurs équilibres et des meilleures structurations. Avec un approfondissement, en 2001, plus affiné dans le rapport ATB, le dossier préparatoire du SCOTERS s'en tenant davantage aux observations et tendances générales –v. compléments attendus du Diagnostic préalable et Elaboration du PADD produits en octobre 2002 et juin 2003.

Pour Strasbourg- Ortenau, l'accent est mis sur les répartitions et dynamiques démographiques (soldes naturels et migratoires), et sur les points de structuration (semis des pôles de services relais) ainsi que sur les dispositifs des réseaux de circulation, comme sur les écarts de prix fonciers. Toutefois, manquent, dans les diagnostics sur les périphéries, des analyses affinées par secteurs géographiques ou « quadrants » : or, leurs modalités sont à distinguer selon que l'on considère les segments Strasbourg- Molsheim /Obernai, Strasbourg- Kochersberg ou Collines de Brumath, Strasbourg –Ried du Nord ou de Gerstheim- Rhinau. Les articulations de périphéries à périphéries ne sont pas non plus abordées.

Des conditions de gouvernance sont relevées surtout sous l'angle institutionnel. Les positionnements transfrontaliers l'imposent, compte tenu des différences de configuration, de compétences attribuées, de moyens, de « culture administrative » notamment sur les conceptions de l'aménagement et de la planification urbaine. Sur ce même registre des institutions, l'écart entre la forte intégration intercommunale de la Communauté urbaine et les modestes (en taille et en moyens) intercommunalités des périphéries n'est pas analysé, face à des problèmes communs de charges et de coûts de centralité, de mobilités accrues, d'environnement à sauvegarder, d'élargissement des pressions foncières..

Se profilent également, en 2001-2002, la question des coordinations entre logiques d'agglomérations et objectifs des SCOT, pour les aires strasbourgeoise, mulhousienne et bâloise (sur les Trois Frontières) –sans parler, pour la première, du projet d'Eurodistrict..

Les systèmes socio-spatiaux ressortent peu dans les diagnostics. C'est un peu abstraitement que sont indiqués : les différences de densité et de formes de peuplement, de répartitions et de niveaux de services, de facilité de desserte, de disponibilités foncières et immobilières, entrant dans les assises du « vivre ensemble » et des solidarités. Les aggravations des phénomènes de ségrégation comme de sécession résidentielle, les impacts sur les rapports sociaux des mutations fonctionnelles d'organisation urbaine, les « représentations » qui en découlent ne sont pas introduits comme composantes du système urbain territorialisé pris dans sa globalité. Sur ce même registre, on voit peu les rôles des acteurs privés (logement, services, champ social..). Et utile serait l'état des lieux des solidarités d'agglomération (fiscalité, action sociale et en matière de logement social, par ex.).

TRAVAUX DE CHERCHEURS UNIVERSITAIRES SUR LES ELEMENTS STRUCTURANTS DES TERRITOIRES

On en fait état ici pour ce qu'ils apportent en éclairages complémentaires ou en indications conceptuelles et méthodologiques. Le rapport remis au PUCA-PREDAT en donne la bibliographie.

A propos de l'organisation urbaine régionale

Proposons deux ou trois familles de contributions.

L'une d'elles (H.Nonn, 1999), cerne les dynamiques métropolitaines – vues comme processus de développement, puis comme transcriptions spatiales et sociales – à l'œuvre en Alsace, en caractérisant leurs composantes pour les agglomérations de Strasbourg, Karlsruhe, Mulhouse et Bâle, ainsi que leurs effets sur le repositionnement de villes désormais incluses dans leurs aires métropolisées ou leur servant de relais. Ce qui induit le besoin d'une approche renouvelée de leurs fonctions et centralités. Elle est complétée par l'essai de caractérisation (B.Reitel, 1999, id et P.Zander, 1998) des stratégies urbaines avec leurs implications territoriales pour les villes majeures alsaciennes et du Rhin supérieur.

Une autre famille de publications cerne les rôles des « villes moyennes » affermissant ou ayant à infléchir leurs fonctions « d'intermédiation » (économique, sociale, territoriale) ou /et leurs fonctions « spécifiques » (culture, logistique, porte de PNR...). V.D.Badariotti, 1999, et H.Nonn, 1999 et 2002. Pour l'heure, ces apports sont plus « signalétiques » qu'approfondis ; mais, traités avec plus de moyens, ils ouvrent des pistes dont l'examen est indispensable : affinements qualitatifs, efficacités résilientes, étude des effets de seuils..

Dans leur ensemble, ces travaux amorcent une lecture renouvelée du système urbain régional : globalement, une « sortie » du schéma d'armature hiérarchisée des années 1960-70 ; un polycentrisme se marquant mieux aux niveaux des villes majeures et des villes moyennes en plaine, alors que des dispositifs plus « centrés » sur des villes moyennes se révèlent utiles aux marges de celle-ci.

D'autres pistes méritent investigations : vitalité ou dévitalisations des petites villes et bourgs-centres ; caractérisation des problèmes sociaux urbains ; solidarités et gouvernance au sein des aires urbaines et selon leur taille...

Structuration territoriale par les transports

La Journée d'étude organisée à Mulhouse en Juin 2002 (v. Actes) concerne cette thématique pour le Haut-Rhin, en fonction des systèmes routiers et de transports, d'une part, et fournit des éléments relatifs à la topologie et à la gestion des trafics à l'échelle régionale d'autre part.

Sur « le Haut-rhin routier », la substance vient d'une étude pour le PREDIT (Min. des Transports) réalisée par MM. Bureth, Cohen, Jaeger et Woessner. On y relève la grande utilité de distinguer « accessibilité » et « connexité » des lieux (cette dernière rendant compte des degrés d'attractivité économique, des mobilités des acteurs « à forte valeur ajoutée », des maillages armant le système spatial). On y pose l'importance des « synapses » (portes ouvertes) transfrontalières et plurimodales dans les dynamiques territoriales (f. gradations en isodistances, angles morts...). Sur 20 ans, sont signalés les progrès d'accessibilité (Bassin potassique par ex.), les modifications du maillage historique par de nouvelles connexités, l'addition frontière + logistique sur les synapses majeures, ainsi que les évolutions de ces divers éléments pour les diffusions résidentielles comme d'établissements, ou des professions et entreprises des transports.

A l'échelle de l'Alsace, B.Reitel a dressé un diagnostic fondé sur l'observation des traits topologiques (liens entre les lieux) des réseaux ferroviaires et routiers majeurs, et , secondairement, de leurs capacités, soulignant que les dispositifs sont plus complexes et plus lacunaires qu'on ne les présente généralement : l'usage simplificateur des notions d'axes masque des ambiguïtés, des entrecroisements, des concurrences et des césures ou insuffisances. Les difficultés de gestion des trafics tiennent à certaines faiblesses des nœuds principaux, au mélange des divers types de flux, aux absences de réseaux circum-urbains externes, aux questions de coordination de part et d'autre des frontières, et aux déficits de complémentarités intermodales jusqu'ici.

Ce qui « interpelle » des volontés politiques multiniveaux dans la durée, appelle des mises en relations avec les objectifs de formes urbaines, de polycentrisme et de répartitions plus équilibrées des hommes et des activités – spécialement celles qui dépendent des échanges.

DES DIAGNOSTICS AUX PROJETS

Réalisé fin 2002, le dossier ici synthétisé a été constitué avant que les projets de Pays, d'Agglomérations ou régionaux n'aient pris leur consistance actuelle. Depuis, plusieurs Conseils de développement ont été mis en place ; des Chartes intercommunales ou de Pays s'étoffent ; les SCOT sont en préparation, avec des PADD en cours de rédaction. Et les démarches territoriales des Conseils Régional et Départementaux se sont développées. Néanmoins, il était déjà possible de distinguer deux catégories de projets, selon leurs dominantes d'orientation.

L'orientation sur le développement socio- économique – où la planification spatiale serait plutôt une transcription dérivée, sauf pour les aspects environnementaux et durables – paraît prévaloir dans les chartes de Pays. On y met en exergue un souci d'adéquation entre emploi et formation professionnelle, d'organisation en intercommunalité des zones d'activités, de développement touristique, d'ingénierie du développement local (agents, informations, réseaux), ainsi que les questions relatives à la santé et à la gestion sociale, ou encore aux patrimoines. L'organisation spatiale de l'habitat est plutôt posée à travers des PLH et des OPAH, ou en termes de qualité du cadre de vie. Il reste donc à voir quelles explicitations et objectifs – et avec quels moyens- en seront formulés.

L'orientation privilégiant l'organisation spatiale, maîtrisée par l'urbanisme et les transports collectifs, structurée par des articulations de centralité et de services, est surtout le fait des grandes agglomérations. On y rattache des préoccupations de « renouvellement urbain » pour les tissus anciens, le souci de répartitions plus coordonnées des activités économiques, ainsi que de développement durable (coulées vertes, protections contre les risques et nuisances..). Bref, la recherche de cohérence d'agglomération. L'affichage de la maîtrise de la péri-urbanisation y est annoncé, globalement calé sur la continuité urbaine. Sur l'ensemble de ce registre, le rapport ATB est plus avancé et détaillé que pour l'aire strasbourgeoise.

L'interpénétration de ces deux dominantes de projet paraît devoir dépendre: de la « puissance » et des compétences détenues des organisations porteuses et des équipes qui leur fournissent les assises techniques ; des démarches « territoriales globales » des Conseils régional et départementaux (incitatrices, coordinatrices, régulatrices..) adossées aux Schémas de services, aux rapports d'orientation pléniers, et à des Ateliers territoriaux ; des rapprochements entre instances, y compris les services déconcentrés de l'Etat en région. Restent à combiner plus étroitement les approches sectorielles et transversales, à dégager, au delà des déclarations d'intention, aux synergies et stratégies, validées par des gouvernances à même de les porter dans la durée. Fin 2002, ces démarches émergent, quoique inégalement. Subsistent encore des imprécisions ou glissement sémantiques dans les termes employés pour les concepts- clés, des flous sur les rapports entre logiques d'acteurs « territorialisées », sur les dimensions sociales concernées par les projets.. La moisson 2003-2004 remédiera, on l'espère, à ces fragilités.

UN PEU DE PROSPECTIVE « GRAND EST »

La « MIIAT » Grand Est a pris le relais d'un « Chantier ». Son rapport affine, actualise et pose des diagnostics, des enjeux et des propositions. Examinons cela pour l'Alsace.

Des diagnostics confirmés ou à compléter

Le rôle de « porte(s) » que tient le Grand Est entre Dorsale ouest-européenne et grands foyers métropolitains de Paris et Lyon fait évoluer cet ensemble du statut de « périphérie » vers celui « d'interface », participante des localisations d'importants investissements économiques, des grands systèmes logistiques de transports. L'élargissement géographique des programmes « Interreg » du transfrontalier à l'euro- régional ou au trans- national souligne aussi le besoin d'horizons amples. Se maintiennent toutefois des faiblesses : persistance « d'effets de pompe » exercés par ces environnements forts (décision, recherche, cadres supérieurs...) ; fragilité économique d'une dominante d'emplois de production et « sous dépendance » ; multiplicité des « interlocuteurs politiques et administratifs ». Ces traits partagés, avec aussi le point commun souligné par le Rapport : « la culture de l'effort et de l'adversité », valent amplement pour l'Alsace, tout comme les dynamiques oeuvrant aux adaptations /conversions dans les industries, aux améliorations des systèmes de transports, aux transferts technologiques, aux actions sur l'environnement, et en faveur des tourisms, qui tendent à « requalifier » le Grand Est.

Pour autant, il est reconnu dans cet ouvrage des spécificités alsaciennes aux plans des structures et évolutions démographiques, des bases économiques et de l'organisation régionale imbriquant axes (méridiens) et pôles de développement concernant la majeure partie du territoire régional.

Sans entrer dans le détail des indications qui aident au diagnostic, les analyses omettent quelques éléments. Ainsi en va t'il de l'histoire des phases industrielles, pour comprendre les géographies du peuplement, des CSP et des statuts, des mentalités, des structures d'habitat...et des situations actuelles de contrastes à courtes distances de conditions d'emploi, de bases économiques en évolution plus ou moins porteuse. Les mutations concernant l'emploi féminin ou la bi-activité dans les ménages, les mobilités, les distorsions entre qualifications et offres de travail localement, les évolutions divergentes « intra- branches » d'activités de production (produits, technologie, marchés), les développements de filières , de SPL et de réseaux de compétences, la sous- ou la co-traitance sont absents du diagnostic actualisé, tout comme la saisie de ce qui « fonctionne » au plan économique dans une configuration Grand Est au moins partielle. Ce qui serait aussi à examiner à propos des activités du tertiaire supérieur.

Enjeux, objectifs, projets

Les axes prioritaires retenus sont les suivants : 1) valoriser- « positiver » les rôles de « portes » et les dynamiques euro-régionales (mais alors voir si ce peut être davantage en com

plémentarité qu'en concurrence) ; 2) assurer une cohérence et une organisation plus partagée des interventions publiques ; 3) mieux mobiliser sur les qualifications des personnes et des territoires ; 4) renforcer dans le Grand Est les fonctions stratégiques (tertiaires et industrielles) et amplifier les réseaux économiques, scientifiques, culturels, institutionnels et transfrontaliers ; 5) promouvoir une « image renouvelée » de l'ensemble auprès des voisins (et, ajouterons-nous, des autres régions françaises).

De ces choix découlent des projets. 1) « articuler » et « ouvrir », par les transports, à la fois éléments d'ossature, d'appui à l'économie et aux échanges humains (mais le rapport n'y évoque pas les politiques européennes relatives aux « freeways », aux grands corridors de circulation et à l'intermodalité), ni l'intérêt d'associer activités de transports et secteurs d'activités pouvant être concernés (mécanique, automobile, plasturgie, informatique) ; 2) consolider l'ensemble « formation supérieure, recherche, transfert technologique » et promouvoir des technologies-clés (dire comment y impliquer mieux les fonctions recherche et R /D des entreprises et les organismes de formation professionnelle privés) ; 3) mettre en place des dispositifs d'appui, tels que des fonds pour les initiatives régionales de développement (nouveaux ? et /ou soutiens à des démarches existantes telles que CRITT, réseaux de villes ?) ; 4) susciter un projet de « cœur vert » adossé aux ressources naturelles, aux PNR, aux patrimoines ; 5) développer les aires urbaines transfrontalières, où s'établiraient de fortes synergies de fonctions tertiaires supérieures (préciser alors, compte tenu de la part des acteurs privés sur ces registres, comment y aborder les rapports de forces ou de concurrence..)

Autant de projets auxquels souscrire –après compléments- , sur lesquels restent à définir les stratégies pour les mener à bien, à « monter » les gouvernances articulant initiatives, logiques d'acteurs et modes de décision. De fait, l'Alsace a des engagements dans une dynamique Grand Est sans doute plus notables que ce que l'on en connaît de l'extérieur : Massif vosgien, ou TGV...

H.NONN

