

CONTRIBUTION À LA COMMUNICATION AU SEIN DE L'APR

COMPTE RENDU DU STAMMTISCH SCIENTIFIQUE
VERS UNE GESTION ÉCONOME DE L'ESPACE DANS LE RHIN SUPÉRIEUR ?
LE 17 FÉVRIER 2010 À STRASBOURG

Antoine Danet
mailto: antoinedanet@hotmail.fr

Intervenante: P. Zander, géographe enseignante-chercheur, Laboratoire Systèmes Géographiques Complexes

Modérateur: R. Woessner, administrateur de l'APR, maître de conférences en Géographie, Université de Strasbourg ; chercheur associé au BETA et au CRESAT.

Ce mercredi 17 février, le sixième stammtisch du cycle périurbanisation a été animé par P. Zander, qui présentait une étude de la DFIU (Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung) à laquelle elle a participé en 2008. Par une analyse des représentations et des actions de maires sur la question du foncier, l'étude tente de saisir les points d'inflexion pour arriver à une gestion économe de l'espace, à la fois dans le Bas Rhin et dans le Bade Württemberg.

Contexte de l'étude : cadrage et objectifs

P. Zander a d'abord tenu à rappeler ce que désigne précisément le « foncier » : c'est l'appropriation du sol, l'usage qui en est fait. Or ce sont les maires qui sont confrontés directement à cette question. Et si l'étude a choisit de se tourner vers les maires de petites et moyennes communes, c'est parce que la consommation d'espace s'effectue majoritairement sur ces territoires.

Les contextes restent cependant différents entre le Bas Rhin et le Bade Wurtemberg : avec 300 habitants par km² et une consommation d'espace de 10 hectares par jour dans le Land, la densité badoise et l'urbanisation croissante ont créé de fait une obligation de gérer le foncier. Ces caractéristiques locales, associées aux sensibilités politiques aiguës de certains problèmes, comme la dépollution des terrains, la stérilisation des terres agricoles ou la reconversion des friches industrielles, a même mené à une demande politique de cette étude commune au Rhin Supérieur. Dans le Bas-Rhin, la consommation d'espace, 3 hectares par jour environ, et la densité, 219 habitants par km², sont certes moins fortes, mais le problème reste le même.

L'étude a été réalisée auprès de 500 communes du Haut Rhin et 150 dans le pays de Bade, en soumettant aux maires un questionnaire sur leur appréhension et leur gestion de la question foncière.

Des résultats très instructifs

En raison de certains contrastes entre les résultats dans le Bas Rhin et dans le Bade Württemberg, qui s'expliquent par des structures géographiques et politiques différentes, les données respectives récoltées dans ces deux territoires ont été présentées séparément.

Côté allemand, le problème de l'étalement urbain semble bien perçu par les élus, mais ils escomptent une réduction, plus ou moins naturelle, du phénomène. Les premiers facteurs d'utilisation du sol mentionnés sont l'implantation d'entreprises et le développement économique, le logement n'arrivant qu'en quatrième position et les choix de vies individuels représentant une part quasi nulle. Pourtant, les premières mesures envisagées concernent le logement, et non l'activité économique. Cette dernière serait ainsi épargnée de toute mesure limitant la consommation d'espace, comme si elle bénéficiait d'une dérogation par sa place de choix dans les priorités municipales. Les impacts de la consommation d'espace sont surtout ressentis sur les terrains agricoles et sur les paysages.

Pour ce qui est des actions réalisées ou en projet, la réduction de la taille des terrains offerts et le comblement des dents creuses arrivent au premier rang : ces mesures représentent une adaptation des pratiques actuelles, des ajustements à la marge, mais aucunement un changement de modèle dans la gestion du foncier. Il semblerait que la gestion communale fonctionne toujours sur le même référentiel, celui d'un étalement urbain irréversible. Pour les moyens d'action, ce sont avant tout des subventions et des moyens financiers plus

importants qui sont réclamés, alors que les instruments de planification intercommunale arrivent en derniers. Pour faire évoluer ces comportements, il semblerait que le paysage et la nature soient de bonnes entrées. En raison d'un fort attachement au patrimoine naturel, consubstantiel au territoire, les maires sont prêts à agir pour sauvegarder et valoriser ces éléments de leur commune.

Dans le Bas-Rhin, le contexte est différent, car nous n'en sommes qu'aux prémises de la lutte contre l'étalement urbain. La répartition des compétences est aussi différente et le maire jouit d'une vaste autonomie de décision, tout en étant placé dans une situation d'interdépendance croissante avec les autres élus avec les avancées de l'intercommunalité.

Pour 68% des maires, l'étalement urbain est un véritable problème, mais seulement 50% d'entre eux estiment qu'il concerne directement leur commune. Bien que le problème soit perçu, il n'est pas nécessairement vu comme un phénomène à limité. Les maires mettent en effet en avant la pression de la population désirant de l'habitat individuel, ce qui rend difficile pour eux le renoncement à la création de lotissements. Le maire serait ici pris en étau entre l'intérêt de son territoire et les aspirations de ses administrés. Sans prétendre que c'est un moyen de se dégager de toute responsabilité dans la lutte contre l'étalement urbain, cette dialectique "bien de la commune"- "désir des habitants" constitue un frein dans les actions du maire.

De la même façon que dans le Bade Wurtemberg, on retrouve un refus important d'une réglementation plus stricte (c'est le premier élément cité dans les moyens à éviter), et un levier d'action possible dans l'attachement au paysage et aux terres agricoles. Cette prépondérance du paysage et de la qualité du centre ville dans les choix des maires marquent une persistance des mentalités : une centralité attractive, une nature à préserver, mais quel devenir pour les zones périurbaines, les lotissements en bordure de champs, ce qui est autre que le centre dynamique et la nature vierge de tout aménagement?

Les résultats de l'étude ont permis de faire une typologie des maires, suivant leur attitude à l'égard de l'étalement urbain. La première catégorie est celle des maires « pro-étalement » : ils ne voient pas le problème et n'envisagent donc rien contre lui, et représentent 10% des répondants. Les maires « attentistes » sont plus nombreux, 30% environ, et ont conscience du problème, sans pour autant le combattre. Ils se jugent impuissants. La troisième catégorie est celle des maires « demandeurs », qui sont près de 50% des répondants, qui joignent à leur conscience du problème une volonté d'agir, mais qui s'exprime par une demande de solutions venant de l'extérieur. Désireux d'entreprendre quelque chose, ils

pensent néanmoins qu'ils n'en ont actuellement pas les moyens, et vivent par conséquent eux aussi dans un relatif sentiment d'impuissance. Les maires « innovants » ne sont que 10% et mobilisent des moyens pour s'attaquer directement aux méfaits de l'étalement.

Des perspectives d'action

En conclusion, P. Zander a voulu souligné la dynamique commune qui existe dans le Rhin supérieur. La pression foncière due à l'attractivité de la région et l'augmentation de la précarité dans les petites communes sont des caractéristiques partagées des deux côtés du fleuve.

Une série de freins à l'action a aussi été mise en évidence par l'enquête. Tout d'abord, la vision du développement urbain est souvent à court terme chez les maires. On remarque également un rejet des formes collectives d'habitat ou du modèle des maisons en bande. Si la densification est aussi mal vue, c'est qu'elle est associée à un échec, une forme urbaine nécessairement ratée. Un mauvais usage des instruments de planification semble aussi assez évident, et il met en avant le problème de l'emboîtement des échelles dans ce qui apparaît au maire comme la « jungle des réglementations ». Les aspects quantitatifs de ces réglementations ne seraient d'ailleurs être suffisants sans leur pendant qualitatif, qui doit définir les nouvelles formes de l'urbanisation.

En revanche, il existe aussi des opportunités d'action. Pour P. Zander, nous sommes dans un moment charnière : le problème est perçu, mais les politiques publiques butent sur des contradictions qui ont été mises en évidence tout au long de l'étude. Pour lever ces obstacles, l'identité communale et le paysage s'imposent comme des leviers majeurs. C'est par ces entrées que la gestion communale du foncier peut évoluer.

Le débat

La présentation a suscité de nombreuses réactions dans l'assemblée, qui peuvent se résumer ainsi.

Tout d'abord, R. Woessner a souligné l'obsolescence du mythe allemand de la maison en bandes, qui finalement ne recueillent que peu de suffrages dans le Bade Württemberg. Il a

aussi été frappé par l'absence de la thématique « mobilité » dans les réponses des maires, qui semblent déconnecter le foncier de la question des transports.

Sur des aspects méthodologiques, il a été rappelé que l'écart entre le nombre de communes interrogées par le questionnaire, 500 dans le Bas-Rhin contre 165 dans le Bade Wurtemberg, ne rendait pas la comparaison impossible, au contraire. Ces chiffres différents résultent des structures réciproques de pays, un émiettement en France face à un mouvement massif de fusion de communes en Allemagne, et ne sont pas donc pas le fruit d'un choix délibéré ou d'une investigation moins poussée en Allemagne. Cet écart a de plus été compensé par un taux de réponse plus fort dans le Bade Wurtemberg.

Une contradiction dans le comportement des maires a aussi été soulevée : les mesures insistent sur les efforts dans le domaine du logement, alors que l'implantation d'entreprises, premier facteur de consommation d'espace, ne fait l'objet d'aucune mesure. Le logement serait stigmatisé, alors que les zones d'activités échapperaient à toute remise en cause.

A. Jund a confirmé ce laisser-faire des élus vis-à-vis des zones d'activités et a appelé à rompre avec cette dangereuse tradition. Il a aussi souhaité souligner la difficulté de la posture de maire de petite commune, souvent seul devant un permis de construire, et s'est prononcé pour une planification à l'échelle régionale, plus forte et qui permettrait une plus grande cohérence des choix de consommation d'espace, point de vue partagé par plusieurs membres de l'assemblée. En effet, à quoi sert l'opposition d'un élu à l'implantation d'une zone d'activité, si un autre, quelques kilomètres plus loin, accepte pour sa part d'accueillir le projet ? Dans un contexte de concurrence entre communes, la limitation de la consommation d'espace coïncide souvent avec un renoncement à la croissance à tout prix et s'avère donc être un choix délicat, presque sacrificiel.

Finalement, P. Zander a rappelé que les leviers d'action n'étaient pas seulement les instruments politiques, mais aussi les modes de représentations, pour faire évoluer les mentalités et dans un second temps les pratiques.

*Rédaction :
Antoine DANET,
le 20 février 2010*