

ZOOM SUR LE TERRITOIRE SCOT RHIN VIGNOBLE GRAND BALLON

30 ANS D'URBANISATION EN ALSACE

Quels sont les facteurs d'explication d'une consommation foncière importante après les années 1970 ? L'analyse de territoires de SCoT permet de donner des éléments d'éclairage du phénomène de l'étalement urbain. Elle apporte aussi des pistes pour contrer la surconsommation foncière constatée encore aujourd'hui.

Le territoire du SCoT Rhin Vignoble Grand Ballon est l'un des deux territoires témoins choisis par la DRE¹ et la Région avec celui du SCoT de Sélestat. En outre, sept communes du SCoT Rhin Vignoble Grand Ballon² ont été finement analysées par un travail de repérage (mode d'urbanisation, composition et morphologie des extensions) et par recours à l'expertise de personnes ressources locales.

1 depuis janvier 2010 : DREA

2 Balgau, Blodelsheim, Ensisheim, Guebenschwihr, Guebwiller, Lautenbach, Soultz

Un territoire singulier ?

Le phénomène d'étalement urbain observé nationalement se rencontre également sur le territoire. Les mécanismes générant de la consommation foncière y sont similaires, à l'exception du contexte régional spécifique. En Alsace, la présence plus marquée des collectivités territoriales d'échelle supra-communale et une planification réglementaire de tradition ancienne ont favorisé une urbanisation plus sobre en foncier, car mieux régulée.

Néanmoins, le territoire a connu un développement de grandes unités économiques dans une région très industrielle. Celui-ci a généré une forte mobilisation du foncier accentuée par une topographie peu contrainte et des terres assez aisément disponibles dans les parties est et centrale du territoire.

La consommation foncière à l'échelle du SCoT : une « dilution » foncière

Entre 1967 et 2002, 775 ha ont été consommés soit plus de 1 ha tous les 15 jours. La consommation a été plus modérée en montagne et au nord du territoire. Le développement se réalise pour près de 60% par extensions significatives. L'usage du foncier pour des fonctions résidentielles est disséminé sur toutes les communes et représente près de 60 % de la consommation foncière. En revanche, le foncier d'activités se concentre sur quelques pôles (Soultz, Ensisheim, Issenheim et Fessenheim). En 1976, 37 habitants et emplois par

hectare sont comptabilisés. En 2002, ce chiffre est descendu à 32. Quatre communes sur 5 ont enregistré une diminution de ce taux, soit une hausse de la « dilution » foncière. Néanmoins, sur une période récente, on assiste à une diversification des formes d'habitat moins consommatrices de foncier. La part de la maison individuelle dans la construction neuve baisse (-38% entre 1982 et 2002).

Rhin Vignoble Grand Ballon : chiffres clés

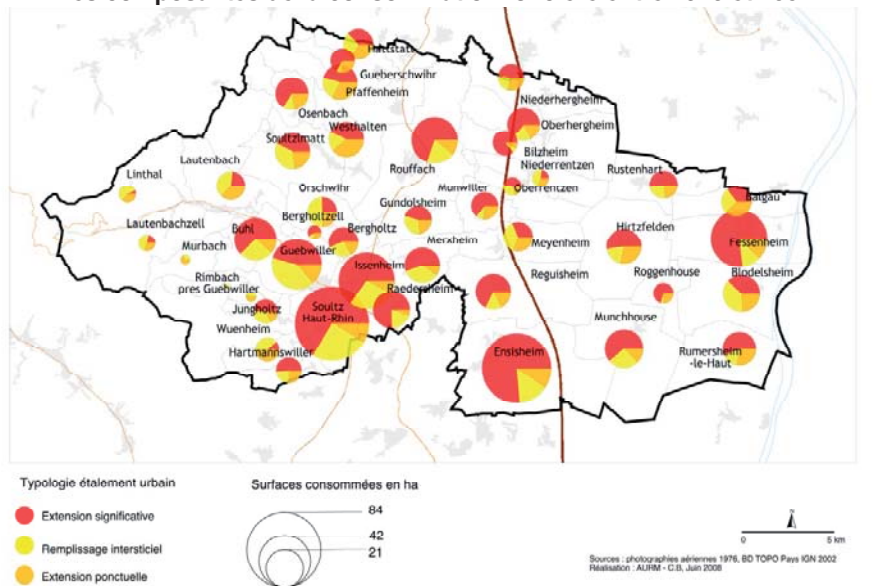
Population (Insee)	1975	1999
	58573	67603

Emploi (Insee)	1975	1999
	17977	22257

Emploi privé (Unedic)	1999	2007
	12710	14253

Tache urbaine (en hectare)	1976	2002	Evolution
	2053 ha	2828 ha	Plus 775 ha

Les composantes de la consommation foncière entre 1976 et 2002



3 formes d'urbanisation

L'extension de l'espace aggloméré d'une ville peut prendre trois formes d'urbanisation :

- **Les extensions urbaines significatives** sont les grandes opérations d'extension de la tache urbaine se situant en frange de l'espace aggloméré.
- **Les extensions ponctuelles ou linéaires** regroupent 1 à 3 constructions situées en limite des bourgs et des villages.
- **Le remplissage interstitiel** correspond à la consommation foncière au sein du tissu aggloméré.

LE MODE D'URBANISATION ET LES CAUSES DE L'ÉTALEMENT URBAIN

L'urbanisme de planification communale : quelques POS tardifs et permissifs

Quatre communes étudiées ont voté leur POS il y a une trentaine d'années. Ces documents ont eu le mérite de contenir l'urbanisation. Mais ils étaient peu portés vers une «rentabilisation foncière ». Des dispositions sources de « dilution foncière» étaient nombreuses (largeur des voies, taille des lots, places de stationnement à créer...) ; reflets de la sensibilité de l'époque : aération de la ville, place de la voiture...

Certaines communes ont peu maîtrisé leur urbanisme du fait de l'absence des documents de planification. C'était un choix pour certaines municipalités craignant d'être trop limitées dans leurs prises de décisions.

Le foncier en limite de la ville s'est avéré être une denrée jugée abondante et facile d'utilisation, à contrario des terres insérées dans l'urbain. Aussi, les enveloppes d'extension urbaine étaient souvent taillées larges, sans vision globale préalable du territoire intercommunal. Le report de l'urbanisation s'effectuait bien au-delà du noyau historique.

L'urbanisme opérationnel : les outils classiques du lotissement et de l'AFUA

Les communes se sont développées en extension selon quatre grands modes opératoires simultanément ou successivement, assez consommateurs d'espaces :

■ Le développement en « tentacule » le long des axes de communication ;



Une urbanisation en second rang : des m² de voirie sous-utilisés (Soultz)

■ Le remplissage des « arrières » par une urbanisation dite de « second rang », voire « troisième rang » ;

■ L'Association Foncière Urbaine Autorisée (AFUA) qui permet à des propriétaires de parcelles multiples et disparates de se concerter pour la création d'un secteur d'urbanisation. Le revers en est une réflexion urbaine peu aboutie et à contre-sens de la diversité des formes urbaines.

■ Le lotissement : leur vocation résidentielle « individuel pur » était prédominante. Le travail sur les espaces publics était généralement pauvre.

Une trop faible sensibilité aux questions de diversité des formes et des fonctions urbaines

La prise en compte de l'environnement, la mixité des formes urbaines... autant de préoccupations qui n'ont fait leur chemin que progressivement, en particulier depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000. Aussi, le modèle dominant était la maison individuelle, le syndrome de la « barre HLM » étant encore très prégnant dans les discours. Néanmoins, des efforts de sensibilisation réelle sur ce territoire couvert par une agence d'urbanisme départementale ont très certainement porté leurs fruits.

« Maintenir l'école »

Les élus sont très attachés au dynamisme de leur village, notamment en maintenant l'école. Pour cela, des lotissements accueillant de nouveaux accédants à la propriété et des familles se sont créés. A terme, cet urbanisme génère une moindre mixité de la population, une offre résidentielle peu diversifiée et un vieillissement de la population des communes, si la commercialisation de nouveaux lotissements cesse.

Une approche foncière absente des politiques

Aucune des communes n'a développé de stratégie foncière. Les communes les plus aguerries ont réalisé une veille des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA)... mais sans action d'ampleur à la suite.



Le maintien des commerces et des services à la population... un sujet au cœur des préoccupations (Lautenbach)

Une appréhension du renouvellement urbain

Les opérations de renouvellement urbain sont avérées délicates à mettre en œuvre. Elles sont parfois sources de « conflit » : la question du stationnement et l'acceptation par le voisinage sont évoquées. Les élus, et les techniciens à leurs côtés, n'ont pas toujours disposé des compétences de médiation nécessaire dans le cadre de la concertation publique. « Refaire la ville sur la ville » s'avère être plus délicat que les opérations d'extensions urbaines.



Des poches de recomposition urbaine facilitées par une maîtrise foncière anticipée (Guebwiller)

Peu de projets urbains cohérents

Les communes se sont peu développées selon un schéma « projet urbain » cohérent. La présence d'une voie, d'une canalisation ont guidé l'urbanisation. Des emprises foncières sont restées « figées » bien que situées stratégiquement.

La place de la voiture omniprésente dans les modèles d'urbanisation

Pour l'ensemble des communes, le développement urbain s'est fortement organisé autour de la place de la voiture. De nombreuses opérations

urbaines sont caractérisées par des voiries disproportionnées, l'absence de trottoirs, des aires de stationnement surdimensionnées, 2 places de parking et 2 garages par parcelle, un éloignement des centralités... Les liaisons modes doux (piétons et cyclistes) et les dessertes en transports en commun y sont rares. Les distances entre les lieux de résidences, les équipements, les commerces se sont allongées... rendant irrémédiablement les populations de ces espaces résidentiels dépendantes de l'automobile. La collectivité doit également assumer les coûts croissants de cet urbanisme des longues distances notamment en termes de VRD.

AUTO-ANALYSE... ET SI C'ÉTAIT À REFAIRE

Plus de prospective, moins de « laisser-faire »... mais un SCoT peu évoqué

Les élus interrogés sont conscients de certaines « erreurs » du passé. Une réflexion prospective et une plus grande fermeté auraient été bénéfiques face à un certain « laisser-faire » des promoteurs. Pour les communes interrogées, la dimension SCoT ne semble pas encore perçue comme un des moyens forts de réguler la consommation foncière et l'étalement urbain, et doit encore monter en puissance.

De la pédagogie, une véritable concertation

La pédagogie, la concertation, la communication... Ce sont des termes peu usités et peu pratiqués à l'époque car mal connus et peu maîtrisés. Ils font appel à des compétences quasi-professionnelles.



Une pédagogie nécessaire pour développer un urbanisme différent (Blodelsheim)



Une sensibilité accrue aux questions environnementales dont celles des modes doux (Balgau)

Des outils à manier plus systématiquement

L'AFUA aurait du être utilisée plus systématiquement par les élus. Via cet outil, les communes peuvent imposer des aménagements en terme d'espaces publics, de typologie et ou de mixité urbaine sur les parcelles dont elles sont propriétaires.

De même, les opérations de renouvellement urbain auraient dû être davantage favorisées.

Davantage de prise de conscience... à tous niveaux

Les interlocuteurs sont unanimes : une prise de conscience des enjeux préexistants aurait modifié l'exercice de leur fonction (déplacement, mixité, biodiversité...). Celle-ci doit nécessairement « percoler » au niveau des administrés. Les élus et les techniciens ne peuvent porter seuls le changement.

DEPUIS 2002, UNE ÉVOLUTION DES PRATIQUES, MAIS PAS DE RÉVOLUTION

Une diversité des formes urbaines

On assiste à un tournant dans les formes d'urbanisation : plus de diversité, de mixité des formes et des fonctions urbaines. Les opérations d'antan sont parfois critiquées comme les lotissements de maisons « catalogues ». En revanche, les difficultés de gestion du stationnement et de la proximité résidentielle dans les centres-urbains sont récurrentes.

Une plus grande utilisation des outils de maîtrise urbaine (POS, AFUA...)

Les communes ont pris conscience du rôle stratégique des documents de planification : les PLU, les AFUA et même les ZAC (Ensisheim) doivent faire l'objet d'une attention particulière afin de maîtriser le foncier.

Mais, le nécessaire investissement temporel et le « jeu des transactions » empêchent certains élus d'aller au bout de leur intention première. Les réflexions relatives aux projets urbains restent à court et moyen termes. Il y a relativement peu d'anticipation foncière.

Des méthodes de travail différentes

Les élus et les techniciens jouent de plus en plus un rôle de médiateur dans le cadre de la concertation. Leurs fonctions « revisitées » posent néanmoins question en termes de « professionnalisation ».

Une prise de conscience notable

Les élus sont de plus en plus sensibles à une gestion économe du foncier, de la maîtrise de l'étalement urbain, de la question du coût financier et social des déplacements vers les lieux d'emplois et de services...

Néanmoins, du discours, comment passer à l'acte ? Le relais auprès des habitants est nécessaire. Il permet d'asseoir les élus dans leurs décisions.

DEMAIN : DES MODES OPÉRATOIRES ÉLARGIS

Les principaux enseignements et suites à donner à cette analyse peuvent se décliner en trois pistes d'actions. Elles-mêmes se déclinent à trois échelles d'intervention.

3 groupes d'actions : d'amont en aval

L'urbanisme des communes doit se concevoir selon un enchaînement complet d'amont en aval. Il repose sur les trois piliers suivants :

Une véritable tenue des opérations

Les opérations doivent être maîtrisées tout au long de leur conception. Cela implique le renforcement de la maîtrise d'ouvrage afin :

- d'organiser le rôle des acteurs dès l'amont,
- d'accompagner les projets.



La valorisation de l'existant (bâti et foncier) : la réhabilitation et le renouvellement urbain, une autre approche de l'urbanisme (Ensisheim)

Une maîtrise des outils

La boîte à outils de l'urbaniste est insuffisamment utilisée. Son utilisation efficace permettrait de :

- renforcer la maîtrise foncière,
- planifier et organiser le territoire à la bonne échelle,
- anticiper sur la programmation urbaine.



Une programmation urbaine bien réfléchie... une consommation foncière tenue, une rationalisation des espaces (Balgau)

SCoT, étalement urbain et Grenelle

Après un travail fort de sensibilisation, les lois Grenelle votées ou en voie de l'être, proposent un encadrement législatif volontariste. Ce dernier a notamment pour objectif d'enrayer l'étalement urbain. Il entérine le fait que demain, l'urbanisation sera nécessairement différente de celle d'aujourd'hui pour :

- préserver les espaces naturels et agricoles,
- traiter conjointement l'urbanisme et les déplacements,
- réapprendre à vivre ensemble.

Le SCoT est au cœur de l'évolution du cadre réglementaire de l'aménagement. Il est donc un des vecteurs forts des objectifs portés par les lois « Grenelle ».

Une pédagogie globale et précise

Tout au long du processus de « fabrication » de la ville et des villages, la concertation est maintenant une nécessité. Elle relève d'une volonté forte et d'un professionnalisme avéré. Elle cible l'ensemble des acteurs : élus, techniciens, habitants...



Une véritable concertation à mener avec les populations riveraines (Blodelsheim)

3 échelles d'intervention : une nécessaire articulation

Les leviers d'actions pour les acteurs de l'aménagement (Etat, collectivités territoriales, syndicat mixte des SCoT et leur maître d'oeuvre) se déclinent à trois échelles géographiques :

Echelle SCoT : porter un discours fort

Le SCoT a une place centrale à tenir pour enrayer l'étalement urbain. Au cours de son élaboration, des préconisations doivent être affirmées. Le syndicat mixte du SCoT et les personnes publiques associées sont attendues pour accompagner les communes dans la déclinaison de référentiel commun sur lesquels elles se sont entendues. Ils permettent aussi de communiquer sur les avancées réglementaires et législatives et les « nouvelles » données : trames verte et bleue, lien urbanisme et déplacement, nécessaire compacité foncière, polarisation souhaitable de certaines fonctions urbaines...

Echelle communale et intercommunale : cibler le PLU et renforcer son contenu

Ces deux échelles constituent les niveaux territoriaux socles pour la maîtrise de la consommation foncière au travers du PLU. Une réflexion forte est à mener en amont de sa définition. Une ingénierie complète est nécessaire, au travers, par exemple, de :

- l'écriture d'un cahier des charges pour l'élaboration de PLU « Grenelle » intégrant fortement les questions relatives à la maîtrise de l'énergie, à la préservation des ressources naturelles, au renforcement des liens urbanisme et déplacement... Il serait ensuite proposé aux maîtres d'ouvrage des PLU.
- l'information renouvelée sur la trame verte et bleue d'Alsace.

Echelle infra-communale : diversifier la boîte à outils

Ce niveau pré-opérationnel œuvre concrètement dans le sens d'une plus grande compacité de l'extension de la ville et des villages. L'ingénierie doit être aussi présente. La réflexion doit être renforcée sur l'anticipation foncière, le choix des procédures pré-opérationnelles (Zone d'Aménagement Différé, utilisation du Droit de Préemption Urbain, rôle et nécessité des emplacements réservés...) et opérationnelles (Zone d'Aménagement Concerté, lotissement, démarche AEU©...).

Cadre de l'étude

Etude réalisée dans le cadre partenarial de l'AURM en association étroite avec les services de l'Etat et de la Région Alsace.

Chef de projet AURM : Viviane BEGOC, assistée par Emmanuelle HONORE (www.aurm.org)

Date : avril 2010

Crédit photos : AURM