

# Bilan du Cadre d'orientation du Rhin supérieur (CORS)

Mars 2022



  
**aurm**

agence d'urbanisme de  
la région mulhousienne

Agence  
d'urbanisme  
de Strasbourg  
Rhin supérieur

**ADEUS**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>p.3</b>
<b>1. Présentation du cadre d'orientation</b> .....	<b>p.7</b>
<b>2. Évaluation du CORS</b> .....	<b>p.18</b>
2.1. Participants	
2.2. Usage et portée	
2.3. Atteinte des objectifs	
2.4. Actualités	
2.5. Scénarios prospectifs	
<b>3. Finalisation des scénarios</b> .....	<b>p. 41</b>
3.1. Les réactions des partenaires	
3.2. Recherche d'une synthèse	
3.3. Temps 1 : un projet de territoire	
3.4. Temps 2 : des projets & sujets ciblés	
3.5. Mise en œuvre	

# Introduction

## Un document à renouveler, au service d'ambitions confortées

- ⊙ Le CORS (2001) a constitué une **base importante en matière de cohérence des politiques d'aménagement du territoire.**
- ⊙ **Plusieurs documents cadres nationaux ou transfrontaliers** témoignent de cette ambition : la Région métropolitaine trinationale 2030, le Schéma alsacien de coopération transfrontalière (SACT), le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), le Schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg (SCT), la Frankreichkonzeption Bade-Wurtemberg, Agglo Programm Basel, ...
- ⊙ **Dysfonctionnements, « RDV ratés » et incompréhensions persistent** dans le domaine : infrastructures, urbanisme commercial, trame verte et bleue (TVB), foncier économique, le cadre d'orientation du Rhin Supérieur côté français, ...
- ⊙ **Des difficultés de coordination conjoncturelles et structurelles :** différences des liens entre politique et technique, écarts de taille et de rôle, fortes évolutions institutionnelles côté alsacien, ...

# Objectifs de ce travail

Fort de ces constats, le groupe de travail « Aménagement du territoire » de la Commission du Rhin supérieur (CRS) a confié, fin 2019, une mission d'évaluation du CORS aux deux agences d'urbanisme alsaciennes.

Il s'agissait d'évaluer le document existant et d'élaborer des scénarios d'évolution sous forme d'un atelier partenarial au printemps 2020. La pandémie de COVID-19 a obligé les agences à scinder le travail en plusieurs phases étalées, au gré des confinements, sur 2020 et 2021 :

- Une évaluation en ligne courant 2020 comprenant les premiers scénarios d'évolution ;
- Des débats au sein du groupe de travail « aménagement » qui ont montré l'importance de mobiliser les partenaires français, qui ont besoin d'une articulation plus fine de leurs élus sur ces sujets ;
- L'élaboration d'un scénario en groupe de travail restreint et sa validation en groupe de travail « aménagement » ;
- Avant la validation du scénario retenu par l'assemblée plénière de la CRS début 2021.



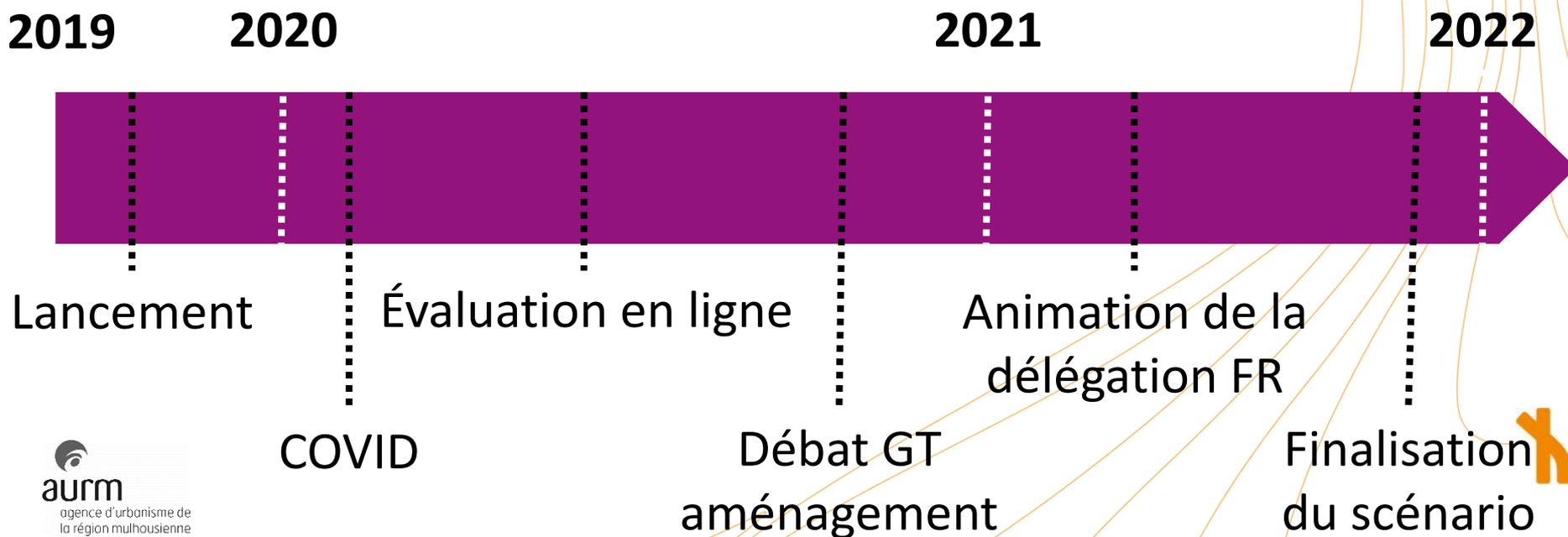
# Synthèse des principaux éléments résultant du bilan

- ⊙ Le projet d'une mise à jour du CORS a fait l'objet d'un consensus, voté en réunion plénière de la conférence du Rhin supérieur en décembre 2021.
- ⊙ Ce projet a cherché à prendre en compte les écarts de fonctionnement technique et politique, de positionnement entre les parties prenantes.
- ⊙ Les objectifs du futur CORS sont de :
  - \* ne pas constituer une couche de planification nouvelle,
  - \* construire une vision globale de l'aménagement du Rhin supérieur en s'appuyant sur les documents de planification des trois pays,
  - \* apporter aux porteurs de la planification ou de projet des trois pays, des méthodes et des cadres qui facilitent leur travail dans la mise en place de projets transfrontaliers,
  - \* rechercher une meilleure cohérence dans la planification des espaces frontaliers.

# Une mission retardée par le COVID-19

## Objectifs :

- 🎯 Évaluer le premier Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire du Rhin supérieur (CORS)
- 🎯 Faire valider un scénario d'évolution par la CRS



# L'organisation partenariale pour le CORS

## Le groupe technique aménagement du Rhin supérieur

- \* Côté français :
  - La Préfecture de Région,
  - La Collectivité européenne d'Alsace,
  - La Région Grand Est,
  - Depuis septembre 2021, quelques SCoT frontaliers volontaires sont invités à participer.
- \* Côté allemand :
  - Les directeurs de Regionalverband (association de planification),
  - Les représentants des Land du Bade Wurtemberg et du Rhein-Pfatz.
- \* Côté suisse :
  - Les planificateurs cantonaux des différents cantons suisses.

## Le groupe de suivi

- \* Côté français :
  - La Préfecture de Région représentée par la DREAL<sup>1</sup> et le SGARE<sup>2</sup>,
  - La Collectivité européenne d'Alsace,
  - La Région Grand Est.
- \* Côté allemand :
  - Le directeur adjoint du Regionalverband Sudlicheroberrhein,
  - Le directeur général du Verband Region Rhein-Neckar.
- \* Côté suisse :
  - planificateur cantonal de Bâle ville,
  - planificateur cantonal de Bâle campagne.

1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
2. Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes

# 1. Le cadre d'orientation

Le CORS a maintenant près de 20 ans. Sa genèse et les premiers éléments d'évaluation ont pu être détaillés par l'un de ses rédacteurs : M. Dr. Hans-Günther CLEV, Directeur de la planification et Directeur général de la Planungsgemeinschaft Westpfalz (Association de planification du Palatinat de l'Ouest).



**Dr. Hans-Günther CLEV**  
**Directeur de la planification & Directeur général**

# Point de départ/Thèse (1)

**Thèse : le Rhin supérieur n'a de perspective que s'il y a une répartition coordonnée des rôles et une mise en réseau intensive.**

La condition préalable pour cela est de s'entendre sur une **vision commune de l'avenir de notre région** et de se mettre d'accord sur une stratégie pour y parvenir.

Au cours des **quatre phases du projet** (inventaire, analyse et évaluation, scénarios et cadre d'orientation), il a fallu trouver des réponses aux **questions** suivantes, entre autres.

# Point de départ/Thèse (1)

## Questions essentielles :

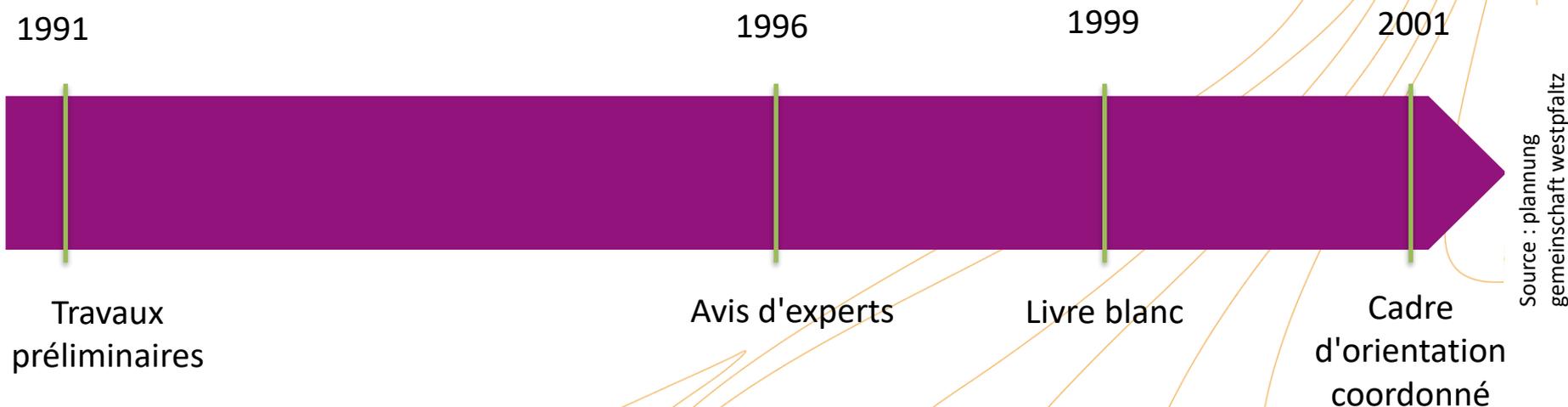
- Quelle est la **situation** spatiale, économique et sociale du Rhin supérieur et quelles sont les tendances qui se dégagent ?
- Vers quoi tendent les **évolutions actuelles** ? Quelles opportunités offrent-elles et quels risques comportent-elles ?
- Comment nous situons-nous par **rapport** aux autres régions ? Quels sont nos points forts et nos points faibles ?
- Comment pouvons-nous **façonner notre propre avenir** à l'heure de la mondialisation et de l'internationalisation ?

# Processus de développement

Deux choses ont été nécessaires pour créer et mettre en œuvre un cadre d'orientation de l'aménagement du territoire :

1. La création d'une base pour un consensus politique et social sur l'image du Rhin supérieur en 2015/2020,
2. Des étapes et mesures concrètes pour se rapprocher pas à pas de l'objectif commun.

Il faut préciser que le processus visant à parvenir à un consensus a été très chronophage.

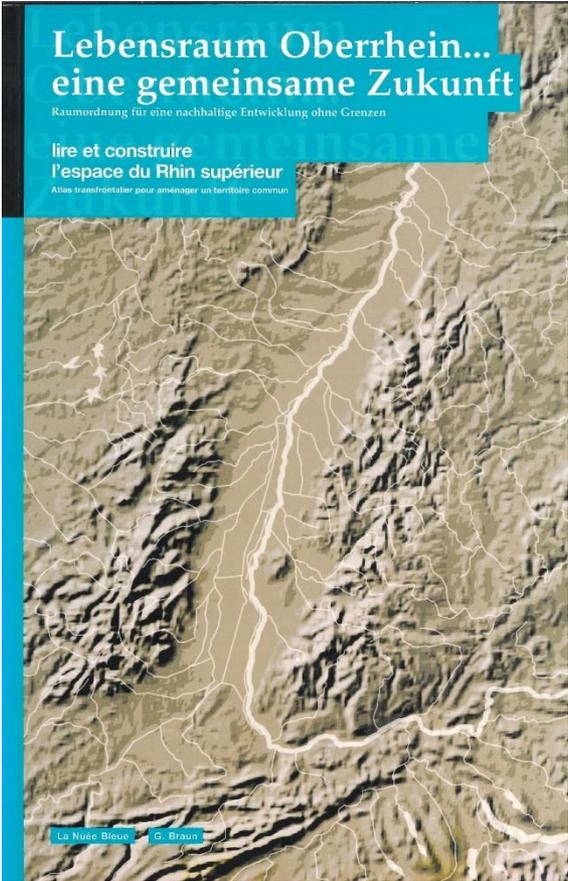


# Les points essentiels du CORS

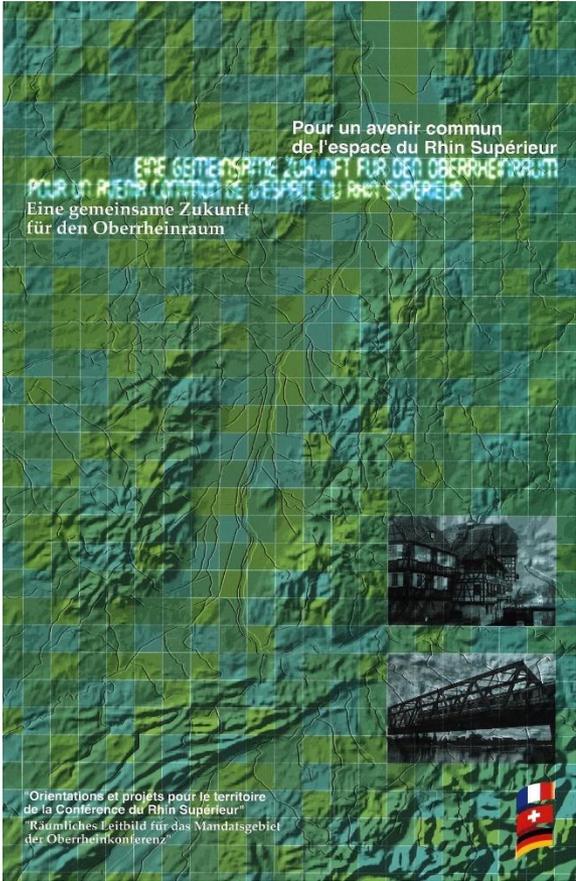
Six principes directeurs (= six axes stratégiques) sans classement ont été mis en discussion par les experts :

1. « Un espace charnière »
2. « La métropole trinationale décentralisée du Rhin supérieur »
3. « Un jardin de villes »
4. « Un projet économique intégré »
5. « L'espace d'une heure »
6. « Pratique transfrontalière générale »

# Les points essentiels



Le Livre blanc



Le CORS



Carte-synthèse

# Premier bilan (1)

## 1. Obstacles rencontrés au cours de l'élaboration :

- Différentes conceptions de la planification,
- Différentes responsabilités en matière de planification,
- Des intentions et des objectifs différents (projets plus stratégiques vs planification plus spatiale, à l'échelle du territoire, ...)

## 2. Représentations spatiales :

Elles ont nécessité de nombreuses discussions et constituent un compromis acceptable. Mais elles n'étaient pas contraignantes. Ont-elles été prises en compte par la suite dans l'élaboration de documents contraignants dans les États respectifs ?

# Premier bilan (2)

## 3. Mise en œuvre/prise en compte :

Dans les années qui ont suivi, le cadre d'orientation des RO a été mentionné à plusieurs reprises dans des discours, des allocutions et lors de congrès trinationaux. Mais a-t-il également été pris en compte dans les faits ?

## 4. Actions prioritaires :

Pour atteindre les objectifs dans les domaines d'action identifiés, des propositions de mesures prioritaires ont été élaborées et grossièrement localisées. Ont-elles été mises en œuvre ? (> planification sectorielle, politique ?)

# Premier bilan (3) : propositions de mesures

	Thèmes		Mesures proposées	Mise en œuvre ?
A	Pour le renforcement des métropoles du Rhin supérieur dans un axe européen majeur	A1	Techniques innovantes pour les transports dans le Rhin supérieur	?
		A2	L'avenir des agglomérations rhénanes face aux grands flux de trafic	?
		A3	Analyse du transit de marchandises dans le Rhin supérieur et élaboration de propositions	(✓)
B	Pour un développement concerté des agglomérations dans une région transfrontalière	B1	Zones d'activités transfrontalières : utiliser les différences au profit de tous	?
		B2	Organisation des transports dans les agglomérations transfrontalières	(~)
		B3	Les effets de la frontière sur l'équipement commercial : proposition de charte	?
C	Éléments pour un parc paysager régional	C1	Ceintures vertes - éléments centraux de trames vertes transfrontalières et de parcs régionaux urbains à grande échelle	?
		C2	Pour un modèle urbain centré sur les espaces verts et l'eau	?
		C3	Agriculture et ville : le rôle d'une agriculture écologique dans un parc régional urbain	?

Source : planification  
gemeinschaft westpfaltz

# Conclusion (1) - le positif

1. Des **analyses approfondies** ont été menées, pour lesquelles la comparaison des données a pris beaucoup de temps. Nombre de données sont encore valables, d'autres devraient être mises à jour.
2. La plupart des **objectifs sont toujours pertinents aujourd'hui**, mais doivent être complétés à la lumière des développements des 20 dernières années.
3. Les échanges intensifs qui ont eu lieu pendant de nombreuses années ont permis aux participants de renforcer la **compréhension** des cultures de planification de leurs voisins. Mais la plupart des acteurs de l'époque ne sont plus en fonction.

## Conclusion (2) - "le critique"

4. De nombreuses bonnes idées et suggestions ont été développées. **Cependant,** leur **mise en œuvre était souvent entre les mains de tierces personnes** (planification sectorielle, municipalités, acteurs non représentés au sein de la CRS, etc.)  
Le développement de la RMT est le résultat de la prise de conscience que des acteurs importants n'étaient pas suffisamment impliqués dans la CRS (économie, science, société civile). Des acteurs importants ont également été privatisés (chemins de fer, etc.), de sorte que **la mise en œuvre directe des idées de projets n'a pas non plus pu se faire.**
5. Cependant, il ne se dégage pas clairement si les acteurs de l'aménagement du territoire **ont pris en compte ou mis en œuvre** les contenus du CORS au niveau du Land, de la région ou de la commune.
6. Plusieurs idées auraient pu être accompagnées d'investissements plus importants. Pour cela, un **engagement politique** fort, ainsi qu'un financement de la mise en œuvre, ont **manqué** (contrairement, par exemple, au "Jardin des 2 Rives").

## 2. Évaluation du CORS

# 2.1. Participants à l'enquête

## Les 38 participants de l'enquête...

### Collectivités françaises

État français (Préfecture du Haut-Rhin)  
Région Grand Est/SGARE/DREAL  
Départements (Haut-Rhin et Bas-Rhin)  
PETR (Sélestat Alsace centrale, Bande rhénane nord, Alsace du nord, Bruche-Mossig, Pays Thur-Doller)  
Syndicat Mixte (SCoT Colmar Rhin Vosges, SCOTERS)

### Länder et collectivités allemandes

Land du Baden Württemberg (Regierungspräsidien Karlsruhe, Freiburg)  
Länder (Rhein Land Pfalz)  
Regionalverbände (Südlicher, Mittlerer Oberrhein, Hochrhein-Bodensee)  
Planungsgemeinschaft Westpfalz

### Cantons suisses

Cantons (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau, Jura)

### Groupements transfrontaliers

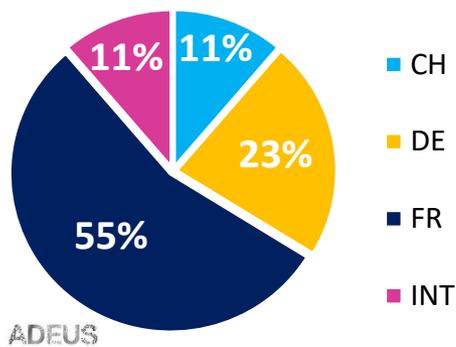
Eurodistricts (Strasbourg-Ortenau, Bâle)  
Gemeinsames Sekretariat Oberrheinkonferenz  
Koordinationsbüro Säule Wissenschaft Metropolregion Oberrhein

### Autres

Ebenrain-Zentrum für Landwirtschaft, Natur und Ernährung, Kanton Basel-Landschaft  
Service de coordination intercantonal auprès de la Regio Basiliensis (IKRB)  
Freiburg Wirtschaft Touristik und Messe GmbH  
CCI Alsace Eurométropole

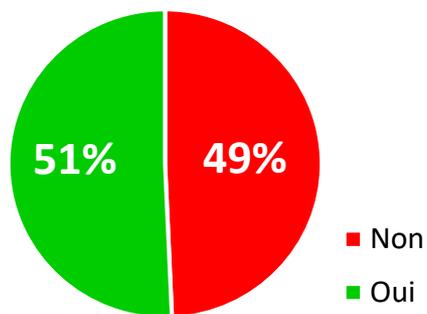
# Qui a répondu à cette enquête ?

Une majorité de Français parmi les invités



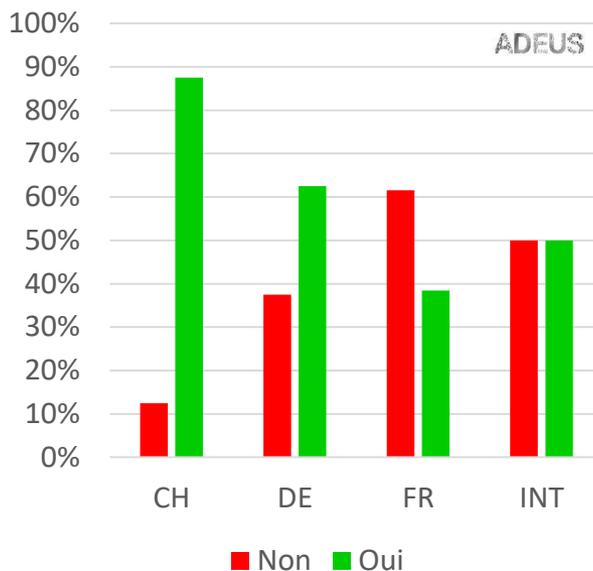
ADEUS

La moitié des invités a répondu à l'enquête



ADEUS

Une participation inégale des invités selon le pays



ADEUS

Parmi les acteurs invités à évaluer le CORS, 55 % sont français, 23 % allemands, 11 % suisses et 11 % internationaux (ex : Eurodistrict). Cela s'explique par le fait que la France compte beaucoup plus de collectivités territoriales que les deux autres pays.

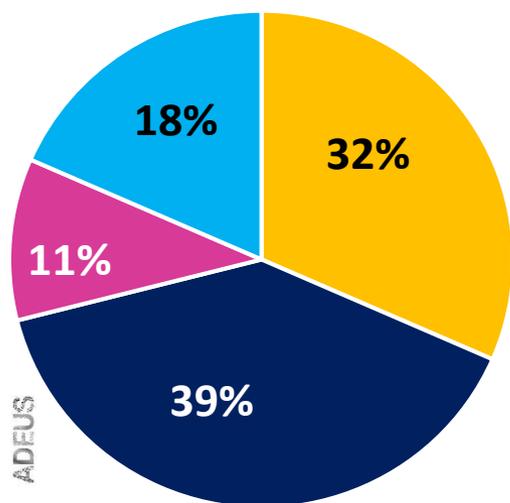
51 % des personnes invitées ont répondu à l'enquête, mais la participation est très inégale selon le pays. Presque 90 % des Suisses invités ont répondu à l'enquête alors que le taux de participation des Français est de 40 %, celui des internationaux de 50 % et celui des Allemands de 60 %.

# Qui a répondu à cette enquête ?

↳ quatre catégories de pays (DE, FR, CH, INT)

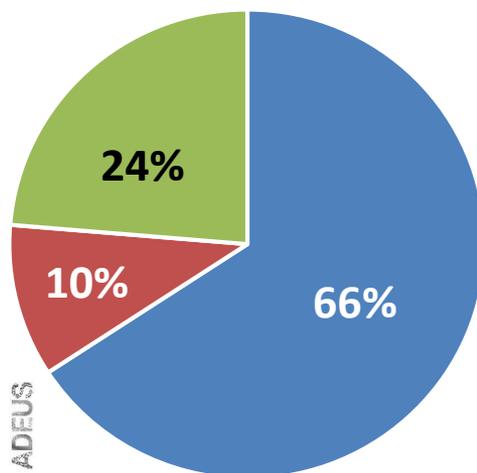
↳ trois types d'acteurs (aménagement, transfrontalier, autres)

Une répartition inégale des répondants selon le pays



■ DE ■ FR ■ INT ■ CH

Une répartition inégale des répondants selon le type d'acteur



■ aménagement  
■ autres  
■ transfrontalier

Les 38 répondants (et non les invités) peuvent être répartis en deux groupes :

- **quatre catégories de pays** : France, Allemagne, Suisse et internationaux (ex : Eurodistricts)
- **trois types d'acteurs** : les acteurs de l'aménagement, les acteurs transfrontaliers (ex : chargé des affaires transfrontalières pour une collectivité) et les autres (qui ne sont ni de l'aménagement ni du transfrontalier).

Le premier graphique montre une répartition inégale des répondants selon les pays. De même que les invités, la majorité des répondants sont français (39 %), viennent ensuite les Allemands (32 %), les Suisses (18 %) et les internationaux (11 %).

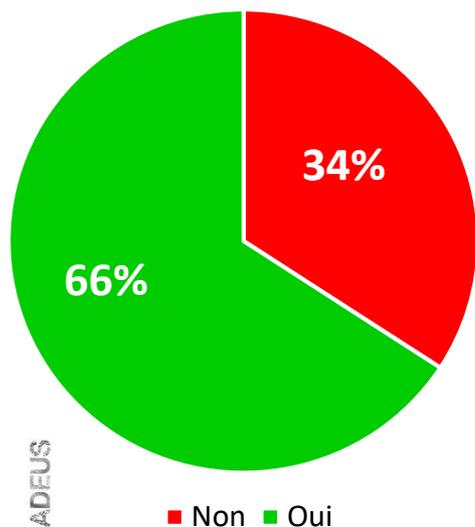
Le second graphique montre que deux-tiers des répondants sont issus du domaine de l'aménagement du territoire (66 %), suivis de près d'un quart du domaine transfrontalier (24 %) et de ceux d'autres domaines (10 %).

Ces chiffres ont servi de base pour analyser les réponses à l'enquête.

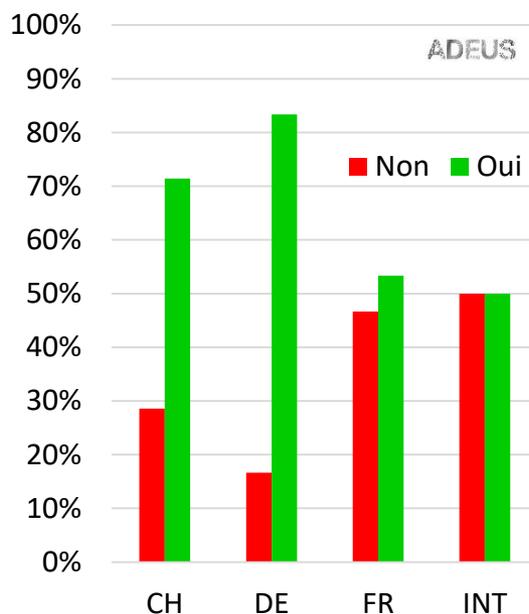
## 2.2. Usage et portée

# Le cadre d'orientation du Rhin supérieur (CORS) est-il connu au sein de votre service/institution ?

Environ deux tiers des répondants connaissent le CORS



Les acteurs français et internationaux connaissent peu le CORS



**Environ deux-tiers des répondants connaissent le CORS.**

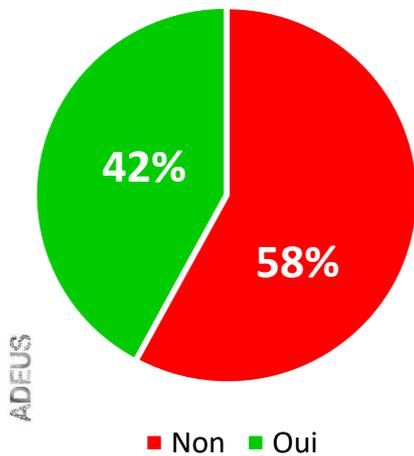
À la question « Le CORS est-il connu au sein de votre service/institution ? » 66 % des participants ont répondu OUI. Dans l'analyse des réponses suivantes, il est donc important de bien garder en tête que 34 % des répondants ne connaissaient pas le CORS en répondant à l'enquête.

**Les acteurs français et transfrontaliers connaissent peu le CORS.**

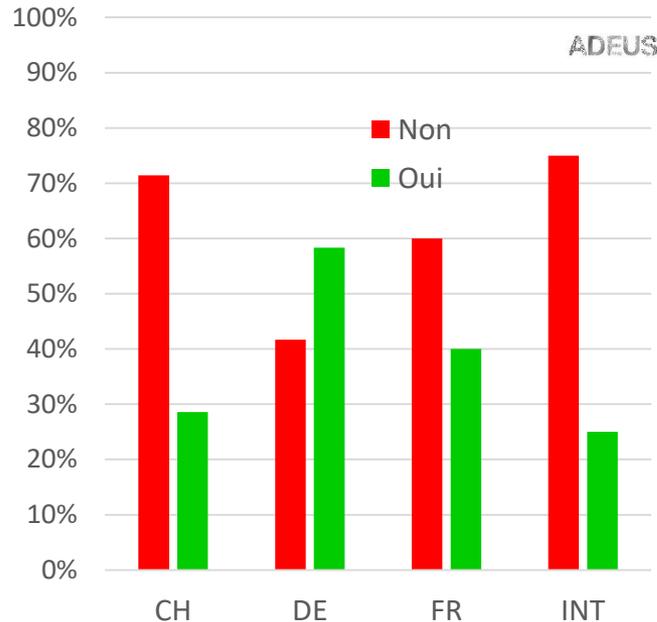
Sur le second graphique, on observe que cette connaissance du CORS varie par pays, avec un pourcentage plus élevé chez les acteurs allemands et suisses (70-80 %) que chez les acteurs français et les internationaux (autour de 50 %).

# Est-ce que le CORS est pris en compte par votre institution?

Une prise en compte moyenne du CORS par les institutions



Une prise en compte différenciée qui s'explique par le renouvellement des acteurs de l'aménagement



**Prise en compte moyenne du CORS par les institutions.**

Le taux de prise en compte du CORS par les institutions est de 42 %.

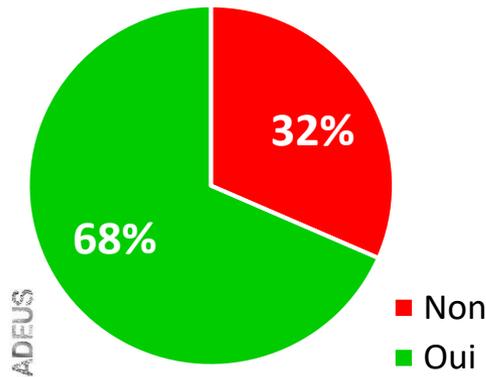
**Un outil pris en compte selon le degré de compétence en aménagement des acteurs ?**

Là aussi, on observe une prise en compte du CORS différenciée selon le pays des institutions, avec une prise en compte d'environ 60 % côté allemand, qui se démarque des autres pays. Cette prise en compte un peu limitée peut s'expliquer par le fait que les personnes en responsabilité technique et politique aujourd'hui, n'ont pas participé à l'élaboration du CORS et n'ont donc pas vécu le processus de maturation des orientations. Il y a eu un « turnover » important depuis 2001 et une transmission d'informations pas toujours efficace. De plus, de nouveaux acteurs ont émergé dans le domaine de l'aménagement et n'ont pas forcément été informés non plus.

## 2.3. Atteinte des objectifs

# Le contenu du CORS répond-il à l'objectif de réaliser un « développement partagé porteur d'avenir pour le Rhin supérieur » ?

Le CORS favoriserait un développement partagé...



... malgré son caractère obsolète et trop généraliste ?

**Le CORS favoriserait un développement partagé...**

Pourtant, les conclusions en matière d'atteinte des objectifs du CORS sont plutôt positives et donnent de l'espoir pour les perspectives d'avenir.

68 % des répondants considèrent que le contenu du CORS permet de « réaliser un développement partagé porteur d'avenir pour le Rhin supérieur ».

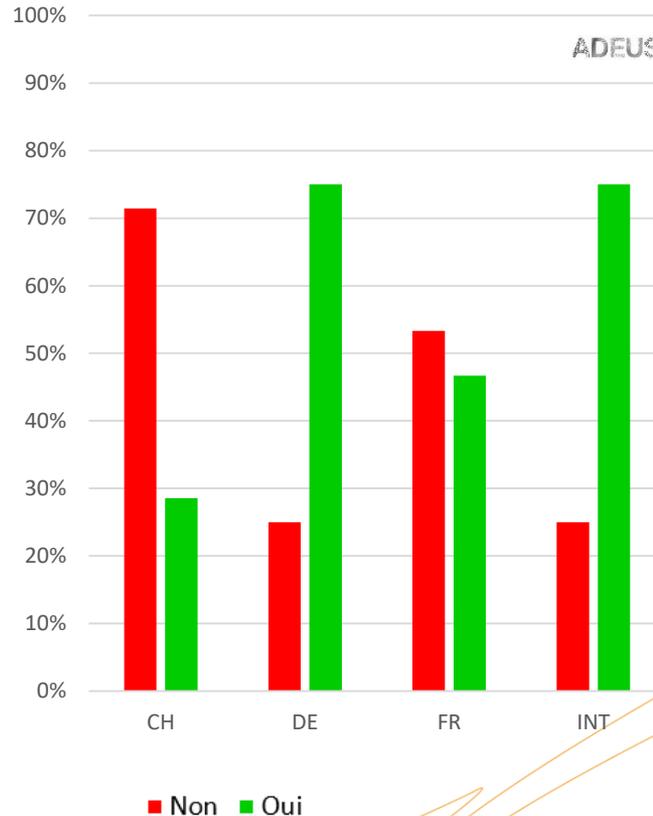
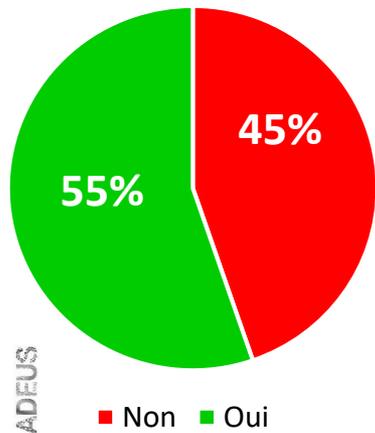
**...malgré son caractère trop généraliste ?**

Les 32 % restants lui reprochent notamment d'être trop généraliste, de ne plus être à jour, de ne pas être contraignant, et donc de ne pas avoir d'impact.

Ces remarques doivent être prises en compte de manière constructive.

# Pensez-vous que le CORS a facilité la cohérence dans l'aménagement du territoire ?

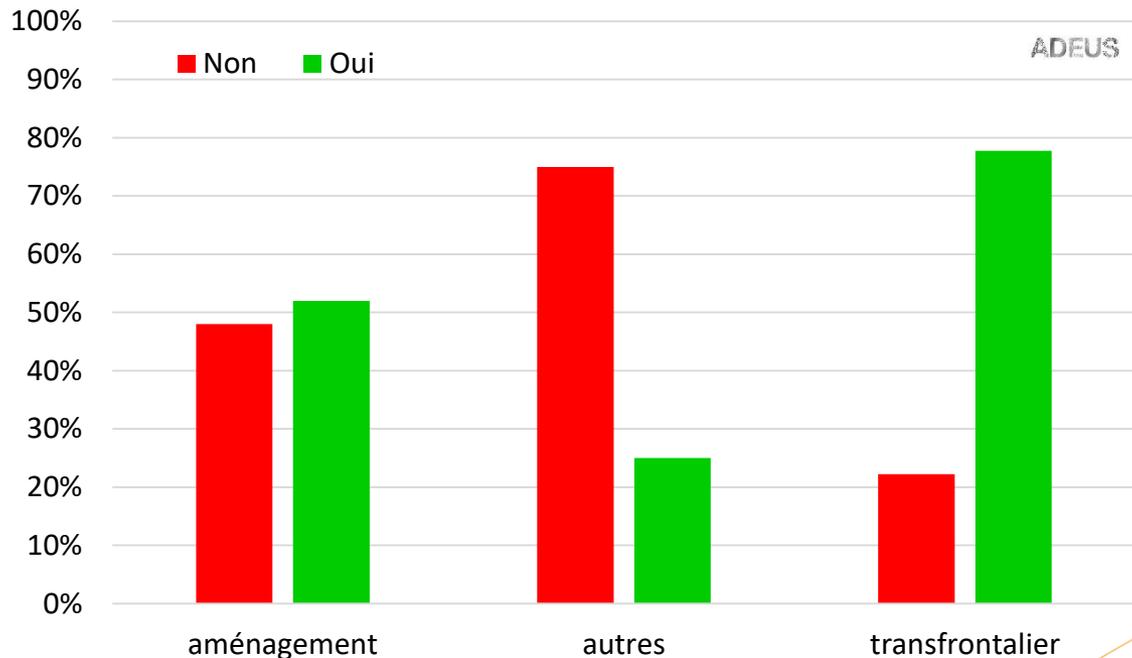
Les acteurs allemands et internationaux estiment que le CORS a facilité la cohérence dans l'aménagement du territoire



Ensuite, 55 % des participants considèrent que le CORS a facilité la cohérence dans l'aménagement du territoire. Là aussi, on note des différences entre les pays : l'Allemagne et les acteurs internationaux en sont majoritairement persuadés (avec des résultats supérieurs à 70 %), tandis que les Français et les Suisses sont plus mitigés (30-40 %).

# Pensez-vous que le CORS a facilité la cohérence dans l'aménagement du territoire ?

Les acteurs de l'aménagement et du transfrontalier estiment que le CORS a facilité la cohérence de l'aménagement



Les catégories d'acteurs font aussi varier les résultats : les acteurs transfrontaliers étant très convaincus (80 %), les acteurs de l'aménagement un peu moins (50 %) et les « autres » ont majoritairement voté NON (70 %).

# Pensez-vous que le CORS a facilité la cohérence dans l'aménagement du territoire ?

## Le CORS, un cadre et un processus moteur de cohérence ?

Oui (21)	Non (17)
<ul style="list-style-type: none"><li>- Un cadre général qui fixe un dénominateur commun pour les instruments de planification des pays participants.</li><li>- Un processus liant les acteurs pour plusieurs années.</li></ul>	<p>Dix ne le connaissent pas bien :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- trop abstrait,</li><li>- pas assez connu,</li><li>- obsolète,</li><li>- pas de mise en œuvre,</li><li>- les intérêts nationaux restent prégnants,</li><li>- les structures administratives sont trop différentes.</li></ul>

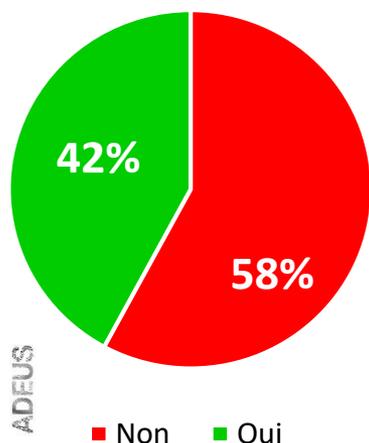
Les arguments avancés par le OUI sont que c'est un cadre général, qui fixe un dénominateur commun pour les instruments de planification de chaque pays. De plus, son élaboration a marqué le début d'un processus liant les acteurs pendant plusieurs années. En effet, un élément qui est ressorti des réponses, est que c'est le processus même d'élaboration du CORS qui a rassemblé les acteurs de l'aménagement et a permis une compréhension mutuelle de la planification de l'autre côté.

Parmi les 17 répondants NON, il est important de souligner que dix ont répondu NON à la question sur la connaissance du CORS. Les arguments du NON sont que le CORS est trop abstrait, pas assez connu, obsolète, sans mise en œuvre concrète, que les intérêts nationaux restent prégnants et que les structures administratives sont trop différentes pour permettre une cohérence de l'aménagement.

ADEUS

# Des orientations du CORS ont- elles été inscrites dans des documents de planification dont vous avez la charge ou dont vous avez connaissance ?

Les acteurs estiment que les orientations du CORS sont peu inscrites dans les documents de planification



## Des exemples de documents de planification dans les trois pays :

- Documents de l’Eurodistrict Pamina.
- Kantonaler Richtplan (cantons).
- Documents de la région métropolitaine du Rhin supérieur.
- SCoT.
- Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz.

42 % des répondants déclarent que les orientations du CORS ont été inscrites dans des documents de planification. Il y a également des acteurs ayant intégré les orientations qui n’avaient pas connaissance du CORS, ce qui s’explique par le fait que les orientations nationales et régionales vont dans le même sens que le CORS.

## Des exemples d’inscription dans les trois pays, ces documents concernent par exemple :

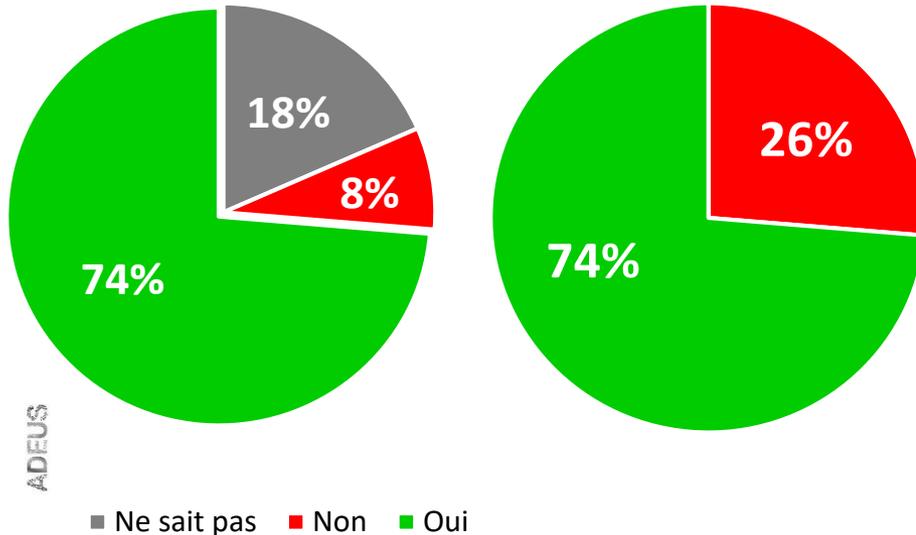
- l’Eurodistrict PAMINA,
- le niveau cantonal en Suisse (Plan directeur cantonal),
- le niveau de la région métropolitaine du Rhin supérieur, les SCoT (CD68, PETR Band rhénane nord),
- le Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz.

## 2.4. Actualité

# Le CORS doit-il être ajusté pour refléter les défis actuels en matière d'aménagement du territoire ?

# Est-ce qu'il y a des changements majeurs qui n'ont pas été pris en compte dans le CORS ?

## Le CORS devrait être adapté aux défis et thématiques actuelles



En matière d'actualité du CORS, les résultats sont assez similaires pour les trois questions suivantes :

- Le CORS doit-il être ajusté pour refléter les défis actuels en matière d'aménagement du territoire ?
- Y a-t-il, depuis 2001, des changements majeurs qui n'ont pas été pris en compte dans le cadre d'orientation ?
- À votre avis, quels axes thématiques majeurs devraient être actualisés?

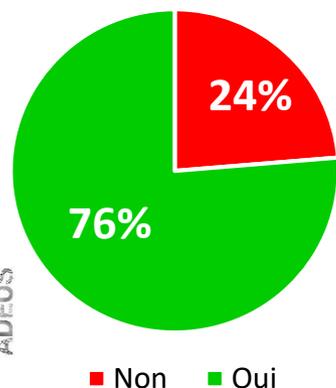
Environ  $\frac{3}{4}$  des participants considèrent que le CORS doit être ajusté aux défis actuels/ne prend pas en compte des changements majeurs/nécessite une actualisation thématique.

# À votre avis, quels axes thématiques majeurs devraient être actualisés?

Transition écologique/changement climatique	17
Mobilités	12
Transition énergétique	8
Zéro Artificialisation Nette	8
Réformes législatives et administratives	7
Digitalisation/internet	6
Biodiversité/protection de la nature	4
Développement des agglomérations/attractivité	4
Nouveaux documents de planification	3
Conséquences du COVID-19	3
Migration/démographie	3
Fessenheim	2
Participation citoyenne	2
Tourisme transfrontalier commercial (Einkaufstourismus)	2
Conséquences des crises sociales	2

# Est-ce que le CORS est le bon format pour faire avancer le travail de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur ?

Le format actuel du CORS plébiscité



ADEUS

OUI (29)	NON (9)
<ul style="list-style-type: none"><li>- « parce que c'est la seule chose qu'on a »,</li><li>- rassemble une multitude d'acteurs issus de tous les champs politiques pertinents.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- pas utilisé,</li><li>- il manque des instruments pour la mise en œuvre, des décisions politiques contraignantes,</li><li>- nombreux nouveaux acteurs dans le domaine de l'aménagement non associés à la démarche.</li></ul>

## Le format actuel plébiscité

La dernière question de l'enquête finit sur un ton assez positif puisque 76 % des votants affirment que le CORS est le bon format pour faire avancer la coopération transfrontalière.

## Le format par défaut de rassemblement des acteurs de l'aménagement ?

Les arguments du OUI sont, en premier lieu, que « c'est la seule chose qu'on a », mais aussi, que le CORS permet de rassembler une multitude d'acteurs issus de tous les champs politiques pertinents. Les 24 % qui considèrent que le CORS n'est pas le bon format pour faire avancer la coopération, avancent qu'il demeure très peu utilisé et qu'il manque des instruments pour la mise en œuvre et des décisions politiques contraignantes. Ces critiques seront prises en compte pour étudier les perspectives d'avenir pour la coordination de l'aménagement dans le Rhin supérieur.



## 2.5. Scénarios prospectifs

# Cinq scénarios prospectifs proposés

## **Scénario 1 : fil de l'eau – le futur est une continuité de la situation présente**

« Le CORS n'est plus pris en compte dans les documents de planification du Rhin supérieur. Les autorités responsables ne se mettent pas d'accord sur l'intérêt d'une relance ou d'une révision. Planification locale et projets d'aménagement transfrontaliers sont coordonnés, au cas par cas, par les autorités concernées ».

**« ON AGIT AU CAS PAR CAS »**

## **Scénario 2a : un cadre d'orientation actualisé *a minima***

« Les enjeux d'aménagement et les atouts de ces territoires n'ont pas changé significativement au cours des 20 dernières années. Les efforts de mise à jour portent sur la contractualisation entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire du Rhin supérieur ».

**« ON NE CHANGE PAS DE FORMAT, MAIS ON CONTRACTUALISE »**

## **Scénario 2b : un cadre d'orientation volontariste global**

« Le CORS est actualisé de manière ambitieuse. Les grands enjeux se sont accentués et nécessitent des réponses actualisées et globales. Une révision plus importante est nécessaire. Elle est issue d'un portage collectif plus robuste du document ».

**« ON ÉTOFFE LE FORMAT ACTUEL ET SON PORTAGE »**

# Cinq scénarios prospectifs proposés

## **Scénario 2c : un cadre d'orientation volontariste thématique**

« Le CORS n'est plus adapté au contexte actuel pour une échelle aussi large que le Rhin supérieur. La stratégie est ciblée sur des thématiques prioritaires. Des observatoires transfrontaliers régionaux et le partage de l'analyse sont mis en place pour aller vers plus de cohérence du territoire. »

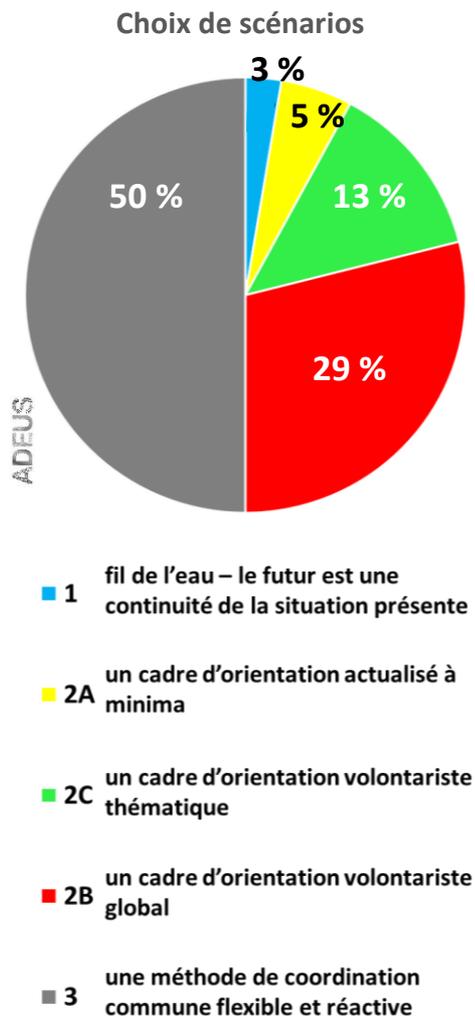
**« ON SE CONCENTRE SUR DES THÉMATIQUES PRIORITAIRES, MIEUX PORTÉES, MIEUX OBSERVÉES »**

## **Scénario 3 : une méthode de coordination commune flexible et réactive**

« Le CORS n'est plus un document de planification, mais une méthode de coordination. Il oriente les processus d'aménagement du territoire à dimension transfrontalière. Le GT aménagement assure l'animation de ce suivi. Il fait remonter les projets locaux pertinents et fait redescendre les orientations communes par un biais adapté à chaque situation. »

**« ON S'INFORME, ON ÉCHANGE ET ON CONSEILLE CONTINUELLEMENT »**

# La méthode plébiscitée, un cadre volontariste espéré ?



La répartition des votes par scénario permet d'identifier deux scénarios qui ont suscité l'intérêt des participants :

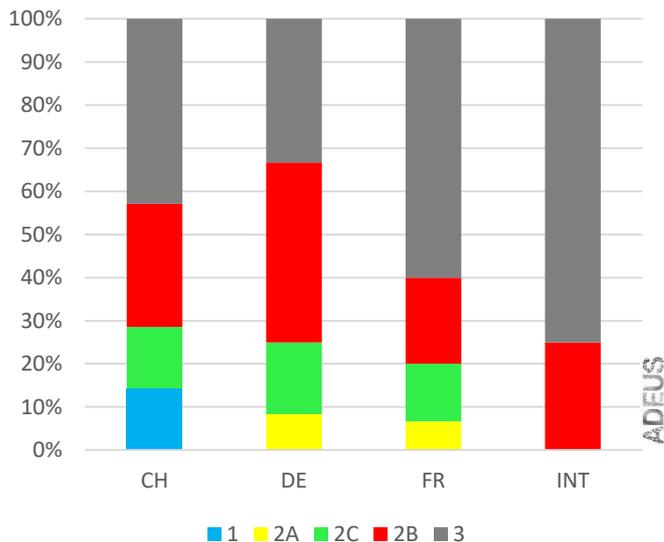
- Le 3 et le 2B qui ont obtenu respectivement 50 % et 29 % des votes,
- Ce graphique ne permet cependant pas de saisir les nuances des répondants qui ont formulé des réponses à la frontière entre plusieurs des scénarios proposés.

Les scénarios 1, 2A et 2C ont été nettement moins choisis mais les votes en leur faveur ont fait ressortir des arguments intéressants :

- Une personne a choisi le scénario 1. La raison qui explique ce vote est le manque de moyens pour le transfrontalier, argument concret qu'il ne faut pas laisser de côté, car il est revenu dans plusieurs autres réponses.
- Deux personnes ont voté pour le scénario 2A sans donner de justification.
- Cinq personnes ont choisi le scénario 2C, et il a également été nommé plusieurs fois pour le combiner à d'autres. Les arguments pour celui-ci concernent également les moyens. Une révision globale serait trop coûteuse, il faut donc faire une priorisation thématique. Les conditions préalables qui sont ressorties sont, notamment, la nécessité d'un engagement politique et de ressources financières pour assurer la mise en œuvre.

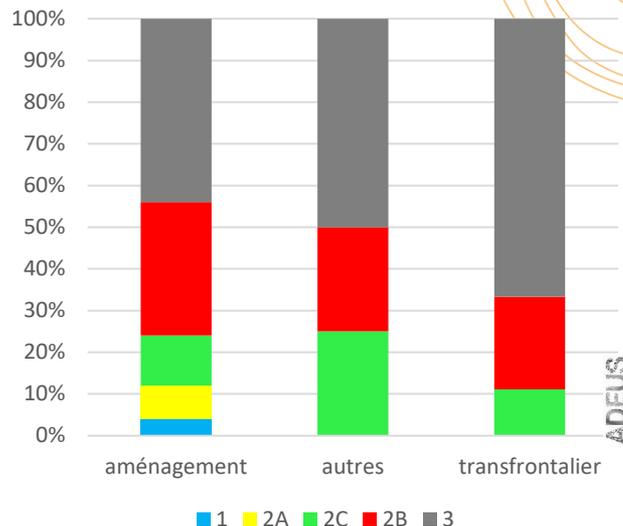
# La méthode préférée partout et par tous

Choix de scénario par pays



Les acteurs du transfrontalier ont majoritairement voté pour le scénario 3.  
Les acteurs de l'aménagement ont deux préférences majeures, 2B et 3.

Choix de scénario par type d'acteur



Les Français et les internationaux ont majoritairement voté pour le scénario 3.  
Les Allemands ont majoritairement voté pour le 2B.

**La méthode privilégiée par les acteurs français et transfrontaliers.**

On note que les Français et les internationaux ont majoritairement voté pour le scénario 3 de la méthode. Les Allemands ont majoritairement voté pour le scénario 2B, du cadre d'orientation volontariste global.

**Des acteurs de l'aménagement plus volontaristes ?**

Les acteurs du transfrontalier ont majoritairement voté pour le scénario 3. Les acteurs de l'aménagement ont deux préférences majeures : les scénarios 2B et 3.

# 3. Finalisation des scénarios

## Deux scénarios à approfondir



**Scénario A : une méthode de coordination commune flexible et réactive**

**Un choix didactique pour :**

- Refléter le poids des deux scénarios préférés
- Permettre des complémentarités
- Donner le choix aux élus

**Bases :** les retours d'évaluation et nos approfondissements



**Scénario B : un cadre d'orientation volontariste, global voire thématique**

L'évaluation a fait ressortir le scénario préférentiel d'une « méthode de coordination », donc d'un processus plutôt qu'un plan. Toutefois, considérant la large part des répondants en faveur d'un cadre d'orientation volontariste, d'un souci de complémentarité autant que de choix donnés aux élus, deux scénarios ont été soumis au débat.

Ces deux scénarios ont été débattus au sein de la délégation française, celle qui a subi le plus de transformations institutionnelles, puis en groupe thématique restreint pour s'accorder sur un scénario préférentiel, et enfin, en groupe thématique d'aménagement pour le formaliser à destination de la plénière de la Conférence du Rhin supérieur.

# Scénario A : une méthode de coordination commune flexible et réactive

Une **méthode de coopération renforcée à organiser** (19/38 voix) :

- Une **expertise ciblée et régulière** par projet urbain local, document de planification régional ou politique d'aménagement du territoire,
- Un rôle central pour le **GT aménagement du territoire** et ses partenaires,
- Une **formalisation *a posteriori*** des pratiques et échanges réalisés (Bottom-up).

# Scénario A : une méthode de coordination commune flexible et réactive

## Arguments

- Le plus facile à mettre en œuvre,
- Offre une certaine flexibilité et des priorités,
- Tire des leçons du passé,
- Le meilleur ratio investissement/résultats,
- Par opposition au scénario volontariste, un niveau supplémentaire de "normes" juridiques a-t-il vocation à « s'imposer » ?
- Nombreux cadres d'orientations existants, ce qui pêche, c'est la mise en œuvre, la coordination et la culture commune de cette dimension transfrontalière,
- Permet d'augmenter « l'intelligence collective » du territoire.

# Scénario A : une méthode de coordination commune flexible et réactive

## Mise en œuvre « créer une boucle dialogique »

- Élargir et conforter le GT aux acteurs de l'AT,
- Listing des projets d'aménagement du territoire par échelle et pays (urbain/rural, régional, lois/structures administratives) = remontées de terrain,
- Sollicitation active des acteurs pilotes pour échanges et expertise = retours théoriques (formats adéquats à clarifier),
- Formalisation/bilan annuel ou biennuel et communication.

## Calendrier

- 2021-2022 : élargissement ciblé du GT, listing des projets et sollicitation, 1ère publication,
- 2022-2026 : continuation du processus de dialogue et bilan final/événement.

## Ressources nécessaires

- Référent politique clair (mobilisation),
- Temps de travail des membres du GT et de leurs partenaires (au cas par cas),
- Moyens de communication et de **défraiement** (ressources membres GT voire projet Interreg).

# Scénario B : un cadre d'orientation volontariste (global voire thématique)

Un **document volontariste au contenu à définir**, global (2B, 11/38 voix) voire thématique (2C, 5/38 voix)

- Un nouveau cadre d'orientation au **contenu plus ambitieux**, concentré sur l'aménagement du territoire, sans projets pilotes, mais plus **contraignant** juridiquement,
- Un **fort portage politique**, un *consortium ad hoc* et une mission externe, en connexion étroite avec les planificateurs et Eurodistricts (hors GT),
- Un document pour **tout le Rhin supérieur**, des focales régionales ou thématiques possibles.

# Scénario B : un cadre d'orientation volontariste (global voire thématique)

## Arguments

- Un produit ambitieux de l'expertise du GT,
- Une référence commune et actualisée est indispensable,
- L'ensemble du territoire doit être pris en compte,
- Fait place aux suggestions de scénarios mixtes autour d'un document commun : thématiques, par projet, coordination, ...

# Scénario B : un cadre d'orientation volontariste (global voire thématique)

## Mise en œuvre « assurer un portage au long terme » :

- Assurer le soutien de la grande majorité des partenaires,
- Valider politiquement la portée juridique contraignante du CORS volontariste et le portage institutionnel (convention),
- Monter le portage financier et technique de l'élaboration du document (cahier des charges, organe externe),
- Élaborer le CORS en concertation avec les acteurs politiques et civils (objectifs communs, rédaction, méthodologie),
- Faire vivre le document final.

## Calendrier :

- Une élaboration sur cinq à dix ans

## Ressources nécessaires :

- Référent politique clair (mobilisation),
- Mettre à disposition un budget pluriannuel (Interreg, dédié).

# 3.1. Les réactions des partenaires

# Délégation française

- Ouverte à une combinaison des scénarios
- Le CORS 2 devrait :
  - \* Assurer la **cohérence entre documents de planification** pour ne pas « ajouter une couche »,
  - \* Avoir une **dimension opérationnelle** pour être facilement appropriable par les élus (français).

La délégation française s'est montrée **ouverte aux deux scénarios**, combinés ou non. Ils devraient prendre en compte certains éléments de contexte. Étant donné que :

- le **paysage institutionnel** français s'est profondément transformé depuis 20 ans (Région Grand Est, Collectivité européenne d'Alsace, intercommunalités, ...),
- la **hiérarchie des documents** de planification s'est précisée (SCoT, SRADDET, SACT, ...),
- le **cadre de la coopération** transfrontalière s'est étoffé (Stratégie RMT 2030, Konzeption FR, TALC, ...).

Le CORS n°2 ne devrait **pas « ajouter une couche »** aux documents existants, mais en assurer la cohérence de façon souple.

Considérant :

- le « mille-feuille » institutionnel et réglementaire,
- la nature extraterritoriale donc optionnelle de la planification transfrontalière,
- la culture éminemment politique de l'aménagement du territoire français,
- ou le besoin de portage local des élus.

Le CORS n°2 devrait être au plus proche des projets locaux à dimension transfrontalière, de l'opérationnel, plutôt que des documents de planification.

# Délégation allemande

- ⊙ Une vision d'ensemble cartographiée comme préalable à une méthode de coordination.
- ⊙ Le CORS 2 devrait :
  - \* **Recoller les documents de planification** existants pour relever les sites et thèmes de friction/consensus,
  - \* **Formaliser les échanges** autour de ces sujets transfrontaliers.

La délégation allemande a constaté la préférence des personnes interrogées pour le scénario de la méthode (A).

Pour que celui-ci (d'échanges d'expériences) soit le plus fructueux, elle estime essentiel d'avoir une vision d'ensemble des sites et thèmes de friction/consensus transfrontaliers. Ce document *a minima* devrait commencer par recoller les documents de planification existants, à l'exemple de ce qu'a fait la Grande Région. Cette base serait une opportunité pour relancer et intensifier les échanges de fond entre membres du groupe thématique de l'aménagement.

# Délégation suisse

- Soutient le besoin de documents informels (informelle Planung) pour de nécessaires échanges transfrontaliers.
- Le CORS 2 devrait :
  - \* **S'inspirer du « projet de territoire Suisse »** comme support d'échanges à plusieurs échelles,
  - \* **Évoluer selon le « Gegenstromprinzip »**,
  - \* **Être élaboré à court terme** mais pour une prospective à long terme (20-30 ans),
  - \* **Définir les opportunités et menaces** pour le territoire transfrontalier,
  - \* **Permettre d'intensifier la coopération** autour de projets et sujets concrets.

La délégation suisse s'est montrée en faveur de documents de planification informels (« informelle Planung ») – c'est-à-dire hors du cadre juridique obligatoire. La pratique au sein de l'agglomération bâloise montre ce besoin de sortir des frontières nationales pour planifier le territoire.

Le document pourrait s'inspirer du « projet de territoire suisse », un document stratégique et informel, d'échelle nationale, qui permet d'élaborer une vision commune et flexible. Le document devrait être élaboré et modifiable selon le « Gegenstromprinzip » (principe de contre-courant), de dialogue entre les échelles institutionnelles.

Basé sur le recollement évoqué, sa forme est ouverte, mais il devrait être élaboré à court terme – pour éviter l'écueil du premier CORS – sur une prospective à long terme (20-30 ans). Ce document stratégique devrait définir les opportunités et menaces pour le territoire transfrontalier, tant au niveau des projets que des thématiques (mobilité, foncier, milieux naturels et paysages, climat, ...). Cette base devrait permettre d'intensifier la coopération transfrontalière autour de projets concrets.

## 3.2. La recherche d'une synthèse

- ➔ Le groupe de travail s'est mis d'accord sur une solution consensuelle, créer un **projet de territoire Rhin supérieur, qui résumera et sera en cohérence avec les documents existants**. Ce document de synthèse pourra être à la fois une **référence commune pour les éléments qui font consensus mais aussi un plan de questionnement**, permettant de repérer les thèmes ou les sites qui nécessiteront un approfondissement ultérieur.
- ➔ Ce recellement facilitera la **synthèse des orientations et thématiques communes ou non (texte et cartes), ainsi que les sites à enjeux de coopération transfrontalière (carte)**. Cette vision d'ensemble permettra de **proposer, à la validation politique**, les sites et sujets d'approfondissement ainsi que la **méthode de coopération partenariale adaptée** pour les développer dans une phase ultérieure.

### Un processus en deux temps

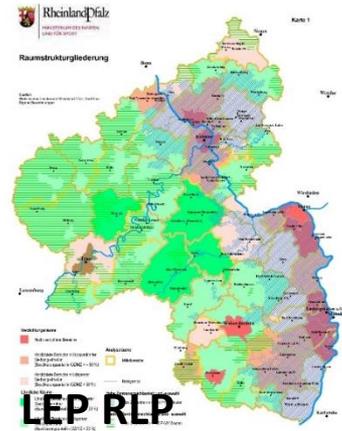
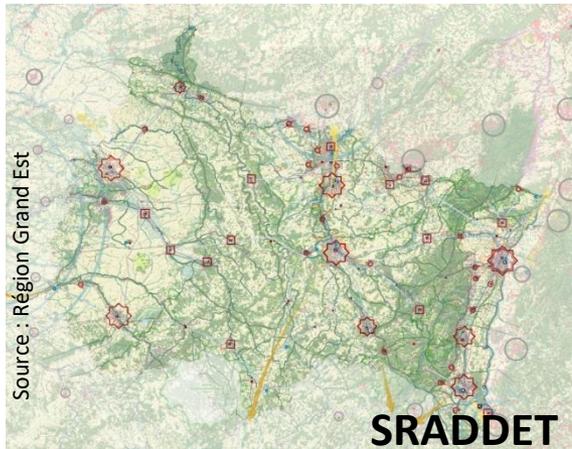
- ➔ Plusieurs phases de travaux successifs seront nécessaires pour progresser collectivement dans la coordination de l'aménagement du Rhin supérieur.

## 3.3. Temps 1 : projet de territoire

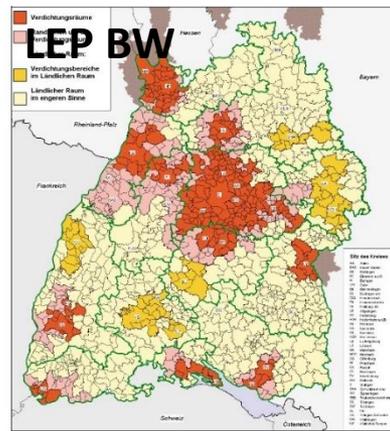
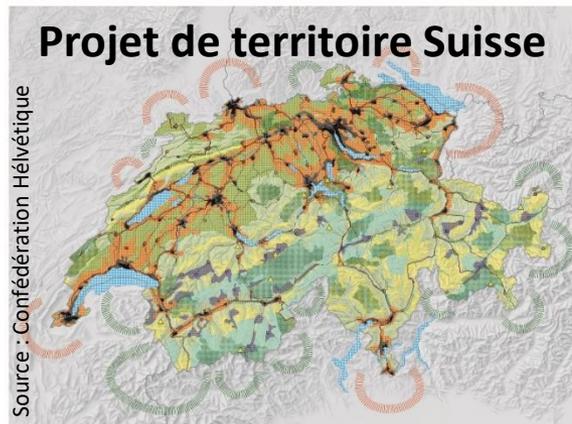
Le projet de territoire s'appuiera sur un **recollement des documents et une synthèse, du Rhin supérieur, des problématiques soulevées**. Ce travail proposera :

- ➔ **La réalisation de documents de recollement thématiques** (armatures urbaines et infrastructures, corridors de biodiversité, besoins et foncier résidentiels, besoin et foncier économiques, ...).
- ➔ **Un début de réflexion globale et multi-documents sur les grands enjeux du Rhin supérieur** : l'évolution démographique, l'adaptation au changement climatique, ....
- ➔ La production **d'un document de synthèse, écrit et cartographique**, qui pointe les sujets bien articulés, les sites stratégiques mais aussi les thèmes et lieux dont l'interface est à parfaire.
- ➔ La majorité des travaux énoncés ici devront être réalisés en back-office. Néanmoins, une ou plusieurs séances de travail collectives pour vérifier la bonne compréhension des documents nous paraissent nécessaires.
- ➔ **Un séminaire conclusif** permettra de débattre des enseignements de ce premier travail et de proposer des suites.

# Un recollement stratégique



Source : Rheinland-Pfalz



Source : Bade-Wurtemberg

Le principe du recollement pourrait s'effectuer à deux échelles :

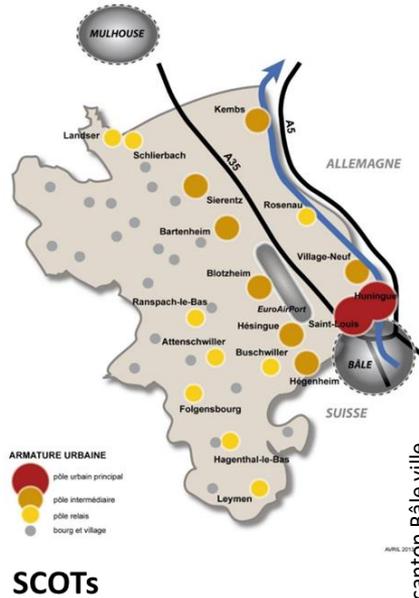
- La première au niveau des documents de planification stratégique de chaque pays : le SRADDET pour la Région Grand Est, les « Landesentwicklungspläne » des deux Länder, le projet de territoire suisse, que complèteraient les stratégies transfrontalières existantes (RMT 2030, « Frankreichkonzeption », ...) ou à venir (SACT).

## + stratégies transfrontalières

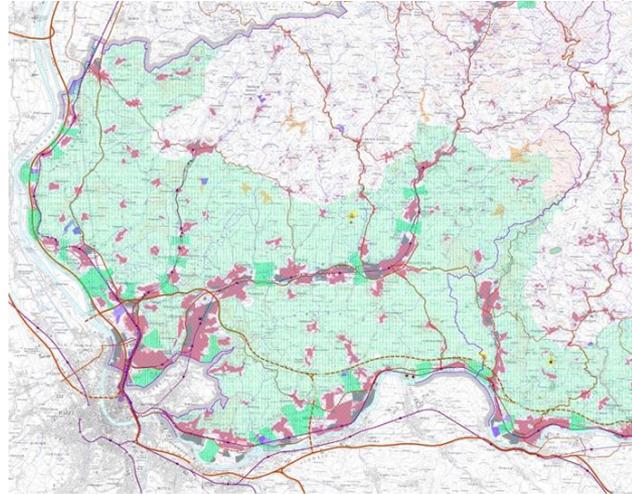
Région métropolitaine transfrontalière 2030, Schéma alsacien de coopération transfrontalière, Frankreichkonzeption, ...

# Un recollement territorial

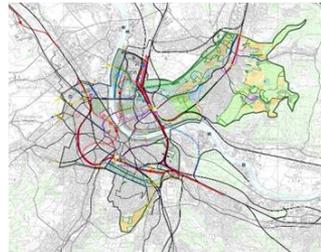
Source : SCOT des cantons de Huningue et de Sierentz



Source : canton Bâle ville



Regionalpläne



Plans directeurs cantonaux

- La seconde échelle de recollement se ferait au niveau des documents de planification locaux : SCoT côté français, Regionalpläne ou équivalents côté allemand et plans directeurs cantonaux côté suisse.

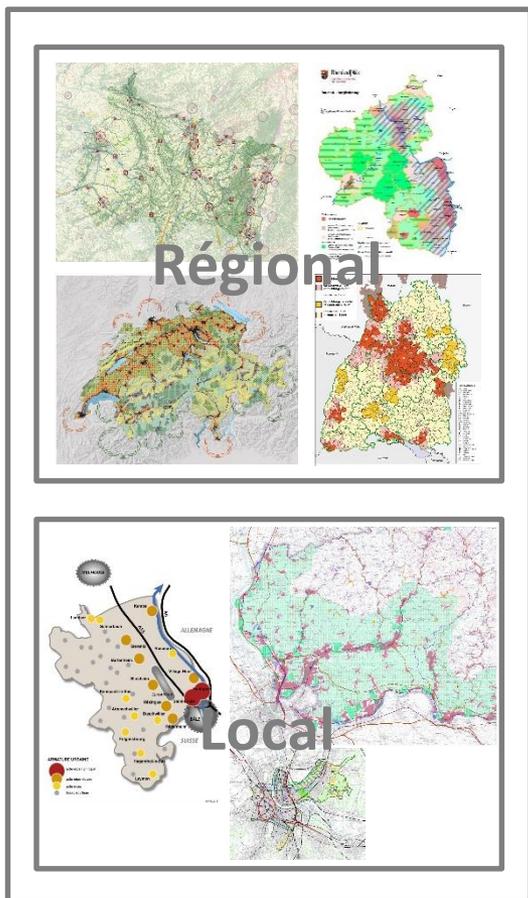


# Une vision des sites et thématiques à enjeux

## Recollements

## Approfondissements

## Projet de territoire



Source : AURM



Diagnostic  
éléments  
consensus et  
contradiction

-

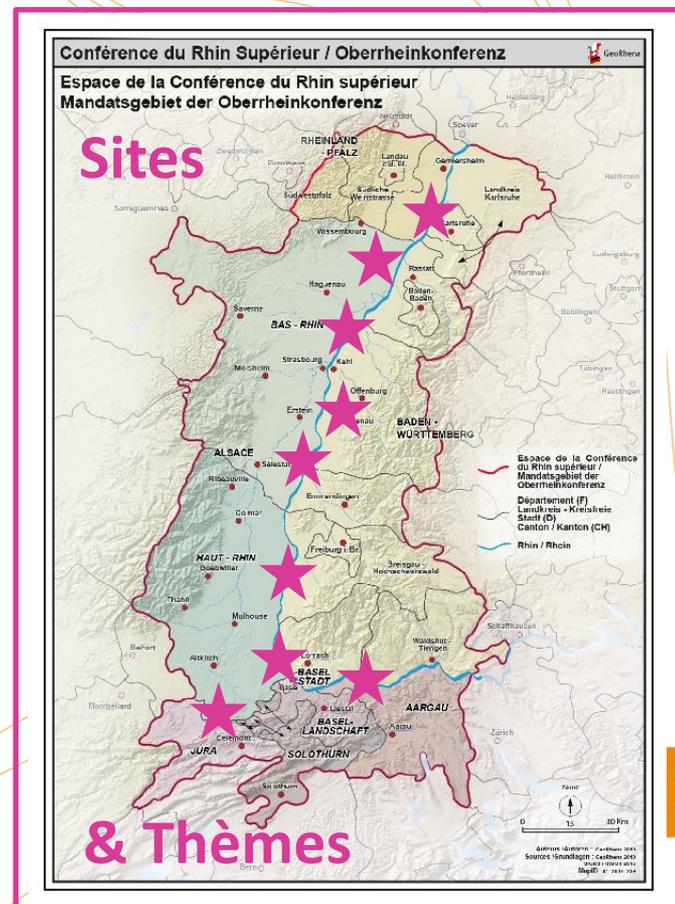
Stratégie  
partagée

-

Séances de  
travail  
partenarial

-

Séminaire  
conclusif  
prospectif



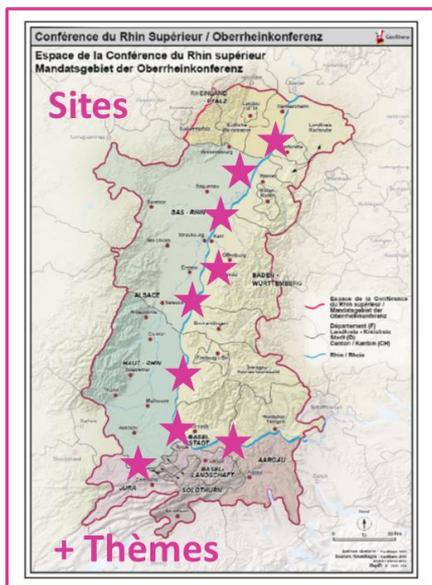
Modifié en fonction des changements législatifs

Source : Géorhena et AURM

# 3.4. Temps 2 : projets & sujets ciblés

## Un document au service de projets

### Projet de territoire



permet

### Projets & sujets ciblés



Échanges  
d'expériences  
transfrontalières  
autour des sites  
et thématiques

enrichit

Le **second travail**, dont la définition sera à parfaire en fin de travail n°1, pourra notamment :

- Mettre en place plusieurs axes d'actions thématiques et des zooms sur des sites à enjeux,
- Ces travaux prendront la forme d'ateliers et mettront en place des méthodes de travail partagées et adaptées aux sites et thématiques relevés,
- Cette phase de multi-thématique pourrait nécessiter l'actualisation de la carte de synthèse du premier travail.

Le projet de territoire permettra de cibler les approfondissements thématiques et les projets locaux transfrontaliers concrets. Le groupe thématique de l'aménagement aurait un rôle central à jouer pour approfondir la coopération autour de ces sites et sujets. Les échanges de terrain pourraient enrichir l'actualisation du projet de territoire.

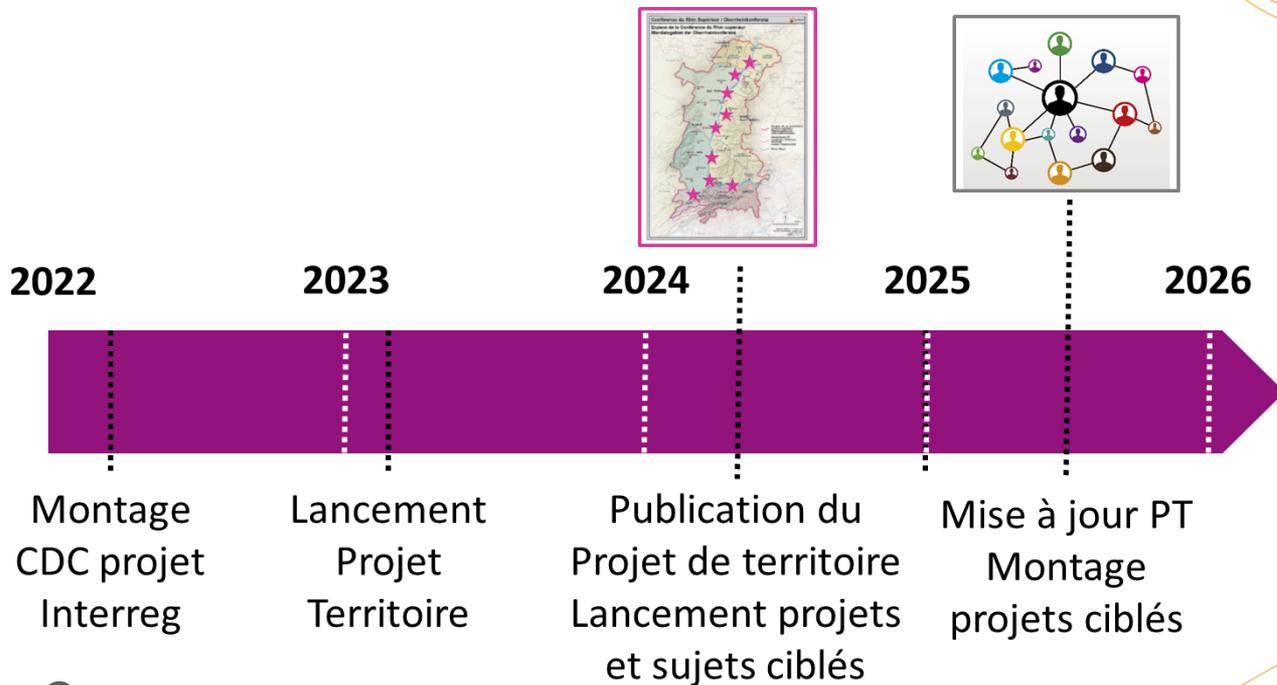


# Les plus-values pour le Rhin supérieur

- ⊙ Montrer les **sujets traités en cohérence** et en donner **une vision commune**,
- ⊙ Identifier clairement les **thèmes et sites d'achoppement à traiter**,
- ⊙ Développer ensemble **une ou des méthodes pour travailler les thèmes et sites discutés**,
- ⊙ Faciliter la **mise en œuvre des projets stratégiques**,
- ⊙ Disposer d'**une vision claire sur laquelle le territoire est collectivement engagé**.

# 3.5. Mise en œuvre

## Hypothèse de calendrier



Les coûts pour la préparation du projet de territoire du Rhin supérieur sont estimés à 300 000 € ; l'élaboration devrait prendre deux ans. Le projet pourrait être financé en tant que « projet à portée financière limitée » dans le cadre du programme de financement Interreg VI-A Rhin supérieur de l'Union européenne, avec un démarrage de projet à partir de 2023. Un co-financement, à hauteur de 50 à 60 %, est envisageable. La Suisse du nord-ouest participe aux projets Interreg avec un financement à hauteur de 60 % provenant des fonds cantonaux et fédéraux dans le cadre de la nouvelle politique régionale.

Équipe projet ADEUS & AURM :

Pier-Mael Anezo (AURM)

David Marx & Janine Ruf, Floriane Bertin-Gloeckler, Hélène Bernard,  
Florence Lenertz, Alexandra Chamroux (ADEUS)

PTP 2021 - Mars 2022

Les notes et actualités de l'urbanisme sont consultables

sur les sites de l'ADEUS [www.adeus.org](http://www.adeus.org)

et de l'AURM [www.aurm.org](http://www.aurm.org)



agence d'urbanisme de  
la région mulhousienne

Agence  
d'urbanisme  
de Strasbourg  
Rhin supérieur

