

La Conférence du Rhin Supérieur initie une réflexion prospective pour le développement de son territoire.

UN CADRE D'ORIENTATION POUR LE RHIN SUPERIEUR

«Il n'y a de vent favorable que pour celui qui sait où il va»

SÉNÉQUE

Un groupement de 4 bureaux d'études a été mandaté, par la Conférence du Rhin Supérieur, fin 1996, pour entreprendre une étude, maintenant achevée, dont l'objectif final était d'esquisser les bases réalistes et concrètes pouvant conduire à une politique concertée d'aménagement du territoire transfrontalier.

Ce travail a été conduit en étroite relation avec le groupe de travail «Aménagement du territoire» de la Conférence du Rhin Supérieur et plus particulièrement avec un groupe d'experts spécialement mis en place pour ce projet.

Une démarche d'étude en quatre étapes :

état des lieux, analyse et évaluation, scénarios sectoriels et cadre d'orientation.

Ces quatre étapes ont, avant d'aboutir à des propositions d'actions, permis de répondre aux grandes préoccupations de l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur :

- Qu'est-ce que la réalité du Rhin Supérieur aujourd'hui ? Comment se présente le Rhin Supérieur d'un point de vue spatial, économique, social, environnemental, urbain, institutionnel ?
- Comment se positionne le Rhin Supérieur par rapport à d'autres territoires ou régions transfrontalières ?
Quelles sont nos forces, quelles sont nos faiblesses ?
- Quelles tendances de développement peuvent ainsi être identifiées ?
Quels en sont les risques et les menaces, quelles sont les opportunités à saisir ?
- Quelles sont les contraintes internes et externes pesant sur le développement du Rhin Supérieur ? Dans ce contexte, quel peut être le futur probable ou souhaitable du Rhin Supérieur ?

Les grands traits de la réalité du Rhin Supérieur aujourd'hui

Un espace central en Europe, mais périphérique dans chacun des états

Chacune des régions qui composent l'espace du Rhin Supérieur est, pour l'état auquel elle se rattache, une région périphérique. Son territoire appartient toutefois à la partie la plus peuplée et la plus dynamique de l'espace communautaire.

Un maillage urbain original

L'armature des villes du Rhin Supérieur est assez singulière.

Région densément peuplée, elle présente la particularité d'être organisée en un réseau de centres urbains sans que puisse être mise en avant la domination d'une métropole.

Un espace dynamique et fort de sa diversité

Le Rhin Supérieur ne tire pas sa force uniquement de son unité géologique et géographique mais également, et peut-être surtout, de ses diversités.

Diversité humaine tout d'abord, liée au point de rencontre et de confrontation des cultures qu'il représente.

Diversité économique ensuite, dans la mesure où le Rhin Supérieur a su répartir sur son territoire une économie puissante et couvrant tous les secteurs d'activités, sans qu'aucun ne soit excessivement prépondérant.

Cette diversité se traduit également par le dynamisme des établissements de formation supérieurs : chacun des centres urbains développant des profils de formation à la fois spécifiques, variés et complémentaires, associés à des centres de recherches puissants et de très bon niveau.

Un espace attractif, mais fragile

Même si le Rhin Supérieur est une terre attractive, tant pour les populations que pour les investisseurs, il ne faut cependant pas oublier que cet espace est un espace fragile. En premier lieu, parce qu'il est écologiquement fermé, avec les conséquences qui en

découlent sur la vulnérabilité du climat, des ressources en eau, de la végétation, etc...

Enfin, la richesse humaine du Rhin Supérieur est menacée, comme dans bien d'autres régions d'Europe, par le vieillissement de la population, particulièrement dans les agglomérations les plus importantes. Ce phénomène risque de peser lourd dans le dynamisme des centres urbains qui tirent l'ensemble du développement du territoire, y compris celui des secteurs ruraux.

Une coopération foisonnante à conforter

La coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur est importante et repose sur de nombreuses structures réunissant aussi bien des villes que des collectivités de rang plus élevé.

La coopération entre villes est particulièrement importante dans l'agglomération tri-nationale de Bâle, tant pour la gestion de services communs que pour l'élaboration de projets.

Le positionnement du Rhin Supérieur

Le Rhin Supérieur en Europe

Au regard des données d'EUROSTAT, le Rhin Supérieur est incontestablement une des régions européennes privilégiées qui dispose d'atouts importants pour se maintenir, dans les prochaines années, à un bon niveau de développement.

Toutefois, parmi les régions de ce type, le Rhin Supérieur a sans doute une des évolutions les moins assurées.

Deux constats majeurs sont à relever :

Bordé sur trois côtés de barrières naturelles qui constituent des obstacles à des communications aisées, tant des personnes que des biens, il encourt le risque de se voir contourné par les grands flux de trafics internationaux Est-Ouest (Metz-Mannheim-Francfort) aussi bien que Nord-Sud (Francfort-Stuttgart-Munich ainsi que Milan-Munich). En outre, les discontinuités de ses réseaux d'infrastructures internes renforcent ce risque. L'équilibre démographique fragile et l'absence de grande conurbation sur son territoire constituent un handicap qui, s'il n'est pas insurmontable, est cependant pénalisant.

Le Rhin Supérieur et d'autres régions transfrontalières

Par delà les différences et les similitudes, cette comparaison a permis d'identifier les principaux champs d'action qui pourront constituer des éléments centraux et des objectifs prioritaires d'une future coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur :

- le développement des infrastructures de communication transfrontalières, régionales (surtout le transport en commun) ;
- l'échange et la coopération dans le domaine de l'économie et de la formation (formations bi-diplômantes, notamment dans des champs technologiques et professionnels) ;
- la complémentarité entre les agglomérations et leurs grands équipements ;
- et, l'intégration culturelle et linguistique (grâce notamment à la mise en oeuvre de formations bilingues et bi-culturelles, sur toute l'étendue de la scolarité).

En conclusion : ce diagnostic de positionnement a permis d'identifier les enjeux fondamentaux pour l'avenir du Rhin Supérieur :

- Maintenir le cadre de vie attractif et ménager les espaces fragiles de la région.
- Renforcer la vitalité des villes majeures tout en irriguant les espaces interstitiels du réseau et les centres intermédiaires et inférieurs.
- Promouvoir, entre les centres urbains, des partenariats de stratégie de partage des fonctions, afin d'éviter une concurrence mutuelle néfaste.
- Confirmer la position d'espace-pivot entre deux axes de développement tangentiels (Francfort-Stuttgart-Vienne et Milan-Zurich-Munich), tout en évitant l'évolution vers un transit à longue distance sans apport de valeur ajoutée à la région.
- Assurer un maillage transfrontalier du transport commun en site propre (TCSP) et le relier aux grands réseaux européens, afin d'éviter que la région ne soit contournée

par le trafic international.

- Définir en commun des projets économiques d'ensemble s'appuyant sur les domaines d'excellence de la région.
- Mettre en place les moyens institutionnels, financiers et juridiques nécessaires à assurer la pérennité et le développement des projets communs.
- Promouvoir le bilinguisme pour faciliter les échanges transfrontaliers et améliorer la compréhension mutuelle.

Les principaux facteurs de changement internes et externes pesant sur l'avenir du Rhin Supérieur

Les contraintes et évolutions externes

Le futur du Rhin Supérieur sera pour une grande partie marquée par des contraintes qui seront induites par les évolutions qui se dessinent au sein de l'économie européenne et mondiale. Faute de pouvoir influencer notablement ces changements sociaux, politiques et économiques, le Rhin Supérieur est appelé à les anticiper, à les prendre en compte dans son concept de développement et à orienter sa politique d'aménagement du territoire afin de créer les meilleures conditions locales pour y faire face.

Parmi ces contraintes, se trouvent celles liées aux changements géographiques en Europe, à l'environnement, à la démographie, aux conditions sociales, à l'évolution de la technologie, à la mondialisation, aux changements de l'appareil de production, et du contexte institutionnel.

Des contraintes relevées dans le cadre de l'étude :

- Le territoire européen est en pleine recomposition au profit des grandes villes et des régions denses situées sur les grands axes de développement bien reliés comme l'est le bassin rhénan. Les régions les plus avancées cumulent les avantages : liaisons internationales fortes, bon développement des réseaux de télécommunication et de transports, haut niveau de qualification de la population, structure productive moderne et efficace, offre globale de services. Elles concentrent de plus en plus les emplois au détriment des petites villes et des campagnes, accroissant ainsi les déséquilibres spatiaux.
- Les flux de transport entre les régions les plus dynamiques d'Europe s'intensifient en raison des liens qui s'établissent à travers les frontières nationales. Ainsi, une nouvelle et plus intense division du travail relie p.ex. l'Allemagne et l'Italie et appelle une croissance des flux de marchandises à travers les Alpes. A l'inverse, l'ouverture des pays est-européens peut revitaliser d'autres axes situés plus à l'Est comme la liaison Danzig-Prague-Nuremberg-Munich-Venise.
- Parmi les évolutions en cours, celles qui concernent l'environnement naturel sont incertaines. La plupart des experts estiment que de grandes menaces résultent du réchauffement du climat. Pour les régions de montagne, un tel réchauffement aurait

pour conséquence la nécessité de réorienter les activités touristiques vers des activités indépendantes de l'enneigement- Le Rhin Supérieur est peu orienté vers les sports d'hiver, il s'agit toutefois d'accorder la préférence à l'investissement dans des installations praticables en toutes saisons, plutôt que de consacrer de grands moyens dans des installations lourdes praticables en hiver seulement.

- Le bassin rhénan pourrait être touché négativement par les variations climatiques en raison de son caractère relativement fermé aux vents ; des accidents météorologiques provoquent déjà des difficultés en matière de smog et nécessitent ponctuellement des mesures de limitation de la circulation automobile.
- Le contexte mondial est marqué par une croissance démographique déséquilibrée entre les pays industrialisés et les pays moins avancés. Dans les pays industrialisés, malgré la chute de la fécondité, la population active continue à augmenter car les entrées sur le marché du travail excèdent encore les sorties, ce processus est amplifié par la progression de l'activité féminine. Toutefois, cette tendance devrait s'inverser dès la première décennie du prochain millénaire. Ainsi, les problèmes liés à l'insuffisant dynamisme de création d'emplois, qui ont marqué fortement les économies européennes durant les 20 dernières années pourraient s'atténuer graduellement.

Les mécanismes d'évolution interne

Ces changements généraux exercent déjà leurs effets de façon visible sur le territoire du Rhin Supérieur, d'autres en émergence sont susceptibles de provoquer des ruptures par rapport aux tendances du passé. Il s'agit surtout des variables environnement, démographie, économie, urbanisation et communication.

A titre d'illustration, voici les mécanismes à l'oeuvre pour l'environnement :

L'environnement naturel du Rhin Supérieur est encore relativement préservé, il constitue un atout très important pour la qualité de la vie des habitants et est un facteur attractif pour de nombreuses activités (notamment le tourisme). Or, le caractère relativement fermé du fossé rhénan le rend très sensible à la pollution de l'air, donc à l'augmentation de la circulation automobile. Les ressources en eau contenues dans la vaste nappe phréatique rhénane sont menacées par la pollution liée à l'agriculture extensive et à l'industrie. Les paysages (notamment le vignoble) sont soumis à une forte pression générée par l'urbanisation en taches d'huile.

Les six axes stratégiques pour un cadre d'orientation

Le parti d'aménagement proposé s'appuie sur un développement durable et sur la volonté de faire du Rhin Supérieur un espace transfrontalier de mise en cohérence et d'élaboration des politiques de développement et d'aménagement du territoire.

Les perspectives de construire un avenir commun dans le Rhin Supérieur qui ont été développées dans le cadre de l'étude se déclinent autour de 6 axes stratégiques.

Un espace charnière

Il s'agit d'étendre le rôle charnière du Rhin Supérieur au delà du domaine des transports, de l'économie mais d'y intégrer également les champs de la culture, de la langue et de la formation. Des concrétisations possibles : «joint ventures» trans-rhénanes, un «officiel des spectacles» régional et bilingue, ...

Une métropole trinationale décentralisée

Selon le principe de la «concentration décentralisée» l'objectif préconisé pour cet axe stratégique est le renforcement et le développement du réseau de villes existant qui s'est constitué au fil de l'histoire. Dans cette perspective, ses principes de mise en oeuvre s'appuie notamment sur :

une coopération et une complémentarité des centres supérieurs en vue de renforcer leur rayonnement et leur compétitivité (répartition des fonctions dans le cadre d'un réseau de villes) ;

le renforcement des relations transfrontalières (nouveaux «ponts» sur le Rhin, nouvelles relations transversales/transrhénanes).

Un jardin de villes

Afin de préserver et de mettre en valeur la grande qualité des paysages du Rhin Supérieur, il est nécessaire de conserver le caractère des différents types d'espaces rhénans et d'empêcher leur nivellement à grande échelle.

Dans ce contexte, le Rhin Supérieur constitue l'épine dorsale d'un «parc métro-politain régional», enrichi par de nombreuses relations transversales.

Renforcement du développement des villes et villages en harmonie avec les caractéristiques de leur environnement paysager et nouveaux moyens de traversée du fleuve (destinés à la circulation non-motorisée) dont passerelles piétonnes ou petits bacs sont parmi les moyens de mise en oeuvre.

Un projet économique intégré

Cet axe stratégique recouvre un large éventail d'objectifs à mettre en oeuvre :

définir un projet économique d'ensemble, en particulier autour du slogan «technology valley» ;

appuyer le développement des branches industrielles porteuses existantes et nouvelles ;
définir une politique de promotion et d'offre coordonnée de terrains d'accueil notamment pour les fonctions stratégiques (à l'exemple de ce qui est développé dans PAMINA «club des promoteurs économiques») ;

renforcer les liens avec l'appareil de formation et de recherche et favoriser les synergies avec le tissu industriel ;

valoriser le rôle du tourisme comme un pilier du développement commun.

L'espace d'une heure

C'est sur une politique des transports équilibrée respectant l'environnement quant à sa répartition modale et s'appuyant sur une bonne connexion des infrastructures que repose cet axe stratégique.

Son principe général s'articule autour de la possibilité d'accès, pour l'ensemble du territoire, en une heure aux équipements de rang régional et en une demi-heure aux équipements de

rang local.

Parmi les moyens à mettre en oeuvre :

une coordination générale des horaires et des tarifications ;
une amélioration des connexions routières transfrontalières.

Une pratique transfrontalière généralisée

Les idées forces à développer pour concrétiser cet axe stratégique :

Instaurer une mise en réseau transfrontalière des organismes en particulier pour les thématiques fortement impliquées dans l'aménagement du territoire (transport, planification, économie, tourisme, ...).

Une formalisation institutionnelle pourra, le cas échéant, venir conforter cette coopération (par exemple : agence de planification transfrontalière, autorité organisatrice des transports du Rhin Supérieur, haute autorité de la recherche et des technologies, conseil supérieur de l'environnement et des risques, ...).

Mais le plus important reste à faire ...

La Conférence du Rhin Supérieur qui a commandité ce travail s'est appropriée cette démarche sur le plan politique ; en témoigne, le thème retenu pour son Congrès Tripartite. Il n'en demeure pas moins essentiel que l'ensemble des acteurs (publics et privés) du Rhin Supérieur puisse en prendre connaissance et se positionner par rapport aux différentes propositions. Sont ainsi concernés les représentants de toutes les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les organismes de planification, les comités économiques et sociaux ... jusqu'aux simples citoyens.

Puisqu'aujourd'hui, un tel «cadre d'orientation» n'a pas de portée juridique, l'enjeu d'une vision partagée de l'avenir de cet espace transfrontalier revêt, dans ce contexte, une importance toute particulière.

Mobiliser autour de cette démarche tous les acteurs dans un partenariat actif et durable constitue ainsi un défi majeur pour le Rhin Supérieur dans les prochaines années.

Rédaction:

Colette Koenig, ADEUS, Strasbourg