

Compte-rendu de la séance n°3 du club PLUi Alsace du 19/02/2015 à la CCI Strasbourg Bas-Rhin, à Strasbourg. **Intégration des enjeux économiques dans le PLUi**

p.j. : - Liste des participants
- Ordre du jour de la séance

I. Introduction de la matinée et présentation des ateliers

- **Claire CHAFFANJON, Chef du Service Énergie, Climat, Logement, Aménagement, DREAL**
- **Philippe STEEGER, Chargé de mission urbanisme durable, DREAL.**

Après avoir remercié la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin pour la mise à disposition de ses locaux et leur participation active à cette journée, les pilotes du Club souhaitent la bienvenue aux nouveaux EPCI qui rejoignent le Club. À savoir la communauté de communes d'Ill et Gersbach, la communauté de communes du secteur d'Illfurth, la communauté de communes du Pays de Hanau et la communauté de communes du Pays de Barr et Bernstein et le SIVU de Pechelbronn.

Le Club PLUi Alsacien a été mis en place avec l'appui des DDT 67 et 68 afin d'accompagner les intercommunalités qui élaborent un PLUi. Ce club constitue une instance de dialogue pérenne, à destination des élus et techniciens, se réunissant 2 à 3 fois par an.

Ses objectifs sont multiples :

- > constituer un **lieu d'échange**, de discussion et de travail avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire alsacien en charge des PLUi,
- > permettre d'accéder à un **réseau national riche et structuré**, en bénéficiant des enseignements des autres clubs nationaux et régionaux,
- > **capitaliser les expériences et bonnes pratiques alsaciennes** pour les *partager* et aider d'autres collectivités à l'avenir,
- > et faire remonter vos réflexions et difficultés éventuelles.

La première séance, le 24 janvier 2014, a permis d'aborder la question de l'intégration de l'habitat dans le PLUi. La deuxième séance s'est déroulée le 19 juin dernier sur le thème de l'intégration de la trame verte et bleue dans le PLUi. Il s'agit aujourd'hui de la 3ème séance du club.

Elle vise à échanger sur l'intégration des enjeux économiques dans le PLUi. L'Alsace est le **premier club PLUi « territorialisé » à traiter ce sujet**. Mais d'autres clubs l'ont également prévu, comme celui du Nord-Pas-de-Calais. Ce **sujet présente en effet une très haute importance** dans le contexte actuel difficile en termes économiques et de financements publics : l'intégration des différentes politiques publiques est gage d'efficacité. C'est en particulier le cas lorsque la collectivité compétente en matière de développement économique prend en main l'urbanisme et l'aménagement de son territoire.

II. Ateliers techniques thématiques de la matinée

cf : Synthèse de chaque atelier en annexes

1. **Atelier 1 : Comment établir un état des lieux et un diagnostic économique de qualité dans un PLUi ?**
2. **Atelier 2 : Comment décliner la stratégie et les orientations en termes de développement économique dans le PLUi ?**
3. **Atelier 3 : Comment se positionner par rapport aux territoires voisins et aux différentes échelles territoriales ? Quels partenariats mobiliser à ces différents niveaux ?**

III. Introduction de l'après-midi

✧ **Sonia KLEISS-STARK, Directrice Générale, CCI Strasbourg Bas-Rhin**

Accueil des participants et présentation de la CCI Strasbourg Bas-Rhin :

La CCI est, avec ses équipes, au cœur des problématiques économiques du territoire et intervient pour toutes les entreprises dans l'appui à l'industrie, l'accompagnement de l'export, l'économie numérique, le développement durable, la formation ou encore la coopération transfrontalière.

Elle prend pleinement en charge son rôle de Personne Publique Associée dans les démarches de planification des collectivités. Elle met à disposition des moyens tant humain qu'en études pour mieux appréhender les dynamiques économiques. Son investissement dans ces démarches d'analyses, d'échanges et d'écoute des entreprises permet de contribuer aux réflexions des acteurs de l'aménagement du territoire.

✧ **Laurent DARLEY, Directeur adjoint de la DREAL et Président du Club PLUi.**

Ouverture de la séance de débats :

Le PLUi a été introduit par la loi Urbanisme et Habitat (dite loi UH) en 2003 ; son importance a été renforcée par la loi ENE (Grenelle 2) en 2010 et la **Loi ALUR de mars 2014 vise à le généraliser**. La planification à l'échelle intercommunale est en effet un des leviers les plus efficaces pour lutter contre l'étalement urbain, protéger la biodiversité ou encore favoriser la production de logements en cohérence avec les enjeux de la mobilité durable. Elle seule permet d'**appréhender des phénomènes dépassant le cadre communal** et de se doter d'une véritable compétence technique en **mutualisant des compétences**.

Les services de l'État mettent tout en œuvre pour encourager la généralisation du PLUi, notamment par un accompagnement financier, la mise en place de groupe de travail nationaux, la création d'un club national, décliné en clubs régionaux. Depuis 2011, quelque 130 projets, dont 8 en Alsace, ont été accompagnés financièrement au travers d'appels à projets nationaux successifs. A ce jour, 9 communautés de communes Alsaciennes supplémentaires ont candidaté à l'appel à projets 2015.

Avant de commencer, la parole est donnée aux **partenaires institutionnels du développement économique** pour qu'ils puissent **indiquer brièvement leur action et ce qu'ils peuvent apporter aux intercommunalités** qui se lancent dans un PLUi.

- **Didier Hertzog, Agence de Développement Économique du Bas-Rhin (ADIRA)**

L'ADIRA développe deux types d'actions en appui au développement économique d'une part et en accompagnement de l'aménagement du territoire d'autre part. L'objectif est que les territoires soient accueillants pour les entreprises. Elle se consacre également aux démarches opérationnelles pour la mise en place des zones d'activités. L'agence peut intervenir sous forme d'AMO auprès des collectivités et de conseil auprès des SCoT. Elle n'est pas une Personne publique associée, mais est invitée en tant qu'experte dans les différents ateliers qui peuvent concerner l'économie. C'est avant tout un observateur économique d'un territoire, dont le rôle de veille et d'informations lui procure une bonne connaissance des entreprises et de leurs attentes.

IV. Éclairage : les dynamiques économiques alsaciennes et leurs inscriptions dans les territoires

- ✦ **Philippe Steeger, Chargé de mission urbanisme durable à la DREAL**

La **Plateforme Régionale du Foncier en Alsace et de la Consommation des Espaces** (PREFACE) est le lieu de mobilisation des partenaires en faveur d'une gestion plus économe des espaces. Elle vise à alimenter les débats stratégiques sur l'aménagement du territoire, à sensibiliser les acteurs sur l'étalement urbain et à favoriser l'émergence d'orientations et de leviers d'actions coordonnés. Les travaux menés dans ce cadre, de manière partenariale entre les services de l'état, des CCI, les agences d'urbanisme et de développement et l'INSEE ont notamment permis de partager **une première lecture des dynamiques économiques alsaciennes et de leurs inscriptions dans les territoires.**

Une analyse de l'INSEE sur l'attractivité des zones d'emplois montre qu'à l'échelle nationale, l'attractivité se concentre sur les grandes agglomérations et les zones littorales, tandis que le quart nord-est de la France pâtit d'une moindre attractivité. À l'échelle de l'Alsace qui accuse une baisse de croissance depuis les années 2000 et une perte du quart de ses emplois industriels, **deux zones d'emploi se démarquent : celles de Strasbourg et de St Louis** (influence de l'agglomération Bâloise).

L'analyse à l'échelle des SCoT sur la période 2000-2011 montre cependant que **la croissance des emprises d'activités a suivi une autre répartition territoriale** : les plus forts taux de croissance n'ont pas coïncidé avec les territoires de plus forte attractivité. Le rythme d'accroissement des surfaces d'activités s'est par ailleurs nettement ralenti sur les 4 dernières années d'observation, de manière générale pour quasiment tous les territoires (fort impact de la crise de 2008 en Alsace).

Ainsi, la part des emprises d'activités dans la consommation des espaces en Alsace a nettement diminué, passant de 190 à **160 ha/an** entre les deux périodes 2000-2008 et 2008-2012. Ce sont les emprises industrielles et les zones tertiaires qui se sont développées à un moindre rythme, tandis que l'accroissement des emprises commerciales est resté stable. Ces nouvelles surfaces sont de plus en plus prélevées sur des espaces déjà précédemment artificialisés (chantiers, autres espaces...) plutôt que sur des espaces naturels et agricoles, mais **les friches restent encore peu mobilisées.**

Les espaces identifiés comme friches dans la base de données BDOCS représentent 600 ha en Alsace répartis sur 250 sites, dont une quarantaine de friches industrielles et minières. Seuls 15 sites mesurent plus de 5 ha pour une surface totale de 170 ha.

Un travail d'analyse du volet économique des SCoT a par ailleurs permis de mettre en parallèle les surfaces occupées par les zones d'activités et les orientations en termes de développement des surfaces d'activités économiques inscrites dans les documents de SCoT. Une projection à l'horizon 2040 des objectifs affichés par l'ensemble des SCoT alsaciens conduirait à une hausse de 80 % de la surface dédiée à l'activité en 30 ans, soit 7946 ha en plus des 9639 ha actuellement occupés. Cela représente, au regard de la consommation actuelle, 48 années de stock.

Ces observations posent question. Les friches représentent une réserve très importante de terrains, mais la question de la temporalité est très importante, dans la mesure où les entreprises souhaitant s'installer recherchent un terrain aménagé disponible et constructible dans l'année. Les territoires doivent développer un panel d'offre varié et adapté aux différents besoins des entreprises.

V. Synthèse croisée des travaux de la matinée

✧ *Claire CHAFFANJON, Chef du Service Énergie, Climat, Logement, Aménagement, DREAL*

Plusieurs mots-clés sont revenus de façon récurrente dans l'ensemble des 3 ateliers. Il s'agit de :

> La nécessité de l'**élargissement de la focale territoriale et de l'articulation des différentes échelles de territoires**. Les problématiques économiques ne peuvent être traitées à la seule échelle communale ; elles prennent leurs sens à l'échelle de l'intercommunalité, seuil de compétence.

> L'importance de prendre en compte la **diversité des domaines économiques** : touristique, résidentiel, services, artisanat.... C'est une économie multi-forme qu'il s'agit d'appréhender tant en termes de ressources actuelles que des évolutions à venir.

> La considération et l'**association des acteurs du territoire, en particulier des entreprises qui méritent d'être associées à la** réflexion collective sur l'économie de son territoire.

> La notion du **numérique**, de la mise en réseau et d'une logique de « territoire connecté ».

> La problématique récurrente des **friches**, qui posent encore de grandes difficultés notamment pour des raisons financières, mais qui sont indispensables à traiter.

✧ **Restitution de l'atelier 1 :**

Comment établir un état des lieux et un diagnostic économique de qualité dans un PLUi ?

Christelle BARLIER, chef de projet AURM

L'enjeu est de développer un diagnostic qualitatif, qui dépasse les seuls enjeux quantitatifs exprimés en termes d'hectares. L'association des entreprises et de tous les partenaires est pour cela essentielle. En particulier CCI, agences de développement, mais aussi chambre d'agriculture et INSEE (bien que les données SIRENE apparaissent difficilement accessibles). Les échanges avec les PPA sont à développer tout au long de l'élaboration, afin de bénéficier de leurs informations et conseils.

Objectiver les stratégies et besoins futur des entreprises reste cependant difficile dans la mesure où elles n'ont elles-mêmes qu'une visibilité réduite. Et aussi faut-il les mettre en adéquation avec les ambitions politiques sur le territoire.

Concernant les friches, il apparaît nécessaire que le diagnostic dépasse le seul inventaire en examinant précisément sur les potentialités de réhabilitation, leur faisabilité et les délais en jeu.

Examiné à l'échelle intercommunale **le diagnostic économique doit ainsi permettre d'enrichir une véritable solidarité territoriale**. Il est aujourd'hui crucial d'éviter les logiques de compétitions susceptibles de générer des zones d'activités mal localisées dont on peut redouter qu'elles deviennent rapidement de nouvelles friches. C'est une vraie vision des atouts et faiblesses du territoire qu'il convient de construire, sans s'en tenir à un diagnostic un peu « idéalisé ».

▲ **Restitution de l'atelier 2 :**

Comment décliner la stratégie et les orientations en termes de développement économique dans le PLUi ?

Alfred KREISS, Président du SIVU de Pechelbronn

Comme précédemment, le constat a été fait d'une économie multiforme, qui se doit d'être appréhendée dans toutes ses composantes (industrie, services, agriculture, tourisme...). Mais ce sont aussi les activités implantées en sein du tissu urbain mixte qu'il ne faut pas oublier : l'économie ne se résume pas aux seules zones d'activités.

La principale difficulté de l'exercice tient au manque de vision prospective et aux contraintes environnementales avec lesquelles les projets doivent composer. Ce sont en fait les entreprises qui choisissent leurs territoires d'implantations, en fonction de son attractivité selon de multiples critères (transport, numérique, mains-d'œuvre qualifiées, services...), et non pas l'inverse ! De plus, pour de nombreux territoires péri-urbains, les enjeux portent davantage sur le maintien et le développement des entreprises existantes que sur l'accueil de nouvelles entreprises.

L'économie ne doit ainsi pas être conçue comme un volet segmenté du fonctionnement du territoire, il est important de l'intégrer dans un véritable projet au sein de l'intercommunalité. C'est l'intégration des enjeux économiques au sein du projet de territoire développé par le PLUi qui peut permettre de dépasser les concurrences entre les communes. L'importance d'une démarche participative avec tous les acteurs est le dénominateur commun qui se dégage des trois ateliers.

▲ **Restitution de l'atelier 3 :**

Comment se positionner par rapport aux territoires voisins et aux différentes échelles territoriales ? Quels partenariats mobiliser à ces différents niveaux ?

Catherine PREVOST, agent de développement CC de St Amarin

Concernant la question des échelles de territoire auxquelles appréhender les questions économiques, l'élargissement de la focale est un impératif lié à la réalité des faits constatés (influence des métropoles voisines, etc.). C'est au sein de l'échelle large des bassins de vie et des bassins d'emplois, qu'il faut replacer la stratégie de l'intercommunalité, souvent au-delà même des périmètres de SCoT. La thématique transfrontalière est essentielle pour certains territoires en matière d'emploi (travailleurs frontaliers résidant en France) ou du fait des projets d'envergure européenne, comme c'est le cas avec les projets Interreg qui incitent à associer pleinement les pays frontaliers l'élaboration des documents d'urbanisme.

Pour la gouvernance du projet au sein de l'EPCI, l'importance d'un binôme technicien/élu qui partage pleinement l'esprit du projet est soulignée. Les contacts peuvent également se nouer en dehors des temps formels de la démarche PLUi, avec des acteurs extérieurs comme des entreprises, pour développer des habitudes de travail en commun. L'articulation avec le SCoT, mais aussi le Pays, est cruciale. L'intérêt d'une démarche simultanée à ces différentes échelles est souligné, pour permettre aux démarches de se nourrir simultanément et favoriser leur compatibilité en amont.

La question du tempo reste cependant le point difficile, c'est-à-dire le décalage entre les tempos des investisseurs et des entreprises et ceux de la planification et de ses procédures. Un portage politique fort sur les sites de friches, et la prise en charge de projets publics portés par la collectivité, sont ainsi indispensables et apparaissent possibles. Les stratégies en ce sens ne doivent pas partir de zéro : Il s'agit de les fonder sur les véritables potentialités et ressources de son territoire issue de son histoire et de ses particularités.

VI. Débat et échanges

Le PLUi apparaît offrir la bonne échelle pour traiter les questions économiques dans la mesure où l'intercommunalité détient la compétence économique, ce qui n'est pas le cas à l'échelle communale. Il apparaît aussi comme un outil fort pour le développement de stratégies économiques locales fondées sur une solidarité territoriale au bénéfice de toutes les communes.

Sur les éventuelles frictions entre projets économiques et enjeux environnementaux

L'Euro métropole constate qu'il en existe toujours, mais que la connaissance et la compréhension des enjeux évolue favorablement. Sur de nombreux secteurs, les enjeux environnementaux n'interdisent pas tout projet, mais impliquent de composer avec eux, et engagent des compensations. Les discussions à l'échelle intercommunale facilitent la recherche de solutions compensatoires, dans une logique de mutualisation.

Sur le développement des zones d'activités économiques

L'ADIRA confirme que la prise en charge de la planification et de la compétence par une même collectivité est une force. Le mouvement de planification systématique de zones d'activités qu'a connu l'Alsace précédemment arrive cependant à un terme. Il importe notamment aujourd'hui de bien différencier les activités dont la localisation en zone d'activité est indispensable de celles dont le maintien en tissu urbain mixte est plus judicieux. La question se pose par exemple pour les pôles médicaux que l'on voit s'implanter en ZAE.

Sur la prise en charge, par l'intercommunalité, d'une stratégie de développement économique

L'AURM constate le fait que avoir la compétence en matière de zones d'activités économique n'implique pas nécessairement l'élaboration d'une stratégie en tant que telle par l'EPCI. Celui-ci gagne pourtant, à l'occasion de l'élaboration de son PLUI, à élaborer une véritable stratégie de développement économique, adossée à un projet de territoire intégré, qui dépasse la seule logique de plan de gestion des ZAE.

L'économie est cependant un sujet sensible, qui peut générer des crispations politiques, sur lequel il est difficile de faire émerger des consensus stratégiques.

L'existence d'engagements communs préalables sur des enjeux non nécessairement liés à des documents opposables s'avère favoriser les débats sur l'économie et le dépassement des logiques concurrentielles. C'est le cas de la charte d'aménagement développée dans la CC de Wissembourg, et du travail collaboratif mené dans la CC de la vallée de St Amarin depuis plusieurs années sur les enjeux de paysage, qui ont facilité le déroulement des discussions autour du volet économique de ces PLUi.

Sur l'évolution de la fiscalité.

L'ADIRA constate que la transformation de la taxe professionnelle en CET a eu un effet plutôt positif pour décrier les débats et mieux objectiver la localisation des entreprises. Néanmoins, le rendement financier indirect est moindre et conduit certains élus à refuser l'implantation de certaines activités présentant des risques de nuisances sur leurs territoires.

Sur l'articulation entre les échelles de territoires

Le SCoT Piémont des Vosges développe une approche très participative avec les élus dans le cadre de sa révision. L'ensemble des éléments produits en ateliers serviront le développement du projet de territoire à l'échelle du territoire du syndicat mixte, en distinguant ce qui est du ressort du SCoT et ce qui dépasse son cadre législatif et institutionnel.

Sur le devenir des friches

Ce thème est difficile à saisir comme thème fédérateur pour développer le projet économique du PLUi. D'une part les enjeux financiers sont considérables. D'autre part, l'expérience montre qu'une réhabilitation en vue d'une destination économique est rarement économiquement viable, au contraire des projets résidentiels qui optimisent la plus-value. Les friches apparaissent ainsi devoir davantage être envisagées en termes de reconversion.

VII. Synthèse du débat, perspectives et conclusions

✧ **Laurent DARLEY, Directeur adjoint de la DREAL**

C'est la notion de valeurs communes qui se dégage des échanges. Que ce soit à travers l'élaboration d'une charte économique, ou de travaux intercommunaux sur d'autres thématiques connexes, ce sont les habitudes de travail partenariales et les logiques de solidarités territoriales qui s'en dégagent qui doivent nourrir l'élaboration du volet économique des PLUi.

Les retours d'expériences dont témoignent les membres du club mettent en exergue l'importance des modes de travail partenariat, qui placent le territoire ses acteurs, ses ressources et ses potentialités au cœur du projet, à l'instar de la démarche d'Atelier des territoires que les services de l'État expérimentent actuellement en Alsace du Nord-Ouest.

La question des friches est un point crucial qu'il sera crucial d'approfondir. Il s'agit de sites sur lesquels se croisent une multitude d'enjeux qui méritent une mobilisation collective à toutes les échelles.

Les différentes sources d'appuis à disposition des collectivités aujourd'hui

Extranet PLUi : <http://extranet.plui.territoires.gouv.fr>

Nom d'utilisateur : plui

Mot de passe : extr@plui

La démarche Territoires et dynamiques économiques de Mairie & Conseils. Elle présente une méthode pour élaborer ensemble une stratégie de développement économique sur un territoire. (<http://www.mairieconseils.net>)

Des ressources documentaires :

ETD : <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Developpement-economique>

CEREMA (ex-CERTU) : <http://www.territoires-villes.cerema.fr/foncier-et-developpement-economique-r176.html>

La FNAU (<http://www.fnau.org/index.asp>)

Par ailleurs, l'ADEUS informe l'assemblée de la tenue d'une réunion concernant le devenir des friches à l'ADEUS le 31 mars. Elle aura pour objectif de réfléchir au recensement des friches et différents acteurs qui gravitent autour de ces questions

Prochaines rencontres du club PLUi

La prochaine séance du club PLUi national se déroulera le 9 avril 2015. Elle portera sur les questions de mobilités.

Dans le courant du mois de juin 2015 sera organisée une séance « porte ouverte » du Club PLUi Alsace, à destination de l'ensemble des intercommunalités alsaciennes. Cette séance permettra de capitaliser les échanges d'expériences des collectivités déjà membres du Club, et aura vocation à lever les freins et les difficultés des intercommunalités pour se lancer dans l'élaboration d'un PLUi.
