Le secteur de l'Étoile à Strasbourg : de la difficulté de produire de l'espace urbain

L'Etoile sector of Strasbourg: on the problem of producing urban space

Der Sektor des Etoile in Strassburg : die Schwierigkeit der städtischen Raumgestaltung

Annie Goyer

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rge/4407>

DOI : 10.4000/rge.4407

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 1999

ISSN : 0035-3213

Référence électronique

Annie Goyer, « Le secteur de l'Étoile à Strasbourg : de la difficulté de produire de l'espace urbain », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 39 / 2-3 | 1999, mis en ligne le 04 septembre 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rge/4407> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rge.4407>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Le secteur de l'Étoile à Strasbourg : de la difficulté de produire de l'espace urbain

L'Etoile sector of Strasbourg: on the problem of producing urban space

Der Sektor des Etoile in Strassburg : die Schwierigkeit der städtischen Raumgestaltung

Annie Goyer

- 1 Depuis l'élection en 1989 de la socialiste Catherine Trautmann à la mairie de Strasbourg et à la Présidence du Conseil de la Communauté urbaine, l'urbanisme a été relancé avec une volonté de coopération transfrontalière avec Kehl. Les outils de l'urbanisme opérationnel ont été pleinement exploités, afin d'assurer une triple finalité : maîtriser les processus d'urbanisation ; lutter contre la dévitalisation du centre-ville et renforcer le caractère métropolitain de Strasbourg face à la concurrence d'autres métropoles européennes. Le projet d'agglomération voté par le Conseil de Communauté en 1990 va en ce sens, de même que la « charte d'objectifs de Strasbourg » approuvée par le comité interministériel d'aménagement du territoire, en 1994.
- 2 Parmi les projets de requalification du tissu urbain, l'équipe municipale socialiste a repris celui des « Fronts de Neudorf ». Il s'agit de près de 200 ha sous-utilisés car longtemps restés inconstructibles, entre le centre-ville et le canal de jonction de l'Ill au Rhin au nord et le faubourg de Neudorf au sud, entre le canal du Rhône au Rhin à l'ouest, le Rhin et la ville allemande de Kehl à l'est (Fig. 1). Ce projet, envisagé à long terme et avec la coopération de Kehl, commencera par le secteur strasbourgeois de l'Etoile¹. Son aménagement est un leitmotiv depuis les années 1920, ce dont témoignent le plan Laforgue de 1930 et son inscription dans le plan directeur d'urbanisme de 1965, en tant que zone d'extension possible du noyau urbain central vers le sud-est, et pivot de cette future centralité. Or, malgré l'opportunité de produire de l'espace urbain dans la continuité du noyau central, le secteur de l'Étoile demeure une friche urbaine.

A. Naissance d'un secteur extra-muros, aux abords de la ville intra-muros

- 5 Au Moyen Âge, le secteur de l'Étoile et le faubourg sud de Neudorf n'existent pas en tant que tels. Quelques installations humaines s'y trouvent, comme le couvent Saint-Marc, et, à partir de 1527, le cimetière Saint-Urbain. Mais au-delà des fortifications, les campagnes dominent dans un environnement marécageux en raison des crues du Rhin, de l'Ill et de la Bruche. Ces cours d'eau ne seront endigués qu'au XIXe siècle.
- 6 En 1681, Tarade et Vauban fortifient la ville. Les servitudes militaires qui en découlent vont créer un hiatus entre les premiers faubourgs méridionaux et le centre urbain dense. Ce dernier compte en effet 69 000 habitants entre 1866 et 1871, entassés à l'intérieur des fortifications. Ce centre, organisé autour de la cathédrale, est circonscrit à l'ellipse insulaire de l'Ill et aux quartiers jouxtant les quais, cernés par des murailles ponctuées de tours et de portes. Trois portes en permettent l'accès par le sud : la porte Sainte-Élisabeth, celle de l'Hôpital, et celle des Bouchers. Les campagnes alentour se peuplent peu à peu. À Neudorf, les populations s'établissent aux débouchés de ces portes et le long des routes de Colmar et de l'Hôpital ou encore de la route menant au Polygone. Cependant, ce faubourg se développe rapidement : 5 394 habitants en 1871, 8 600 en 1885, et près de 20 000 en 1900, mais les espaces restants conservent un profil agricole, forestier et marécageux. Les fortifications entravent le développement de la ville jusqu'à l'annexion allemande.

B. Éclatement du front sud : fin XIXe-début XXe.

- 7 Après 1870, les Allemands mettent en place un certain contrôle de la construction. C'est le cas pour la Nouvelle Ville (Neustadt), avec le plan J.-G. Conrath (1880). Ils décident également de repousser les fortifications plus au sud, l'enceinte médiévale complétée par Vauban étant trop exiguë, ce qui permettra l'extension de la ville intra-muros. Ainsi, dès 1872, la voie ferrée Strasbourg-Kehl de 1861, qui empruntait l'actuelle avenue Jean Jaurès, est déplacée au sud de Neudorf, formant une « boucle » encore présente dans le paysage. Une gare est inaugurée dans l'ouest de Neudorf en 1892. Cette voie ferrée servira aussi d'ouvrage de défense avec des redoutes construites le long de son tracé. À partir de 1880, le front sud est élargi d'abord entre l'Hôpital et le Heyritz, puis à la porte d'Austerlitz (Metzgerthor). Les Hospices civils s'étendent ; la place de la Bourse voit le jour (1907-1927) près de l'extrémité de la grande percée (1920-1930). Ainsi le front sud s'ouvre-t-il progressivement. À l'est de la place de la Bourse, des HBM (Habitat Bon Marché) réalisés pendant les années 1930, logent prioritairement les militaires des casernes de l'Esplanade. Le faubourg de Neudorf se densifie avec l'arrivée du tramway Strasbourg-Kehl, par la route du Rhin. Une station est construite sur l'actuelle place de l'Étoile. Cette ligne sera fermée en 1960.
- 8 Pourtant, deux éléments défensifs vont contrarier l'extension de cette banlieue sud de Strasbourg. Le Verbindungskanal, c'est-à-dire le canal de jonction entre l'Ill et le canal du Rhône au Rhin d'une part, et le Rhin d'autre part, est creusé au nord de Neudorf, en 1882. Il sert au transport et à la construction d'installations portuaires, avec les ports de l'Hôpital (1890) et d'Austerlitz (1886-1892). Le premier sera jumelé à une gare ferroviaire de marchandises. En outre, ce Verbindungskanal, obstacle physique dans le paysage, est considéré comme zone de défense et glacis de protection de l'enceinte

fortifiée de la ville allemande. Neudorf se trouve ainsi dans sa quasi-totalité concerné par trois zones de servitudes militaires non aedificandi (loi allemande du 21/12/1871).

- 9 Conjointement à ces grands travaux et à l'essor des moyens de transports (canal, port, tramway et voie ferrée), des activités artisanales s'installent sur le Neudorf. Ce dernier présente alors un visage plus industriel que le centre, surtout résidentiel et commerçant. De plus, même si les fortifications de Vauban sont peu à peu démolies, le hiatus entre Neudorf et le centre devient plus concret sous les effets conjugués d'obstacles physiques et d'obstacles invisibles dus aux servitudes militaires héritées de la loi allemande de 1871.

C. L'accentuation de la fracture urbaine avec les lois de 1922 et de 1927

- 10 Le principe de l'arasement des fortifications était acquis dès 1919, avec la création d'un Service du dérasement des Fortifications. La loi du 21 juillet 1922 décline l'enceinte fortifiée de Strasbourg et oblige la Ville à acquérir ces terrains. Toutefois, ce déclassement n'est pas intégral. En effet les servitudes militaires de la première zone deviennent des servitudes civiles non aedificandi, « ... et seront aménagés en espaces libres, parcs et jardins » (art. 3 de la loi du 21 juillet 1922), « ... jusqu'à ce qu'un décret en ait décidé autrement » (article unique de la loi du 16 juillet 1927). Cela concerne une partie nord-ouest de Neudorf, soit le Heyritz depuis l'Ill, l'emplacement actuel du bâtiment de la CUS, et la partie septentrionale de l'actuel secteur de l'Étoile. Le 26 août 1919 (art. 4 de la loi du 21 juillet 1922), le secteur de la promenade Dauphine et du bassin d'Austerlitz est transformé en « polygone exceptionnel » réservé à l'agrandissement du port de Strasbourg. Il deviendra propriété du Port autonome en 1924. Ces lois limitatives sont à l'origine d'importantes réserves foncières autour de Strasbourg et dans la continuité de son centre historique. Elles accentuent ainsi la frontière entre la vieille ville et Neudorf, et le rôle d'espace d'échanges pour la place de l'Étoile, entre le centre dense et ce faubourg plus hétérogène. En définitive, elles lui confèrent un caractère figé.
- 11 Des tentatives d'aménagement apparaissent dès 1923, date à laquelle la municipalité établit un PAEE (Plan d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension) sur le périmètre défini par la loi de 1922. Le maire J. Peirottes songe à réaliser une cité-jardin à la dimension d'une ville nouvelle. En 1930, le plan de l'architecte de la ville Laforgue prévoyait de faire de l'Étoile « un rond-point entouré de constructions en tout genre ». À partir de là, les projets d'aménagement se succèdent. En 1958, dans le plan d'urbanisme directeur proposé par P. Vivien, le secteur de l'Étoile est classé en « zone de rénovation urbaine » et Neudorf devient un secteur ayant « une vocation d'appui et d'extension du noyau urbain central ».
- 12 Tous ces projets sont restés au stade d'intentions, à l'exception de la réalisation du bâtiment administratif de la Communauté urbaine et de la Ville de Strasbourg (1973-1976), qui stigmatise davantage la coupure urbaine. Toutefois, le SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) de 1973 envisage à long terme d'y développer « une grande opération tertiaire avec une fonction dominante centrale ou de service ». Celle-ci sera retenue par le projet d'agglomération de 1991. En outre, l'abrogation, en 1990 (loi du 5 décembre), des lois du 21 juillet 1922 et du 16 juillet 1927 gelant ces terrains, permet aux acteurs publics d'envisager la valorisation du secteur de

l'Étoile et son intégration dans le tissu urbain, en tant que futur pivot de l'aménagement des Fronts de Neudorf.

D. Un caractère urbain limité

- 13 Le secteur de l'Étoile manque de véritables lieux d'animation urbaine. Ses fonctions sont peu nombreuses et éparpillées. L'essor du trafic routier dans les années 1990, avec la réalisation du contournement sud, en a fait un noeud à l'échelle de l'agglomération. Un des problèmes majeurs pour l'aménagement réside dans la congestion du trafic.

1. Un espace voué à l'automobile

- 14 Ce trafic, avec 32 920 véhicules par jour³ ces dernières années, est dense. L'emprise des voies routières est particulièrement imposante. Le réseau viaire mêle des dessertes de proximité, avec des voies radiales partant du centre, et des voies de niveau national, comme la route de Colmar (RN83, de Strasbourg à Lyon) ou la route du Rhin (RN4, de l'Allemagne à Paris via Saverne). L'ensemble s'organise autour du rond-point central P. Mendès-France, à sens unique. Récemment, le contournement sud s'est ajouté en tant qu'arc de périphérie pour le trafic de transit à l'intérieur de l'agglomération (tunnel du Heyritz) et en tant qu'élément d'une liaison à grande distance, pour le trafic national et international (vers Paris, Lyon, Munich et Francfort).
- 15 La plupart de ces flux routiers sont tangents au centre-ville, depuis l'entrée en vigueur du plan de déplacement urbain de 1992. Celui-ci vise à diminuer les flux nord-sud traversant le centre et ceux voulant l'atteindre. Le secteur de l'Étoile s'est donc transformé en un lieu majeur dans l'organisation des flux automobiles à l'échelle de l'agglomération. Les autres fonctions urbaines sont rares et l'émergence d'une vie de quartier reste à venir.

2. De trop rares fonctions urbaines

- 16 Le bâti est limité et discontinu, avec de vastes espaces occupés par les voies de communication et des parkings, tel le parking-relais du tramway. La Promenade Dauphine et son embarcadère pour des croisières sur le port et sur le Rhin, sert de gare fluviale. De même note-t-on quelques activités d'entrepôts et de chargement de péniches le long du bassin d'Austerlitz. La fonction résidentielle est ponctuelle, avec deux immeubles de logements collectifs sur la promenade Dauphine, propriétés du Port autonome, et avec des immeubles sur l'îlot Schwanau au sud du périmètre, anciens et vétustes.
- 17 Cette zone consacrée au passage et au stationnement est devenue un espace à la recherche d'une véritable identité urbaine, d'autant qu'elle entre en contraste avec des quartiers denses, aux fonctions déterminées et à l'image parfois forte (quartier de la cathédrale). Dans le cadre de sa politique urbaine, la CUS a engagé une réflexion sur ce secteur de l'Étoile, en s'assurant le contrôle de son urbanisation.

II. Reconnaissance du site de l'Étoile au sein de la communauté urbaine

- 18 La problématique du développement urbain concerne aussi bien le centre-ville que les banlieues proches ou plus lointaines. À Strasbourg, le noyau central connaît des opérations de nature diverse : réhabilitation de bâti modeste ; création d'équipements à l'architecture moderne ; réaménagement avec embellissement et piétonnisation de places publiques (places Kléber et de la Gare) ; réalisation du tramway. Son péricentre a vu se multiplier les bâtiments des institutions européennes ou des banques comme au Wacken. Que ces équipements ou fonctions desservent un quartier ou qu'ils soient d'envergure européenne, la collectivité affiche une volonté, non seulement de produire du cadre bâti mais aussi de contrôler cette production. Son objectif est d'assurer une mixité urbaine, d'éviter une urbanisation spontanée, éventuellement incontrôlée, et de lutter contre la dévitalisation du centre. Pour cela, la CUS a renforcé son dispositif d'intervention. L'aménagement du secteur de l'Étoile s'inscrit dans cette stratégie de développement urbain, en s'appuyant sur sa localisation privilégiée et sur l'opportunité d'élargir le noyau central tout en renforçant les fonctions métropolitaines.

A. La politique urbaine strasbourgeoise : le centre-ville et le rôle européen.

- 19 Recherchons les principes, du moins les plus explicites, qui sous-tendent le projet de l'Étoile et son inscription dans une problématique d'extension du centre. Depuis 1989, l'aménagement urbain est devenu un des fers de lance de la Communauté urbaine. Plusieurs raisons l'expliquent, outre les transferts de compétences en matière d'urbanisme entre l'État et les collectivités locales, conséquences des lois de décentralisation de 1982-1983.
- 20 À la fin de la décennie 1980, le centre strasbourgeois souffrait d'une forte augmentation de la circulation automobile et des problèmes connexes de congestion, de stationnement et de pollution atmosphérique. En 1989, 240 000 voitures circulaient quotidiennement dans les artères peu adaptées du centre. Les préoccupations environnementales vont devenir plus prégnantes. Dans le même temps la centralité, c'est-à-dire la capacité du centre à desservir son agglomération, n'est assurée que si celui-ci est accessible. Le 24 février 1992, un plan de déplacement urbain est adopté, éliminant du centre le trafic automobile de transit, développant le réseau piétonnier et cyclable, et réorganisant le réseau de transports collectifs en fonction du tramway, mis en service fin 1994. Des parkings-relais, dont un place de l'Étoile, permettent l'interconnexion entre voiture et tramway. Ce plan tend à améliorer l'accessibilité interne à Strasbourg, à augmenter l'offre en transports en commun, tout en luttant contre la pollution atmosphérique et en préservant le cadre de vie.
- 21 Le centre souffre également d'une pénurie foncière et d'un marché des logements sous tension. Seule solution pour y éviter une hémorragie de population : la réhabilitation de vieux immeubles, par le biais d'OPAH⁴. Un souhait de la municipalité est d'y maintenir des activités économiques pour les résidents et les touristes. Malgré tout, une part croissante des besoins ne pourra être satisfaite qu'en périphérie. Ainsi la CUS continue-t-elle de mener une active politique de réserve foncière sur l'ensemble de son territoire, afin de veiller à un développement équilibré entre ville-centre et communes

périphériques. Elle contrôle ainsi les initiatives privées en les canalisant vers tel ou tel secteur, et donc, elle évite le désordre urbain et lutte contre la spéculation foncière.

- 22 À l'échelle européenne, Strasbourg entre en concurrence avec Bruxelles, qui héberge la Commission européenne, le Conseil des Ministres et le Comité Économique et Social. C'est seulement le 30 novembre 1993 que les douze pays membres de la CEE officialisent le siège du Parlement européen à Strasbourg. Pourtant, pendant ce temps, Bruxelles bâtit un nouvel hémicycle ! Strasbourg doit donc affirmer son rôle d'Eurocité. Un nouveau Palais des Droits de l'Homme et un nouvel hémicycle pour les sessions du Parlement et pour le Conseil de l'Europe sont construits à l'Orangerie, quartier européen et d'affaires, avec les immeubles de banques et d'assurances du Wacken et l'aménagement du Bon Pasteur. Pour défendre son statut de capitale européenne face à des villes plus grandes, la CUS doit aussi accueillir de nouvelles fonctions tertiaires supérieures, dites de pointe, notamment dans ses technopôles, et des fonctions intellectuelles de haut niveau (délocalisation partielle de l'École Nationale d'Administration). Elle veille également à l'essor et à la qualité de ses infrastructures et de sa politique culturelle, comme le montre le récent musée d'art moderne et contemporain. Afin de confirmer sa volonté métropolitaine, la CUS joue la carte de l'urbanisme et de l'architecture, en vue de la qualité de son développement. Un de ses objectifs est d'apposer sur le patrimoine urbanistique et architectural une signature contemporaine et de donner ainsi l'image d'une ville innovante.
- 23 Même si les possibilités d'extension interne au centre sont très réduites, celui-ci en tant que cœur de l'organisme urbain, et en tant qu'espace fonctionnel le plus animé et fréquenté, ne peut être exclu de cette dynamique, sous peine de se résumer à un quartier musée. C'est pourquoi la problématique du développement urbain s'envisage, non plus seulement en terme de création et d'équipement de quartiers périphériques, mais aussi en terme d'extension du centre par un débordement aréolaire maîtrisé au-delà des limites admises jusque-là. Par ailleurs, la réduction de Strasbourg à son cœur historique engendre une image de petite ville, gênante pour sa réputation européenne. Déjà une extension avait été réalisée : celle de la place des Halles, « centre bis » certes modeste, complété récemment par l'opération de l'Avancée comprenant des bureaux purs, des logements et un parking souterrain. Néanmoins est-ce un centre des affaires suffisamment puissant et symbolique pour une capitale européenne ?
- 24 Pour la municipalité socialiste, cette problématique d'extension du centre-ville renvoie à celle de l'augmentation de l'offre foncière et immobilière pour des fonctions tertiaires supérieures, et à celle du renforcement des fonctions de pouvoir et institutionnelles. Dans ce cadre, la Ville de Strasbourg et sa Communauté urbaine relancent la réflexion sur l'Étoile en 1990, profitant de la conjonction de l'abrogation des lois de 1922 et de 1927 et des mises en service du contournement sud et du tramway.

B. L'appareil d'intervention de la Communauté urbaine de Strasbourg

- 25 Celui-ci repose bien évidemment sur la mise en œuvre des dispositifs de l'urbanisme réglementaire (Schéma directeur, Plan d'occupation des sols, réserve foncière). Les choix en urbanisme opérationnel concernent le recours à la procédure de ZAC (Zone d'aménagement concerté), concédée le plus souvent à une société d'économie mixte. Les moyens de planification et d'études ont été renforcés, analysant le contexte et les

besoins de la cité, pour constituer un programme adapté aux objectifs définis par les politiques. Les promoteurs-constructeurs interviennent ultérieurement.

- 26 Association de droit local, créée fin 1966, l'agence d'urbanisme a été non seulement rebaptisée ADEUS (Agence de Développement et d'Urbanisme de la région de Strasbourg), mais ses missions ont été redéfinies dans le projet d'agence de 1991. L'ADEUS est financée par la CUS (à hauteur de 62 %), par l'État (10 %), et par le Conseil Général (10 %). Outre sa participation à l'élaboration des documents d'urbanisme, ses missions de recueil de données urbaines, d'études, de planification et de prospective sont mises en avant. Ses divers pôles de compétences et un Observatoire urbain suivront et évalueront les politiques publiques. Au total, ses missions d'aide à la décision pour les acteurs de l'aménagement urbain ont été accrues.
- 27 La collectivité fait appel pour l'aménagement opérationnel à l'économie mixte ; et plus spécifiquement à la SERS (Société d'Équipement de la Région de Strasbourg). P. Pfmilin, alors maire de Strasbourg, l'a créée en 1957 pour aménager les terrains militaires de l'Esplanade. Depuis lors, ses interventions se sont élargies. Les lois de décentralisation et la participation devenue majoritaire des collectivités locales (Ville de Strasbourg et Département du Bas-Rhin), lui permettent de remplir trois missions : aménager, construire et gérer pour le compte de collectivités locales ou de tiers. Elle est un partenaire opérationnel privilégié par Strasbourg et sa Communauté, par le biais de concession d'aménagement ou de mandat. Pourquoi un tel intérêt ? La SERS a incontestablement acquis un savoir-faire en matière d'études, de montage juridique et financier, et de pilotage complet d'une opération. Intermédiaire entre fonds publics, capitaux bancaires et privés, elle recherche l'équilibre financier de chacune des opérations, et donc la rentabilisation des équipements prévus. Un tel équilibre est certes difficile à atteindre : d'où parfois une sur-densification des programmes, et le choix de clientèles solvables pour les logements ou bureaux. Pour l'Étoile, la SERS a signé avec la Communauté urbaine une convention de concession publique d'aménagement, dans le cadre d'une ZAC. Elle assumera les éventuelles pertes financières, alors que la collectivité ne court aucun risque de ce côté et qu'elle en contrôle la mise en œuvre. À terme, elle va acquérir les terrains de la ZAC, les viabiliser, mettre en place les équipements publics, puis vendre des droits à construire à des promoteurs pour que le programme approuvé par la collectivité, se réalise.
- 28 Les terrains de la ZAC sont inscrits en zone II NA⁵ du POS, c'est-à-dire destinés à des aménagements et des extensions ultérieures. Ce qui implique soit une révision du POS, soit la création d'une ZAC. Comme ces terrains appartiennent majoritairement à des acteurs publics (État, CUS, Ville de Strasbourg, et Port autonome), ils sont plus facilement mobilisables. Le choix du mode opératoire s'est porté sur une ZAC. Ce qui permet un remodelage du foncier en fonction du parti pris d'aménagement, un bilan prévisionnel et un montage financier propres, actualisés annuellement. Les coûts d'urbanisation, l'équipement de la zone et les équipements publics sont financés par l'opérateur.
- 29 Pour renouveler l'architecture de Strasbourg, pour réfléchir à de nouvelles formes urbaines, des consultations d'architectes-urbanistes ont été lancées, autant pour des équipements ponctuels que pour des aménagements plus importants. Au terme de la consultation internationale pour le secteur Étoile organisée par la SERS, le projet de l'architecte italien Gregotti a été retenu en 1991. Le but était d'amorcer une réflexion sur un périmètre élargi (50 ha) par rapport à celui finalement retenu, en définissant la

vocation du site et la forme urbaine à privilégier, en fonction du cahier des charges. Le projet Gregotti, plusieurs fois remanié depuis lors car critiqué, a permis de déterminer le périmètre de la ZAC et le Plan d'Aménagement de Zone (PAZ).

- 30 À l'aide de tout cet appareil d'intervention, la Communauté urbaine contrôle l'urbanisation. Elle veille à un développement qui n'introduise pas de ségrégation spatiale dans l'agglomération et à une articulation des projets entre eux et à leur insertion dans le tissu urbain. Le projet Étoile se situe certes quelque peu à part, en raison des enjeux qu'il focalise et des obstacles rencontrés.

III. Les difficultés de produire de l'espace urbain

- 31 Pour tout projet urbain, le défi réside dans la transcription spatiale d'objectifs politiques. Avec le secteur de l'Étoile, les élus ont l'opportunité de produire de l'urbain à proximité du vieux Strasbourg et de retrouver l'échelle des grandes interventions urbanistiques des siècles derniers ou des années d'après-guerre comme les opérations des Halles et de l'Esplanade.

A. Les enjeux de l'aménagement de la place de l'Étoile

- 32 L'enjeu est d'abord politique pour la municipalité socialiste de Strasbourg. Comme il a été mentionné plus haut, il ne se place pas seulement au niveau local, mais aussi au niveau européen face à la concurrence de métropoles de taille supérieure (Bruxelles, Francfort, etc.). De même que la refonte des déplacements urbains, ou que la politique culturelle, l'urbanisme sert la politique socialiste. Au-delà de la valorisation de l'image de Strasbourg, la capacité à se réappropriier des espaces urbains en déshérence et à produire du cadre urbain, notamment pour l'accueil de fonctions métropolitaines, sont en jeu. Pour l'Étoile, il s'agit d'inventer un morceau de ville et de l'insérer dans la vie urbaine strasbourgeoise, en tenant compte de la diversité des quartiers alentour et de la proximité du noyau historique. Sur le plan économique, ce secteur est considéré comme un réceptacle pour l'agrandissement du centre. La Communauté urbaine projette :

- de créer un quartier en lui donnant « un caractère urbain fort », symbolisé par une concentration d'immeubles (160 000 m² de SHON sur 17 ha). Ils seront occupés par « des fonctions majeures » et mixtes (logements, bureaux, équipements publics, commerces, parkings), tout ceci en corrélation avec la position centrale de l'Étoile dans l'agglomération ;
- de mieux relier le centre et son faubourg de Neudorf, en s'appuyant sur l'arrivée du tramway ;
- de faire de ce futur quartier, desservi par de nombreuses voies de communication, le point d'appui de l'aménagement des « Fronts de Neudorf » (200 ha), un front urbain joignant Strasbourg à Kehl.

- 33 L'Étoile se verra ainsi attribuer des fonctions centrales. Le contenu du programme de la ZAC est donc tertiaire, commercial et culturel, avec notamment 32 000 m² de bureaux et 41 750 m² de surfaces commerciales. Le niveau des équipements publics envisagés (conservatoire national de région, patinoire, multiplexe cinématographique, hôtel de police) et la taille du centre commercial, impliquent que ce projet aura inévitablement des conséquences sur les flux routiers et sur la fréquentation des commerces de la Communauté urbaine⁶.

- 34 Par delà ce triple enjeu, politique, spatial et économique, la Ville de Strasbourg joue son image, sa capacité à innover, et sa position parmi les autres capitales européennes. Cependant l'enquête publique sur la ZAC « Étoile » s'est conclue en mars 1997 par un avis défavorable. Par ailleurs, le Tribunal administratif a ordonné un sursis à exécution, suite au recours d'un tiers. Essayons de déceler les raisons de ce coup d'arrêt.

B. Un problème d'échelle spatio-temporelle

- 35 Une des principales difficultés est de trouver l'échelle juste pour structurer le projet de l'Étoile. Faut-il créer un « simple » morceau de ville ? Faut-il concevoir un projet d'une autre dimension, plus ambitieux, comme pourrait l'être un centre des affaires ? La Communauté urbaine ambitionne d'agir à plusieurs échelles. D'abord à une échelle locale. Le projet doit créer du cadre bâti et susciter une vie sociale, avec des équipements qui serviront aux futurs habitants. Ensuite à l'échelle de l'agglomération, il va étendre le centre-ville tertiaire, d'où le choix d'équipements d'entraînement dits structurants, servant d'ossature au développement urbain et à l'usage des habitants de toute la CUS. Ce projet représente l'opportunité de regrouper des fonctions actuellement éclatées sur plusieurs sites (conservatoire régional), mais aussi d'en implanter de nouvelles. Dans le même temps, l'agglomération lutte contre le départ en périphérie de certaines d'entre elles (centre commercial, multiplexe cinématographique). Enfin à l'échelle européenne, Strasbourg doit proposer des locaux à usage de bureaux, des activités culturelles, des équipements à la hauteur de sa fonction internationale. Toutefois est-il pertinent de vouloir agir à plusieurs échelles ? Peut-on concilier une fonction de proximité, tels des logements sociaux, et une fonction européenne ? Comment articuler ces fonctions entre elles et avec le reste de l'agglomération ? Or, des réponses à ces questions dépendront la destination du site, le choix du programme et de la forme urbaine.
- 36 Parallèlement se pose un problème d'échelle temporelle. Le secteur de l'Étoile constitue la première étape de la stratégie de développement urbain menée sur les Fronts de Neudorf, qui ambitionne de préfigurer à long terme, une agglomération transfrontalière. La réflexion en est au stade de la planification, avec quelques orientations d'aménagement, telle celle de transformer la RN4 vers Kehl en un boulevard urbain avec un espace central réservé au tramway. Par contre la réflexion pour la place de l'Étoile est beaucoup plus aboutie. Elle en est à la phase opérationnelle, après les études de faisabilité, le choix du projet Gregotti, l'étude d'impact, et la création de la ZAC en avril 1995. Le Conseil de Communauté a approuvé le projet de dossier de réalisation de la ZAC en octobre 1996. Le périmètre, la trame d'aménagement en îlots, la voirie et le programme sont maintenant définis. Il est vrai que la cohérence d'ensemble sera assurée par la Communauté urbaine, unique maître d'ouvrage de ces deux projets. Pourtant, dans le long terme, des changements de conjoncture économique, politique ou démographique peuvent transformer le contenu du projet des Fronts de Neudorf. Après l'avis défavorable de la Commission d'enquête et les critiques d'associations de commerçants et de quartiers, la CUS s'applique à renforcer sa politique de communication (création d'un numéro vert, parution d'un livre blanc en mai 1998). Sur le fond, elle réfléchit peut-être moins à un nouveau projet, qu'à un remaniement de celui soumis à l'enquête publique, concernant notamment, la

concentration des équipements prévus et la hauteur des bâtiments. De toute façon, cela se traduira par un nouveau PAZ. Une enquête publique suivra à l'automne 1998.

- 37 À ces contraintes spatio-temporelles s'ajoutent des contraintes physiques présentes dans l'environnement de la place de l'Étoile.

C. Les contraintes physiques

- 38 Les plans d'architecture ont dû tenir compte d'un certain nombre d'obstacles : la coupure de la voie d'eau, le cimetière Saint-Urbain, le tramway avec sa station et son parking-relais, et les diverses voies de circulation. Des aménagements routiers sont à l'étude pour amoindrir le rôle de carrefour routier de l'Étoile. Un embranchement venant de Neudorf devrait permettre de rejoindre l'hôpital sans passer par la place de l'Étoile. Si, à un moment donné, le système viaire ne semblait pas remis en question, il n'en est plus tout à fait de même actuellement car il entre trop en contradiction avec certaines politiques municipales. Comment prendre en compte l'échelle du piéton ou du cycliste dans ce nœud routier ? Comment concilier les préoccupations environnementales, les équipements publics envisagés (patinoire, conservatoire de musique) avec la densité du trafic routier ? Par ailleurs les équipements structurants prévus risquent d'entraîner des flux supplémentaires.
- 39 Autre contrainte majeure : l'intégration du projet dans le tissu urbain. La ville est le résultat d'un long développement historique et conserve l'empreinte des différentes périodes : médiévale, du XVIII^e, allemande, et européenne. Strasbourg est « éclatée » en quartiers différenciés, éclatement accru par les nombreuses voies d'eau. Les quartiers entourant la place de l'Étoile ne font pas exception : ils présentent des visages architecturaux et fonctionnels divers. Leur articulation sera donc délicate. Il ne faudrait pas obtenir l'effet inverse de celui souhaité, c'est-à-dire un effet frontière, qui pourrait provenir de sa fonction d'échanges, de la densité et de la hauteur du bâti ou des activités prévues. L'aménagement devra respecter les caractères propres de Strasbourg et ses dimensions restées humaines. Il ne faudrait pas rompre l'équilibre de la cité.
- 40 Aux objectifs de la municipalité et à ces contraintes physiques incontournables, est venue s'ajouter l'opposition de deux nouveaux acteurs.

D. L'émergence de nouveaux acteurs

- 41 Dès le début de la réflexion et après le choix de l'architecte Gregotti, la Communauté urbaine a voulu associer certains acteurs économiques et le public. À cet effet, elle a organisé, avec la SERS, des expositions et des réunions publiques. Cette phase de concertation a abouti à quelques modifications : changement du périmètre de la ZAC, réduction du nombre de mètres carrés à construire, limitation de la hauteur des immeubles, meilleure prise en compte de l'environnement et des espaces publics, notamment des espaces verts. L'avis du public a aussi été sollicité au cours de l'enquête publique, ce qui est d'ailleurs normalement inscrit dans la procédure ZAC. Cette volonté d'un urbanisme participatif permet de vérifier l'adéquation entre les demandes de la population et les souhaits de la municipalité. Ce peut être aussi une manière pour le public de s'approprier l'espace, et pour la municipalité un moyen de faire valider ses choix lorsque la concertation aboutit à un large consensus. Mais ce but n'a pas encore

été atteint. Plusieurs associations de commerçants s'élèvent en particulier contre le centre commercial prévu (41 750 m² en juin 1997). Des raisons économiques peuvent le justifier, comme la création d'emplois, la perception de taxes professionnelles, la cherté des fonds de commerce et des murs dans l'ellipse insulaire. Il permettrait de préserver le cœur commerçant, d'accueillir des enseignes jusqu'alors absentes, et de lutter contre la dévitalisation du centre-ville. Un fait plaide par contre en faveur des craintes des commerçants : le tramway relie deux centres commerciaux, l'un situé à Hautepierre, l'autre sur la commune d'Illkirch. Le quartier des Halles et celui de l'Esplanade en sont dotés et il faut ajouter également ceux des zones commerciales périphériques. Le niveau d'équipement commercial n'est-il pas déjà saturé pour la zone de chalandise strasbourgeoise ? Le souhait d'attirer une clientèle allemande suffit-il à le justifier ? Quels impacts, économique et sur la clientèle, aura ce nouveau centre commercial, notamment sur les commerces de proximité de Neudorf ?

- 42 Suite aux remarques émises par le commissaire enquêteur, qui sont l'expression d'une partie des habitants, la population et les commerçants craignent que l'urbanisation de la place de l'Étoile produise une « bétonnisation ». En juin 1997, 160 000 m² de SHON étaient prévus sur les 17 ha de la ZAC. Une telle concentration de bâti, avec des espaces verts jugés insuffisants, risque d'accentuer l'effet frontière et de provoquer des déséquilibres économiques et sociologiques. Des craintes ont été formulées sur la concurrence inégale entre le centre commercial prévu et les commerces de proximité de Neudorf, ainsi que sur une montée de l'insécurité liée à certains équipements.
- 43 Finalement, la non-acceptation large du projet provient du décalage entre les objectifs des divers acteurs de la ville. Les politiques raisonnent en termes de pôle urbain fort, de métropolisation, à l'échelle de l'agglomération et de l'Europe. Les habitants et les commerçants de Neudorf raisonnent à une échelle locale, celle de leur quartier, lieu de leur vie quotidienne. Le défi actuel ne réside-t-il pas dans le choix d'une de ces échelles ? Faut-il créer un quartier en tenant compte des préoccupations des habitants, en veillant à leur cadre de vie ? Faut-il un projet d'une autre ampleur pour une des capitales européennes ? Un tel choix permettra sans conteste une meilleure acceptation des décisions ultérieures, car personne ne remet en cause la nécessité d'aménager le secteur de l'Étoile et les « Fronts de Neudorf ».

Conclusion

- 44 L'aménagement du secteur de l'Étoile apparaît comme un instrument au service de la politique de la municipalité socialiste. Cependant il s'inscrit dans sa propre durée, qui ne correspond pas à celle d'un mandat électif. Il est le reflet de son histoire, qui l'a transformé en un espace de transition, un échangeur viaire et un espace urbain en devenir.
- 45 Le projet issu des travaux de l'équipe d'architectes Gregotti est révélateur de l'approche des problèmes urbains par la municipalité socialiste de Strasbourg et par la CUS. D'un côté, ces instances reprennent une constante des projets successifs : l'Étoile comme point d'appui à un élargissement de la centralité et au renforcement du caractère métropolitain de Strasbourg. D'un autre, elles innoveront en organisant des consultations d'architectes-urbanistes et en associant la population à la réflexion. Elles innoveront encore par leur volonté de concilier l'intégration du projet « Étoile » dans le puzzle du tissu urbain strasbourgeois et la relance de la ville sur le plan européen.

- 46 Dans l'attente du jugement du tribunal administratif, et après les critiques de certains acteurs de la ville, la CUS vient de revoir son projet (juin 1998). La principale modification porte non sur le contenu du programme, mais sur la concentration immobilière antérieurement prévue dans l'intention de faire émerger un pôle urbain fort. Désormais, il est projeté de disséminer les équipements depuis le Heyritz jusqu'au pont Churchill, au-delà donc du périmètre de la ZAC. La place de l'Étoile et une partie du rond-point P. Mendès France deviendraient des espaces verts. Cet urbanisme participatif, ou si l'on préfère de compromis entre des intérêts divergents, implique donc sans cesse des retours entre la planification et les réactions des habitants et des acteurs économiques. Ce qui provoque des retards dans la mise en œuvre des projets d'aménagement.

BIBLIOGRAPHIE

- Adeus (1994). — *Charte d'objectifs de Strasbourg*, Strasbourg, ADEUS, 99 p.
- Adeus (1996). — *Atlas de la région de Strasbourg*, Éd. Nuée Bleue, 262 p.
- Badariotti D. (1996). — « Projet politique et urbanisme », *L'Espace géographique*, Doin Ed., n° 1, pp. 53-64.
- Cuillier F. et al. (1994). — *Strasbourg chroniques d'urbanisme*, La Tour d'Aigues, ADEUS/Éd. de l'Aube, collect. Monde en cours, 259 p.
- CUS (1991). — *Projet d'agglomération du 21 décembre 1990*, Strasbourg, 132 p.
- CUS et Ville de Strasbourg (1997). — *Enquête publique relative au projet de « Dossier de réalisation ZAC Étoile »*. Avis motivé de la commission d'enquête, 10 p.
- Joly J. (1982). — « Aspects de la politique urbaine à Grenoble », *Revue de Géographie Alpine*, Institut de Géographie Alpine, tome LXX, n° 1-2, pp. 7-30.
- Kleinschmager R. (1997). — *Strasbourg, une ambition européenne*, Paris, Anthropos, collect. Villes, 216 p.
- Lacaze J.-P. (1990). — *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 3e éd., 127 p.
- Lévy J.-P. (1987). — *Centres villes en mutation*, Toulouse, Éd. du CNRS, 257 p.
- Livet G. et Rapp F. dir. (1980). — *Histoire de Strasbourg des origines à nos jours*, Strasbourg, Éd. des Dernières Nouvelles d'Alsace-ISTRA, 4 tomes.
- Philippe C. (1989). — *La « ceinture verte » issue de l'abrogation des servitudes militaires à Strasbourg*, mémoire de maîtrise de géographie, ULP, 106 p. + cartes
- Rimbert S. (1967). — *La banlieue résidentielle du sud de Strasbourg. Genèse d'un paysage suburbain*, Paris, Éd. Les Belles Lettres, 239 p.
- SERS (1995). — *ZAC « Étoile ». Étude d'impact*, Strasbourg, 130 p.
- SERS (1996). — *ZAC « Étoile ». Dossier de réalisation. Rapport de présentation*, Strasbourg, 22 p.

NOTES

1. Afin d'éviter toute confusion, la place de l'Étoile en elle-même se situe entre le rond-point P. Mendès-France au sud, le canal de jonction au nord, le bâtiment des services administratifs de la CUS à l'ouest, et la rue de Vienne à l'est. Le projet d'aménagement nommé « Place de l'Étoile » concerne en fait un secteur plus vaste, de 17 ha. Il comprend outre la place de l'Étoile, le rond-point P. Mendès-France, le secteur Schwanau-Lombardie au sud et les secteurs de la promenade Dauphine et du bassin d'Austerlitz à l'est.
2. L'historique du secteur de l'Étoile s'appuie essentiellement sur les travaux de S. Rimbart et sur l'ouvrage collectif, Histoire de Strasbourg des origines à nos jours, op. cit. en bibliographie.
3. Les chiffres de circulation automobile sont ceux fournis par l'Agence d'urbanisme de Strasbourg, l'ADEUS.
4. OPAH ou Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
5. Les zones NA du POS sont destinées à l'urbanisation une fois équipées. Les zones II NA seront urbanisées à moyen terme.
6. Les éléments du programme de la ZAC (nature des fonctions et superficies) sont ceux communiqués par le service de l'urbanisme de la CUS, tels qu'ils apparaissent en juin 1997.

RÉSUMÉS

Depuis 1989, l'urbanisme est un des champs d'action privilégiés de la municipalité socialiste élue à Strasbourg. Le système de production de l'espace urbain mis en place opte pour l'économie mixte, les consultations d'architectes-urbanistes et la concertation avec la population. On retrouve tous ces éléments dans le projet d'aménagement de la place de l'Étoile, espace péricentral sous-utilisé, qui répond à trois objectifs de la municipalité : créer un pôle urbain fort avec des activités mixtes, permettre l'intégration au centre-ville du faubourg du Neudorf, et constituer les prémices d'une agglomération transfrontalière Strasbourg/Kehl. Cependant, malgré les enjeux et l'opportunité d'aménager ces terrains, ce projet se heurte à de nombreux obstacles.

Urban policy is one of the most important fields of the socialist municipal power in Strasbourg since 1989. The production system of urban space is using a mixed public and private capital (mixed economy), consulting architects, town planners and the inhabitants. One finds all of these elements in the development plan of the « place de l'Étoile » in Strasbourg, an underused urban area near by the historical center. This project replies to three objectives of the municipality : to create an important urban focus with mixed activities, to better link the town center and the near suburbs of Neudorf, and to accelerate the process of creation of a border town Strasbourg/Kehl. However, in spite of the stakes and the opportunity to lay out the land, this project encounters many obstacles.

Seit 1989 ist der Städtebau eines der bevorzugten Aktionsfelder der gewählten sozialistischen Stadtverwaltung in Strassburg. Das eingeführte System der städtischen Raumgestaltung spricht sich für eine wirtschaftliche Mischung, für die Ratschläge der Architekten-Urbanisten und das Einverständnis mit der Bevölkerung aus. Man findet alle diese Elemente in dem Planungsprojekt der Place de l'Etoile einem wenig genutzten, randlich zum Zentrum gelegenen Raum, der drei

Zielen der Stadtverwaltung entspricht : Schaffung eines starken städtischen Pols mit gemischten Aktivitäten, Integration der Vorstadt Neudorf mit dem Stadtzentrum und Grundlegung für eine grenzüberschreitende Agglomeration Strassburg-Kehl. Indessen stösst dieses Projekt trotz des Engagements und der zweckmässigen Raumplanung für dieses Gelände noch auf zahlreiche Hindernisse.

INDEX

Schlüsselwörter : Stadtbehörden, städtische Raumordnung, Stadtpolitik, Strassburg, Zentralität

Keywords : centrality, local power, production system of urban space, Strasbourg, urban policy

Mots-clés : centralité, municipalité, politique urbaine, production d'espace urbain, Strasbourg

AUTEUR

ANNIE GOYER

Laboratoire « Image et Ville » - UPRES-A 7011 CNRS - Université Louis-Pasteur - 3, rue de l'Argonne 67000 Strasbourg