



PREFECTURE DU BAS - RHIN



Direction Départementale des Territoires

**Monsieur Jacques Bigot
Président du syndicat mixte du SCOTERS**

**13 rue du 22 Novembre
67000 Strasbourg**

Affaire suivie par : Florence Wiel
Courriel : florence.wiel@bas-rhin.gouv.fr
Téléphone : 03 88 88 91 61
Télécopie : 03 88 88 92 56

Objet :
Réponse à la consultation État – paroles d’experts dans le cadre de l’évaluation du SCOTERS

Strasbourg, le 29 mars 2012

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la réflexion sur l'évaluation du SCOTERS que vous avez engagée, vous avez souhaité recueillir le témoignage d'acteurs qui ont vécu les orientations du SCOTERS. Vous avez sollicité des "dires d'experts" au sein des services de l'État, à travers une série de questions proposées à la DDT 67 et à la DREAL, et qui ont conduit à des réponses élaborées en coordination entre les deux directions.

Je vous prie de trouver ci-joint la contribution de la DDT 67, service aménagement durable des territoires.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Directeur Départemental des Territoires,

Thierry GINDRE

A partir du 1^{er} janvier 2010, toute correspondance doit être adressée à la Direction Départementale des Territoires du Bas-Rhin, 14 rue du Maréchal Juin, BP 61003, 67070 STRASBOURG cedex.
(adresse actuelle de la DDAF)

Toutefois, jusqu'à la fin du premier semestre 2010, les missions de l'ex DDE restent conduites depuis le site de la Rotonde.

Question 1

Plusieurs démarches de planification et de prospective récentes posent la question du poids de l'agglomération et plus particulièrement de la CUS dans le Bas-Rhin (La CUS représente environ les ¾ de la population du SCOTERS).

Le SCOTERS représente un poids important en termes de population, de logements et d'emplois à l'échelle du département, malgré un léger recul sur la période 1999-2007. En 2007, le SCOTERS représente 55% de la population départementale (56% en 1999), 57% des logements (58% en 1999), 61% des emplois (62% en 1999).

Le SCOTERS table sur un développement tendanciel de la population sur son territoire, soit un scénario démographique de 0,8 %/an. La dynamique démographique réelle du SCOTERS se situe en deçà de cet objectif : environ 0,57%/an sur la période 1999-2007 (0,70% dans le département).

Quelles sont les observations ou réflexions que suscitent ces quelques chiffres lorsqu'on les met en regard des politiques publiques conduites par l'État ? Comment appréhendez-vous, notamment au regard des ambitions du Grenelle 2 et aussi de la politique de l'habitat, la place du territoire du SCOTERS dans la dynamique alsacienne ?

La CUS et le SCOTERS, qui régule les problématiques d'aménagement liées à sa périphérie immédiate, composent un territoire dont les dynamiques territoriales sont à considérer en tenant compte de différentes dimensions :

- 1- tout d'abord, l'agglomération strasbourgeoise fait partie des grandes métropoles françaises dont le positionnement et les performances s'évaluent au niveau national. Sa vocation européenne fait l'objet d'un soutien spécifique de l'État (contrat triennal, éco-cité, etc). Sa croissance est donc un enjeu à ce titre ;
- 2- ce territoire est aussi un pôle d'attractivité majeur rayonnant sur l'espace régional et transfrontalier à l'échelle du Rhin Supérieur. Le pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse entre dans ce niveau d'ambition territoriale ;
- 3- enfin, ce territoire interagit fortement avec les territoires qui se trouvent directement sous son influence, qui à la fois tirent profit de son attractivité, la soutiennent et en gèrent les effets à leur niveau. La performance de ces interrelations est tout l'enjeu de la gouvernance territoriale locale à laquelle participe les SCOT. C'est aussi un enjeu interSCOT.

L'État soutient fortement le rayonnement et l'attractivité de Strasbourg et sa région. Sa croissance est un enjeu pour atteindre la taille critique qui contribue à consolider son statut national et européen, et soutient les performances territoriales locales. Il s'agit donc de rééquilibrer et recentrer le développement sur la CUS en limitant les effets de dispersion de l'urbanisation rencontrés ces dernières décennies et dûs, pour la période récente (2000-2009), à une sévère limitation de l'offre résidentielle nouvelle sur la CUS.

Cette orientation s'appuie sur les fondements de la loi ENE en matière de fonctionnement territorial. En effet, celle-ci vise en particulier la protection des ressources naturelles, à travers notamment la limitation de la consommation foncière par l'urbanisation et la limitation des nuisances induites par l'activité humaine. Par ailleurs, la loi de modernisation de l'agriculture protège l'activité agricole en limitant la consommation des espaces agricoles. Dans cette optique, il s'agit d'inverser les tendances à la dispersion d'une urbanisation peu dense sur le territoire rendue possible par une mobilité « offerte » et de mettre en œuvre les conditions d'une re-polarisation du développement sur le territoire et d'une densification de son urbanisation.

Cette relance est déjà initiée dans les objectifs ambitieux fixés par la CUS au travers de son PLH, et pourront être relayés et soutenus par le SCOTERS.

Question 2

Le SCOTERS approche le développement urbain en définissant une armature urbaine. Elle s'appuie sur le « cœur métropolitain » (Strasbourg et sa première couronne), les pôles d'emplois et de services, les 9 bourgs-centres et les communes qui bénéficient / bénéficieront de points de transport en commun intensifs (Gares, arrêts du TSPO).

Après presque 6 ans d'application, quelle lecture « critique » - donc positive ou négative – peut-on faire de cette armature urbaine ? Comment l'analysez-vous au regard des dispositifs des SCoT voisins ?

L'armature urbaine a été construite de manière à consolider un projet de territoire visant la limitation de l'étalement urbain (loi solidarité et renouvellement urbain, 2000).

Elle a ainsi mené à différencier les communes du SCOTERS, ce qui lors de la mise en œuvre du SCOTERS a permis principalement de réguler les surfaces d'ouverture à urbanisation dans les documents d'urbanisme communaux. Sur cette base, nombre d'hectares destinés à l'urbanisation ont été déclassés dans les documents d'urbanisme des villages notamment. A l'inverse, certains plans locaux d'urbanisme de communes de niveaux hauts de l'armature ont parfois été jugés trop peu ambitieux.

La construction d'une armature urbaine reste un outil important de structuration du territoire pour autant qu'elle ait réellement la capacité de le faire au-delà de l'image qu'elle propose. Elle permet en effet de polariser le développement à la condition que le transfert de l'urbanisation vers les polarités puisse se faire. Or, une politique de limitation de la consommation foncière seule, n'est pas suffisante. Il est avant toute chose nécessaire qu'une politique d'aménagement volontariste soit mise en œuvre dans les polarités destinées à recevoir ce développement. Dans le cas contraire, la limitation de l'urbanisation amène à reporter celle-ci toujours plus loin des grands pôles urbains.

En l'occurrence, dans le cas du SCOTERS le principal levier de structuration du territoire reste de contenir davantage dans la CUS la pression résidentielle qu'elle génère (par la densification du pôle métropolitain, le développement des pôles d'emplois et de services, et le développement de la seconde couronne de la CUS). Brumath et Erstein, les bourgs-centres hors CUS les plus importants peuvent dessiner un axe de développement Nord-Sud. Les bourg-centres de plus faible taille, auront plutôt une vocation d'équilibrage du territoire et de centralité de services pour les villages qui les entourent. Quant à l'urbanisation aux points de transports en commun intensifs, elle contribue, prise dans son ensemble, à structurer le territoire et favorise le report modal des déplacements vers les transports en commun.

Le deuxième grand levier de structuration du territoire serait de polariser le développement dans les pôles principaux des SCOT voisins du SCOTERS. La question est de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions ceux-ci jouent ou pourraient jouer le rôle de pôle relais du développement de la CUS en plus de leur rôle de pôle local. C'est le chantier de la construction de l'espace métropolitain strasbourgeois, qui de fait, dans son fonctionnement territorial dépasse aujourd'hui les limites du SCOTERS.

L'armature urbaine du SCOTERS reste un outil pertinent dans la mesure où son usage n'est pas uniquement réglementaire. Elle devrait être mise en regard de l'armature urbaine des SCOT voisins et prendre une dimension programmatique afin d'orienter la mise en œuvre de projets d'aménagement opérationnels. Après plusieurs années de mise en œuvre, il peut être utile de revoir les finalités de l'armature urbaine du SCOTERS, ses objectifs pour chacun de ses niveaux et donc l'application prescriptive et opérationnelle qui en serait faite. Le niveau des villages ne doit pas être laissé pour compte et constitue un sujet en soi. Il constitue un socle dont la vitalité et la valorisation sont des enjeux pérennes pour l'ensemble du territoire.

Une réflexion particulière pourra viser le développement de la seconde couronne de la CUS autour de son projet de transport en site propre concentrique. Ce site offre en effet un potentiel de développement remarquable à l'échelle du SCOTERS et au-delà.

Question 3

L'enjeu de la cohérence territoriale passe certainement par la question du rapport CUS - hors CUS ou plutôt du rapport agglomération – SCOTERS - Région.

Quelles sont d'après vous les sujets essentiels pour aborder cette question avec le souci de lier les principes à l'action ?

La cohérence territoriale, c'est l'idée que les actions publiques menées sur le territoire par les collectivités et l'État entrent en synergie et se confortent entre elles pour converger vers une vision commune du développement territorial transcendant les limites administratives. Elles gagnent en performance et le territoire, lui-même est mieux organisé et plus « cohérent » pour un investissement et une gestion publics moins onéreux.

Le niveau de cohérence territoriale est le fruit du niveau de maturité de la gouvernance territoriale des décideurs et des opérateurs publics et de leur capacité à agir ensemble et avec le secteur privé.

La montée en puissance progressive des intercommunalités devrait y contribuer.

Les sujets d'aménagement essentiels pour aborder cette question sont nombreux et se situent généralement au niveau régional. Parmi eux, peuvent être retenus :

- l'aménagement à l'échelle du Rhin Supérieur et la collaboration transfrontalière ;
- la répartition du développement territorial sur le territoire (habitat/emploi, zones d'activités), et la limitation de la consommation foncière ;
- l'équipement du territoire en infrastructures aux niveaux régional et transfrontalier, ainsi que l'articulation entre grandes infrastructures de transport et la localisation des pôles économiques majeurs ;
- l'accessibilité du territoire et la coordination des autorités organisatrices des transports entre elles et avec les collectivités de manière à mieux articuler les politiques d'urbanisme et de transport et favoriser les déplacements en transports en communs et les modes doux ;
- la gestion des risques inondation avec une solidarité amont-aval ;
- la gestion des nuisances, le traitement des friches à enjeu ;
- la mise en œuvre des trames vertes et bleues de l'échelon régional à l'échelon communal ;
- la couverture du territoire par les TIC.

Un référentiel d'aménagement régional sur ces sujets peut être lorsqu'il existe un facteur de cohérence territoriale.

Les SCOT avec la loi Grenelle seront amenés, de plus en plus, à établir l'articulation entre des enjeux régionaux et leur traduction à l'échelle communale (air, énergie, climat, biodiversité, carrières, transports, etc). Ceci demande toujours plus de technicité et très certainement un renforcement de ces structures en matière d'ingénierie territoriale.

Question 4

L'armature urbaine combinée avec la question de l'articulation du développement urbain et des transports en commun est la clé pour répartir l'effort de développement urbain.

Quel est votre regard sur ce dispositif après 5 ans d'application (aspects réglementaires et opérationnels) ?

Au moment de l'exercice de planification, l'armature urbaine du SCoT permet de replacer la question du développement communal dans le contexte plus large du territoire du SCoT. Ceci a parfois pu paraître stigmatisant pour les petites communes, ou celles ne bénéficiant pas d'une desserte en TC structurante. D'autre part la proximité de cette desserte de tel ou tel centre urbain n'a pas été suffisamment appréciée dans sa dimension géographique (certains points de desserte se trouvent parfois plus proches ou aussi proche de centralités voisines, que de la commune qu'il est sensé desservir).

Enfin l'application du critère de desserte par les TC ne peut se limiter à attribuer un droit de tirage plus ou

moins important aux communes en matière d'ouverture de zones à l'urbanisation.

Le critère de desserte vise d'une part à canaliser une partie de l'urbanisation sur des polarités territoriales de manière à concentrer sur ces points (gares/arrêts) des offres de service territoriales complémentaires, et d'autre part à favoriser les déplacements domicile-travail ou scolaires principalement en transport en commun plutôt qu'en voiture. Il n'est pas certain que ces objectifs soient tenus sans la mise en œuvre d'une politique d'aménagement opérationnelle volontariste (aménagement des gares et arrêts, opérations d'aménagement résidentielles denses à proximité directe des points de desserte, connexion aux réseaux de mode doux et organisation d'une inter-modalité). Dans le contexte du SCOTERS, la desserte à elle seule n'a pas la faculté d'être structurante, elle ne le devient que si un aménagement spécifique est mis en place à proximité directe des points de desserte.

Il paraît pertinent de préciser les attendus spécifiques aux points de desserte aux vues de l'offre de mobilité (et de sa performance face à la voiture) dont il bénéficieraient. Car en fonction du niveau de celle-ci les objectifs d'aménagement à proximité des points de desserte pourront être différents et leur effet structurant aussi.

Par ailleurs l'ouverture du critère de desserte à des périmètres de rabattement liés à des points de TC structurants risque de dissoudre l'effet polarisant escompté. Pour autant celle-ci permettrait d'élargir la clientèle TC, et par la même d'améliorer la rentabilité d'infrastructures très coûteuses...Cette ouverture pour être positive devra être conditionnée à la réalisation des opérations d'aménagements à proximité directe des points de desserte.

Question 5

Toujours sur la question de l'armature urbaine et de l'articulation entre urbanisme et transports en commun, quelle est votre perception de la critique formulée par les territoires qui consiste à dire à la fois que :

- Le développement de l'habitat est l'affaire de toutes les communes et pas seulement du « haut » de l'armature urbaine.
- La notion de transport en commun structurant gomme ou méconnait la dynamique des bassins de vie. Même si les échanges sont forts avec Strasbourg et la CUS, tout ne peut se mesurer à l'aune de la question de l'accessibilité au cœur métropolitain.

Le développement de l'habitat concerne tous les niveaux de l'armature urbaine. Il est prépondérant pour assurer le renouvellement des générations et répondre aux divers besoins de la population. Les villages comme les niveaux hauts de l'armature urbaine ont à mener une politique de l'habitat.

La priorisation de l'implantation de l'habitat sur l'armature urbaine répond au besoin de canaliser le développement résidentiel émanant de la CUS ou autres polarités urbaines. L'enjeu est de limiter sa trop forte diffusion dans les villages sous des formes très souvent peu denses et peu intégrées. Un rythme de développement élevé dans les villages combiné à une faible densité n'est pas compatible avec les objectifs de limitation de la consommation foncière. Par ailleurs, ce type d'urbanisation génère des besoins en déplacements très importants et encourage le recours à la voiture. Ce schéma d'urbanisation n'est pas durable.

Concernant la seconde affirmation, le territoire du SCOTERS est bien irrigué par un réseau ferré en étoile dont le noyau est la gare de Strasbourg. Les emplois restent fortement concentrés au sein de l'agglomération strasbourgeoise. La question de l'accessibilité à la métropole répond donc à ce constat.

Il est à souligner que le SCOTERS prévoit un rôle important des bourgs centres en matière de développement économique et donc d'accueil d'emplois. Cependant cette problématique dépasse les limites du territoire du SCOTERS. D'autres pôles d'emplois importants peuvent être attractifs pour des communes du SCOTERS, à l'exemple d'Haguenau, Sélestat, Molsheim, Obernai, Saverne...

Il existe certes de nombreuses dynamiques sur le territoire. La question reste d'identifier celles qui sont majeures dans leurs impacts sur le territoire et qui nécessitent la mise en œuvre d'une politique d'aménagement ou de déplacement pour structurer ces impacts.

Question 7

La question du chiffrage - et donc du calibrage de la consommation foncière - est du ressort des SCoT. Aujourd'hui, cette question de l'usage rationnel du foncier est transversale à de nombreuses orientations du SCOTERS. Celui-ci est rédigé de manière à garantir des orientations de fond mais sans chercher à quantifier ou à nommer des objectifs.

D'après votre expérience du SCOTERS, quels sont les avantages du système actuel (qui laisse la place à l'interprétation et à l'ajustement de terrain) ? Quelles sont ses faiblesses ? Avez-vous des préconisations ou des conseils pour que le passage à des objectifs chiffrés se fasse dans des conditions optimum ?

La loi Grenelle impose aux SCOT de fixer des objectifs de consommation foncière par rapport à la consommation passée durant les dix années précédentes. Au-delà du chiffrage, c'est le système de régulation de la consommation foncière des communes qui est à inventer. Il n'est pas certain que des dispositions très précises, a fortiori si elles ne reposent pas sur une stratégie d'ensemble, soient plus efficaces qu'un système de négociations fondé sur des règles du jeu bien partagées.

Le calibrage de la consommation foncière doit tenir compte d'une hypothèse de développement, d'orientations sur la localisation sur le territoire de ce développement intégrant les enjeux environnementaux, et en dernier lieu d'objectifs de densification tant dans le tissu existant que dans les opérations en extension. Ce raisonnement complexe va au delà de la seule utilisation d'un outils qui consiste à quantifier à l'échelle des communes les zones à ouvrir à l'urbanisation.

Par ailleurs et comme exposés précédemment, les objectifs chiffrés de consommation foncière devront être appréciés dans une dimension avant tout programmatique et pas seulement réglementaire. Ouvrir un potentiel d'urbanisation dans les documents d'urbanisme ne garantit en rien la réalisation d'une opération. Or comme exposé précédemment l'enjeu réside concomitamment dans la réalisation d'opérations denses sur les pôles à fort niveau de services et dans la limitation de l'urbanisation de faible densité dans les autres secteurs.

La DDT67 a lancé en 2011 avec l'ADEUS une démarche partenariale pour définir un cadre de référence partagé avec les SCOT sur la question de la consommation foncière. Ce cadre de référence prendra la forme d'une grille d'indicateurs mettant en regard stratégie de développement territorial, bilan et objectifs de la consommation foncière.

Question 10

En matière de développement commercial, le SCOTERS se prononce uniquement pour les opérations d'envergure ($> 6000 \text{ m}^2$ de surface de vente), qu'il oriente vers le « haut » de l'armature urbaine : pôles urbains de l'agglomération strasbourgeoise et bourgs-centres. Concernant son approche foncière, il ne distingue pas les zones dédiées au commerce de celles dédiées aux autres fonctions économiques.

Le Grenelle 2 demande aux SCoT de se doter désormais d'un DAC. Il s'agit de répondre tout autant à des objectifs :

- de développement économique et de rayonnement ;
- d'équilibre et de cohérence entre armature urbaine et armature commerciale ;
- de développement durable : ressource foncière, intégration paysagère, déplacements...
- de fonctions de proximité.

Après 6 années de mise en œuvre du SCOTERS, quelle est votre analyse de son action en

matière de développement commercial ? Quelle approche de la fonction commerciale le Grenelle 2 demande-il ?

L'orientation ne définit pas les notions de « grandes zones commerciales, grandes surfaces commerciales et ensembles commerciaux ». Concernant les secteurs commerciaux ne devant pas être étendus, il n'est pas précisé quelles sont les dimensions de cette interdiction : s'applique-t-elle à la surface de vente ? Aux surfaces ouvertes dans les documents d'urbanisme ? Aux équipements commerciaux existants ?

Un plafond de 6000 m² a été retenu. Il laisse la possibilité d'implanter des projets importants en dehors des polarités. Le cas du cumul au-delà de 6000 m² de commerces ne constituant pas un ensemble commercial ne semble pas être réglementé. Il est donc difficile de voir à travers ces orientations une stratégie d'implantation commerciale claire. Il est délicat d'en tirer des modalités d'application pertinentes et cohérentes.

La loi Grenelle 2 met l'accent à travers le PADD et surtout le DOO sur les objectifs en matière d'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces. On peut y voir d'un côté les réponses apportées aux besoins du territoire et, de l'autre, les sites à privilégier ou à éviter pour l'accueil des équipements commerciaux. Le SCoT comporte également un DAC dont l'objet est l'encadrement des grandes zones commerciales spécialisées.

Les enjeux mis en avant par le code de l'urbanisme sont la revitalisation des centres-villes, ainsi que la cohérence entre les implantations commerciales et les autres politiques publiques d'aménagement.

Question 13

Le Grenelle 2 renforce les objectifs des SCoT en matière d'environnement et de biodiversité. Le SCOTERS intègre d'ores et déjà la trame verte et bleue alsacienne élaborée par la région alsace en 2003. Ce travail permet d'avoir une culture de la trame verte et bleue et un retour de sa mise en œuvre après les 5 ans d'application du document.

En tant que personne publique associée, quel est – à votre avis – la connaissance des élus de la trame verte et bleue régionale ? Quelle est la portée du SCOTERS dans la traduction de la trame dans les PLU ?

Beaucoup de communes du SCOTERS sont concernées par des enjeux de préservation de l'environnement. Ceux-ci sont généralement recensés de longue date dans des inventaires à caractère réglementaire ou non. Ils donnent lieu à des actions de mise en valeur de l'environnement dans lesquelles les communes et les intercommunalités sont souvent impliquées. Les élus sont donc sensibilisés aux problématiques environnementales, notamment les trames.

Sans doute les enjeux de préservation des continuités écologiques existantes sont-ils plus communément admis et facilement acceptés que les enjeux de restauration de re-création. Le SCoT a donné une valeur juridique aux trames qu'il a intégrées. Il aura aussi à soutenir le principe qu'une trame se décline à toutes les échelles du territoire jusqu'à l'échelle communale et aux opérations d'aménagement. Les éléments de trames à préserver qui auront été mis en évidence dans les SCOT devront être préservés dans les PLU dans un rapport de compatibilité. Le SCOT permet d'apporter des éléments de connaissance et d'alerter sur les grands enjeux environnementaux qui doivent être traités par le document d'urbanisme d'une commune et d'orienter les actions opérationnelles à mener pour y répondre aux niveaux intercommunal et communal.