



# SCOTERS - MODIFICATION N°2

NOTE DE PRÉSENTATION - DÉCEMBRE 2012

## Introduction

P3

## Motivations

P4

**Renforcement du dispositif du SCOTERS pour une gestion économe de l'espace**

P4

**Amélioration de l'armature urbaine du SCOTERS sur des critères de fonctionnalité**

P5

**Préservation des coteaux viticoles inclus dans les périmètres AOC**

P5

**Modification du périmètre du SCOTERS**

P5

## Justifications

P6

**Renforcement du dispositif du SCOTERS pour une gestion économe de l'espace**

P6

**Le dispositif actuel**

P6

*Un document déjà moteur dans le domaine*

P6

*La mise en place d'un groupe pilote*

P6

*Une dynamique territoriale qui va dans le bon sens*

P6

*Une évolution des modes de vie dont il faut tenir compte*

P7

**Les compléments apportés au dispositif foncier**

P8

*Un bilan de la consommation foncière récente, pour un chiffrage réaliste*

P9

*Une traduction réglementaire du dispositif*

P9

*Un dispositif de suivi de la consommation foncière en complément du dispositif initial*

P12

**Tenir compte des dynamiques des bassins de vie dans l'application de l'armature urbaine**

P14

**Modification du périmètre du SCOTERS**

P14

**Préservation des coteaux viticoles inclus dans les périmètres AOC**

P15

**Correction d'erreurs matérielles**

P15

## Pièces à modifier

P16



# Introduction

Le SCOT de la région de Strasbourg a été approuvé le 1er juin 2006.

Une première modification est intervenue le 19 octobre 2010 pour intégrer la commune de Diebolsheim et actualiser le Schéma suite à la fusion des communautés de communes de la Porte du Vignoble et des Villages du Kehlbach.

La présente modification n°2 a été décidée par délibération du Comité Syndical du 29 mai 2012, suite à la réalisation de l'analyse des résultats de l'application du SCOTERS, intervenue 6 ans après l'approbation.

Elle a été transmise au contrôle de légalité le 6 juin 2012, à l'autorité environnementale le 16 juillet 2012 et notifiée aux communes et intercommunalités du SCOTERS le 16 juillet 2012.

Elle a pour but :

- ⊙ **de renforcer le dispositif de gestion économe de l'espace, notamment en arrêtant des objectifs chiffrés de consommation foncière ;**
- ⊙ **de compléter l'armature urbaine du territoire en prenant mieux en compte le fonctionnement des bassins de vie ;**
- ⊙ **de préciser l'orientation du Schéma concernant la protection des coteaux viticoles ;**
- ⊙ **de mettre à jour le périmètre du SCOTERS.**

Le présent projet de modification est soumis aux dispositions du Code de l'urbanisme.

Ces changements ne portent pas atteinte à l'économie générale du P.A.D.D. Ils relèvent par conséquent de la procédure de modification.

# Motivations

## Renforcement du dispositif du SCOTERS pour une gestion économe de l'espace

La loi portant d'Engagement National pour l'Environnement, dite « Grenelle 2 », a introduit plusieurs changements quant au rôle des SCoT, à leur champ d'application et aux outils réglementaires dont ils disposent.

La loi confirme d'abord la **responsabilité des SCoT dans l'objectif national de consommation foncière raisonnée**. Les articles L122-1-2, L122-1-5, L122-14 et R122-2 du Code de l'urbanisme imposent ainsi une triple obligation aux SCoT :

- analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur une période de 10 ans,
- arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain qui peuvent être ventilés par secteurs géographiques,
- réviser, au niveau du rapport de présentation, les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du schéma.

De manière générale, le SCOTERS a l'ambition de s'inscrire dans une telle démarche. Il a en effet le **souci de concilier plusieurs enjeux importants sur un territoire qui n'est pas extensible**. Il s'agit ainsi d'accorder dynamismes économique et démographique avec la protection et l'amélioration du cadre de vie, la prévention des risques et le maintien de l'outil agricole en préservant notamment les terres les plus fertiles. Le foncier est une ressource et sa gestion est une condition du développement équilibré et durable du territoire.

Rapportée au territoire, cette ambition se traduit par la volonté de **gérer l'étalement urbain sur un territoire à vocation métropolitaine**, de manière solidaire et dans un contexte d'augmentation du coût de l'énergie. Cette réflexion est d'autant plus importante que le territoire strasbourgeois a un rôle particulier au cœur de la région Alsace. Il en est effectivement le cœur métropolitain et se doit d'accueillir certaines fonctions spécifiques, dont le rayonnement rejaillit sur le territoire régional. L'analyse du comportement récent montre une optimisation de la consommation foncière (-41 %). La fixation d'objectifs d'utilisation modérée du foncier nécessite en conséquence d'être repositionnée **dans le cadre d'une ambition régionale, au sein de laquelle le SCOTERS se doit de jouer un rôle moteur**.



Avec l'augmentation des prix des carburants, orienter le développement urbain sur les communes bénéficiant de la proximité des services et des transports en commun est à la fois un enjeu pour rationaliser l'usage de la ressource foncière ainsi qu'un gage d'efficacité du territoire et d'équité pour les habitants. Cette organisation se doit évidemment de répondre concomitamment de manière quantitative et qualitative aux besoins en logements, en équipements, en services et en emplois.

C'est dans ce contexte spécifique que la présente modification :

- **s'appuie sur un bilan de la consommation foncière**, en individualisant deux secteurs particulièrement importants du développement urbain : les zones économiques et les tissus mixtes (diagnostic),
- **s'inscrit dans les dynamiques des territoires** en distinguant Strasbourg, la CUS hors Strasbourg et le SCOTERS hors CUS (diagnostic),
- propose un **objectif réglementaire global** (Document d'orientations générales),
- arrête un **dispositif complet** d'observation de la question foncière sous la forme d'**indicateurs de suivi** (Rapport de présentation).

L'objectif est ainsi de compléter le dispositif existant pour **permettre au Syndicat mixte et à ses intercommunalités membres de disposer d'outils de mise en œuvre et de suivi** (bases d'observation et d'aide à la décision).



En conséquence, la présente modification **reprend les éléments existants dans le SCOTERS en vigueur** concernant la planification des espaces spécialisés dans l'accueil d'activités et les complète par l'extension du dispositif au tissu mixte.

Ces évolutions, initiées par les travaux partenariaux du Groupe de travail « Foncier » du SCOTERS, s'inscrivent **dans les réflexions menées dans le cadre de la Plateforme PREFACE animée par l'Etat et la Région Alsace**. PREFACE vise à comprendre et partager les mécanismes de consommation foncière en Alsace pour parvenir à réduire cette consommation en conciliant les enjeux de développement et de qualité de vie.

### Amélioration de l'armature urbaine du SCOTERS sur des critères de fonctionnalité

L'analyse des effets des 6 années d'application du SCOTERS a souligné les améliorations possibles de la définition des niveaux d'armature urbaine décrits par le document en vigueur. La prépondérance d'un critère exclusif tenant à la présence ou non d'une gare sur le ban communal, sur le critère fonctionnel, semble effectivement être réductrice s'agissant de déterminer les lieux et conditions du développement.

Il est donc proposé de confirmer les critères de définition de l'armature urbaine, tout en prenant mieux en compte la notion de proximité et les possibilités de rabattement.

En effet, l'évolution des modes de vie, telle que décrite au chapitre suivant, montre l'intérêt de compléter cette approche « transports en commun » par une réflexion sur la proximité d'une offre en services et commerces du quotidien, également génératrice de nombreux déplacements réguliers au sein des bassins de vie du SCOTERS.

### Préservation des coteaux viticoles inclus dans les périmètres AOC

La modification vise à préciser l'interprétation de l'orientation concernant la protection des coteaux viticoles (Orientation II – 4.b du D.O.G.) en distinguant mieux **les espaces non cultivés des secteurs AOC situés dans le tissu urbain ou bâtis de ceux cultivés et présentant effectivement un**

**enjeu de protection**. Il s'agit donc de préciser le sens initial de l'orientation du Schéma pour éviter toute interprétation contraire, néfaste à la gestion de ces espaces à forts enjeux patrimoniaux mais également de développement.

### Modification du périmètre du SCOTERS

La refonte de la carte intercommunale en cours dans le Bas-Rhin a amené les Communautés de communes de Gambsheim-Kilstett et de l'Espace Rhénan à fusionner.

Dans un souci de cohérence, une communauté de communes ne pouvant se répartir sur deux territoires de SCoT différents, Gambsheim et Kilstett ont ainsi choisi de quitter le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg pour celui de la Bande Rhénane Nord. Le comité syndical s'est prononcé favorablement à cette évolution par délibération du 25 juin 2011.



# Justifications

## Renforcement du dispositif du SCOTERS pour une gestion économe de l'espace

### ● Le dispositif actuel

#### Un document déjà moteur dans le domaine

Le D.O.G. en vigueur intègre fortement la notion de gestion économe de l'espace, en lien avec les objectifs fixés dans le P.A.D.D.<sup>1</sup> qui concernent autant les nouveaux secteurs à dominante d'habitat que les nouveaux sites d'activités. L'objectif de ces orientations était ainsi de préserver et valoriser les espaces naturels, agricoles et/ou forestiers.

Pour la mise en œuvre de ces orientations, le SCOTERS donne la priorité aux réhabilitations des quartiers anciens ou en déshérence, à la reconquête des friches urbaines et à l'utilisation des dents creuses. Par ailleurs, l'instauration de la notion d'habitat intermédiaire, plus économe en foncier, contribue également à cet objectif. Et enfin, le calibrage des différents niveaux de l'armature des zones d'activités concourt pareillement à la lutte contre l'étalement urbain.

Pour autant, le projet actuel du SCOTERS affiche une ambition de développement nécessaire au statut suprarégional de la métropole strasbourgeoise. Outre la création d'activités économiques, il vise effectivement la production d'au moins 4 000 logements par an pour répondre aux besoins de développement du territoire. Ce volume de logements est la traduction du scénario démographique, tendanciel des années 1990 (+0,8 %/an). Dans le document actuel du SCOTERS, cet objectif est décliné selon 3 secteurs (Strasbourg, CUS hors Strasbourg, SCOTERS hors CUS) et doit être concilié avec les autres orientations de développement et de préservation du territoire.

#### La mise en place d'un groupe pilote

Les évolutions législatives récentes, ainsi que les 6 années d'application et de mise en œuvre du SCOTERS, ont permis de réfléchir à certaines limites du document ainsi qu'à des améliorations potentielles. Un groupe de travail mixte (politique et technique) s'en est notamment chargé : le groupe pilote « foncier ».

La mission de ce groupe de travail a été d'approfondir les orientations du document en vigueur pour en améliorer l'efficacité et poursuivre ainsi les efforts

d'optimisation du territoire. Il s'est agi d'approcher ainsi tant la question foncière que son attachement avec l'armature urbaine définie par le SCOTERS, la production de logements, le lien avec les transports en commun et les modes doux ainsi que les polarités d'emplois et de services. Cette démarche visait à répondre aux questions « combien, où et comment utiliser du foncier ? » et ainsi satisfaire à l'obligation légale de chiffrage d'objectifs de consommation foncière. Sa dimension partenariale a permis de la relier aux réflexions des différentes collectivités et de la restituer à l'échelle régionale mais aussi au niveau des préoccupations des intercommunalités membres du SCOTERS.

Le groupe s'est réuni dès le printemps 2011, de manière collégiale et ouverte avec les différents acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme (Etat, Région, Département et représentants des collectivités locales), selon un rythme mensuel (3 rencontres entre avril et juillet). Des échanges ont ensuite eu lieu avec le Comité syndical du SCOTERS pour une première évaluation de la démarche, ainsi qu'avec Justin VOGEL (Vice-Président de la Région, en charge de la démarche PREFACE) et Jacques BIGOT (Président du Syndicat mixte). Après une nouvelle phase de travaux en groupe-pilote (septembre 2011), une deuxième phase de concertation et de validation a eu lieu auprès du Comité syndical (octobre 2011) et via la diffusion des éléments aux intercommunalités pour avis et suggestions (novembre 2011) puis lors de trois rencontres par secteur géographique (mars-avril 2012). La démarche, de même que la gouvernance de ces travaux, se sont ainsi stabilisées progressivement.

#### Une dynamique territoriale qui va dans le bon sens

Ce travail a abouti au constat d'une diminution de la consommation foncière, à l'échelle départementale, mais également à l'échelle du SCOTERS. Comme l'indique le travail d'évaluation du SCOTERS, il a effectivement été consommé 40 % de terres en moins dans le Bas-Rhin entre 1976-2002 et 2002-2007 et 41 % dans le SCOTERS (tous types de zones).

Entre 2002 et 2007, 375 ha ont ainsi été utilisés pour construire 14 326 logements dans la région de Strasbourg. C'est de loin le territoire du département qui optimise le plus fortement son foncier et qui est le plus dynamique en termes de production.

Une évolution notable a également été enregistrée pour le tissu mixte<sup>2</sup> quant à la localisation de la consommation

1. Projet d'Aménagement et de développement durable

2. Espace bâti hors zones d'activités spécifiques.

foncière par rapport au tissu existant. Le remplissage interstitiel (dents creuses, fonds de parcelles...) est en forte croissance, passant de 32 % de l'urbanisation nouvelle au sein du périmètre du SCOTERS en 1976-2002 à 49 % en 2002-2007. La région de Strasbourg est ainsi le territoire ayant le moins procédé par extensions. Ces évolutions ont permis au territoire d'accroître sa densité en logements, qui dépasse 23,4 logements par hectare en 2007<sup>3</sup>. Environ 200 ha ont ainsi été « économisés » au sein du SCOTERS<sup>4</sup>.

Concernant la densité des nouvelles opérations<sup>5</sup>, l'augmentation enregistrée n'est pas négligeable : + 12 logements par hectare entre les 2 périodes<sup>6</sup>, soit une densité de 38 logements par hectare urbanisé entre 2002 et 2007.

On note ainsi une nette optimisation de l'utilisation du foncier qui semble se prolonger sur la période plus récente au vu du parc de logements produit et des zones d'activités urbanisées depuis. Ces observations confortent ainsi le sens des orientations du SCOTERS qui semblent déjà avoir participé à cette dynamique positive.

Pour autant, ces résultats sont à nuancer sur la période récente, en les mettant en rapport avec le volume de logements réalisés : seuls 87 % de l'objectif de production ont été remplis.

Le chiffrage d'objectifs de consommation modérée de la ressource foncière, proposé par la présente modification, a pour ambition de prolonger les efforts menés jusque là en leur fournissant un cadre et de contribuer à améliorer encore les résultats. Les travaux du groupe pilote « foncier » mettent ainsi l'accent sur la nécessité de calibrer les objectifs fonciers sur la base de l'ambition de développement et de production de logements sur le territoire déjà au cœur du dispositif actuel.

### Une évolution des modes de vie dont il faut tenir compte

Dans le Bas-Rhin, comme partout ailleurs en France, les modes de vie ont connu des évolutions constantes ces dernières années<sup>7</sup>. Ces évolutions sont l'effet de tendances lourdes maintenant connues (comme le vieillissement, les nouvelles organisations familiales...) mais également de faits majeurs (comme le changement climatique et la prise de conscience écologique).



Dans le même temps, de nouvelles tendances émergent concernant les modes de vie, de consommation.... Il est toutefois plus difficile d'apprécier leurs conséquences.

Mais quels qu'en soient les déterminants, leur connaissance est fondamentale pour la cohérence des politiques publiques qui ne peuvent réussir sans tenir compte des aspirations des ménages.

Plusieurs transformations sont ainsi à noter dans l'optique de la lutte contre l'étalement urbain :

- Le modèle familial est en mutation sur l'ensemble du territoire, que ce soit dans les pôles ou les villages. L'émergence de nouvelles formes de ménages (familles monoparentales ou recomposées, couples biactifs...) engendre de nouveaux besoins mais également de nouveaux rythmes sociaux.
- La mobilité est devenue un paramètre fondamental des modes de vie, voire une valeur sociale. La mobilité résidentielle en est une composante essentielle.
- La maison individuelle demeure une aspiration sociale très forte. Mais le simple désir de devenir propriétaire ou d'intimité est une motivation réductrice. Les citoyens désirent avoir des jardins, lieux où sont progressivement transférées les activités et les relations sociales. Le phénomène d'individualisation, au sein même des familles, qui nécessite un espace de vie propre à chacun de ses membres, favorise également cette aspiration à l'espace individuel.
- L'attractivité des territoires pour les ménages relève à la fois de critères fonctionnels (qualité du logement, prix, environnement proche, accessibilité...), de critères sociaux (caractéristiques de la population voisine) ou de critères sensibles (relatifs aux ambiances, tels que désir de nature...).

3. La densité brute, évoquée ici, est le rapport entre le nombre de logements de la commune et l'estimation de la surface de l'ensemble de l'enveloppe urbaine, hors zone d'activités.

4. Si la densité était restée la même qu'en 2002, il aurait fallu 200 ha de plus pour construire le même volume de logements que celui réalisé entre 2002 et 2007.

5. La densité des nouvelles opérations ne prend en compte que les nouveaux logements et la consommation nouvelle de foncier.

6. 1976-2002 et 2002-2007.

7. D'après la Note de l'ADEUS n°70 de juin 2012, Les modes de vie des bas-rhinois en 2012 : de nouveaux modèles ? et l'enquête menée début 2012 sur les modes de vie des bas-rhinois.



Ce sont même davantage les critères sensibles et sociaux (hormis le prix du logement) qui sont les plus importants pour les ménages quand il s'agit de choisir un territoire de vie : calme/tranquillité, espaces verts, sécurité, proximité...

- Depuis les années cinquante, le territoire a été structuré par les effets du développement de la société de consommation et avec elle l'omniprésence de l'automobile. Les choix en matière d'habitat, de déplacements et de consommation ont été fortement guidés par cette transformation et ont profondément marqué l'organisation du territoire avec toutes les conséquences en termes d'étalement urbain et de congestion routière. Sans aller jusqu'à une inversion de tendance, des changements semblent apparaître dans le rapport des ménages à la voiture et par conséquent à l'usage du territoire.

Les propositions d'évolution du dispositif d'optimisation de la consommation foncière se doivent ainsi de prendre en compte cette complexification croissante des structures des ménages, doublée d'un paradoxe apparent entre leur désir de proximité et leur aspiration profonde à la maison individuelle.

Le travail de chiffrage des objectifs de consommation foncière devient ainsi un enjeu d'aménagement du territoire. Il s'agit d'identifier les lieux du développement urbain et donc d'intégrer le fonctionnement des bassins de vie : où sont les services à la population, comment fonctionne le système de déplacement... C'est à cette condition que l'on améliorera encore l'application des orientations du SCOTERS au niveau des projets d'aménagement.

Toute consommation foncière n'est donc pas illégitime si elle s'inscrit dans un effort de développement du territoire et contribue à affirmer la dynamique métropolitaine. Ainsi la consommation foncière au service de cette dynamique permet de répondre aux besoins en la localisant sur le cœur métropolitain, en limitant l'urbanisation diffuse sur des territoires moins denses.

### 🕒 Les compléments apportés au dispositif foncier

Le groupe pilote « foncier » du SCOTERS s'est donné comme objectif de réfléchir à la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation de la consommation foncière dédiée à l'habitat, à la lumière des objectifs de construction de logements. Le sujet du foncier n'a jamais été déconnecté de l'enjeu de développement et du rôle moteur de la région strasbourgeoise dans le développement départemental et régional.

Plusieurs pistes de réflexion ont été suivies pour s'inscrire dans cette double optique de dynamisme du territoire et de lutte contre l'étalement urbain :



- Aboutir à une utilisation raisonnée et optimisée du foncier à des fins d'urbanisation ne peut être atteint avec un seul outil. C'est en **connectant un objectif réglementaire à des indicateurs de suivi** que cette double optique doit être mise en œuvre.
- Ainsi, la réduction de la consommation des terres agricoles, naturelles et forestières peut être atteinte en **réduisant le recours aux extensions** qui augmentent la tache urbaine. La mobilisation des ressources foncières contenues dans l'enveloppe urbaine est, à cet égard, un levier important.
- Cette réduction peut également être atteinte en ayant recours à des **formes urbaines et à des types de logements moins consommateurs de foncier**. Améliorer l'optimisation des nouvelles opérations est ainsi un outil privilégié pour économiser le foncier.
- Un autre levier consiste à **localiser de manière préférentielle** les logements dans les secteurs où l'intensité urbaine (densité de services, logements...) est déjà plus élevée. Ceci permet, en outre, une meilleure structuration du territoire et la lutte contre l'éparpillement de l'urbanisation.



C'est pour s'inscrire dans le cadre des recommandations de la loi portant Engagement National pour l'Environnement (Grenelle II) que les travaux menés par le groupe foncier du SCOTERS ont abouti à une proposition d'un dispositif d'outils complémentaires, associant réglementation et suivi/mise en œuvre, permettant ainsi d'optimiser et de rationaliser l'usage du foncier dédié à l'habitat et aux zones d'activités notamment.

Afin d'être suivi et évalué, l'objectif chiffré de consommation foncière, associé à ceux de production de logements et de développement économique, nécessite la mise en place d'un dispositif d'observation.

**Dans son expression réglementaire, l'objectif est globalisé** (tous types d'utilisation du foncier, sur l'ensemble du territoire), dans un souci de transversalité de l'approche foncière.

**Les indicateurs de suivi sont**, quant à eux, **déclinés entre tissu mixte et d'activités, ainsi que géographiquement**, généralement à l'échelle des 3 grands secteurs du SCOTERS (Strasbourg, CUS hors Strasbourg, SCOTERS hors CUS) **dans le rapport de présentation, base de la mise en œuvre.**

Les indicateurs constituent des leviers pour l'action. Les objectifs et indicateurs sont complémentaires entre eux et ne peuvent fonctionner indépendamment. Ils se lisent et s'évaluent comme un tout.

Pour être efficace dans son application, le dispositif est également composé d'un outil de connaissance du territoire et de son fonctionnement dans le domaine du foncier et du logement. Il s'agit d'une carte d'identité intercommunale susceptible si besoin est, de servir de base, au sein des intercommunalités, au suivi des actions en cours, de leur impact sur la consommation foncière et à l'appréhension de la situation du territoire au sein du SCOTERS.

Par ailleurs, la mise en œuvre du dispositif de suivi nécessite de recueillir des données en continu sur le terrain pour une gestion plus efficace.

#### **Un bilan de la consommation foncière récente, pour un chiffrage réaliste**

Conformément à l'article L.122-1-2 du Code de l'urbanisme, la présente modification propose d'apporter au rapport de présentation du SCOTERS, les **éléments de connaissance de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours de la période récente**. La mise en perspective de ces résultats récents avec les efforts de production de logements notamment, constitue un élément permettant de calibrer le chiffrage de l'objectif de modération de la consommation foncière.

#### **Une traduction réglementaire du dispositif**

##### **Rappel de l'objectif de volume de logements à produire**

###### **OBJECTIF**

Nombre de nouveaux logements à produire sur la période

###### **DÉFINITION DE L'OBJECTIF**

Il s'agit de l'objectif quantitatif de production de nouveaux logements pour réaliser l'ambition démographique du territoire. Comme pour d'autres indicateurs, il s'agit bien d'un objectif annuel moyen sur l'ensemble de la période et non d'un objectif annuel strict.

###### **NIVEAU D'INTÉGRATION DANS LE DOCUMENT :**

Objectif réglementaire, déjà intégré dans le P.A.D.D. et le D.O.G. en vigueur.

###### **POUR MÉMOIRE, LE CHIFFRAGE EST CONFIRMÉ :**

- + 900 logements par an à Strasbourg (+ 5 400 sur 6 ans),
- + 1 800 logements par an dans le reste de la CUS (+ 10 800 sur 6 ans),
- + 1 300 logements par an dans les autres intercommunalités (+ 7 800 sur 6 ans).

##### **Rappel : enveloppe foncière en extension urbaine pour la réalisation de zones d'activités**

###### **OBJECTIF**

Hiérarchisation, localisation et calibrage des zones d'activités.

###### **NIVEAU D'INTÉGRATION DANS LE DOCUMENT :**

L'objectif réglementaire est donné par la localisation et le calibrage des zones d'activités à développer. Le rapport de présentation (p.186) estime à 1 400 ha à moyen terme la consommation foncière pour le développement de nouvelles zones d'activités.

Au-delà de la production de logements dans le tissu mixte, se pose la question des objectifs de consommation foncière affectée au développement économique.

Le document en vigueur intègre une planification de la consommation foncière dédiée à l'activité économique. Il calibre et, de fait, établit un chiffrage d'objectifs pour le foncier économique<sup>8</sup> :

- une centaine d'hectares pour chacune des 3 plateformes d'activités désignées ;
- une vingtaine d'hectares (extensibles à 60 hectares maximum sous conditions de desserte fine) pour chacun des 21 nouveaux sites de développement économique pointés ;
- ainsi qu'une possibilité, par commune, de site de desserrement d'activités artisanales ou commerciales de l'ordre de 3 à 5 hectares maximum.

**Au rapport de présentation, le SCOTERS prévoit ainsi 1 400 ha de zones d'activités à court ou moyen terme** (hors existant), alors que le Schéma

8. Document d'Orientations Générales du SCOTERS, Chapitre VI

Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1973, dont le périmètre ne couvrait que 93 communes, en planifiait 2 650 ha. Il a ainsi enregistré une nette baisse des objectifs antérieurs. La consommation foncière ambitionnée est également inférieure à celle planifiée dans les POS et PLU au 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>9</sup>.

Les dynamiques des dernières décennies montrent, à l'instar de ce qui est enregistré dans le tissu mixte, une réduction de la consommation foncière en zones d'activités. En effet, 34 ha de foncier d'activités ont été consommés annuellement entre 2002 et 2007 sur le territoire du SCOTERS contre 70 ha entre 1976 et 2002. Si le SCOTERS fait partie des territoires où la baisse a été la moins forte, cela s'explique notamment par sa vocation de territoire métropolitain, polarisateur d'emplois et de services, notamment au sein de ses zones d'activités. Ces tendances semblent se poursuivre depuis l'approbation du SCOTERS au vu du nombre de zones effectivement réalisées parmi celles ciblées ci-dessus<sup>10</sup>.

**La période 2002-2007 correspond toutefois à une phase de production d'emplois relativement réduite dans les zones d'activités par rapport au statut de la région strasbourgeoise et à son enjeu métropolitain de développement.** En outre, l'offre foncière disponible est particulièrement réduite dans les zones d'activités de la CUS et ne répond manifestement pas aux besoins (grandes parcelles, foncier évolutif en fonction des cycles de vie des entreprises...). Enfin, elle se trouve fortement concurrencée, notamment par une offre importante dans le district de l'Ortenau (plus de 620 ha dont environ 400 ha à Lahr).

La demande en foncier économique est extrêmement différente d'un secteur à l'autre et difficile à cerner. La collectivité fait le choix d'une rationalisation de son offre.

Pour toutes ces raisons, et notamment pour répondre à l'ambition métropolitaine affichée par le P.A.D.D., **l'orientation actuelle du SCOTERS est confirmée et maintenue à 420 ha par période de 6 ans**, comme objectif maximal de consommation foncière en zones économiques spécialisées.

Cet objectif chiffré doit se lire combiné avec l'orientation 1 du chapitre VI du D.O.G. selon laquelle **l'ouverture à l'urbanisation à court terme de nouvelles zones d'activités doit être motivée au regard de l'offre de terrains libres existante** dans les zones d'activités situées dans un périmètre de 5 à 10 km, hors Strasbourg et sa première couronne.



#### Objectif global de consommation foncière

##### OBJECTIF

Fixer et justifier un objectif chiffré de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il s'agit ainsi d'aboutir à déterminer une enveloppe foncière maximale à l'échelle du périmètre du SCOTERS, à consommer en extension urbaine, sur la période, pour l'ensemble des usages du territoire (logements, activités, équipements).

Afin de répondre à l'ambition de dynamisme démographique et économique du SCOTERS, le Document d'Orientations Générales détermine un objectif global chiffré de consommation foncière.

Ce chiffrage est basé sur :

- l'ambition du projet de territoire du SCOTERS approuvé en 2006 :  
concernant le logement :  
le scénario démographique et les volumes de production qui en découlent : 4 000 nouveaux logements à produire chaque année répartis comme suit, 2 700 dans la CUS et 1 300 sur le reste du territoire.
- concernant les zones d'activités :  
le dispositif en vigueur de hiérarchisation/ localisation/calibrage qui identifie un potentiel de 1 400 ha sur le territoire à moyen terme.
- en rapport avec les tendances récentes de consommation foncière, de production de logements et d'activités ;
- et compte-tenu de l'ambition de lutte contre l'étalement urbain et de modération de la consommation des espaces naturels et agricoles.

L'objectif chiffré de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain se base sur le travail d'observation et de bilan de la consommation foncière mené en partenariat avec l'ADEUS depuis 2002.

9. Rapport de présentation du SCOTERS, pp.186-187.

10. Rapport d'analyse des résultats de l'application du SCOTERS – Mai 2012.

Il est ainsi apparu qu'un objectif efficace de consommation foncière globale économe requiert que :

- **Pour le logement :**  
**concernant la répartition géographique :**

**a.** Les nouveaux logements doivent être localisés dans l'enveloppe urbaine définie en 2012 à hauteur de 60 % minimum dans la CUS et de 50 % minimum sur le reste du SCOTERS.

Ces ratios ont été retenus en considération de l'analyse des résultats de l'application du SCOTERS qui estiment à 47 % la part des logements construits dans l'enveloppe urbaine entre 2002 et 2007 hors CUS. Dans la CUS, alors que la production de logements annuelle était de 1 800 logements contre 2 700 programmés, la part des logements produits dans l'enveloppe urbaine était de 2/3

**b.** Hors CUS, afin de limiter l'étalement urbain, la production de logements est orientée prioritairement vers les zones principales de développement, à savoir les bourgs centres et les zones bien desservies par les transports en commun et/ou proches des services de proximité (Cf. titre 2 du présent chapitre), tissu existant et extension urbaine confondus. Ces zones tendent vers l'accueil de 75 % de la production de nouveaux logements. En effet, l'analyse des résultats de l'application du SCOTERS a établi que 68 % de la production de logement sont réalisés dans l'armature urbaine hors CUS.

L'objectif de 75 % s'inscrit donc dans la poursuite de la dynamique du territoire du SCOTERS.

**c.** De la même manière, ces zones sont privilégiées pour le développement en extension urbaine, dans la proportion indicative de 45 % dans les bourgs centres et 30 % dans les zones accessibles et proches des services.

A la date de l'approbation du SCOTERS (2006), le parc total de logements hors CUS se répartissait de la manière suivante :

- 37 % dans les bourgs centres,
- 30 % dans les communes bénéficiant d'une bonne desserte en transports en commun ou de la proximité des services du quotidien,
- 32 % dans les autres villages.

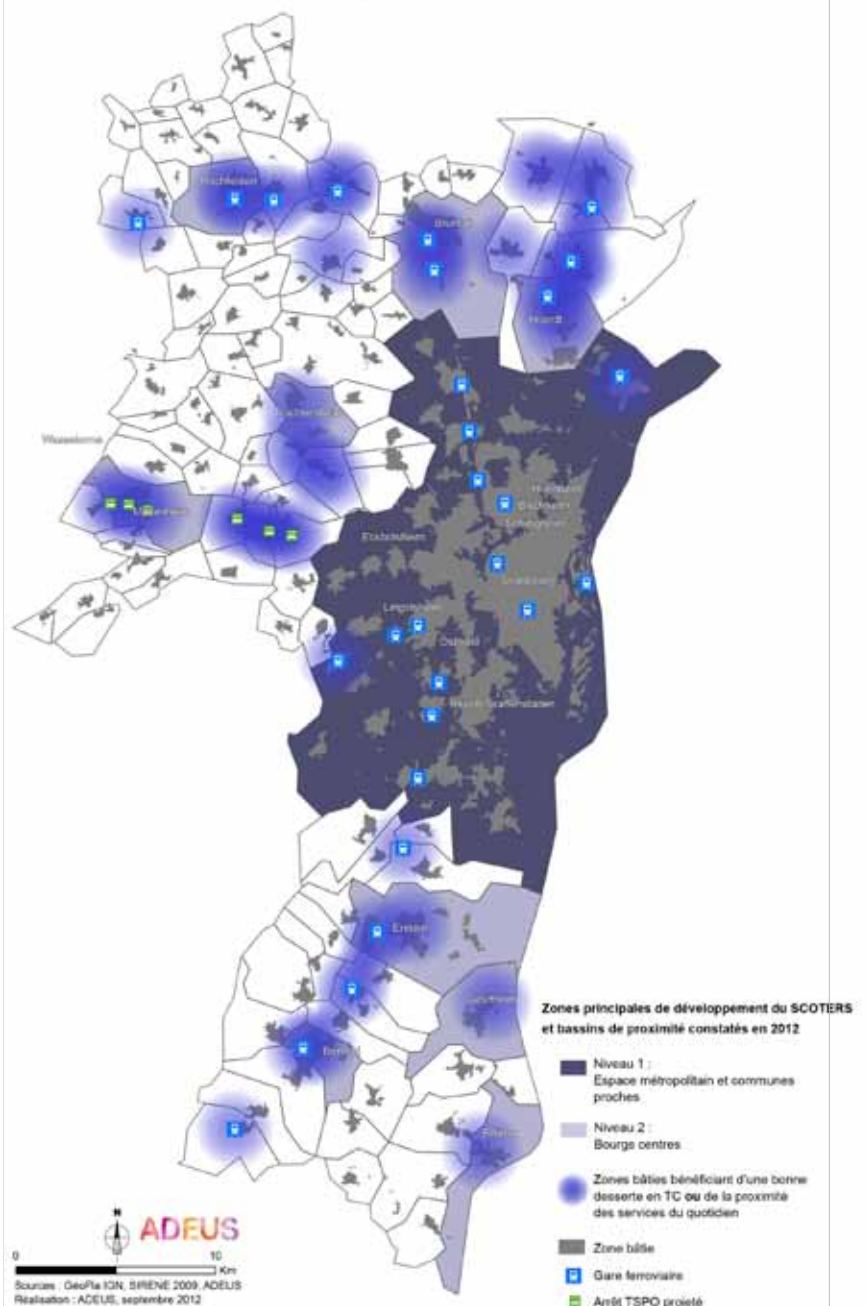
Dans le cadre de la mise en œuvre du SCOTERS, la production de logements hors CUS a contribué à renforcer les bourgs centres (42 % des nouveaux logements, que ce soit en extension ou dans le tissu) tout en maintenant la part des villages dans cette production. Cette situation s'est établie au détriment des communes considérées comme bien desservies par les transports en commun et/ou bénéficiant d'une offre complète de services de proximité.

L'objectif fixé ci-dessus tient ainsi compte du fait que l'offre en services et commerces de proximité, tout comme le niveau de desserte en transport en commun, peut évoluer.

La carte ci-après, représente le niveau de desserte et le niveau de l'offre de commerces et de services de proximité présents sur le territoire du SCOTERS en 2012. Cette carte est annexée au rapport de présentation.

### Bassins de proximité constatés en 2012

*Zones de rayonnement autour des points de transport en commun intensif et/ou bénéficiant d'une offre complète de services/commerces du quotidien*



**Concernant la performance de la consommation foncière :**

L'indice retenu n'a d'autre vocation que de constituer un indicateur de la consommation foncière. Il s'apprécie globalement, à l'échelle des intercommunalités membres du Syndicat mixte. Il s'apprécie également **toutes opérations d'aménagement et de construction confondues et non pour chaque opération**, qu'elles soient réalisées en renouvellement, en remplissage ou en extension. Il s'apprécie enfin sur la période de mise en œuvre des documents locaux d'urbanisme, de l'ordre de 6 ans, qui constitue le rythme de leur évaluation.

L'indice de l'usage global du foncier pour le logement (nb logts/ha nouvellement consommé), doit tendre vers 120 à 140 dans les quartiers centraux de Strasbourg, 90 à 110 dans les zones urbaines plus denses de la CUS, 40 à 50 dans les communes périurbaines de la CUS et de 30 à 40 dans le SCOTERS hors CUS.

Cet indice de performance a été déterminé en considération de l'analyse des résultats du SCOTERS qui a montré qu'il a progressé pour tous les secteurs entre les périodes 1976-2002 et 2002-2007. Ainsi, la CUS est passée de 41 logements par hectare nouvellement consommé à 66. De même, le reste du SCOTERS a doublé son indice, passant de 11 à 22 logements par hectare. Ces tendances semblent, par ailleurs, s'être poursuivies depuis l'approbation du SCOTERS, au vu des efforts de diversification des formes urbaines, consentis sur les différents territoires.

La mise en œuvre des paramètres ci-dessus exposés permet d'estimer que la production de nouveaux logements en extension pourrait mobiliser une enveloppe foncière d'environ 200 ha d'extension urbaine dans la CUS, et d'environ 120 ha sur le reste du SCOTERS par période de 6 ans. Cette estimation ne peut cependant que constituer un indicateur de la consommation foncière.

**- Pour les zones d'activités :**

L'objectif chiffré de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain résulte du dispositif mis en place par le SCOTERS approuvé en 2006, qui procédait d'une hiérarchisation/localisation/calibrage et qui aboutissait à un potentiel de 1 400 ha sur le territoire à moyen terme. Cet objectif chiffré a été validé et confirmé par l'analyse des résultats de l'application du SCOTERS qui a fait l'objet de la délibération du Comité syndical du 29 mai 2012.

La mise en œuvre des paramètres ci-dessus exposés, permet d'estimer que la réalisation des zones d'activités en extension pourrait mobiliser une enveloppe foncière d'environ 420 ha d'extension urbaine sur le périmètre du SCOTERS par période de 6 ans. Tout comme pour le logement, cette estimation ne peut cependant que constituer un indicateur de la consommation foncière.

**OBJECTIF CHIFFRÉ DE CONSOMMATION ÉCONOME DE L'ESPACE ET DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN :**

L'enveloppe foncière globale, en extension urbaine, est fixée à environ 740 hectares sur l'ensemble du territoire du SCOTERS, sur des cycles d'environ 6 ans qui constituent le rythme de l'évaluation des documents d'urbanisme.

**Un dispositif de suivi de la consommation foncière en complément du dispositif initial**

Le dispositif de suivi mis en place par le Syndicat mixte pour le SCOTERS utilise différents outils et informations et notamment l'Observatoire du Foncier développé par l'ADEUS. En outre, une commission spécifique composée d'élus est chargée d'instruire les consultations sur les projets de PLU et de POS d'une part, et d'autre part, sur les opérations d'urbanisme de plus de 5 000 m<sup>2</sup>.

Ce dispositif initial est complété par un dispositif de collecte d'informations sous la forme d'une grille d'analyse et de suivi des projets accessible sur le Net. L'objectif est de faire remonter, depuis le niveau communal, les informations essentielles recueillies à l'occasion de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

De plus, le Syndicat mixte assurera le suivi de la consommation foncière à partir d'un état indicatif de l'enveloppe urbaine des communes situées sur le territoire du SCOTERS établi fin 2012.

Conformément à l'article R.122-2 du Code de l'urbanisme, **le rapport de présentation indique six indicateurs retenus pour évaluer la consommation foncière au regard des critères retenus pour chiffrer l'objectif de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, à savoir :**

- la performance de la consommation foncière,
- la répartition géographique des logements,
- et les consommations de l'espace en extension urbaine.



Ces indicateurs sont mis en œuvre à 3 échelles du territoire, qui permettent d'en suivre les dynamiques. Ces 3 échelles sont identifiées dans le SCOTERS initial, à savoir la ville de Strasbourg, la CUS hors Strasbourg et le SCOTERS hors CUS. En effet, l'analyse des résultats du SCOTERS a confirmé la pertinence de ces 3 échelles, dans la mesure où elles ont des comportements spécifiques.

Le Syndicat mixte établit un point d'étape chaque année en vue d'associer les intercommunalités membres au suivi du document.

**- Indicateur n°1 : indice de performance<sup>11</sup> de l'usage du foncier pour le logement**

Cet indicateur vise à s'assurer de l'optimisation de la consommation de l'espace. Il met en regard, pour la période de 6 ans précitée, le nombre total de logements construits, y compris dans l'enveloppe urbaine avec la superficie de foncier consommée. Cet indice de performance n'a pas pour objet d'imposer une densité à l'opération.

**- Indicateur n°2 : indice de performance de l'usage du foncier pour les zones d'activités**

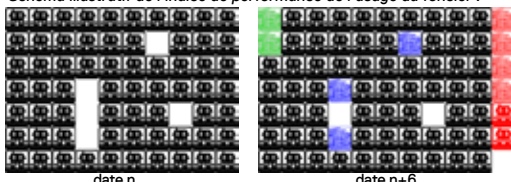
L'indicateur couramment retenu consiste à rapporter le nombre d'emplois à l'hectare consommé. Il permet de comparer les zones d'activités et donne une idée des flux qu'elles génèrent. Pour perfectible qu'il soit, il est actuellement le seul statistiquement observable.

11. Indicateur de performance = (Ensemble de logements construits durant la période)/(Consommation foncière durant la même période)

L'indice de performance prend en compte :

- d'une part, **l'ensemble des logements construits** durant la période, quel que soit le type des opérations : les opérations d'ensemble (lotissements), les opérations isolées (maison(s) ou immeuble(s)), et quelle que soit la localisation : dans des dents creuses ou en mitage, en renouvellement sur des terrains déjà urbanisés ou en extensions (niveaux supplémentaires, aménagement de greniers...).
- d'autre part, **l'espace consommé durant la même période**. A ce titre, sont pris en considération, le réseau et l'espace public interne, les voiries publiques ou privées, les équipements et espaces collectifs produits par les opérations concernées

**Schéma illustratif de l'indice de performance de l'usage du foncier :**



- Bâtiments existants (A)
- Nouveaux bâtiments en extension (B)
- Nouveaux bâtiments en remplissage interstitiel (C)
- Nouveaux bâtiments en recyclage de terrains déjà bâtis (D)

Exemple : Dans le cas illustré ci-dessus, le bâti a évolué entre les deux dates : n et n+6. Ainsi, de nouveaux logements ont été produits en extension urbaine (B), par remplissage de dents creuses (C) et en recyclage de terrains (D : remplacement de petites maisons par des immeubles).

Les opérations de recyclage ne sont pas comptabilisées au titre de la consommation d'espace. En revanche, le foncier non bâti utilisé en dents creuses ou en extensions urbaines est comptabilisé au titre de cette consommation. L'indicateur de performance de l'usage du foncier tient compte de l'ensemble de la production de logements et de la consommation foncière.

$$\text{Indicateur de performance} = \frac{\text{Logements } B+C+D}{\text{Consommation foncière liée aux opérations } B+C}$$

**- Indicateur n°3 : part minimale des logements supplémentaires dans l'enveloppe urbaine<sup>12</sup>**

Cet indicateur a pour objectif de suivre la part minimale de logements réalisés au sein de l'enveloppe urbaine dans la CUS et hors CUS. Il consiste dans un rapport entre le nombre de nouveaux logements produits dans l'enveloppe urbaine et le nombre total de nouveaux logements construits au cours de la période.

**- Indicateur n°4 : volume de logements réalisé dans les zones principales de développement localisées hors CUS**

Cet indicateur a pour fonction d'observer que la production totale de logements, extension et renouvellement confondus, s'inscrit dans l'armature urbaine retenue par le SCOTERS, ici en particulier, dans les zones principales de développement localisées hors CUS.

**- Indicateur n°5 : part des nouveaux logements réalisés en extension dans les secteurs de l'armature urbaine du SCOTERS**

Le SCOTERS identifie des secteurs prioritaires de développement au sein de l'armature urbaine :

**Niveau 1 :** l'espace métropolitain et ses communes proches (CUS, Achenheim),

**Niveau 2 :** les bourgs centres,

**Niveau 3 :** les zones bénéficiant d'une bonne desserte en transports en commun ou de la proximité d'une offre complète de services et commerces du quotidien, selon les critères présentés au titre 2. de la présente note.

Cet indicateur a pour fonction de suivre la localisation de la production de logements en extension urbaine et de s'assurer de sa bonne articulation avec l'armature urbaine.

**- Indicateur 6 : enveloppe foncière maximale à consommer en extension urbaine pour la production de logements et la réalisation de zones d'activités**

Cet indicateur a pour fonction de comptabiliser le nombre d'hectares consommés en extension urbaine pour la production de logements et la réalisation de zones d'activités. Cet indicateur correspond le plus directement au suivi de l'objectif chiffré de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il est mis en œuvre plus finement en distinguant la production de logements, services et équipements et l'activité économique.

12. L'enveloppe urbaine est constituée des parties bâties et agglomérées de la commune, excluant les parties naturelles, agricoles et les « hameaux », exploitations et bâtiments isolés. Les parties bâties et agglomérées sont elles-mêmes constituées des agrégats de bâtiments distants de moins de 50 m. Cet état initial a été établi sur la base de données de 2007 (SIG, photographie aérienne) complétées par le recensement des opérations ou viabilisations existantes à la fin 2012. Cette enveloppe urbaine est un outil de connaissance du territoire défini et administré par le Syndicat mixte pour le SCOTERS et n'a pas de portée réglementaire.

## Tenir compte des dynamiques des bassins de vie dans l'application de l'armature urbaine

Le SCOTERS approuvé en 2006 construisait l'armature urbaine en établissant un **lien fort entre urbanisation et transports en commun**, en privilégiant ainsi des critères de « bonne accessibilité »<sup>13</sup>. Le SCOTERS privilégie ainsi l'offre ferroviaire vers le centre de Strasbourg.

Tout en confirmant ce lien, **l'analyse des résultats de l'application du SCOTERS montre que ces critères de bonne accessibilité peuvent être complétés par une approche mettant en jeu la notion de services et commerces du quotidien**. En effet, la majorité des déplacements est relativement court<sup>14</sup> et relève de logiques de proximité et de dynamiques de bassin de vie.

De plus, le fait d'avoir un arrêt de transports en commun à proximité de son domicile ne garantit pas d'en avoir un à proximité de son lieu de destination.

Dès lors, la « **bonne accessibilité** » renvoie à la **facilité du déplacement**, en termes de confort, de temps d'accès, de lisibilité, d'agréments, quels que soient le mode et la fréquence de déplacement<sup>15</sup>.

Au regard des **critères d'une offre du quotidien**<sup>16</sup>, à savoir la présence cumulative d'une école primaire, de commerces alimentaires (boulangerie, superette,...), d'équipements de santé (médecin, pharmacie), d'autres commerces du quotidien (tabac-journaux et bar-restaurant) qui offrent un potentiel d'interaction sociale, la modification du SCOTERS élargit les contours de l'armature urbaine, susceptible de faire l'objet d'un développement urbain, à une zone située dans un rayon de 2 km à vol d'oiseau autour des pôles de l'armature urbaine identifiée au SCOTERS approuvé en 2006 et des communes bénéficiant d'une offre complète de services et commerces du quotidien.

Ce rayon, au demeurant déjà mis en œuvre par le SCOTERS (DOG chapitre IX, p.47), correspond à un déplacement acceptable à vélo, dès lors que l'espace public est organisé en conséquence (piste cyclable, stationnement commode de la bicyclette etc.). Ce rayon est également pertinent en terme de rabattement vers les gares.

Dès lors, le lien entre développement urbain et transports en commun est précisé dans le DOG de la manière suivante :

Outre les critères de desserte, l'urbanisation est admise dans les zones qui **bénéficient, dans un rayon de 2 km, d'une offre complète de services et commerces du quotidien**, mesurée au regard des critères précédemment précisés.

Au sein des zones de proximité, les **capacités de développement urbain seront conditionnées par la mise en œuvre de politiques de transports alternatifs à la voiture particulière** (aménagement de l'espace public permettant notamment une pratique cyclable sécurisée, navettes ou systèmes de transport à la demande, covoiturage ou tout autre système de rabattement...) **ou de politiques de développement de l'habitat structurées à l'échelle intercommunale** (Programme Local de l'Habitat, programmation pluriannuelle du développement urbain).

## Modification du périmètre du SCOTERS

Le périmètre du SCoT tient compte des périmètres des groupements de communes, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements (article L.122-3, alinéa II).

Par ailleurs, lorsqu'une commune ou un EPCI se retire du syndicat mixte, le périmètre du schéma est réduit en conséquence (article L.122-5 du Code de l'urbanisme).

En l'espèce, dans le cadre de la réforme de la carte intercommunale, la Communauté de communes de Gambsheim-Kilstett a rejoint la Communauté de communes de l'Espace Rhénan qui est membre du Syndicat Mixte du SCoT de la Bande Rhénane Nord, en cours d'élaboration (arrêté préfectoral du 29/02/2012).

Le périmètre du SCOTERS est modifié en conséquence (cartes du D.O.G ...).

13. Desserte par réseau ferré, futur Transport en Site Propre Ouest, trams, bus ou cars dans la mesure où ils assurent un service à la fois régulier et fréquent aux heures de pointe (10-15 min), continu dans la journée et permettant un accès en 40 minutes à l'un des nœuds centraux majeurs du réseau urbain.

14. 57 % font moins de 3 km.

15. Les Notes de l'ADEUS n°53 : Quels îlots de proximités aujourd'hui ? Septembre 2011.

16. Définition inspirée des travaux de David Mangin – Architecte urbaniste, grand prix de l'urbanisme 2008.



### Préservation des coteaux viticoles inclus dans les périmètres AOC

Le SCOTERS approuvé en 2006 préserve les espaces naturels et conforte l'activité agricole.

Le DOG identifie ainsi des espaces à vocation agricole qui ne constituent pas des réserves d'urbanisation.

Les coteaux viticoles classés en zone AOC sont couverts par cette protection.

Toutefois, le périmètre AOC recouvre non seulement des espaces effectivement plantés et exploités, mais également des secteurs urbanisés.

Pour lever toute ambiguïté, la modification précise que la protection concerne les coteaux viticoles couverts par l'aire AOC (page 187 du rapport de présentation) à l'exclusion des parties urbaines incluses dans cette aire.

La rédaction de l'orientation II.4.b du DOG est modifiée de la manière suivante :

« A l'intérieur des périmètres d'appellation d'origine contrôlée, les terres effectivement cultivées à usage viticole sont strictement protégées de toutes constructions, y compris le logement des exploitants. Cette protection ne couvre pas les espaces urbanisés et les zones non plantées compris dans cette aire à la date d'approbation de la modification n°2 du SCOTERS. »

### Correction d'erreurs matérielles

L'approbation de la modification n°1 fait encore mention, dans le document en vigueur, de la Communauté de communes des villages du Kehlbach qui avait fusionné avec la Communauté de communes de la Porte du Vignoble.

Toute mention à la Communauté de communes des villages du Kehlbach est par conséquent supprimée.

# Pièces à modifier

## Projet d'Aménagement et de Développement Durable

- Texte page 18
- Carte page 33

## Document d'Orientations Générales

- Carte page 6
- Texte page 9
- Carte page 14
- Carte page 16
- Carte page 19
- Texte page 20
- Texte page 23
- Carte page 30
- Texte page 33
- Carte page 34
- Carte page 41
- Carte page 53

## Rapport de présentation

- Texte pages 5-6
- Carte page 7
- Carte page 11
- Carte page 15
- Carte page 21
- Carte page 26
- Carte page 27
- Carte page 34
- Carte page 35
- Carte page 42
- Carte page 43
- Carte page 44

- Carte page 50
- Tableaux pages 60-61
- Carte page 64
- Carte page 66
- Carte page 68
- Carte page 69
- Carte page 75
- Carte page 86
- Carte page 91
- Carte page 94
- Carte page 104
- Carte page 108
- Carte page 109
- Carte page 114
- Carte page 121
- Carte page 126
- Carte page 136
- Carte page 138
- Carte page 141
- Carte page 146
- Carte page 147
- Carte page 150
- Carte page 151
- Carte page 154
- Carte page 157
- Carte page 158
- Carte page 160
- Carte page 162
- Carte page 164
- Carte page 180
- Texte page 186
- Texte page 191
- Carte page 192
- Texte page 195