

Rapport de la Présidente

Commission permanente du
vendredi 5 avril 2019

5^{ème} Commission

N° CP-2019-4-5-2

Service instructeur

DEAA - service aménagement des territoires

Service consulté

ÉLABORATION DU SCHEMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET) DE LA RÉGION GRAND EST - AVIS DU DÉPARTEMENT DU HAUT-RHIN SUR LE SRADDET ARRÊTÉ EN DATE DU 14 DECEMBRE 2018

Résumé : Rendu obligatoire par la loi NOTRe, le SRADDET doit être adopté par la Région au plus tard le 27 juillet 2019. Il vous est proposé d'émettre un avis défavorable sur le projet de SRADDET arrêté par la Région Grand Est en date du 14 décembre 2018.

Ce rapport a également fait l'objet d'un avis défavorable de la Commission Patrimoine Immobilier, Actions et Territoires réunie le 15 mars 2019

1) Elaboration et contenu du SRADDET

a) Un nouvel outil

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) a été créé par la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015.

Il s'agit d'un nouvel outil de planification, confié à la Région, qui doit fixer les « objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets », d'après l'article L. 4251-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

b) Contenu du SRADDET

Le SRADDET est composé de trois parties :

- Le rapport qui présente le projet pour le territoire régional,
- Le fascicule de règles générales, organisé en chapitres thématiques,
- Les annexes, sans valeur contraignante qui comprennent par exemple le rapport sur les incidences environnementales, l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets, etc.

Le SRADDET doit prendre en compte certains documents de rang supérieur et être compatible avec d'autres.

Le SRADDET est un document intégrateur. Il fusionnera les quatre schémas régionaux suivants :

- Le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD), issu d'une nouvelle compétence régionale en cours d'élaboration,
- Le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE), en cours d'actualisation sur la base d'un bilan technique,
- Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE),
- Le Document de Planification Régionale des Infrastructures de Transports (PRIT) et le Document de Planification Régionale de l'Intermodalité (PRI) qui seront élaborés directement dans le cadre du SRADDET.

c) Hiérarchie des normes et opposabilité du SRADDET

Le SRADDET est un schéma qui s'inscrit dans un principe de subsidiarité ; il n'a pas vocation à se substituer aux documents de rang inférieur, il doit respecter la hiérarchie des normes et le régime d'opposabilité des documents de rang supérieur (SDAGE, PGRI, Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif des Vosges...).

Le SRADDET est opposable aux documents de rang inférieur ; en particulier, les SCOT (les PLU en l'absence de SCOT), les PDU (Plan de Déplacement Urbain) et PCAET (Plan Climat Air Energie Territoire – Planète 68 pour le Département), ainsi que les chartes des parcs naturels régionaux, ont obligation de :

- Prendre en compte les objectifs du SRADDET,
- D'être compatibles avec les règles générales du fascicule.

Rendu obligatoire par la loi NOTRe, il doit être réalisé dans les 3 ans qui suivent la publication de l'ordonnance, soit une adoption par l'Assemblée régionale au plus tard le 27 juillet 2019.

2) Rappel du planning du SRADDET – les échéances passées et à venir

a) Les échéances passées

Les principales dates sont les suivantes :

- Lancement du SRADDET :
 - Délibération de lancement de la Région Grand Est le 12 décembre 2016,
 - Séminaire de lancement du SRADDET le 9 février 2017 à Metz.
- 1^{ère} phase du SRADDET - contribution au diagnostic et au rapport :

- Organisation de six séminaires thématiques par la Région (de mai à novembre 2017),
- Avis du Département : passage en 5^{ème} commission le 28 avril 2017, puis délibération de la Commission Permanente le 9 juin 2017.
- 2^{ème} phase du SRADDET - contribution au fascicule :
 - 13 réunions territoriales + 1 séminaire thématique (janvier à mars 2018),
 - Avis du Département : passage en 5^{ème} commission le 8 juin 2018, puis courrier à la Région en date du 22 juin 2018.
- 3^{ème} phase - contribution officielle (stade « Personnes Publiques Associées » ou PPA) :
 - Lancement annoncé lors de la réunion de restitution des travaux du SRADDET à Metz le 30 novembre 2018,
 - Projet de SRADDET arrêté par la Région le 14 décembre 2018,
 - Consultation des PPA : mi-janvier à mi-avril 2019.

b) Le planning de travail du Département sur cette dernière phase du SRADDET

Le planning de travail du Département sur cette phase du SRADDET a été le suivant :

- Travail collaboratif entre les directions : janvier 2019,
- Point avec le Bas-Rhin, notamment sur le réseau IRIR (Itinéraires Routiers d'Intérêt Régional) : janvier 2019,
- COPIL le 31 janvier 2019,
- Synthèse avec le Bas-Rhin : février – mars 2019.

c) Les échéances à venir :

Le planning indicatif de la Région Grand Est est le suivant :

- Enquête publique : mai à juillet 2019,
- Approbation : septembre 2019,
- Approbation (Préfet) : décembre 2019.

3) Le rôle du Département :

D'après le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le rôle du Département est limité pour le SRADDET :

- Le Département est uniquement associé sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique (article L4251-5 alinéa I-2° du CGCT),
- Le Département ne figure pas dans la liste des PPA formulant un avis sur le projet de SRADDET (article L4251-6 du CGCT).

Le Département est donc associé uniquement à l'élaboration du SRADDET, mais aucun avis formalisé à l'issue de la procédure (document arrêté) n'est attendu par la Région.

4) La stratégie du SRADDET et la déclinaison des règles

a) Les défis du SRADDET

La stratégie du SRADDET vise à répondre à trois grands défis :

- Faire région : renforcer toutes les coopérations entre tous les territoires et toutes les échelles,

- Transcender les frontières : favoriser le développement de la Région en développant son attractivité tous azimuts : résidentielle, économique patrimoniale à tous les sens du terme,
- Réussir les transitions des territoires : faire des transitions numériques et énergétiques, de l'économie circulaire et du zéro déchet des facteurs de développement.

b) Le contenu du SRADDET

Le projet de SRADDET de la Région Grand Est composé :

- D'un rapport constitué d'un état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, des enjeux dans les domaines de compétence du schéma, desquels découle une stratégie régionale en 30 objectifs. Il est illustré par une carte au 1/150 000ème et une carte de synthèse des objectifs à l'échelle régionale,
- D'un fascicule organisé en chapitres thématiques regroupant les règles générales prescriptives et de mesures d'accompagnement ne revêtant pas de caractère prescriptif (simples recommandations),
- D'annexes : rapport sur les incidences environnementales, diagnostic thématique transport de voyageurs, diagnostic thématique transport de marchandises, diagnostic thématique climat air énergie, diagnostic thématique biodiversité, diagnostic thématique eau, plan régional de prévention et de gestion des déchets, atlas des 3 Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE), indicateurs de suivi thématiques, évaluations des 3 Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE).

5) Cadrage général de l'avis du Département

a) Points pris en compte par rapport à la phase précédente

Les points suivants ont été mieux pris en compte par rapport à la phase précédente (contribution du Département sur la 2^{ème} phase du SRADDET en date du 22 juin 2018) :

- Amélioration de la prise en compte de l'enjeu transfrontalier,
- Formulation de la règle relative aux friches,
- Amélioration de la carte des IRIR (Itinéraires Routiers d'Intérêt Régional).

Il convient aussi de souligner la prise en compte du maintien des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire (« capillaires »).

b) Remarque liminaire sur l'analyse réalisée

Le SRADDET est un document très volumineux (plus de 1 600 pages avec les annexes), mais seuls deux documents sont opposables, sur lesquels l'analyse a été focalisée.

Se pose également la question des schémas annexés au SRADDET ; ainsi, l'annexe n°5 présente des éléments méthodologiques en vue de l'harmonisation des trois SRCE, sans que la portée des points de synthèse dressés ne soit précisée et alors que l'annexe n°8 se contente de compiler les trois SRCE des trois ex-Régions.

De nombreux points pourraient être soulevés sur les autres annexes, par exemple :

- Notion d'EPF Grand Est (Etablissement Public Foncier) en page 41 annexe n°3, alors qu'un EPF Alsace existe déjà,

- Manquent la prise en compte et l'analyse des STEP (Stations de Transfert d'Énergie par Pompage) pour l'annexe n°4.

c) Questions préalables (portée des règles, étude d'impact)

L'analyse globale du SRADDET fait ressortir les deux questions préalables suivantes :

- Portée des règles du fascicule compte tenu de la mise en place d'une commission des PPA pour harmoniser la lecture des règles du SRADDET :
 - Le fascicule énonce en page 7 que les règles sont bien calées (applicables, juridiquement stables, lisibles et souples) et ont fait l'objet d'une large concertation,
 - Pourtant, le fascicule prévoit en page 137 la mise en place d'une commission des PPA avec les services de la Région, de l'Etat (DREAL et DDT) et les chambres consulaires pour harmoniser la lecture des règles du SRADDET et ne pas risquer des interprétations erronées dans le cadre de la rédaction des avis réglementaires sur les documents cibles du SRADDET,
 - In fine, il apparaît donc que le travail de définition des règles n'est pas suffisamment consolidé et que leur portée n'est pas totalement claire.
- Demande d'une étude d'impact spatialisée pour évaluer les incidences des objectifs et règles du SRADDET sur les territoires.
 - L'analyse du SRADDET est un problème complexe, vu l'interaction de nombreux paramètres.
 - Une évaluation a priori du document et de ses nombreuses implications est capitale, afin de mieux les cerner ainsi que leurs impacts et de tenir compte, pour ce nouveau corpus réglementaire, des réalités des dynamiques démographiques, sociales, foncières et environnementales des territoires.
 - Ainsi, à l'instar de ce qui est prévu pour les lois et grands projets d'aménagement, il serait judicieux qu'une étude d'impact spatialisée soit diligentée pour évaluer les incidences des objectifs et règles du SRADDET sur les territoires.

Ces deux points seront mis en préambule de la contribution du Département.

d) Cadrage général de l'avis du Département

Cependant, le projet de SRADDET ne tient pas compte des points suivants, déjà pour partie relevés dans la phase précédente :

- Rappel de l'absence de territorialisation,
- Réponse administrative et technique normative, plus qu'une vision stratégique du développement des territoires,
- Formulation trop prescriptive de certaines règles – respect du cadre juridique ; les règles n°9, 16 et 25 sont à supprimer. Pour la règle n°16, il est demandé d'étendre le régime d'exception relatif aux grands projets d'infrastructures et d'équipements d'envergure nationale aux projets d'envergure départementale ou adossés à des projets de territoire. Il s'agit notamment de prévoir les conditions de réalisation de projets structurants pour le développement du territoire.
- Prise en compte de la stratégie OberRhein (socle du futur schéma alsacien de coopération transfrontalière qui devra respecter la stratégie régionale du Grand Est en la matière) :
 - Enjeu transfrontalier à conforter,
 - Revoir la carte de l'armature urbaine (Strasbourg capitale européenne, Saint-Louis à positionner en tant que pôle métropolitain...),

- Enjeu post-Fessenheim à prendre en compte (zone EcoRhéna, S3REnR...).
- Compléments à apporter au réseau IRIR,
- Prise en compte de la délibération de l'Assemblée plénière du 7 décembre 2018 (motion relative aux conséquences des basses-eaux du Rhin) : inscription aux SRADDET des Régions Grand Est et Bourgogne – Franche Comté de l'interconnexion navigable du Rhin et de la Saône par l'Alsace,
- Observations sur les schémas annexes (SRCE, SRCAE).

6) Éléments détaillés de réponse

a) Absence de territorialisation

En application du premier défi du SRADDET (cf. chapitre 3-1 ci-dessus), aucune territorialisation des règles et objectifs du SRADDET n'est prévue, alors que cette demande avait été formulée dans le courrier du Département à la Région du 22 juin 2018 portant sur la 2^{ème} phase du SRADDET.

L'article L4251-1 du CGCT offre pourtant la possibilité de faire varier les règles générales entre les différentes grandes parties du territoire régional, disposition qui n'a pas été mise en œuvre par la Région Grand Est.

L'absence de territorialisation du SRADDET ne permet pas de tenir compte des fortes hétérogénéités territoriales du Grand Est : celui-ci couvre près de 58 000 km² et compte environ 5,5 millions d'habitants, soit une densité moyenne de 97 habitants /km².

L'Alsace présente une densité moyenne de 228 habitants/km², qui atteint 430 habitants/km² en plaine.

Alors qu'une large partie du Grand Est est dans une situation de déprise démographique comme l'atteste la carte jointe en annexe, l'Alsace conjugue une situation de croissance démographique et une dynamique de développement économique.

Enfin, l'Alsace est couverte intégralement par des SCOT, ce qui a déjà permis d'orienter la construction de nouveaux logements vers les pôles de l'armature urbaine et de fixer des objectifs de densification pour les extensions urbaines.

Une application uniforme des règles entraîne à ce titre une rupture d'équité territoriale.

b) Réponse administrative et technique normative, plus qu'une vision stratégique du développement des territoires

Le préambule de la contribution du Département à la 1^{ère} phase du SRADDET fixait les attentes de la collectivité pour ce document :

- « Le Département attend du SRADDET l'identification des enjeux d'aménagement et de développement économique, social et durable des territoires, ainsi que ceux liés à l'attractivité pour l'Alsace dans le Grand Est. Il s'agira d'objectifs transversaux pour le Grand Est, tantôt communs à plusieurs de ces territoires, tantôt spécifiques à certains territoires. La prise en compte efficace de ces orientations ne peut être enserrée dans un carcan de règles uniformes. Le SRADDET ne doit pas conduire à sur-administrer nos territoires et devra être un schéma prospectif plutôt que prescriptif.
- Davantage que des prescriptions administratives, le SRADDET doit donc être affirmé comme un outil de méthode, de bonnes pratiques et de gouvernance, qui favorise et facilite le traitement efficace de ces enjeux dont chacun comporte plusieurs aspects intriqués qui, à raison de leurs compétences respectives et de leur intérêt pour agir, font intervenir différents niveaux d'administration locale. De ce point de vue et dans

le respect du principe de subsidiarité, le SRADDET doit permettre d'identifier les acteurs nécessaires, de désigner les chefs de filât et les responsabilités d'assembler, d'organiser les délégations de telle sorte que les opérateurs publics et privés intéressés agissent de concert. »

In fine, la stratégie présentée par la Région Grand Est revêt une forme trop normative, se cantonne à une approche consistant en l'édition de règles et n'est pas en adéquation avec les attentes formulées par le Département. La notion de différenciation des règles et des orientations selon les territoires n'est pas prise en compte et il paraît difficile dans ce cadre d'imaginer leur rééquilibrage et leur développement sans s'appuyer sur leurs spécificités spatialisées.

c) Formulation trop prescriptive de certaines règles – respect du cadre juridique

Trois règles sont citées à titre d'exemple :

- Règle n°9 « Préserver les zones humides inventoriées » (en lien avec objectif n°6) :
 - Le fascicule mentionne en page 46 que « cette règle demande de protéger les zones humides inventoriées »,
 - Il s'agit d'un ajout par rapport au document précédent,
 - Le terme « inventorié » va défavoriser le Bas-Rhin et le Haut-Rhin qui disposent d'inventaires officiels et inciter les autres à ne pas en faire,
 - Les règles concernant la préservation des zones humides sont du ressort du SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), document de rang supérieur au SRADDET et des SAGE,
 - Il vaudrait mieux mentionner le respect de la séquence ERC (Eviter – Réduire – Compenser), qui s'applique de manière générale aux études d'impact, plutôt que d'envisager une protection trop stricte, qui risque d'être contre-productive au niveau local.

- Règle n°16 « Réduire la consommation foncière » (en lien avec objectif n°11) :
 - Le fascicule mentionne en page 74 que « cette règle demande de réduire la consommation du foncier naturel, agricole et forestier d'au moins 50 % d'ici 2030 par rapport à la période de référence 2003-2012 ». Cette règle a inquiété de nombreux élus lors de la réunion du 30 novembre 2018 à Metz,
 - Un mécanisme d'adaptation est prévu pour qu'au moins trois SCOT, dans le cadre d'une démarche inter-SCOT, puissent définir dans le cadre d'une démarche foncière coordonnée des taux dérogatoires,
 - Attention, la consommation foncière vise non seulement les extensions urbaines (pour l'habitat, les activités...), mais aussi les infrastructures, hormis celles d'envergure nationale. Cette règle concerne donc les grands projets d'infrastructures du Département (par exemple : liaison Altkirch-Mulhouse-Burnhaupt...),
 - L'absence de territorialisation va pénaliser les territoires peu consommateurs d'espaces durant la période de référence,
 - Le choix de la période de référence (2003-2012) pose question car elle correspond à une époque où les effets de la crise immobilière étaient importants sans intégrer les effets de la reprise,
 - Le code de l'urbanisme impose aux SCOT et aux PLU(i) une évaluation de la consommation foncière à la date d'arrêt de la procédure ; cela doublera le travail et nuira à la compréhension et à l'interprétation globale puisque les périodes seront différentes.

- Règle n°25 « Limiter l'imperméabilisation des sols » (en lien avec objectif n°12) :

- Le fascicule mentionne en page 114 une compensation de 150 % en milieu urbain et de 100 % en milieu rural,
- Cette règle semble contradictoire avec la règle n°24 et va rendre plus difficile la règle n°17 (mobilisation des friches),
- Il convient de laisser de la latitude aux documents de rang inférieur. Cette action peut être menée avec une notion de subsidiarité par les divers syndicats mixtes œuvrant dans le domaine (EPAGE, EPTB...).

d) Prise en compte de la stratégie OberRhein :

La stratégie OberRhein constitue le socle du futur schéma alsacien de coopération transfrontalière qui devra respecter la stratégie régionale du Grand Est en la matière :

- Enjeu transfrontalier à conforter :
 - Carte illustrant l'objectif n°19 : prendre en compte le tram transfrontalier à Saint-Louis et le projet de pont Dreiland,
 - Prise en compte de la liaison A 35 – A 5 au Centre-Haut-Rhin.
- Revoir la carte de l'armature urbaine :
 - Identifier Strasbourg comme capitale européenne (ajouter un niveau dans l'armature),
 - Positionner Saint-Louis en pôle métropolitain (axe métropolitain, fonctions métropolitaines majeures : EuroAirport 1^{er} aéroport régional...),
 - Identifier Thann-Cernay et non seulement Cernay.
- Enjeu post-Fessenheim à prendre en compte :
 - Mise en œuvre de la zone économique franco-allemande EcoRhéna,
 - Absence de prise en compte de l'enjeu S3ReNR (Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables) pour le post-Fessenheim,
 - Demande d'inscription d'une voie ferrée Fessenheim – EcoRhéna – Port de Colmar / Neuf-Brisach.

e) *Compléments à apporter au réseau IRIR*

Cette carte a été redéfinie en tenant compte du projet de Collectivité Européenne Alsace (CEA), en coordination avec le Bas-Rhin.

La nouvelle proposition de carte IRIR (Itinéraires Routiers d'Intérêt Régional) est la suivante :

- Rajout de la RD 83 entre la RN 83 (Rosenkranz à Colmar) et l'A 36 à Burnhaupt,
- Ajout de la RD 68 entre l'A 36 (échangeur RN 66) et Altkirch,
- Ajout de la RD 105 et RD 419 entre Saint-Louis et la Région Bourgogne-Franche Comté,
- Ajout de la liaison entre l'A35 et l'A5 (allemande) au Centre Haut-Rhin
- Ajout du barreau sud de Colmar (liaison entre l'A35 et la RD 83),
- Appui à la demande du Bas-Rhin d'inscription en IRIR de la liaison A 35 (Sélestat) – RD 468 (Marckolsheim) – franchissement du Rhin en continuité de la RN 59,
- Les routes recensées sur la carte de la règle n°29 ne correspondent pas avec celles du tableau de l'objectif n°29 (par ex : manque l'A 36 entre Mulhouse et l'Allemagne dans le tableau). Le tableau doit être corrigé en ajoutant :

- Itinéraires connectant les différents espaces du Grand Est en connexions Ouest/Est : ajouter Thann à la liaison Epinal – Remiremont – Cernay – Mulhouse / RN 57 – RN 66 – A 36,
- Itinéraires connectant les différents espaces du Grand Est en connexions locales : ajouter Colmar – Mulhouse / RD 83 – RD 430, ajouter Altkirch – Saint Louis / RD 419 – RD 105 et pour la liaison Altkirch – Mulhouse, remplacer RD 432 par RD 419- RD 68 – RD 466-RD 18V – RD 8bIII – RD 68 – A 36,
- Itinéraires connectant le Grand Est à l’Allemagne : ajouter Mulhouse – Müllheim / A 36,
- Itinéraires connectant le Grand Est à la Région Bourgogne – Franche Comté : ajouter Colmar – Belfort par RD 83 – A 36.

f) Motion relative aux basses eaux du Rhin

Le Département demande la prise en compte de la délibération de l’Assemblée plénière du 7 décembre 2018 (motion relative aux conséquences des basses-eaux du Rhin) :

- Inscription aux SRADDET des Régions Grand Est et Bourgogne – Franche Comté de l’interconnexion navigable du Rhin et de la Saône par l’Alsace.

g) Observations sur les schémas annexes (SRCE, SRCAE)

Les observations suivantes sont formulées sur les SRCE et SRCAE, qui font respectivement l’objet des annexes n°8 et 10 du SRADDET :

- SRCE :
 - Les 3 SRCE préexistants ont été repris en l’état, malgré les méthodologies différentes d’élaboration,
 - Rappel de l’avis défavorable du Département sur le SRCE Alsace (délibération de la Commission permanente en date du 13 juin 2014) et de l’absence de prise en compte des observations du Département,
 - On relève aussi l’absence de prise en compte d’ajustements du SRCE Alsace négociés auprès du Préfet (exemples : secteur de Saint-Louis, zone EcoRhéna),
 - Au vu de ces éléments, il semble illogique et irréaliste de donner un caractère réglementaire en l’état avec des orientations SRCE différentes d’une ex-Région à une autre au sein du Grand Est (cf. règles n°7 et 8),
 - Par ailleurs, un nouveau travail de décomposition en sous-trames régionales figure à l’annexe n°5, qui n’est pas repris à l’annexe n°8 traitant des SRCE ; quelle est la portée de ce travail ?
- SRCAE :
 - Absence de prise en compte de l’enjeu S3ReNR pour le post-Fessenheim.

7) **Conclusion**

Il vous est proposé d'émettre un avis défavorable sur le projet du SRADDET pour les raisons exposées aux chapitres 5 et 6 ci-dessus.

La liste des observations sur les objectifs et règles figure dans le tableau annexé.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

La Présidente



Brigitte KLINKERT

Brigitte KLINKERT