

Rapport du Président

Commission permanente
du jeudi 22 mai 2025
N° CP-2025-4-1-7
N° applicatif 12289

1^{ère} Commission

Commission Service public alsacien et transformation de l'action publique en lien avec les habitants

Direction

Direction économie, aménagement et tourisme

Service consulté

Direction des Infrastructures et Mobilité

AVIS SUR LE PROJET DE MODIFICATION DU SCHÉMA RÉGIONAL D'AMENAGEMENT, DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET D'EGALITE DES TERRITOIRES DE LA REGION GRAND EST

Résumé : En application de l'article L4251-9 du code général des collectivités territoriales, la Collectivité européenne d'Alsace est consultée sur le projet de modification n°1 du SRADDET Grand Est.

La Collectivité européenne d'Alsace a pris l'attache de l'ensemble des Schémas de Cohérence Territoriale afin de prendre en compte l'intérêt du territoire alsacien et notamment les projets structurants.

Globalement ce projet de modification ne propose toujours pas de réelle vision d'aménagement du territoire et ne présente ni rectification substantielle, ni amélioration sur le fond du document initial. Il ne prend pas en compte la tension particulière qui s'exerce sur le foncier en Alsace par rapport à d'autres territoires du Grand Est. Il n'apporte pas non plus de propositions sur les nouveaux modèles d'aménagement, pourtant essentiels au regard des multiples transitions auxquelles les territoires doivent faire face, et n'intègre pas les enjeux de souveraineté alimentaire, énergétique ou en matière de santé qui ont été mis en évidence de façon criante lors des crises du COVID et de l'Ukraine.

Le projet de modification du SRADDET n'apporte en outre aucune assurance quant à l'imputation sur l'enveloppe mutualisée régionale des projets d'envergure (nouvelles infrastructures, projets économiques, projets transfrontaliers) qui contribueront au développement de l'Alsace de demain.

Le rapport a donc pour objet de proposer à la Commission permanente d'émettre un avis défavorable de la Collectivité européenne d'Alsace sur ce projet.

1) Modification du SRADDET Grand Est :

a) Le SRADDET adopté et le lancement de la procédure de modification n°1 :

Le Conseil Régional a adopté en 2019 son SRADDET.

La Région Grand Est a, par délibération en date du 17 décembre 2021, décidé d'engager la procédure de modification n°1 du SRADDET.

b) Une modification de faible envergure – une occasion ratée :

L'exercice aurait été l'occasion d'élargir la focale, de tirer les leçons du SRADDET de 2019 et d'opérer un certain nombre de corrections demandées par les personnes publiques associées lors de la concertation initiale.

Pourtant, la Région Grand Est s'est contentée de toiletter le SRADDET a minima en intégrant des nouvelles dispositions législatives et réglementaires :

- La Loi d'Orientations des Mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, qui a profondément modifié la gouvernance des politiques locales de mobilité et vise à promouvoir les réseaux cyclables intégrés ainsi que les mobilités alternatives.
- La Loi Climat et Résilience du 22 août 2021, qui a introduit le principe de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050 et demandé aux SRADDET de définir la trajectoire ad hoc. Elle a été complétée entretemps par la Loi ZAN du 20 juillet 2023, qui vise à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols et à répondre aux difficultés de mise en œuvre du ZAN sur le terrain.
- Cette même Loi Climat demande également aux SRADDET de définir les conditions de localisation des activités de logistiques et de transports des marchandises au niveau des territoires.
- La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECL. Les deux principales évolutions apportées par cette loi, qui sont la lutte contre les plastiques et les dépôts sauvages, sont à décliner dans le SRADDET.

Lors de sa séance plénière du 16 décembre 2024, l'Assemblée Plénière de la Région Grand Est a arrêté le projet de modification n°1 du SRADDET.

Par courrier réceptionné en date du 14 mars 2025, la Collectivité européenne d'Alsace a été destinataire de ce projet pour avis.

2) Cadrage général de l'avis de la Collectivité européenne d'Alsace :

a) Une absence d'étude d'impact de la modification du SRADDET qui limite la vision d'ensemble :

L'analyse globale de la modification du SRADDET fait ressortir la question préalable de l'absence d'une étude d'impact spatialisée pour évaluer les incidences des objectifs et règles du SRADDET :

- 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.

b) Une territorialisation loin d'être adaptée aux enjeux de l'Alsace :

Hormis la règle n°16 (liée à l'atteinte de l'objectif Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050), aucune territorialisation des règles et objectifs du SRADDET n'est prévue.

L'article L4251-1 du Code Général des Collectivités Locales 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 se situe dans une situation de déprise démographique, 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.

De plus, la Collectivité européenne d'Alsace rappelle que les territoires alsaciens :

- Se sont montrés « vertueux » de par les efforts conséquents de modération de la consommation foncière réalisés depuis 15 ans, avec notamment beaucoup de friches déjà reconverties, efforts qui pèseraient « mécaniquement » sur ses dynamiques futures;
- Sont aussi marqués par une « réelle singularité » au regard du poids et de la densité de sa population (1,9 million d'habitants sur 5,5 millions dans le Grand Est, et 228 habitants/km² contre 97), ainsi que par sa dynamique démographique (+ 3,4 % entre 2007-2017 contre 0,8 % dans le Grand Est) et économique.

Cette absence de territorialisation adaptée risque d'amplifier encore la pression foncière déjà très forte sur le territoire alsacien, accentuer la raréfaction et le renchérissement du foncier, et impacter notablement les projets d'accessibilité, de logement des populations et de développement économique dans les territoires.

L'Alsace, de par sa position géographique au cœur de l'Europe et ses nombreuses facilités de connexion et de transit, pourrait également jouer pleinement un rôle dans la réindustrialisation de la France. Concrètement cela pourrait se traduire par la valorisation d'une à trois zones d'activité économique d'exception pour accueillir des entreprises nouvelles, dans le cadre d'un objectif partagé et d'un consensus entre les SCOT alsaciens.

c) Une réponse administrative et technique normative, sans vision stratégique du développement de l'Alsace :

La Collectivité européenne d'Alsace attendait 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.

La Collectivité européenne d'Alsace souhaite partager les enjeux d'avenir avec les territoires, anticiper les défis sociaux, économiques, écologiques et énergétiques tout en construisant avec ses partenaires (communes et intercommunalités) le terreau fertile à une véritable robustesse des territoires alsaciens. Elle met à disposition, à travers un engagement financier de plus de 15 M€ par an, les compétences expertes et diversifiées du Réseau d'Ingénierie Territoriale d'Alsace au service des partenaires des territoires, permettant ainsi de porter des réflexions prospectives et stratégiques.

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 devrait être un schéma prospectif plutôt que prescriptif.

Ainsi, la règle n°16, relative à l'atteinte de l'objectif Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050 est la seule qui soit déclinée à l'échelle des territoires, selon une approche administrative et technique normative opaque :

- Une enveloppe de référence de 10 041 ha pour la période de référence 2021-2030 est annoncée, sans détail explicite du mode de calcul.
- Pour la territorialisation de cette enveloppe, une pondération est opérée selon les quatre critères détaillés au chapitre 3 précédent ; le détail de la pondération de ces différents critères pour la définition des enveloppes affectées aux territoires cibles (SCOT ou EPCI selon les cas) n'est pas exposé.

D'avantage que des prescriptions administratives, le SRADDET se doit d'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 devrait 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'édiction de règles et n'est pas en adéquation avec les attentes formulées par la Collectivité européenne d'Alsace.

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.

d) Une absence de vision stratégique transfrontalière :

Pour construire un territoire européen intégré, efficace et dynamique, l'ambition transfrontalière du SRADDET doit se traduire par un territoire pleinement connecté à ses voisins, dans une logique de co-développement.

La dimension européenne et transfrontalière nécessite d'être développée dans l'ensemble des aspects relatifs à l'aménagement et au développement du territoire dans le SRADDET.

Il s'agit de bien positionner ces enjeux auprès de nos partenaires allemands et suisses et ainsi faciliter la réalisation de projets communs. La Collectivité européenne d'Alsace a établi son schéma alsacien de coopération transfrontalière (SACT) et pilote le projet de territoire du Rhin Supérieur avec nos voisins.

Pour l'Alsace, le contexte et les enjeux associés à cet objectif ne sont pas limités aux navettes transfrontalières mais sont liés à une intégration géographique et économique dans l'espace rhénan. Loin d'être un territoire de frange, l'Alsace s'inscrit dans un écosystème au cœur de l'Europe, dont le potentiel de gains mutuels liés à la levée de l'effet frontière est majeur. Il en ressort un enjeu spécifique de co-développement du territoire à consolider en matière de continuité d'infrastructures, de mise en réseau économique, de complémentarités d'équipements et de services, d'offre culturelle et de loisirs, de protection de l'environnement, de gestion des risques, de transition énergétique et de projets structurants. Les connexions frontalières sur le Rhin sont notamment défailtantes, malgré une forte densité de circulation dans le couloir rhénan.

Pour gommer les effets-frontières en matière de mobilités, l'ambition est à étoffer. Au regard de l'inadaptation des continuités d'infrastructures et de services au niveau de la frontière avec l'Allemagne et la Suisse, une mise à niveau des connexions transfrontalières est nécessaire :

- au niveau ferroviaire, par le rétablissement des « liens manquants » transfrontaliers sur les itinéraires Sarrebruck-Haguenau-Rastatt-Karlsruhe et Colmar-Fribourg, identifiés par la Commission européenne ;
- au niveau cyclable, par des connexions sécurisées entre les Eurovéloroutes et les itinéraires français et allemands, liés à la réalisation de véritables ponts pour canaliser le trafic routier et permettre l'affectation aux vélos des voies actuelles passant sur les usines hydroélectriques ;
- au niveau aérien, par la mise en place d'un statut fiscal adapté à la situation géographique et diplomatique de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim et par la construction d'une complémentarité des plateformes du Rhin Supérieur ;
- au niveau fluvial, par l'inscription aux SRADDET Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté de l'interconnexion navigable du Rhin et de la Saône par l'Alsace ;
- au niveau des liaisons avec la Suisse, par la prise en compte du tram transfrontalier à Saint-Louis et du projet de pont « Dreiland » dans la carte annexée.

De même, les éléments du SRADDET doivent garantir la capacité à réaliser des projets transfrontaliers structurants : Europa Vallée, collègue franco-allemand, etc.

Le projet de territoire post-Fessenheim est également à prendre en compte, en termes de perspectives transfrontalières de transition énergétique, avec une orientation vers un modèle d'économie bas carbone et d'innovation pour les énergies de futur, via notamment les projets EcoRhena et de Technocentre.

e) Des projets d'envergure régionale insuffisamment pris en compte :

Les critères pour les projets d'envergure régionale mériteraient d'être définis de manière plus claire et explicite ; il en est de même pour la procédure d'instruction et de choix de ceux-ci.

La Collectivité européenne d'Alsace demande d'imputer la consommation foncière liée aux projets d'envergure régionale de la comptabilité foncière locale vers le niveau régional pour les opérations suivantes :

- les projets sur le Réseau Routier d'Intérêt Régional (RRIR), puisque la règle 29 du SRADDET prévoit que le RRIR assure la connexion entre les principales villes du Grand Est et la continuité des itinéraires transfrontaliers majeurs, et pour lequel la mise en sécurité des usagers, l'amélioration des niveaux de service, voire

l'adaptation de la capacité des axes au regard de l'évolution des flux doivent être privilégiées ;

- les trois projets routiers suivants : RD liaison A4-Lorentzen du fait du cofinancement du Département de la Moselle, liaison intermodale Duppigheim-Entzheim et liaison Altkirch-Mulhouse-Burnhaupt ;
- les projets de mobilité ferroviaire, pour encourager les mobilités alternatives à l'automobile ;
- les projets transfrontaliers structurants (Europa Vallée, Collège franco-allemand, etc.) ;
- les infrastructures portuaires telles que le Port Autonome de Strasbourg et les Ports de Mulhouse (2^{ème} et 3^{ème} ports fluviaux français) ;
- les infrastructures aéroportuaires suivantes : EuroAirport, ainsi que son raccordement ferroviaire, en tant que seul aéroport trinational français et premier aéroport du Grand Est, et Strasbourg-Entzheim pour la desserte de Strasbourg Capitale européenne, ainsi que les zones d'activités connexes à ces plateformes économiques.

La Collectivité européenne d'Alsace demande également d'imputer la consommation foncière liée aux projets d'envergure régionale de la comptabilité foncière locale vers le niveau régional pour les opérations de réindustrialisation suivantes (liste non exhaustive) :

- Data Center à Petit-Landau,
- Gigafactory à Wittelsheim,
- Technocentre Fessenheim,
- Projet EcoRhéna,
- Extension Pôle d'Excellence du Vivant Végétal à Colmar.

3) Proposition d'avis de la Collectivité européenne d'Alsace :

En conclusion, il vous est proposé d'émettre un avis défavorable sur le projet de modification n°1 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) de la Région Grand Est, en raison des points développés au chapitre 2 ci-dessus :

- Une absence d'étude d'impact de la modification du SRADDET qui limite la vision d'ensemble,
- Une territorialisation loin d'être adaptée aux enjeux de l'Alsace,
- Une réponse administrative et technique normative, sans vision stratégique du développement de l'Alsace,
- Une absence de vision stratégique transfrontalière,
- Des projets d'envergure régionale insuffisamment pris en compte.

Cet avis défavorable est assorti des demandes de prise en compte suivantes :

- Correction de l'opacité de la méthode de territorialisation par SCOT et EPCI de l'enveloppe régionale de référence de 10 041 ha pour la période 2021-2031,
- Etablissement d'une véritable ambition transfrontalière du SRADDET, notamment au regard de l'inadaptation des continuités d'infrastructures et de services au niveau

de la frontière avec l'Allemagne et la Suisse, avec la nécessaire mise à niveau des connexions transfrontalières :

- au niveau ferroviaire, par le rétablissement des « liens manquants » transfrontaliers sur les itinéraires Sarrebruck-Haguenau-Rastatt-Karlsruhe et Colmar-Fribourg, identifiés par la Commission européenne ;
 - au niveau cyclable, par des connexions sécurisées entre les Eurovéloroutes et les itinéraires français et allemands, liés à la réalisation de véritables ponts pour canaliser le trafic routier et permettre l'affectation aux vélos des voies actuelles passant sur les usines hydroélectriques ;
 - au niveau aérien, par la mise en place d'un statut fiscal adapté à la situation géographique et diplomatique de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim et par la construction d'une complémentarité des plateformes du Rhin Supérieur ;
 - au niveau fluvial, par l'inscription aux SRADDET Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté de l'interconnexion navigable du Rhin et de la Saône par l'Alsace ;
 - au niveau des liaisons avec la Suisse, par la prise en compte du tram transfrontalier à Saint-Louis et du projet de pont « Dreiland » dans la carte annexée.
- Définition claire et explicite des critères pour les projets d'envergure régionale, ainsi que de la procédure d'instruction et de choix de ceux-ci.
 - Imputation de la consommation foncière liée aux projets d'envergure régionale de la comptabilité foncière locale vers le niveau régional pour les opérations suivantes :
 - les projets sur le Réseau Routier d'Intérêt Régional (RRIR), puisque la règle 29 du SRADDET prévoit que le RRIR assure la connexion entre les principales villes du Grand Est et la continuité des itinéraires transfrontaliers majeurs, et pour lequel la mise en sécurité des usagers, l'amélioration des niveaux de service, voire l'adaptation de la capacité des axes au regard de l'évolution des flux doivent être privilégiées ;
 - les trois projets routiers suivants : RD liaison A4-Lorentzen, du fait du cofinancement du Département de la Moselle, liaison intermodale Duppigheim-Entzheim et liaison Altkirch-Mulhouse-Burnhaupt ;
 - les projets de mobilité ferroviaire, pour encourager les mobilités alternatives à l'automobile ;
 - les projets transfrontaliers structurants (Europa Vallée, Collège franco-allemand, etc.) ;
 - les infrastructures portuaires telles que le Port Autonome de Strasbourg et les Ports de Mulhouse (2^{ème} et 3^{ème} ports fluviaux français) ;
 - les infrastructures aéroportuaires suivantes : EuroAirport, ainsi que son raccordement ferroviaire, en tant que seul aéroport trinational français et premier aéroport du Grand Est, et Strasbourg-Entzheim pour la desserte de Strasbourg Capitale européenne, ainsi que les zones d'activités connexes à ces plateformes économiques ;
 - les projets économiques structurants pour l'Alsace (liste non exhaustive ci-après) :
 - Data Center à Petit-Landau,
 - Gigafactory à Wittelsheim,
 - Technocentre Fessenheim,
 - Projet EcoRhéna,

- Extension du Pôle d'Excellence du Vivant Végétal à Colmar.
- Modifications liées au volet Trame verte et Bleue, Paysage et Eau :
 - Ne pas ajouter de nouvelles contraintes en sus des obligations légales et réglementaires existantes (afin de ne pas empêcher l'aménagement de certaines infrastructures).
- Volet transfrontalier :
 - Actualiser la rédaction en citant le Traité d'Aix-la-Chapelle, signé en janvier 2019, ainsi que ses principales dispositions.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.