Commission des dynamiques territoriales

***5* - Administration générale**

Révision du Schéma de cohérence territoriale de l'Alsace du Nord (SCoTAN) : Avis du Département sur le projet de SCoTAN « arrêté »

Rapport n° CP/2015/189

Service gestionnaire :
Direction de l'habitat et de l'aménagement durable

Résumé :
Le Département suit l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale – SCoT sur le territoire bas-rhinois, au titre de sa mission de Personne publique associée (PPA) aux documents d'urbanisme.
Après plus de deux ans de travaux, le SCoT de l'Alsace du Nord finalise actuellement son projet de révision et arrive en phase de SCoT « arrêté ». Conformément à l'article L 122-8 du code de l'urbanisme, ces documents sont transmis au Département, pour qu'il fasse connaître son avis.

I. Le projet de SCoTAN révisé

A. Le contexte : le SCoTAN a engagé sa révision

Le Schéma de cohérence territoriale de l'Alsace du Nord (SCoTAN) a été approuvé le 26 mai 2009.

La loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) dite « Grenelle II » de juillet 2010, a renforcé l'outil des SCoTs en leur donnant un contenu plus prescriptif et en leur confiant de nouvelles missions : lutte contre l'étalement urbain, préservation de la biodiversité, maîtrise de l'énergie, communications électroniques, commerce …
La récente loi ALUR – Accès au logement et pour un urbanisme renouvelé - de mars 2014, a également complété le dispositif et doit être prise en compte dans les SCoTs.

Le président Claude STURNI et les élus du SCoTAN ont souhaité faire évoluer le SCoT pour y intégrer en tant que de besoin les nouveaux contenus découlant du cadre législatif. Ceci, sans pour autant questionner à nouveau tout son contenu, qui est somme toute récent.
Ces amendements impactant toutes les pièces du dossier, la procédure retenue pour ce faire est une révision du SCoT.

Il ressort de ces évolutions que les SCoTs deviennent encore davantage de véritables outils intégrateurs des politiques publiques à l'échelle des bassins de vie qu'ils regroupent.

C'est pourquoi, le Département se doit d'être présent et souhaite approfondir les échanges, afin de faire se rencontrer le projet de territoire exprimé par le SCoTAN, avec les enjeux et missions du Conseil Départemental du Bas-Rhin.

Les travaux sur la révision du SCoTAN ont abouti au début de cette année, lorsque le comité syndical a « arrêté », c'est-à-dire finalisé, le dossier. Le Département est aujourd'hui sollicité formellement pour faire part de son avis.

B. Le contenu du projet de SCoTAN révisé :

Les élus du SCoTAN ont reconduit le scénario du projet initial, dont les principales orientations concernant l' Attractivité économique sont : un développement économique maintenu et conforté dans toutes ses composantes pour favoriser l'emploi (production industrielle, activités tertiaires, innovation et recherche, appareil commercial, agriculture) ;

- Besoins en logements : une fluidification du parcours résidentiel - 900 logements par an à produire, diversifiés et répartis de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire ;

- Développement équilibré et cohérent : des développements orientés et soutenus dans les secteurs les mieux équipés et les mieux desservis par les transports en commun ;

- Environnement et cadre de vie : une prise en compte renforcée des exigences environnementales issues des lois Grenelle (respect de la biodiversité et des paysages, préservation des ressources en eau et matériaux, réduction des émissions de GES, économie de la ressource foncière).

Le document est cependant complété par :

- des approfondissements : maîtrise et suivi de la consommation de l'espace, la trame verte et bleue (démarche régionale/SRCE)
- des champs d'investigation nouveaux : analyse rétrospective de la consommation foncière sur 10 ans, enjeux énergie-climat, couverture numérique…

II. L'avis du Département du Bas-Rhin sur le projet de SCoTAN révisé

A. Une appréciation générale sur le contenu du dossier reçu

Il convient de relever l'important travail de réécriture et de compléments apportés aux différentes pièces du SCoTAN, en particulier au Rapport de présentation – RP - (chiffres, illustrations, graphiques actualisés, justifications…) qui est de grande qualité, ce qui mérite d'être souligné.
Globalement, durant les deux années d'échanges et de discussions sur la révision du SCoTAN, les messages portés par le Département ont été pour une large part entendus. Le président du SCoTAN, M. STURNI et ses collègues ont été attentifs aux éclairages et questionnements du Département, et ont eu le souci constant de les prendre en compte et d'enrichir les documents du SCoT en ce sens.

A ce stade, le projet de SCoTAN rencontre les enjeux et thématiques départementaux, même si quelques compléments peuvent encore être proposés.
Les débats denses qui se sont tenus entre les partenaires associés témoignent de l'importance que le département attache à l'outil dynamique que constitue le SCoT, qui depuis son approbation en 2009 donne un cadre et une ambition au territoire de l'Alsace du Nord.

Ces travaux illustrent la nouvelle posture que la collectivité départementale souhaite amplifier pour accompagner, soutenir mais aussi peser sur les documents de référence des territoires départementaux. L'avis du Département en tant que Personne publique associée va au-delà des seuls enjeux des projets et dossiers du Département, pour co-porter avec les SCoTs un projet de développement des territoires.

B. Le point principal de débat illustre ce contexte : les objectifs de développement en matière de logement et d'habitat

Le Département souhaite accompagner l'application des objectifs de production de logements au regard des situations locales et des dynamiques actuelles du territoire.

En effet, malgré une alarmante chute du volume de la construction, et face aux besoins toujours prégnants, le SCoTAN a souhaité affirmer un niveau de production ambitieux à 900 logements/an, ainsi que des objectifs de production de logements sociaux confirmés (pour mémoire le taux de pression sur le SCoTAN est de 3,15 demandeurs pour un logement hors mutation qui se libère, la moyenne pour l'Eurométropole étant de 3,94)

Le Département prend acte de ces objectifs et entend ces ambitions, qui s'inscrivent en adéquation avec ceux du Plan Départemental de l'Habitat – PDH 2010/2015. Le développement du logement aidé est par ailleurs une priorité partagée de la territorialisation de la politique départementale de l'habitat pour ce territoire de SCoT.

C'est pour cela que **le Département soutient les orientations principales de développement que le SCoTAN en révision souhaite se fixer.**

On constate en effet que l'atonie du marché immobilier a davantage impacté le SCoTAN que d'autres territoires. Ceci nécessitera, une fois la croissance économique et immobilière revenue, autant une reprise de la production au fil de l'eau qu'un rattrapage du retard.

D'autant plus que les besoins sont toujours prégnants, et que les évolutions démographiques et sociologiques à l'œuvre (augmentation de la population, restructuration des familles, vieillissement…) nécessitent plus que jamais d'apporter des réponses aux besoins d'habitat pour accompagner l'ensemble des parcours résidentiels.

Le Département considère néanmoins qu'il s'agit là d**'un objectif, non pas à atteindre impérativement, mais d'un cadre d'évolution qui doit permettre à chaque niveau de polarité de projeter son développement.**

En effet, les dynamiques actuelles du marché de l'habitat sur certains secteurs (atonie de la construction neuve, logements vacants ou difficultés à la location, couplés avec le peu de dynamisme économique voire de suppressions d'emplois…) plaident en faveur d'une application raisonnée mais progressive des dispositions du SCoT en matière de production à atteindre et de part de logements sociaux.

Plus que jamais, il convient d'avoir une approche fine des besoins en logement et d'adapter les projets et outils pour y répondre.

On soulignera tout particulièrement la nécessité de mobiliser prioritairement le bâti existant. A ce titre, le récent bilan établi suite aux études menées sur la vacance et la mutabilité du bâti des 90 communes du SCoTAN, a permis d'identifier précisément les logements vacants et potentiellement mutables.
La mobilisation de ce patrimoine à valoriser est un enjeu majeur aux multiples facettes : économie du foncier, adaptation des logements au vieillissement de la population, rénovation énergétique, activité économique induite pour les entreprises et artisans locaux…

En tout état de cause, Le Département **continuera à accompagner le SCoT dans la réalisation de ses objectifs** :

- par une stratégie opérationnelle concertée avec le SCoT, dans le cadre de la territorialisation de la politique départementale de l'habitat ;
- en s'appuyant sur différents outils visant à faciliter l'émergence d'une offre d'habitat accessible et adaptée aux besoins des parcours résidentiels (Quartiers + 67, résidences senior, études Habitat, étude sur la vacance des logements privés…)

- le cas échéant, en contribuant et participant à un outil de suivi voire de régulation des objectifs du SCoT.

L'évaluation et révision du PDH prévue en 2015 sera également l'occasion de dresser un bilan prenant en considération les évolutions récentes, afin d'ajuster le cas échéant ses orientations.

Par ailleurs, **des observations de forme sur le contenu du Document d'orientations et d'objectifs (DOO)** en matière d'habitat peuvent être formulées :
Le DOO est le document qui décline les leviers d'actions pour mettre en application les orientations définies par le SCoT. De ce fait, son contenu revêt une importance particulière, dans la mesure où il a une portée réglementaire, et fixe en amont aux documents d'urbanisme locaux (Plans locaux d'urbanisme…) les prescriptions à prendre en compte dans un rapport de compatibilité. Il convient dès lors de s'assurer de la lisibilité et de la bonne compréhension des dispositions du DOO.

Si ces dispositions sont globalement en cohérence avec les priorités du Département (développement du logement aidé, adaptation de l'habitat au vieillissement et à la perte d'autonomie, efficacité énergétique dans le logement…), il apparait cependant que la lecture des pages 35 à 38 du DOO s'avère parfois difficile, tant elles croisent et mêlent des notions. Il en est ainsi par exemple de la définition des logements aidés et des objectifs chiffrés qui y sont liés.

Sans détailler ici ces observations, il pourra être proposé au SCoTAN de recomposer leur rédaction, pour une meilleure lisibilité et application ultérieure des dispositions. Ce travail pourrait de faire à l'occasion des points réguliers organisés entre le CD67 et le syndicat mixte du SCoTAN.

C. Les autres points qui avaient fait l'objet d'observations

Tout au long des échanges sur la révision du SCoTAN, le Département était intervenu sur un certain nombre de thématiques, qui ont été intégrées pour la plupart. Certaines observations méritent toutefois d'être rappelées pour être prises en compte dans les documents :

- Réseau des **lignes ferroviaires**

La maîtrise des déplacements individuels motorisés est au cœur des choix du SCoTAN. Elle repose en premier lieu sur l'infrastructure ferroviaire, dont le diagnostic montre que le territoire bénéficie d'une bonne couverture par le réseau ferré (Haguenau/Strasbourg, Haguenau/Niederbronn, Haguenau/Wissembourg …). Les lignes interurbaines sur route du Réseau 67 viennent compléter l'offre, pour desservir notamment la vallée de la Sauer, Haguenau/Hatten.

En termes d'orientations pour l'avenir, le SCoTAN fixe pour objectif la réactivation de la ligne ferroviaire Saarbrücken/ Haguenau / Rastatt.
Les élus départementaux souhaitent également appuyer l'objectif de réactivation du tronçon ferroviaire Obermodern/Haguenau, qui permettrait de constituer le maillage entre les réseaux ferrés du Nord-Ouest du département et au-delà vers le Grand Est sans passer par Strasbourg, et de contribuer ainsi à la dynamique économique de l'Alsace du Nord.
Ce maillon mériterait d'être pris en compte, notamment au PADD, au titre de l'objectif *« d'une croissance significative de l'offre en transports en commun (…) en direction des territoires voisins »*

- Transports en commun et mobilités alternatives

Depuis l'approbation en 2009 du SCoTAN, le développement de nouvelles formes de mobilités et la nécessaire adaptation des politiques publiques à ces pratiques ont conduit

à les intégrer plus explicitement dans les orientations du SCoT : il s'agit en particulier du Transport à la Demande (TAD), et des aires de covoiturage.
Elles ont été intégrées de façon ponctuelle au PADD (Projet d'aménagement et de développement durables), et au DOO (Document d'orientations et d'objectifs), mais nécessiteraient d'être davantage étayées au niveau du diagnostic / Rapport de présentation (RP) : couverture du territoire en TAD, localisation des aires de covoiturages, pratiques, enjeux… (RP page 71 et suivantes)

Plus particulièrement, sur la question des transports à la demande dans la chaîne de la mobilité, cette offre est importante et attendue pour les secteurs moins denses, car elle apporte une réponse à l'isolement des populations fragiles ou précarisées (bénéficiaires RSA en recherche d'emploi, jeunes sans voiture, personnes âgées pour leurs déplacements …)
Au-delà de la dimension environnementale et de réduction des nuisances liées aux déplacements, la dimension de lien social serait à mettre davantage en avant dans les documents. (RP p. 78-79 et 607)

- Projets sur le réseau routier

Le SCoTAN décrit le maillage des infrastructures routières du territoire et les aménagements et projets nécessaires pour l'améliorer afin de renforcer l'attractivité du territoire. Il est en cela cohérent avec le Schéma routier départemental, et prend en compte le projet de déviation de la RD 1062 à Mertzwiller.

Le Département confirme la réalisation de la déviation de Mertzwiller dans sa programmation des opérations prioritaires du Schéma routier départemental, dont les études se poursuivent en vue de rechercher des options de tracés optimisés tenant compte, entre autres, du milieu naturel sensible, du développement urbain de la commune et des terres agricoles autour du projet. Parallèlement, une étude d'itinéraire globale de l'axe de la RD 1062 a été menée entre Schweighouse et Niederbronn, destinée à améliorer la sécurité de l'itinéraire en aménageant des possibilités de dépassement.

Il est toutefois proposé de compléter le SCoTAN (RP p. 78, 458, 528…) pour affirmer le besoin d'un contournement en s'appuyant sur l'enjeu d'irrigation du bassin économique, et un objectif plus large de sécurisation de l'axe RD 1062 de Haguenau à la Moselle.

Il est à noter que cette vision interrégionale trouve un écho côté Moselle dans le SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines dont le PADD prévoit : *« Liaison du Pays de Bitche avec l'Alsace : faciliter les échanges entre Bitche et Haguenau (afin de rejoindre l'A4 à Haguenau), notamment en sécurisant la D662 entre Bitche et Niederbronn »*

- Vélo et itinéraires cyclables :

La rédaction du SCoTAN s'inscrit en parfaite cohérence avec les orientations du Plan Vélo 2020 du Département du Bas-Rhin. Plus particulièrement, les dispositions du DOO à la page 40 appuient en effet deux principes majeurs du Plan Vélo :

- un schéma de référence des itinéraires structurants du Bas-Rhin, dans une logique principale de vélo loisirs et de découverte touristique ;
- articulé avec des Schémas Locaux d'itinéraires cyclables, afin de développer et sécuriser l'usage quotidien du vélo à l'échelle locale.

Il est à noter d'ailleurs que le territoire est quasiment couvert par de tels Schéma locaux à l'initiative des intercommunalités.

Dans la pratique, la réalisation des itinéraires structurants départementaux s'est effectuée progressivement. Il reste néanmoins des tronçons dont la réalisation paraît primordiale, dans l'objectif de parachever le maillage du réseau structurant.
Il s'agit de tronçons permettant de compléter les liaisons transversales Est/Ouest entre l'Alsace du Nord et la Bande rhénane, et au-delà vers l'Allemagne :

- RD 29 Bischwiller/Rohrwiller, en tant que maillon de l'itinéraire Haguenau/ Drusenheim/ Buhl ;

- RD 243 Betschdorf/Rittershoffen et RD 52 Niederroedern/Schaffhouse, en tant que maillons de l'itinéraire Betschdorf/ Seltz/ Rastatt.

C'est pourquoi le Département souhaite rappeler son attachement à voir parachever à terme les maillons manquants du réseau cyclable structurant, notamment ceux visant à assurer les liaisons transversales et transfrontalières entre l'Alsace du Nord et la Bande rhénane.

- **Enjeux environnementaux et projets d'aménagement**

Le SCoTAN identifie une Trame verte et bleue qui se base sur le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) approuvé fin 2014, et est composée de réservoirs à dominante forestière, corridors écologiques, cortèges végétaux des cours d'eau, unités des prés-vergers… Cette trame a vocation à être déclinée dans les documents d'urbanisme locaux, et les projets opérationnels devront pérenniser ses fonctionnalités.

Sur le territoire de l'Alsace du Nord, de forts enjeux avaient été repérés dans le cadre de l'élaboration du SRCE, sur des zones de développement majeures et des projets portés ou soutenus par le Département et les collectivités du territoire (zones d'activités Sandlach à Haguenau, projet de Quartier + d'Oberhoffen-sur-Moder, projet de déviation de Mertzwiller…)

Le Département, tout comme les SCoTs, avait fait valoir une approche visant à garantir une prise en compte équilibrée entre préservation de l'environnement et projets d'intérêt général portés par les collectivités.
Dans le SRCE aujourd'hui approuvé, des réponses ont été en grande partie apportées aux points d'attention et de conflit identifiés.

Des incertitudes persistent pourtant sur certains secteurs à projet. Il en est ainsi de la zone à vocation économique intercommunale Est de la communauté de communes du Pays de Wissembourg - CCPW, localisée au niveau du réservoir de biodiversité RB12 de la forêt du Mundat.
Le Département souhaite appeler ici l'attention du SCoTAN et de la communauté de communes sur ce point. Il exprime son intérêt à voir préserver à terme ce foncier économique possible, pour donner une perspective et une visibilité aux projets de développement des entreprises.

D. Autres éclairages que le Département souhaite apporter

Restructuration de la base aérienne de Drachenbronn (BA901)

Dans le cadre du plan de restructuration engagé par la Défense, le Premier Ministre a décidé le 6 novembre 2014 de réduire pour moitié les effectifs de la base aérienne de Drachenbronn (BA901) à l'été 2015. La restructuration engagée conduira ainsi à diminuer de 250 les emplois militaires et de 3 les emplois civils.

Le Département souhaite que le SCoTAN prenne en considération cet élément nouveau qui aura un impact sur la vitalité économique ainsi que sur le marché du logement du territoire de Wissembourg et de l'Outre-Forêt. Il est essentiel que les orientations du SCoTAN accompagnent et soutiennent le projet de restructuration du site de défense porté par la communauté de communes en lien avec l'Etat et de nombreux partenaires dont le Département.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

La commission permanente du Conseil Départemental, statuant par délégation et sur proposition de son président,

Après avoir pris connaissance des dispositions et orientations du projet de SCoTAN révisé, relève qu'elles rejoignent, dans leur architecture globale, les enjeux et missions du Département. A ce titre, elle émet un avis favorable sur le projet de SCoTAN révisé.

Par ailleurs, le Département apporte les contributions et observations suivantes, qu'il souhaiterait voir prises en compte par le SCoTAN :

Sur le thème de l'habitat et du logement :
La commission permanente soutient, en cohérence avec le Plan départemental de l'habitat et la politique départementale de l'habitat, les orientations principales de développement que le SCoTAN en révision souhaite se fixer ;

Le Département plaide néanmoins en faveur d'une application raisonnée mais progressive des dispositions du SCoT en matière de production d'habitat à atteindre, et de part de logements sociaux, en ayant une approche fine des besoins en logements et en adaptant les projets et outils pour y répondre ;

Concernant la formalisation des paragraphes du Document d'orientations et d'objectifs (DOO) de l'habitat, il préconise de recomposer leur rédaction, pour une meilleure lisibilité et application ultérieure des dispositions.

Sur la question des transports et des déplacements :
Le Département souhaite appeler l'attention du SCoTAN sur le tronçon ferroviaire Obermodern/Haguenau, dont la réactivation à terme mériterait d'être également prise en compte en tant qu'orientation pour le futur ;

Il note l'intégration, dans les documents, des nouvelles formes de mobilités alternatives tels que le transport à la demande et les aires de covoiturage, et préconise de compléter le diagnostic pour étayer le développement de ces nouvelles pratiques et leurs enjeux.

Sur les projets routiers du Département :
Il confirme et appuie la prise en compte du projet de déviation de la RD 1062 à Mertzwiller, et demande de renforcer sa justification sur l'enjeu d'irrigation du bassin économique, et un objectif plus large de sécurisation de l'axe RD 1062 de Haguenau à la Moselle.

En matière de vélo et d'itinéraires cyclables :
La commission permanente conforte la rédaction du DOO du SCoTAN qui s'inscrit en cohérence avec les principes et orientations du Plan Vélo 2020 du Conseil Départemental du Bas-Rhin. Elle rappelle par ailleurs l'attachement du Département à voir parachever à terme les maillons manquants du réseau cyclable structurant, notamment ceux visant à assurer les liaisons transversales et transfrontalières entre l'Alsace du Nord et la Bande rhénane.

Concernant les enjeux environnementaux issus du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), pris en compte dans le SCoTAN, elle appelle à rester vigilant sur les points de conflit potentiels qui subsistent avec les zones de développement et secteurs de projet. Et ceci tout particulièrement pour la zone à vocation économique intercommunale Est de la communauté de communes du pays de Wissembourg (CCPW), pour laquelle le Département exprime son intérêt à voir préserver à terme ce foncier

économique possible, pour donner une perspective et une visibilité aux projets de développement des entreprises.

Concernant le devenir de la base aérienne de Drachenbronn, le Département invite le SCoTAN à prendre en considération cet élément nouveau qui aura un impact sur la vitalité économique ainsi que sur le marché du logement du territoire de Wissembourg et de l'Outre-Forêt. Il souhaite que les orientations du SCoTAN accompagnent et soutiennent, le moment venu, le projet de restructuration du site.

Enfin, le Département souligne la nécessité, au-delà de l'outil SCoT qui doit continuer à fixer le cap, d'une mobilisation des partenaires à s'organiser pour faciliter et favoriser le développement.

C'est pourquoi, il confirme son soutien et sa disponibilité auprès du syndicat mixte du SCoT à approfondir, pour la suite, les modalités concrètes de mise en œuvre des orientations du SCoTAN.

Strasbourg, le 18/06/15

Le Président,

Frédéric BIERRY