

GRIDAUH

SCOTERS

Schéma de cohérence territoriale de la
région de Strasbourg

Octobre 2007

Avertissement

Ce rapport se fonde sur une analyse des documents mis en ligne par le syndicat mixte du SCOTERS sur son site internet. Nous n'avons pu, pour des raisons matérielles, nous rendre sur place afin d'interroger les différents acteurs. Cette analyse est donc incomplète en ce qu'elle se contente d'émettre un certain nombre d'appréciations sur le Scot en vigueur.



Introduction : présentation du territoire :

Le Scoters couvre une superficie de 109 800 hectares. Sa population comptait, au dernier recensement de 1999, 564 166 habitants dont moins de la moitié pour la commune de Strasbourg (251 569). Le territoire est bien évidemment fortement marqué par la présence de l'agglomération Strasbourgeoise. Dotée d'une identité internationale forte, l'agglomération joue un rôle moteur en matière économique. Sur 30 000 établissements présents dans le SCOTERS, l'agglomération strasbourgeoise en concentre plus de 80 % et la commune de Strasbourg plus de la moitié.

Cependant, le territoire du SCOTERS ne se résume pas à une ville-centre fortement identifiée et à un "désert" autour : c'est une véritable marqueterie de paysages dont il s'agit, constituée d'une bonne quinzaine d'entités contrastées. Ces entités (vallées, coteaux, rieds...) sont le résultat de la diversité géographique et d'une occupation humaine ancienne. Par ailleurs, les terres agricoles représentent 65 % du SCOTERS.

Le territoire est également fortement marqué par la présence de l'eau. L'inondation est un risque naturel majeur dans la région de Strasbourg. 17 % du territoire du SCOTERS sont concernés par un risque d'inondation par submersion et remontée de nappe. Ces risques d'inondation ont des effets en matière d'aménagement du territoire car 11 % de ces zones inondables sont urbanisées et 9 % sont urbanisables (zones destinées aux activités essentiellement).

Comme la plupart des agglomérations française, l'urbanisation s'est faite avec une périurbanisation et une diffusion en doigt de gant le long des axes routiers. La mobilité a augmenté et s'est généralisée. La conséquence en a été une saturation des axes routiers radiants.

Schématiquement l'offre de logements se réduit à deux types dominants et bien séparés : le grand collectif et la maison individuelle. Il en découle une morphologie urbaine caractérisée : ainsi se sont développés des quartiers de grands ensembles de logements collectifs, souvent sociaux en ville, et des extensions de villages sous forme de lotissements de maisons individuelles dans le périurbain accentuant ce que l'on appelle la spécialisation des territoires. Globalement se dégage l'impression que l'urbanisation a été plus subie qu'orientée.



I Elaboration du schéma

A La détermination du périmètre et l'établissement public chargé du schéma

La région de Strasbourg s'est dotée d'un schéma directeur approuvé en mars 1973. Ce schéma couvrait 93 communes. L'extension de l'aire urbaine de Strasbourg et le redéploiement des activités économiques reflété par l'augmentation des distances pour les déplacements domicile-travail ont conduit à élargir le périmètre initial.

Cette extension comporte :

- les 13 communes du canton de Benfeld ;
- les 23 communes du canton de Hochfelden qui n'étaient pas encore incluses dans le périmètre de 1973 ;
- Westhouse, dernière commune du canton d'Erstein non incluse dans le périmètre de 1973 ;
- 10 communes du canton de Wasselonne, autour de Marlenheim ;
- 1 commune du canton de Haguenau (Weitbruch).

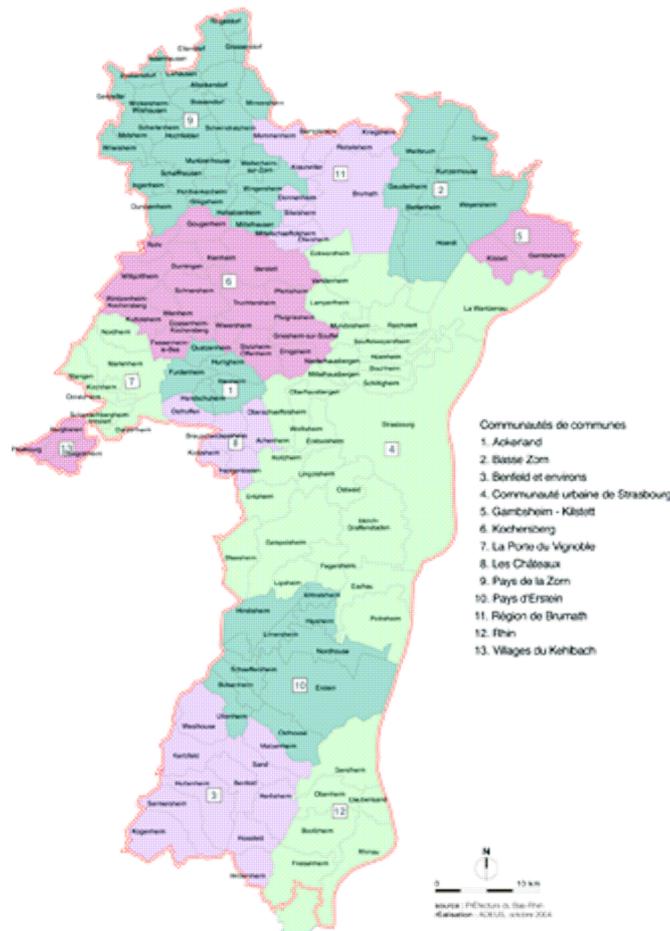
Le périmètre du Scoters comprend ainsi 139 communes : Duppigheim et Duttlenheim, initialement membres du Scoters, l'on quitté en 2003 et 2004 pour rejoindre le Schéma directeur de Molsheim Mutzig et environs.

Il a fallu plus de 4 ans pour déterminer le périmètre du Scoters.

Le périmètre du Scoters reflète une forte dynamique intercommunale, renforcée depuis 2000 par la création sur son périmètre de 4 communautés de communes.

Seule commune isolée, Blaesheim a rejoint la Communauté urbaine de Strasbourg le 1er janvier 2006.

Dans les 139 communes couvertes par le Scoters, 64 font partie de 4 pays différents et 75 ne font partie d'aucun pays.



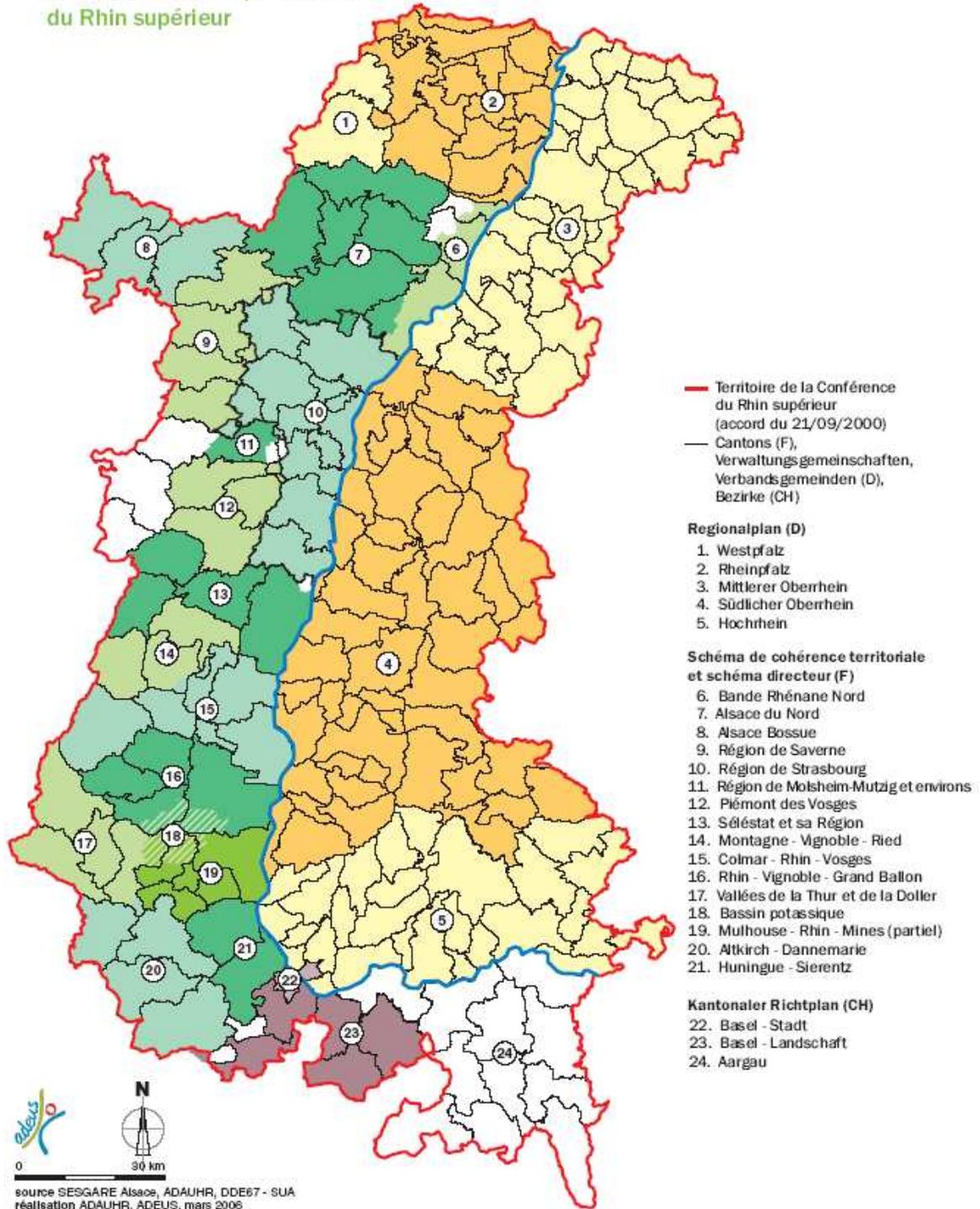
Il faut noter par ailleurs les liens particuliers développés entre le Scoters et les collectivités frontalières allemandes. Dès 2000, un diagnostic territorial commun a servi de base à la fois au Scoters et au Regionalplan, son homologue allemand. Il a donné lieu au « Livre blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau » arrêté en 2003.

Les partenaires du projet sont, du côté français, le Syndicat mixte pour le Scoters, l'Etat, la Région Alsace et le Département du Bas-Rhin. Du côté allemand il s'agit de l'Ortenaukreis, du Regionalverband Südlicher-Oberrhein et des villes de Offenburg, Kehl, Lahr et Achern.

En octobre 2005, une convention crée l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Il faut noter que, du côté français, le périmètre de l'Eurodistrict ne comprend que le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg. La convention de création précise néanmoins que des actions de coopération transfrontalières peuvent être menées par des membres de l'Eurodistrict « avec des partenaires situés notamment du côté français sur le territoire plus vaste du Scoters ». La convention de création de l'Eurodistrict ne contient aucune disposition en matière de planification urbaine ; on peut néanmoins indiquer qu'elle envisage la « réalisation d'une plan de circulation commun des transports collectifs ».

Pour ce qui est de l'appréciation de la « pertinence » du périmètre arrêté, les éléments d'évaluation sont peu nombreux. Tout au plus peut-on signaler que si le périmètre recouvre une bonne partie de l'aire urbaine de Strasbourg, elle ne la recouvre pas parfaitement. En effet, lui fait défaut une vingtaine de communes situées à l'ouest.

Les documents de planification du Rhin supérieur



Le schéma a été élaboré par un syndicat mixte fermé qui regroupe la communauté urbaine de Strasbourg, 11 communautés de communes et six communes isolées.

Le Syndicat mixte est administré par un Comité de 50 membres titulaires, (50 suppléants étant également désignés). La Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) dispose de la moitié des sièges, soit 25 sur 50.

Le Syndicat mixte a confié l'ensemble des études nécessaires à l'élaboration et au suivi du SCOTERS à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise.

Le budget primitif du Syndicat mixte s'élève (en fonctionnement), pour l'année 2007, à 470 000 €. Il était de 500 000 € en 2006, de 486 000 € en 2005, de 591 000 € en 2004 et d'environ 730 000 € pour les années 2001, 2002 et 2003.

L'élaboration du projet de schéma aura coûté 4 340 000 € (dépenses réelles du 1^{er} janvier 1999 au 1^{er} juin 2006), soit environ 1 € par habitant et par an. Ces chiffres incluent toutes les dépenses (administration, gestion, communication, études, y compris).

B La mise au point du schéma

Lors du lancement de l'élaboration du Scot en 1999, 5 commissions se sont formées pour réfléchir sur les différentes thématiques qui entrent en jeu :

- les déplacements
- l'habitat
- l'économie
- l'environnement
- les coopérations

Cette réflexion a donné lieu à la création de 4 ateliers thématiques :

- attractivité des territoires, causes et conséquences de la péri-urbanisation
- métropolisation : compétition internationale et solidarité locale
- équipement des territoires
- paysages naturel et urbain : identité du SCOT et production permanente d'un bien commun

L'Etat a adressé son porter à connaissance le 16 décembre 1999. Relativement concis (6 pages), il est intéressant en ce qu'il mentionne principalement, en sus du rappel des projets d'intérêt général et servitudes existantes, les enjeux de l'Etat dans la planification locale. Quatre objectifs sont affichés :

- Assurer une accessibilité durable de l'agglomération : est évoqué le projet de grand contournement de Strasbourg, l'impact de l'arrivée du train à grande vitesse, le problème des déplacements de marchandises dans l'agglomération...
- Développer la mixité urbaine : la nécessité de développer les transports en commun reliant les différents quartiers ainsi que l'offre de logement locatif aidé
- Lutter contre l'étalement urbain : mieux prendre en compte les transports collectifs dans la conception de l'urbanisation, préserver une densité suffisante dans le centre de l'agglomération...
- Préserver un patrimoine spécifique

L'état des lieux a été validé en mars 2002 ouvrant le travail sur le diagnostic qui a été débattu en juillet 2001 et adopté en octobre de la même année.



L'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable s'est appuyée sur un groupe de travail élargi (500 personnes : 100 élus du Comité syndical, les maires des 139 communes, les élus des communes qui suivent le travail du SCOTERS, les représentants du monde socio-économique et associatif...).

Parallèlement à la finalisation du PADD, en octobre 2003, le SCOTERS est entré dans la phase d'élaboration du Document d'Orientations Générales (DOG). Un schéma global décliné sur 4 secteurs du périmètre a été présenté lors de 4 ateliers territoriaux - Offenheim, Mommenheim, Erstein, Eckwersheim.

La phase de concertation

La concertation sur le projet de Scot a été ouverte en mars 2002 et a duré 3 ans. De l'aveu même des élus du syndicat mixte, le *« projet n'a pas « déplacé les foules » malgré l'effort assez impressionnant des actions de communication (10 magazines, 2 sites web, 28 expositions, 14 réunions publiques...) ». On notera également que le nombre d'observations inscrites sur les 14 cahiers de doléances (35 observations au total) est resté très faible¹ ». Certains élus remarquent à propos de la concertation que *« si les modalités de celle-ci ont bien été respectées, la rencontre avec les citoyens n'a pas eu lieu »*.*

Cela n'empêchera pas les élus de *« tirer un bilan très positif de la concertation sur l'élaboration du SCOTERS »* dans la délibération du 21 mars 2005.

On peut faire deux remarques à propos du bilan de cette concertation ; d'une part c'est au cours d'une même réunion et en conséquence d'une même délibération qu'est tiré un bilan de la concertation, puis est arrêté le projet de schéma, ce qui manifeste le peu d'impact de cette procédure sur l'élaboration du SCOT. D'autre part, au cours des débats relatifs au bilan de la concertation, aucune question ou thème issu de la concertation n'est débattu. La seule modification qui est apportée à la rédaction du projet de SCOT, arrachée à la dernière minute par un élu avant l'arrêt du projet, concerne le rajout d'une plateforme d'activités à usage logistique dans une commune.

La phase de consultation

Cette phase s'est déroulée de la mi-avril 2005 à la mi-juillet 2005.

L'avis rendu par l'Etat le 30 juin 2005, très détaillé, contient trois séries d'observations :

1°) *« Des éléments qui risquent de fragiliser juridiquement le document »*

Les critiques portent principalement sur l'état des lieux des communes *« bien desservies par les transports en commun qui mérite d'être complété au regard des critères de niveau de desserte retenus »*, la programmation incertaine des infrastructures de transports collectifs, une insuffisante démonstration de la compatibilité de la localisation de nouveaux sites de développement économique avec les orientations du PADD.

2°) *« Des éléments à réviser au regard des enjeux de l'Etat »*

¹ Compte rendu de la réunion du Comité syndical du Syndicat mixte SCOTERS, 21 mars 2005

Ces éléments concernent essentiellement les objectifs en termes d'habitat, par rapport notamment à ceux retenus par le plan de cohésion sociale, et des précisions nécessaires sur les zones naturelles retenues comme « milieux écologiques majeurs ». Surtout, l'Etat insiste sur les modifications à apporter en ce qui concerne le projet de Grand contournement Ouest de Strasbourg (GCO). Sur ce point, l'avis se montre très précis puisqu'il dicte les formulations qui doivent soit compléter, soit modifier le texte.

3°) « *Des éléments qui devront absolument être pris en compte* »

Cette formulation est ambiguë en ce qu'elle laisse à entendre que les remarques précédentes n'auraient pas la même importance ou portée pour l'Etat. Au titre de ce paragraphe, l'avis de l'Etat mentionne 2 éléments : l'incompatibilité d'un projet de plate-forme d'activités logistiques compte tenu de la préservation des zones inondables et des espaces naturels et agricoles : la prise en compte du projet d'intérêt général relatif au projet d'extension d'un centre de stockage de déchets ultimes.

Pour ce qui est des autres partenaires, sur les 101 organismes consultés, 28 ont répondu et une seule collectivité a émis un avis défavorable ; il s'agit de la communauté de communes Les châteaux qui estime que le projet de Scot « *ne traduit pas le développement équilibré du territoire concerné, ne tient pas suffisamment compte des orientations adoptées dans les documents d'urbanisme locaux qui intégraient un développement économique et durable au niveau des communes* ». Il faut relever cependant, parmi les avis « globalement » favorable, l'importance des réserves ou des observations émises par les collectivités consultées ; ces réserves portent essentiellement sur les déplacements et l'intégration du Grand contournement Ouest, le développement de l'habitat et les questions autour du nouveau centre de stockage des déchets ultimes.

On peut s'attarder également sur les avis rendus par les collectivités étrangères : les trois collectivités en question ont émis un avis favorable tout en formulant des propositions notamment en matière de transport (prolongation de ligne de tram, liaisons routières à promouvoir...).

Quel a été l'impact de ces différents avis sur la rédaction du texte ? Le compte rendu de la réunion du bureau du syndicat mixte en date du 15 novembre 2005 apporte un certain nombre d'informations. Si globalement, l'ensemble des points sont passés en revue, ils n'impactent que très rarement la rédaction du texte. Un certain nombre de précisions rédactionnelles sont néanmoins apportées, par exemple sur la question du projet de contournement Ouest de Strasbourg. Mais il ne s'agit que de réécriture que l'on peut considérer à la marge. Au titre par exemple des éléments qui doivent « absolument être pris en compte » pour l'Etat, l'impact reste mesuré. Concernant le projet d'extension du centre de stockage de déchets ultimes, il est proposé par le bureau d'ajouter dans le Scot la nécessité de « l'extension d'un centre existant et/ou la création d'un nouveau centre ». En ce qui concerne la plateforme logistique en zone inondable, il est proposé de modifier la rédaction pour permettre malgré tout la réalisation de la plateforme en conditionnant la réalisation du projet : au final, le DOG en vigueur précise que ce projet de plateforme « *ne pourra être réalisé que sur des emprises situées hors crues centennales, en référence au SDAGE Rhin-Meuse, et dans la mesure où les infrastructures de communication y seront adaptées* ».

La phase d'enquête publique

Elle s'est déroulée du 3 octobre au 16 novembre 2005.

En ce qui concerne l'intervention du public et des associations, 118 interventions ont été recensées par la commission d'enquête.

La commission d'enquête a elle-même formulé 63 questions supplémentaires tout en formulant un avis favorable sans réserve. L'enquête publique s'est déroulée sur une période de 45 jours. Les dossiers soumis à l'enquête ainsi que 20 registres étaient à la disposition du public. Il n'est pas apparu nécessaire à la commission d'enquête d'organiser une réunion publique d'information et d'échange.

La commission d'enquête a assorti son avis d'un certain nombre de recommandations concernant 14 thèmes ou projets. La plupart des remarques formulées portaient sur des précisions à apporter au rapport de présentation du Scoters sur les projets routiers ou de transports collectifs : études d'opportunité, d'impact, variantes de projets routiers... Le rapport préconise également de définir plus précisément un certain nombre de notions telles que les zones agglomérées dans la partie consacrée au commerce ou les milieux écologiques majeurs dans la partie consacrée l'environnement...

Un certain nombre de modifications suggérées par la commission d'enquête ont manifestement été prise en compte par les rédacteurs du SCOT. Cela étant, les débats relatifs à cette prise en compte² ne traduisent pas l'émergence de questions nouvelles ou de difficultés particulières.

L'approbation du SCOT

Enfin le projet SCOTERS a été approuvé à l'unanimité moins 4 abstentions par les élus du Comité syndical le 1^{er} juin 2006. La séance d'approbation aura été l'occasion de derniers arbitrages portant sur deux points à savoir la réalisation de logement locatif aidé dans les bourgs centres ainsi que le GCO.

Au final, l'élaboration du SCOTERS semble avoir été dominée par deux traits essentiels. D'une part les efforts de persuasion à déployer pour convaincre un certain nombre de communes membres du bien fondé des options retenues. La question de l'implantation des logements locatifs aidés et des obligations imposées par le SCOT est tout à fait exemplaire sur ce point. Elle aura été source de tensions et négociations jusqu'au jour de l'approbation du SCOT. En dehors de cette question qui concerne un grand nombre de communes, il faut signaler également les « revendications isolées » qui ont également beaucoup alimenté les débats. L'exemple de l'inscription de la réalisation d'une plateforme logistique dans une zone inondable montre la capacité « de neutralisation » d'une commune qui comptait 842 habitants au dernier recensement...

D'autre part, les difficultés de positionnement par rapport à un équipement souhaité par l'Etat mais refusé par certains élus. Comment afficher une position vis-à-vis d'un équipement déclaré « projet d'intérêt général » dans un document porté par les élus ? La question de la rédaction du SCOT sur l'intégration du GCO aura également beaucoup mobilisé les rédacteurs.

² Compte rendu de la réunion du Bureau du Syndicat mixte du 7 avril 2006 et du Comité syndical du 13 avril 2006

II Contenu du schéma

Le dossier du schéma comprend les trois pièces prévues par les textes, à savoir un rapport de présentation de 296 pages, le projet d'aménagement et de développement durable de 38 pages et le document d'orientations générales de 60 pages. A noter également la présence d'une « notice de présentation » de 24 pages, dont on comprend mal les raisons qui ont poussé à disjoindre cette notice du rapport de présentation dans la mesure où elle contient des éléments qui relèvent de ce rapport (par exemple la mention des documents avec lesquels le Scot doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte). Il faut également signaler qu'il n'existe pas de carte de destination générale des sols, élément avancé par le président du syndicat mixte du Scot comme un argument de souplesse afin de « *laisser une marge d'appréciation aux maires*³ ».

A Le diagnostic et l'évaluation environnementale

a) approche d'ensemble du rapport de présentation

Le rapport de présentation suit scrupuleusement le plan retenu par l'article R 122-2 du code :

Un diagnostic

L'état initial de l'environnement

Les choix retenus pour établir le PADD et le DOG

Les incidences des orientations du schéma sur l'environnement

A noter également la présence d'une bibliographie, lexique et glossaire ainsi que d'annexes. Le DOG utilise des notions (par exemple habitat intermédiaire, logement locatif aidé) dont la définition est donnée dans le glossaire du rapport de présentation.

b) examen particulier de l'étude environnementale

L'obligation de réaliser une évaluation environnementale ne s'applique pas au Scoter : la notice de présentation indique que le syndicat mixte, dans l'esprit de la directive Plans et programmes :

- « a mené les analyses environnementales en terme de fonctionnement plus que de description
- a conçu l'état initial de l'environnement et l'analyse des incidences du schéma sur l'environnement comme des outils d'aide à la décision pour le PADD ;
- a privilégié une méthode itérative et transversale »

Toutefois, il faut souligner que le rapport de présentation dans sa partie environnementale ne contient pas tous les items exigés pour l'évaluation environnementale et ne lui est pas assimilable sur ce point.

³ Compte rendu de la réunion du Comité syndical du Syndicat mixte SCOTERS, 21 mars 2005

De même, il faut souligner un certain nombre de carences dans les mesures compensatoires prévues en faveur de l'environnement. A propos des besoins en énergie par exemple, le rapport de présentation recense parmi les incidences négatives du scot, « *la croissance des besoins en énergie par l'augmentation de population et l'accroissement des constructions* ». Et parmi les mesures compensatoires, le rapport indique que le schéma « *prévoit d'intégrer la maîtrise des dépenses énergétiques comme élément de programme des nouvelles opérations d'urbanisme et de promouvoir les énergies renouvelables et les réseaux de chaleur dans les nouveaux programmes de construction* ». Or, si cet élément est effectivement repris dans le PADD du SCOTERS, aucune mention n'en est faite dans le DOG. Le rapport de présentation s'appuie donc sur une mesure compensatoire qui n'a, en réalité, aucune portée juridique...

B Le projet territorial

a) l'expression du projet: le PADD

Il est intéressant de noter qu'au cours des différentes séances du comité syndical du syndicat mixte, le PADD est fréquemment présenté par le président du syndicat mixte comme « le projet politique » du SCOT.

Il est structuré en 3 chapitres :

1 Conforter la métropole strasbourgeoise cœur de la nouvelle Europe

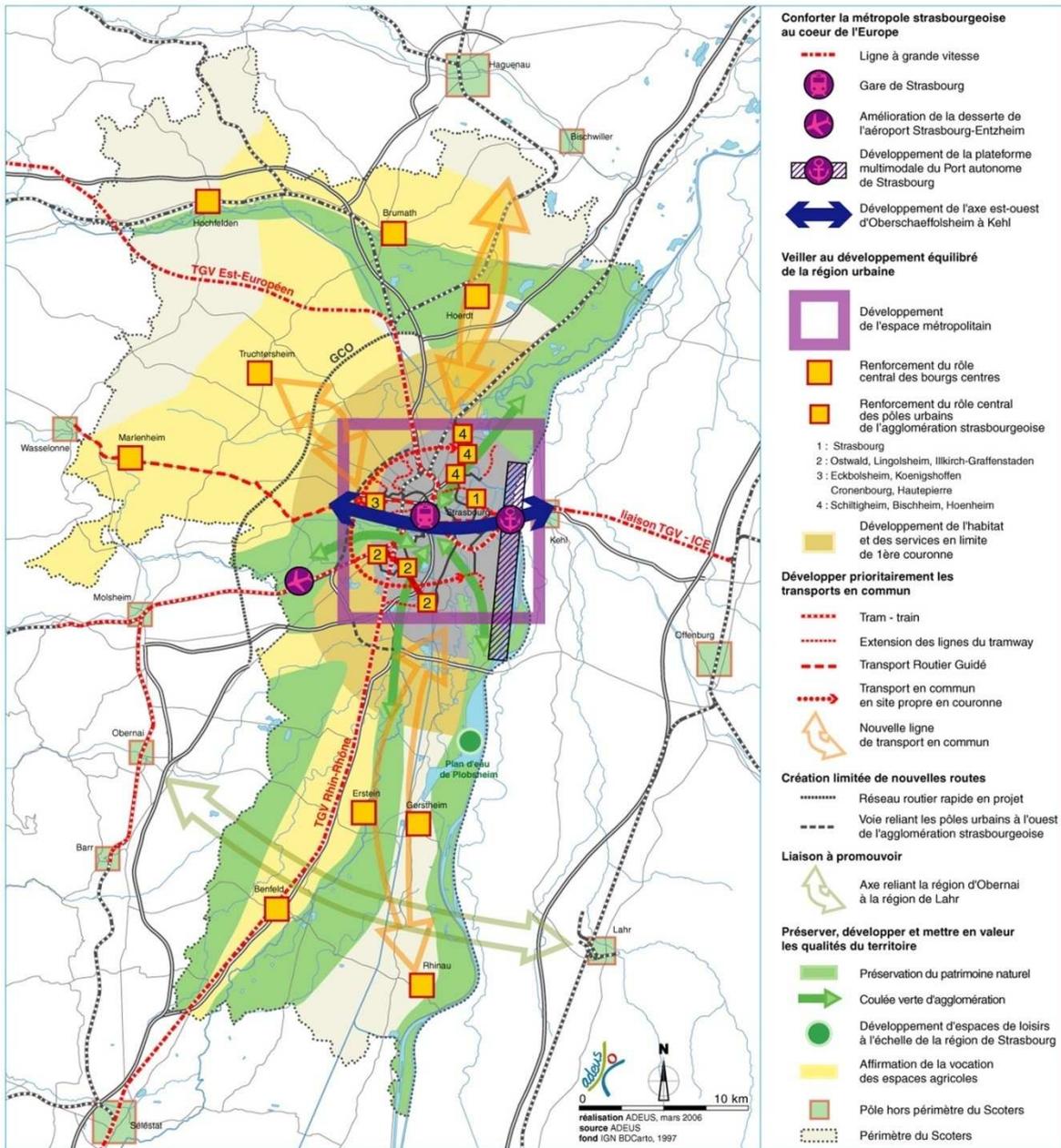
2 Veiller au développement équilibré de la région urbaine

3 Préserver, développer et mettre en valeur les qualités des territoires

Le PADD ne fait pas état des chartes de pays ; à noter que la notice de présentation indique simplement que le Scoter tient compte des 4 chartes de pays adoptées.

On peut signaler la présence d'une carte en fin de document qui résume assez bien le projet du Scoters :

Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Scoters



Dans une certaine mesure, on trouve annoncé dans le PADD des éléments qui relèvent d'autres politiques que l'urbanisme : par exemple, à propos de la politique foncière, il est indiqué : « *En accord avec les organisations professionnelles, un partenariat avec la SAFER, dans le cadre conventionnel des missions de concours techniques aux collectivités territoriales permettrait la mise en œuvre d'une politique foncière résolue de préservation et de valorisation de l'activité agricole dans la région de Strasbourg* » (p. 20) ou encore, en matière de politique agricole, le PADD vise à « *encourager une agriculture respectueuse de l'environnement et ouverte sur le territoire et ses habitants* » (p.26)

De manière générale, les formulations retenues dans ces domaines ne sont pas empreintes de normativité : « *En ce qui concerne le trafic de matières dangereuses, le mode de transport*

ferroviaire et le mode fluvial, qui présentent une sécurité plus élevée que le mode routier seront encouragés dans toute la mesure du possible. » (p. 31)



Mais s'agissant des politiques d'urbanisme, stricto sensu, le PADD fait preuve parfois d'un discours beaucoup plus musclé et semble empiéter sur le DOG. Concernant par exemple l'urbanisation dans les zones inondables, il est indiqué : *« Afin d'atteindre les objectifs d'urbanisation fixés dans le Scoters, des constructions sont envisageables dans certaines zones inondables par submersion, en réservant cette constructibilité aux projets stratégiques localisés dans des zones de risque faible ou moyen et en veillant à la sécurité des personnes et des biens.*

Par stratégique on entend un projet qui, d'une part contribue à la maîtrise de l'étalement urbain et s'insère dans une zone bien desservie, ou à desservir, par les transports en commun et qui, d'autre part, conforte le développement européen et métropolitain de l'agglomération strasbourgeoise ou participe au renforcement des centralités de la région de Strasbourg. » (p. 29)

Pour ce qui concerne l'urbanisme et l'énergie, le PADD indique que *« ...de nouvelles formes d'habitat, répondant aux préoccupations de qualité de l'air, seront développées. Il s'agit notamment :*

- d'intégrer la maîtrise des dépenses d'énergie comme élément de programme des nouvelles opérations d'urbanisme ;*
- de promouvoir les énergies renouvelables (géothermie, solaire) et les réseaux de chauffage urbain dans les nouveaux programmes de constructions. » (p. 31)*

Ou encore, le PADD précise : *« Les équipements sportifs seront placés, partout où cela est possible, en dehors des secteurs les plus pollués et à distance des grands générateurs de pollution atmosphérique. » (P 31)*

b) les choix territoriaux

1°) la protection de certains espaces ou activités

On insistera ici sur la protection des espaces qui nous semble être un trait marquant du Scoters. Sur les 9 cartes qui figurent dans le DOG, pas moins de 5 sont consacrées à la protection des espaces pour différents motifs.

La première carte mentionne « les espaces et sites naturels à préserver et à protéger » : les limites communales n'apparaissent pas mais sont aisément identifiables.

La légende de la carte identifie trois séries d'objectifs :

1°) Restaurer les milieux naturels majeurs dans leur intégrité et dans leurs rôles

5 types de zones sont définies :

- le milieu écologique majeur déjà protégé réglementairement ou en voie de l'être (réserves naturelles, projets de réserves naturelles de Neudorf-Illkirch Graffenstaden et de la Robertsau-La Wantzenau, Arrêté de Protection de Biotope, forêt de protection)*
- le massif forestier à protéger (forêt soumise au régime forestier) : le texte du DOG précise que « les documents d'urbanisme définiront les modes de préservation adaptés. Les projets présentant un intérêt général sont autorisés dans la mesure où ils ne remettent pas en cause la valeur écologique du massif forestier ».*
- un paysage remarquable à protéger (coteaux de Hausbergen) : une carte figurant en annexe permet d'identifier les terrains inscrits dans ces limites. Le texte précise « qu'ils doivent être protégés de toute urbanisation à l'exception des bâtiments existants dévolus à une activité publique »*

- Axe à enjeux environnementaux multiples à préserver (*zones humides, Natura 2000, zones inondables, captages d'eau potable, couloir climatique...*) : le texte précise que ces zones « *seront préservées de toute nouvelle extension de l'urbanisation* », à l'exception des bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole et, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la sensibilité du milieu, les aires de jeux, les terrains de sports et les jardins familiaux
- Zone écologique ou paysagère sensible à préserver : dans ces zones, précise le texte, « *aucune nouvelle zone d'activités ne doit être autorisée* »

2°) Garantir le maillage écologique du territoire

Il s'agit de tracés de 4 types :

- continuité écologique majeure en milieu agricole à préserver ;
- continuité écologique majeure en milieu urbain à restaurer ;
- corridor écologique d'échelle régionale à restaurer ;
- élément boisé en secteur agricole intensif à préserver.

Le texte du DOG précise qu'au sein « *des corridors écologiques, des continuités doivent être assurés en les préservant de toute urbanisation* » et définit les conditions. En outre, le texte indique : « *les documents d'urbanisme des communes concernées précisent les dites continuités et doivent en tenir compte, par un classement approprié, par des emplacements réservés et/ou toute autre mesure appropriée* ».

3°) Des enjeux ponctuels

3 types de localisation :

- périmètre rapproché de protection de captages d'eau potable existants à prendre en compte ;
- site potentiel de captage d'eau potable à préserver ;
- champ d'épandage des crues potentiel en amont de Strasbourg à reconquérir.

Le DOG contient un certain nombre de prescriptions dans ce domaine. Pour les espaces identifiés sur la carte sous la rubrique « préserver les sites potentiels de captage d'eau », il indique que « *les documents d'urbanisme doivent préserver les emplacements nécessaires à l'installation des forages et mettre en place les mesures de protection sur leurs abords immédiats* ». De même dans les périmètres de protection des captages d'eau, « *les aménagements et constructions, lorsqu'ils sont autorisés, doivent prévoir les mesures de nature à éliminer tout risque de pollution de la nappe phréatique* ». Il est certain que, sur ce point, le SCOT va très loin dans les prescriptions qu'il édicte. Enfin toujours dans le souci de répondre aux objectifs de protection des ressources en eau, le DOG précise : « *Afin de limiter la vulnérabilité de la nappe, et compte-tenu de l'offre présente, aucune nouvelle gravière ne doit être créée sur l'aire du présent Schéma de cohérence territoriale* ».

Une seconde carte porte sur « les zones humides à préserver et les connexions naturelles à améliorer ».

Cette carte localise :

- les zones humides remarquables à préserver : le texte du DOG les préserve de toute nouvelle extension de l'urbanisation et interdit « *les bâtiments liés à l'exploitation agricole, les aires de jeux, les terrains de sport et les jardins familiaux* »

- les connexions naturelles à améliorer : le texte précise simplement que « *dans le cas de la traversée de nouvelles infrastructures, la préservation ou le rétablissement des continuités naturelles doivent être garantis* »
- les milieux écologiques majeurs, paysages remarquables et massifs forestiers à préserver : il s'agit des éléments identifiés par la carte précédente
- les axes à enjeux environnementaux multiples : il s'agit des éléments identifiés par la carte précédente
- les zones écologique ou paysagère sensible : idem, déjà traité

La troisième carte est intitulée « les vocations agricoles à affirmer » : 6 types de zones sont identifiées.

- les terres fertiles à préserver et vocation de production à soutenir : le texte du DOG précise que « *les extensions urbaines y sont autorisées uniquement lorsqu'elles permettent de répondre à l'une au moins des orientations suivantes* » : développement des pôles urbains, des secteurs bien desservis par les transports en communs, opérations d'aménagement « *sous réserve qu'elles correspondent aux objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés par un programme local de l'habitat* », l'aménagement des plateformes d'activités prévues par le Scot
- le secteur viticole à préserver : d'après le texte du DOG, « *les espaces viticoles inclus dans les périmètres d'Appellation d'origine contrôlée doivent être strictement protégés de toute construction, y compris le logement des exploitants* »
- le secteur agricole lié aux cultures spéciales et à l'élevage à conforter : le texte du DOG se contente d'affirmer « *les espaces agricoles liés aux cultures spéciales et à l'élevage seront confortés* »
- l'agriculture périurbaine en lien avec la ville à prendre en compte : le texte du DOG précise : « *Les documents d'urbanisme concernant la première couronne strasbourgeoise doivent prendre en compte les espaces agricoles périurbains, afin de garantir un équilibre entre espaces urbanisés et espaces naturels et de valoriser le potentiel de l'agriculture vis-à-vis du tourisme et des loisirs.* »
- l'agriculture adaptée aux milieux humides à encourager : le texte du DOG ne formule rien sur ce point
- les milieux écologiques majeurs, massifs forestiers à préserver : reprise des éléments précédents

La quatrième carte porte sur « les lignes de force du paysage à préserver ».

Une fois encore, un zonage est établi :

- les axes paysagers à préserver : le texte du DOG ne dit rien sur les éléments qui permettent de préserver ces axes
- partie haute des lignes de crête à préserver : texte du DOG : « *En partie supérieure des coteaux, en deçà de la ligne de crêtes, les documents d'urbanisme doivent définir les limites au-dessus desquelles l'implantation de constructions et installations sera règlementée, voire interdite. Cette orientation ne s'applique pas aux noyaux historiques existants. Pour les constructions situées sur les pentes des coteaux, des règles de hauteur doivent être édictées afin d'assurer leur intégration dans le paysage. Ces règles veilleront notamment à éviter que des constructions nuisent à la*

qualité du paysage en dépassant visuellement, vu de la plaine, la ligne de crêtes. »

- Qualité paysagère et bâtie des entrées de ville à garantir : le texte du DOG reprend les territoires identifiés et précise que *« toutes les entrées d'agglomération doivent bénéficier d'un traitement de qualité, en particulier le long des axes majeurs pénétrant dans l'espace métropolitain. Les tronçons en zone urbanisées doivent faire l'objet d'une attention particulière pour créer des fronts bâtis de qualité, notamment par une réglementation de la forme urbaine »*
- Lisibilité du réseau hydrographique à garantir : le texte du DOG précise : *« Le Projet d'aménagement et de développement durable prévoit de préserver les cours d'eau en tant que repères dans le paysage. Les documents d'urbanisme doivent prendre en compte cet objectif et veiller à la perception paysagère du réseau hydrographique. A ce titre, une continuité végétale doit être maintenue le long des rives. Les nouvelles constructions en bordure de cours d'eau ou fossés doivent respecter une marge de recul adaptée. Les documents d'urbanisme doivent veiller à ménager des accès du public aux cours d'eau. »*
- Ceinture paysagère d'agglomération à maintenir ou à constituer : *« Les documents d'urbanisme doivent garantir le maintien et/ou permettre le rétablissement d'une ceinture paysagère d'agglomération à vocation agricole ou récréative [...] Les bâtiments agricoles et habitations des exploitants doivent être insérés harmonieusement dans le paysage. En outre, les gîtes ruraux doivent être implantés à proximité des exploitations agricoles. »*
- Présence du végétal en zone urbaine à renforcer : le texte du DOG indique simplement que *« la part du végétal doit être augmentée, en particulier en milieu urbain, à l'occasion de la création ou du réaménagement des voiries »*.

Quelques remarques sur cette politique de protection. En premier lieu, on peut déceler une certaine confusion née de la prolifération de ces « espaces protégés ». Certains semblent faire double emplois, tandis que d'autres, s'ils sont identifiés, ne font l'objet d'aucune explicitation dans le texte du DOG. Ensuite la protection des espaces agricoles pose un certain nombre de problèmes sur le fond. La sanctuarisation de surfaces importantes au nom de la protection d'une activité peut paraître quelque peu excessive surtout quand le SCOT s'intéresse, dans le détail, aux types d'activités (viticulture AOC, élevage, etc.). D'autant plus que figurent, dans le corps du DOG, un certain nombre de prescriptions sur les activités agricoles : *« dans l'ensemble des territoires agricoles, l'agriculture respectueuse de l'environnement (« agriculture raisonnée ») telle que définie dans le PADD sera privilégiée »*. Et les rédacteurs des PLU sont invités, en sus des protections édictées par le SCOT, à prévoir les dispositions nécessaires en faveur des activités agricoles : *« Afin de garantir aux agriculteurs des conditions d'exploitation satisfaisantes, les documents d'urbanisme doivent prévoir des secteurs agricoles constructibles, si possible concertés avec les communes voisines »*

On peut enfin noter la technique de protection sous condition ; à savoir qu'est posé un principe de non urbanisation, mais des dérogations possibles sous réserve d'un respect strict des conditions imposées comme le respect des objectifs du PLH par exemple.

2°) Les modalités de développement de l'urbanisation

De manière générale, le Scoters répond aux objectifs assignés par la loi SRU en matière de lutte contre l'étalement urbain, de renouvellement urbain et de gestion économe de l'espace.

Le DOG prévoit de développer l'urbanisation à dominante d'habitat dans les secteurs desservis par les transports en commun. A l'inverse, les autres communes « *limitent l'extension des surfaces urbanisées ou à urbaniser et privilégient la restructuration urbaine. Le développement de nouvelles surfaces urbanisées ou à urbaniser sera justifié en priorité par l'évolution des besoins des habitants* ».

Il est affirmé également que le développement de l'urbanisation doit favoriser en priorité « *là où de telles disponibilités existent, la réhabilitation des quartiers anciens et en déshérence, la reconquête des friches urbaines et la construction dans les « dents creuses »*. Mais le DOG ne fixe aucun objectif quantitatif.

Dans le même ordre d'idées, il est simplement indiqué que « *dans les villages, à l'exception des bourgs centres, les extensions de l'urbanisation en dehors des espaces urbanisés seront limitées en terme de surface foncière consommée* ».

Cela étant, l'objectif de « favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs » fait l'objet de mesures plus concrètes.

Il est indiqué tout d'abord que « *dans les pôles urbains et les secteurs proches des gares, l'urbanisation doit atteindre un niveau de densité suffisant pour permettre à la desserte en transports en commun d'être pertinente* ». Le DOG ne précise pas cependant quel est le niveau de « suffisance » de la densité et ne fixe aucun seuil quantitatif.

Le DOG indique également que pour les communes bien desservies par les transports en commun, « *l'urbanisation doit se faire en priorité dans les secteurs situés à proximité des stations* », la proximité étant entendue par « *une distance maximale de quelques centaines de mètres* ». Et les PLU sont invités, fermement, à mettre en œuvre cet objectif puisqu'ils « [...] *doivent prévoir, dans les secteurs les plus proches de la station, une densité d'occupation plus élevée que sur le reste du ban communal* ». Il y a là une formulation qui semble ne laisser que peu de marges de manœuvres aux rédacteurs des PLU.

3°) La politique en faveur de l'habitat

Le PADD prévoit sur 10 ans la construction de 40 000 nouveaux logements et fixe les modalités de répartition territoriale de cet objectif :

- 9 000 sur le ban communal de Strasbourg ;
- 18 000 dans la communauté urbaine de Strasbourg hors ban communal ;
- 13 000 sur le reste du territoire et en particulier dans les territoires bien desservis par les transports en commun.

Dans le texte du DOG, l'objectif de mixité sociale est invoqué mais dans des formes très vagues. Ainsi il est indiqué : « *Dans les quartiers présentant une forte proportion de logements aidés, une diversité plus grande de l'habitat et des fonctions urbaines sera recherchée* » ou encore que « *dans le but d'assurer l'effectivité de la mixité sociale, les logements locatifs aidés doivent être diffusés autant que possible dans le tissu urbain. Au sein de l'agglomération de Strasbourg, la répartition spatiale la plus équilibrée possible sera recherchée* ».

Le DOG mentionne par ailleurs comme objectif celui d'augmenter « *l'offre en habitat intermédiaire* ». Il est ainsi affirmé que « *dans les zones à urbaniser affectées à l'habitation, en dehors de celles qui sont destinées à accueillir principalement des immeubles collectifs, le développement de l'urbanisation devra ainsi réserver une part significative – qui ne pourra être inférieure à 25% du nombre de logements – à l'habitat intermédiaire* ».

L'habitat intermédiaire correspond à une forme urbaine dont on voit mal comment les PLU pourraient garantir leur réalisation. Il s'agit en effet, d'après les termes du DOG, « *d'habitat individuel dense (maisons accolées, individuelles superposées), de petits collectifs intégrés dans le tissu urbain (villa urbaine, maison de ville ou de village) ou de formes mixtes (ferme restaurée, urbanisation traditionnelle des villages)* ».

S'agissant de la production de logements sociaux, le DOG évite cette formulation et lui préfère celle, sans doute jugée plus neutre, de « *logement aidé* ». Le texte prévoit qu'une offre supplémentaire de 8 000 « logements locatifs aidés » doit être mise en place sur une période de 10 ans. Cet objectif de répartition n'est pas décliné spatialement, mais l'on distingue des contraintes plus ou moins fortes en fonction des secteurs concernés.

Ainsi, « *dans les communes bien desservies par les transports en commun [...] des logements locatifs aidés doivent être construits* ». Le texte ne se montre pas plus disert sur les modalités de réalisation de cette contrainte.

« *Dans les autres communes, celles qui disposent d'une proportion faible de logements aidés en encourageront particulièrement la réalisation* ». Une fois encore, on voit mal comment cette obligation pourra faire l'objet d'une quelconque sanction.

En revanche, dans les « *bourgs centres* », le DOG affirme que « *la part de logements locatifs aidés doit être augmentée. A cette fin, les nouvelles opérations d'aménagement de plus de 12 logements devront s'accompagner de la construction d'au minimum 20% de logements locatifs aidés par rapport à ladite opération, au sein de l'opération même ou en contrepartie dans la commune* ». Dans la mesure où le Scot est opposable aux opérations d'aménagement, un tel objectif paraît bien pouvoir recevoir une opposabilité concrète. Reste à déterminer ce qu'il faut précisément entendre par la notion de « logement locatif aidé ».

Le DOG est muet sur ce point. En revanche, le glossaire du rapport de présentation donne la définition suivante : « *Le logement locatif aidé correspond à tout logement locatif ayant bénéficié d'une aide publique pour sa construction ou son acquisition par un opérateur.* »

Cette définition correspond à une acception très large de la notion de logement social : en effet tout logement ayant par exemple bénéficié d'une aide fiscale (amortissement De Robien ou Borloo) peut en effet correspondre à cette notion. De même on peut imaginer que toute opération d'acquisition ayant bénéficié d'une subvention émanant d'une collectivité locale peut répondre à cette condition quel que soit finalement le montant du loyer qui sera pratiqué.

4°) La localisation des équipements, commerces et activités économiques

Le DOG rappelle que l'objectif du PADD est de faire bénéficier les bourgs centres d'un très bon niveau d'équipements ; à cette fin, est-il précisé, les communes ayant un taux d'équipement inférieur à celui des autres bourgs centres (la liste est donnée) doivent prévoir dans leurs documents d'urbanisme « *une réserve de terrains suffisante pour l'implantation d'équipements et de services supplémentaires* ».

Dans les pôles urbains constituant l'espace métropolitain et les bourgs centres, le développement de l'urbanisation est conditionné par la réservation dans les documents d'urbanisme des superficies correspondant à la réalisation d'équipement et services de proximité nécessaires à la population. Que faut-il entendre par la notion d'équipements et de services de proximité ? Le document ne donne pas de réponse sur ce point.

Les grands équipements de loisir ne doivent être implantés qu'à l'intérieur des pôles urbains.

En matière économique, la cartographie identifie des sites de développement métropolitain, des plateformes d'activités et des sites de développement économique : il est indiqué que « *l'équipement du territoire s'appuie sur une sélection de sites d'accueil d'activités, traduits dans les documents d'urbanisme sous forme de zones à dominante d'activités* ». : le texte donne également un certain nombre d'orientations sur le développement ou la création de ces sites.

Dans le domaine commercial, le DOG précise que « *les grandes zones commerciales, les grandes surfaces commerciales et ensembles commerciaux doivent être implantés, soit dans les pôles urbains, soit dans les secteurs bien desservis par les transports en commun* ». Par ailleurs, « *les nouveaux ensembles commerciaux ou les commerces dont la surface de vente est supérieure à 6 000 m², doivent être exclusivement implantés dans les pôles urbains de l'agglomération strasbourgeoise ou dans les bourgs centres. Les autres activités commerciales soumises à autorisation au titre de la législation relative à l'urbanisme commercial doivent être implantées en priorité dans ces pôles urbains et les secteurs bien desservis par les transports en commun* ».

La carte définit également un secteur préférentiel pour l'implantation d'un nouveau centre de stockage des déchets ultimes (très large).

5°) La prévention des risques

Sans épuiser le sujet de la prévention des risques tel qu'il est traité dans le DOG du SCOTERS, on peut mentionner deux types de dispositifs ;

- des dispositions qui sont assimilables tout d'abord à des recommandations adressées aux rédacteurs des PLU : « dans les zones de ruissellement, les aménagements et constructions ne doivent pas augmenter les risques de glissements de terrain. En particulier, les documents d'urbanisme peuvent classer en zone naturelle les secteurs présentant les pentes les plus abruptes ».
- des dispositions ensuite qui s'analysent comme de véritables prescriptions : « afin notamment de maîtriser l'écoulement des eaux pluviales, toute nouvelle opération d'aménagement doit comporter des surfaces d'espaces verts non imperméabilisés ou des espaces de stockage, en rapport avec sa taille ». Le SCOT ne donne toutefois pas d'indication ou de ratio sur ce point. De même en ce qui concerne la construction en zones inondables, le DOG fixe un certain nombre de conditions : « *la conception des projets autorisés en zone inondable par submersion [...] doit viser à minimiser les risques pour les personnes et les biens. A cette fin, elle ne doit pas aggraver les crues [...]* » :
 - *soit par construction sur pilotis ou autre moyen innovant ;*
 - *soit par la recherche d'un équilibre à travers la création de nouvelles zones d'expansion définies à l'échelle de l'unité hydraulique ;*
 - *soit par la mise en œuvre de toute autre solution permettant d'assurer la neutralité hydraulique du projet envisagé »*

C La norme stratégique

a) Les modes d'écriture de la norme

Le DOG est structuré en 10 chapitres dont l'ordre de présentation et les intitulés suivent scrupuleusement les dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

Concernant le mode d'écriture de la norme, on peut identifier un certain nombre de dispositions qui sont assimilables à des recommandations. A titre d'exemple, il est indiqué que « *les collectivités locales qui composent le syndicat mixte doivent articuler leur politique foncière avec celles, actuelles ou à venir, du département du Bas-Rhin, de la région alsace et de l'Etat* ». Dans le même ordre d'idée, le DOG fait part du souhait de « *développer l'habitat [...] en intégrant les objectifs de haute qualité environnementale, en accompagnant les bailleurs dans une démarche environnementale et économe en énergie...* ».

Enfin toujours dans le même registre, certaines dispositions apparaissent comme des vecteurs de diffusion des « bonnes pratiques ». Ainsi, « *la création d'activités visera à être accompagnée d'une valorisation des modes de déplacements autres que la voiture individuelle. A titre d'exemple, celle-ci peut prendre les formes suivantes :*

- *faciliter les accès et les parkings sécurisés pour les deux roues ;*
- *mettre en place des plans de mobilité d'entreprise ;*
- *inciter au co-voiturage, au transport à la demande,...* ».

A l'inverse on trouve des règles qui présentent un degré de prescriptivité assez poussé. : plusieurs remarques cependant. L'écriture très volontariste ne postule pas forcément une applicabilité de la règle. A titre d'exemple, les dispositions en faveur de l'habitat, sous des allures très volontaristes, ne semblent pas directement opérationnelles. A titre de comparaison, les dispositions en faveur de la protection de l'environnement bénéficient finalement de la plus forte prescriptivité et/ou applicabilité.

Sur un plan formel, le DOG contient une distinction entre « orientations générales » et « objectifs » puisque le premier chapitre est consacré aux « orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés » et que les autres chapitres sont consacrés aux objectifs (habitat, transport, commerces, prévention des risques, etc.). Cela étant, il faut bien reconnaître que cette distinction est quelque peu factice dans la mesure où les chapitres consacrés aux « objectifs » comprennent très souvent des orientations générales.

D'une manière générale, on peut noter que le DOG recourt assez peu à des objectifs quantifiés. Tout au plus peut-on indiquer que la « quantification »

concerne essentiellement le logement mais pas la consommation d'espace ou le renouvellement urbain.

Enfin les renvois à d'autres instruments (PLU, charte ou autres) sont également peu présents : concernant les PDU par exemple, il est indiqué simplement que la desserte du secteur parc de l'Etoile-Kehl « *depuis l'ensemble de la région de Strasbourg doit être facilitée. Le (s) plan(s) de déplacements urbains prendra(ont) en compte cette orientation* ». Le DOG ne fait pratiquement pas mention des PLH. En revanche, il est certain que le renvoi aux PLU est très fréquent. C'est, dans la majeure partie des cas, à eux qu'il revient de préciser ou localiser les prescriptions édictées par le SCOT.

b) La norme et son cadre légal

Si l'on examine tout d'abord le contenu du DOG au regard de l'article R. 122-3 du code, on peut considérer que l'ensemble des items obligatoires sont bien présents. Encore faut-il apporter des nuances. C'est le cas pour ce qui concerne la cartographie de protection des espaces. En effet, l'article R. 122-3 précise que « *lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger* » ... « *ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites* ». Quel doit être le degré de précision des documents ? Doivent-ils permettre d'identifier les terrains « à la parcelle » ? Si cette dernière interprétation est la bonne, il est certain que le Scoters pose des difficultés ; une seule carte, celle relative aux côteaux à préserver, permet de répondre aux conditions posées par les textes.

Par ailleurs, même si le DOG du Scoters adopte un discours assez volontariste en matière de transports collectifs, il faut souligner qu'il n'est pas fait usage de la possibilité prévue par l'article R 122-3 de « *subordonner l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de desserte en transports collectifs* ». Comme le DOG le précise lui-même, il vise à « *articuler l'urbanisation avec la desserte par les transports en commun* » mais il ne s'agit en rien d'une « subordination ».

Par rapport à la composition du dossier, on peut revenir sur le fait que certaines notions sont utilisées par le DOG alors même que leur définition est donnée dans le glossaire du rapport de présentation. C'est le cas pour la notion de « logement locatif aidé » par exemple.

Enfin, au regard du champ des règles d'urbanisme, on peut noter que le DOG comporte des dispositions qui relèvent a priori d'une législation distincte du code de l'urbanisme. Mais dans ce cas, il est difficile de parler de véritables prescriptions. Ex : « *les politiques locales de déplacements [...] doivent prévoir [...] une politique de maîtrise de la demande de déplacements par la limitation et la réglementation du stationnement public [...] et l'abaissement de la vitesse moyenne sur certains axes* » (p. 29). En matière de transport en commun par exemple, il est indiqué que « *la fréquence des trains sera augmentée. Les horaires seront progressivement cadencés, avec une desserte à heure fixe toutes les heures, toutes les demi-heures aux heures de pointe, et au quart d'heure pour certaines dessertes à proximité de Strasbourg* ».

III Le schéma dans le système d'organisation de l'espace local

A Le schéma et les autres instruments d'organisation du territoire

- Le territoire du Scoters n'est pas couvert par un PNR ; en revanche, il est bien concerné par les SAGE et les chartes de pays. Sur ce point, il faut souligner que le document est loin de satisfaire aux exigences de l'article R 122-2 du code quant à la description de l'articulation du Scot avec les autres documents. En effet, le rapport de présentation ne fait que présenter le contenu des chartes de pays ou des SAGE sans donner d'explication sur la cohérence entre le Scoters et ces documents
- Pour ce qui est des instruments d'agglomération soumis à une obligation de compatibilité avec le schéma : en dehors de la communauté urbaine de Strasbourg, les communes du Scoters n'ont pas de PLH. Le schéma de développement commercial du Bas-Rhin a été adopté le 22 novembre 2005. Il ne semble pas y avoir de contradiction entre les deux documents.

B Le schéma et sa mise en œuvre

La notice de présentation du Scoters fournit un certain nombre d'indications sur les modalités de suivi du Scoters. Il est tout d'abord prévu de construire un référentiel d'évaluation à 10 ans grâce à la définition d'indicateurs censés permettre d'évaluer l'atteinte et l'efficacité des orientations du Scoters et d'avoir également une fonction d'alerte. Ensuite un certain nombre de commissions et de groupe de suivi sont prévues : « urbanisation/transports en commun », « habitat et foncier » et « Scoters/PLU ». Enfin le schéma annonce la création de « fiches pédagogiques » sur les points les plus sujets à interprétation.

Le Scot a prévu la mise en place d'un groupe de suivi Scoters/PLU chargé d'examiner les documents transmis au syndicat mixte et de préparer les avis sur leur compatibilité avec le Scoters.

Le groupe de travail a déjà pu examiner 20 projets de révision ou de modification.

Sur ces 20 dossiers, le groupe a été amené à émettre un avis favorable sur la compatibilité avec le Scoters dans 7 cas, un avis réservé dans 4 cas, et « sans opinion » dans 9 cas, soit près de la moitié des saisines.

Cette dernière situation doit être explicitée : en effet, parfois « *la question de la compatibilité avec le Scoters ne se pose pas* » dans la mesure où la révision simplifiée est de très faible envergure (ex : modification de la rédaction de l'article 11 concernant l'aspect de la toiture afin d'optimiser la réalisation d'un équipement collectif en zone Uab) ; concernant cette situation, les élus du groupe de travail ont émis la proposition de travailler de manière informelle et en amont de toute procédure avec les communes qui ont déposé des dossiers de modification en vue de rédiger « *une feuille de route et des préconisations sur la compatibilité de leur document qui pourrait être utile aux communes lorsqu'elles décideront de réviser leur POS ou PLU* ».

Pour l'instant, les cas d'incompatibilité relevés concernent essentiellement la maîtrise de la périurbanisation. Il s'agit de projets de PLU qui prévoient des extensions d'urbanisation qui semblent surdimensionnées, qui négligent les possibilités de renouvellement dans le tissu urbain existant et dans des communes mal desservies par les transports en commun. A noter également un cas d'avis « extrêmement réservé » sur un projet de PLU en raison de l'incompatibilité des zones d'activités avec l'orientation du Scoters relative à « la localisation préférentielle des activités économiques » et des projets de zone d'activités dans une zone naturelle « d'intérêt régional ».

Enfin signalons un dernier cas d'incompatibilité intéressant pour les suites qui en sont tirées. Concernant l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur qui se trouve au sein d'un massif en espace boisé classé et dans « un axe à enjeux environnementaux multiples à préserver » identifié dans le Scoters, le groupe de suivi propose au Comité syndical d'engager une procédure de modification du Scoters, « seule susceptible d'établir la compatibilité avec le projet », projet qui vise à permettre l'implantation d'un centre de formation initiale et continue, le siège de la fédération des chasseurs et à terme, une conciergerie avec habitation.

*

*

*

En conclusion, quels éléments tirer de ce bref examen du texte du SCOTERS et de sa procédure d'élaboration?

L'ambition n'est pas d'engager une quelconque évaluation du SCOT – qui serait d'ailleurs fort malaisée à réaliser notamment pour s'accorder sur des critères d'évaluation – mais de faire un certain nombre de constats.

En premier lieu, on peut avoir le sentiment d'un exercice si ce n'est isolé du moins très « auto-centré ». Non pas que les collectivités associées à l'élaboration du SCOTERS ne l'aient pas véritablement été – les documents examinés ne traduisant pas véritablement de tensions très fortes sur ce point. Mais l'essentiel des débats semble avoir porté sur des arbitrages internes et sur la capacité des rédacteurs du SCOT à faire intégrer par les élus un certain nombre de principes vis-à-vis desquels ils étaient à priori si ce n'est hostiles, du moins dubitatifs. Il en va ainsi, par exemple, de la mixité sociale ou de la diversité de l'habitat. Les négociations serrées autour de la question de l'habitat, de la densité montrent qu'il y avait là des enjeux importants.

Si sur ce point, l'exercice de rédaction du SCOT s'apparente à une transmission des impératifs de la loi SRU, il permet aussi d'en amortir la portée par le biais d'une appropriation et re-création de standards normatifs. Ainsi « l'habitat dense » se transforme en « habitat intermédiaire » avec tout le flou qui entoure cette notion. Le « logement social » devient « le logement locatif aidé » dont la portée sociale est beaucoup moins évidente. Du coup, cette appropriation locale des « standards nationaux » peut donner le sentiment d'un affadissement. Et le document, compte tenu des arbitrages locaux, se présente parfois comme un SCOT « attrape-tout ».

Il n'est dès lors pas étonnant que certains élus se réjouissent que le SCOTERS « *préserve la ruralité de notre territoire* » tandis que d'autres saluent les avancées en termes de « *mixité sociale* ». Il est difficile d'évaluer ici qui l'emporte et si le « verrouillage » du territoire pour la protection de l'environnement, consenti au nom du réalisme politique, est bien toujours en équilibre avec les « sacrifices » accordés par les élus au nom de la ville durable.

Cela étant, il ne faut pas négliger les vertus de cette appropriation locale des principes de la loi SRU. On assiste – semble-t-il – à une politique du « grignotage » qui pourrait porter ses fruits à plus long terme et insuffler des évolutions dans la mentalité des élus sur l'urbanisation du territoire.

D'où l'importance des modalités de suivi et de mise en œuvre du SCOTERS. En particulier le groupe de travail sur le suivi des PLU nous paraît primordial. Le discours de persuasion engagé lors de l'élaboration du SCOT doit être maintenu afin de permettre une véritable diffusion et appropriation des objectifs de la loi SRU.

Sur ce point, il semble que « l'exercice SCOT » apporte une plus-value véritable, beaucoup plus efficace que le discours rhétorique de l'Etat.

On peut ainsi faire état de la position du préfet qui, au cours d'une séance de délibération du comité syndical, se réjouit de la future mise en œuvre du SCOTERS, « *ce qui lui permettra de n'exercer le contrôle de légalité qu'après que les élus du syndicat mixte ne règlent eux-mêmes, en amont, les questions de compatibilité des PLU*⁴ ». Cette remarque n'est pas anodine dans la mesure où les modalités d'exercice du contrôle de légalité des PLU exercé par le préfet sont d'une intensité moins forte lorsque la commune en question est couverte par un SCOT⁵.

Au final, la mise en œuvre du SCOT apparaît comme une sorte d'appui ou de renfort du contrôle de légalité avec l'idée que le discours sur les principes essentiels de la loi SRU sera mieux reçu par les élus à partir du moment où il est porté par leurs pairs.

⁴ CR Réunion du Comité syndical du syndicat mixte du SCOTERS, 21 sept. 2006.

⁵ Cf. art. L. 123-12 du code de l'urbanisme : lorsque la commune n'est pas couverte par un SCOT, le préfet est en droit de demander des modifications dont la prise en compte conditionne le caractère exécutoire du PLU.