



PAYS DE SAVERNE
PLAINE ET PLATEAU

PROJET DE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCoT)

Mémoire en réponse à l'avis de la MRAe

Suite à l'arrêt par le Comité syndical du Syndicat mixte du Pays de Saverne Plaine et Plateau, le 29 novembre 2022, du projet de SCoT révisé, la MRAe a émis le 16 mars 2023 un avis rendu sous le n° MRAe 2023AGE21.

Cet avis comporte des observations qui soit nécessitent des commentaires de la part du porteur du projet, soit permettent d'envisager des modifications / ajustements au dossier.

Aussi, afin d'assurer une parfaite information du public quant aux intentions du syndicat mixte, la présente note a pour objet de présenter des pistes de réflexions qui pourront être validées par le comité syndical au stade de l'approbation.

Plus précisément, cette note reprend les principaux éléments de modification envisagés à ce stade de la procédure sans pour autant que cette liste ne soit exhaustive ou définitive et obère toute possibilité, pour le maître d'ouvrage, de décider d'autres modifications ultérieurement, notamment à la lumière des enseignements de l'enquête publique.

Les réponses apportées :

Rappel du cadre de la saisine de l’Autorité Environnementale dans le cadre du projet de SCoT arrêté – demande de soumission d’un nouveau projet.....	3
Démontrer que le SCoT est compatible avec les règles du SRADDET	3
Présenter le bilan à 6 ans du précédent SCoT de la région de Saverne et d’en tirer les conséquences pour définir le nouveau PAS du SCoT.....	4
Revoir l’analyse des incidences du projet de SCoT sur l’environnement sans en minimiser les impacts négatifs et en déclinant la séquence « Éviter, Réduire, Compenser ».....	5
Revoir à la baisse l’estimation du besoin en logements par des objectifs plus ambitieux de densification et de mobilisation des logements vacants et réduire, en conséquence, la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers qui en découle	6
Justifier les objectifs chiffrés de développement économique et réduire, au besoin, la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers qui en découle	7
Concernant la précision des conditions d’application des objectifs du SCoT dans les documents d’urbanisme locaux	8

Rappel des conditions de saisine de l’Autorité Environnementale dans le cadre du projet de SCoT arrêté – Demande, de la part de la MRAe, qu’un nouveau projet lui soit ultérieurement présenté, après réalisation des modifications demandées

En vertu de l’article L 104-1 du Code de l’urbanisme, les SCoT « font notamment l’objet d’une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, ainsi que ses annexes et par le présent chapitre ».

A cet égard, la révision du SCoT du Pays de Saverne Plaine et Plateau a été soumise à une évaluation environnementale dans les conditions prévues aux articles L 104-1 et R 104-7 du Code de l’urbanisme.

Aussi et conformément à l’article L 104-6 du Code de l’urbanisme, le Pôle d’Equilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays de Saverne Plaine et Plateau a transmis le projet de SCoT à la MRAe Grand Est qui en a accusé réception le 20 décembre 2022.

L’article R 104-25 du Code de l’urbanisme dispose à cet effet :

« L’autorité environnementale formule un avis sur l’évaluation environnementale et le projet de document dans les trois mois suivant la date de sa saisine.

L’avis est, dès son adoption, mis en ligne et transmis à la personne publique responsable (...). Il est, s’il y a lieu, joint au dossier d’enquête publique ou mis à la disposition du public. »

Contrairement aux études d’impact portant sur les projets de travaux, d’ouvrages et d’aménagement pour lesquels il est imposé au maître d’ouvrage d’apporter une réponse écrite à l’avis de l’autorité environnementale, et en l’absence de toute disposition contraire, il résulte des textes que la personne publique responsable n’est formellement tenue à aucune obligation explicite visant à apporter une réponse écrite à l’avis formulé par l’autorité environnementale dans le cadre d’un document d’urbanisme soumis à évaluation environnementale.

Par conséquent, l’avis émis par l’autorité environnementale constitue un « avis simple » à caractère purement consultatif.

Il n’a, à ce stade, aucun caractère conforme en ce sens qu’il ne lie pas le porteur du projet. Notamment, en suite du rendu de cet avis, il ne pèse, sur le porteur du projet, aucune obligation de consulter à nouveau la MRAe, *a fortiori* sur un dossier modifié pour répondre à ses demandes.

L’avis de cette mission vise uniquement à éclairer le public sur la manière dont la personne publique responsable a pris en compte les enjeux environnementaux dans le projet de SCoT et s’apparente donc à une aide à la décision finale.

Cette considération a été clairement rappelée dans l’avis rendu le 16 mars 2023 par la MRAe elle-même et ce, dans les termes suivants :

« Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l’opportunité du plan et du document mais sur la qualité de l’évaluation environnementale présentée par le maître d’ouvrage et sur la prise en compte de l’environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d’améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l’élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l’autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 104-7 du code de l’urbanisme). »

Il appartient dès lors, dans la perspective de l’approbation définitive du SCoT, de porter une appréciation sur les recommandations émises par l’autorité environnementale dont l’avis est joint au dossier d’enquête publique.

Démontrer que le SCoT est compatible avec les règles du SRADDET

Sur ce point, le PETR du Pays de Saverne Plaine et Plateau confirme avoir veillé à la compatibilité du SCoT avec le SRADDET de la Région Grand Est dans sa forme actuellement en vigueur, donc opposable au projet de SCoT.

Cette compatibilité est d'ailleurs reconnue dans l'avis même de la MRAe, qui indique que « le SCoT est compatible avec la règle n°16 du SRADDET qui vise la réduction de 50% de la consommation d'ENAF pour les dix prochaines années. En proposant de réduire de 51% la consommation d'ENAF pour la période 2031-2041, le SCoT s'inscrit dans la trajectoire du SRADDET mais sans pour autant viser le zéro artificialisation ».

Afin de répondre aux demandes de la MRAe et de parfaire la démonstration de cette compatibilité, le PETR envisage de compléter le projet de SCoT arrêté comme suit :

- La mise à jour de la cartographie des trames vertes et bleues, en indiquant un corridor écologique à l'Ouest du territoire, sur le linéaire indiqué, étant déjà entièrement identifié en tant que réservoir de biodiversité et pour lequel, le SCoT est plus restrictif ;
- La mise à jour de la carte afin de faire apparaître les trames bleues qui concernent les ruisseaux vosgiens, ces trames bleues, déjà situées en réservoirs de biodiversité (bénéficiant déjà d'une protection dans le projet de SCoT arrêté), seront identifiées dans la carte de la Trame Verte et Bleue du SCoT ;
- L'identification des zones humides remarquables, présentes à l'extrême Ouest du territoire situées, en majorité, dans des corridors de trame bleue, déjà protégés dans le DOO du projet de SCoT arrêté ;
- Le renforcement de la prise en compte des objectifs du PGRI notamment en précisant leur finalité de prévenir le risque d'inondation par ruissellement ou par coulées d'eaux boueuses ;
- Le mode de représentation de la carte de la trame verte et bleue (meilleure échelle), pour en améliorer la lisibilité ;
- La protection des ZNIEFF 1 est assurée par le SCoT notamment au travers de l'objectif 11, visant la protection des réservoirs de biodiversité, dont elles sont constitutives.

Présenter le bilan à 6 ans du précédent SCoT de la région de Saverne et d'en tirer les conséquences pour définir le nouveau PAS du SCoT

En amont de la révision du SCoT et de l'élargissement du périmètre du SCoT du Pays de Saverne, le PETR du Pays de Saverne Plaine et Plateau a réalisé un bilan à 6 ans de l'application du précédent SCoT, ayant été transmis à la MRAe en 2018, par l'intermédiaire de leur plateforme internet.

Réalisé en 2017 (et disponible à [ce lien](#)¹ et joint au présent mémoire en réponse), ce bilan précède la révision générale du SCoT. Lors du comité Syndical du 15 décembre 2017 ([délibération disponible à ce lien](#)²), les élus ont :

- Pour commencer : pris connaissance du bilan-évaluation du SCoT de la Région de Saverne ;
- Dans un deuxième temps : identifié les objectifs d'une révision générale, dans le cadre de l'extension du périmètre ;
- Finalement : voté la révision générale du SCoT en poursuivant comme objectif premier de « tenir compte des conclusions de l'analyse des résultats d'application à 6 ans du schéma en vigueur, notamment quant aux objectifs de production de logements et de consommation foncière ».

Pour rappel : Le projet de SCOT s'inscrit dans un périmètre renouvelé, en perdant une communauté de communes (ancienne communauté de communes des Côteaux de la Mossig) et en gagnant trois nouvelles

¹ Lien du bilan de SCoT : <https://monintranet.paysdesaverne.fr/grimpel-files/eyJ0eXAjOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJmaWxlIjoiVE9EUVVucGRmliwjZXhwIjoxNzAyMzc0MTkzfkQ.wnZkcjVRzblRFHtvF31W523qVmQaaqVpd6DwiXBj6zQ>

² Lien de la délibération : <https://www.dropbox.com/s/gkc776zjkpkh63/CS2017-37.pdf?dl=0>

(ancienne communauté de communes du Pays de Sarre-Union, ancienne communauté de communes d'Alsace Bossue, ancienne communauté de communes du Pays de la Petite Pierre).

Étudier l'opportunité d'élaborer un SCOT-AEC

Le PETR exerce la compétence élaboration du PCAET et à ce titre c'est un groupement d'études commun au SCOT et au PCAET qui a été retenu en 2018, et donc précédemment à l'ordonnance de modernisation du SCOT de juin 2010 qui a prévu cette possibilité d'élaborer un SCOT valant PCAET, pour assurer une complémentarité et une totale cohérence entre les deux démarches. Le SCOT reprend donc les objectifs du PCAET de manière transversale et plus précise notamment dans les objectifs 9, 10, 11 et 12. Inversement le PCAET à travers son plan d'actions constituera un outil et un levier de mise en œuvre des objectifs et orientations du SCOT. La MRAE sera par ailleurs prochainement destinataire du projet de PCAET arrêté.

Revoir l'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement sans en minimiser les impacts négatifs et en déclinant la séquence « Éviter, Réduire, Compenser »

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, une analyse du PAS et du DOO a été menée au regard des enjeux environnementaux de façon itérative selon la démarche ERC attendue par la MRAE.

Analyse du PAS :

- Les incidences sur l'environnement de chacun des axes et objectifs du PAS ont été analysées en fonction de chacune des thématiques environnementales.
- Pour certaines thématiques environnementales, des points de vigilance ont été identifiés, afin de proposer une meilleure prise en compte de la thématique, soit dans le PAS, soit ultérieurement via une traduction dans le DOO.

Analyse du DOO :

- Une analyse croisée des orientations du DOO a été réalisée au regard de chacune des thématiques environnementales.
- Les incidences potentielles du projet de SCoT ont été identifiées et des mesures ont été proposées afin d'éviter ou réduire ces incidences. Dans le cadre de la démarche itérative de l'élaboration du SCoT, les mesures d'évitement et de réduction ont été intégrées en amont dans le DOO.
- De plus, quelques mesures complémentaires ont été proposées dans l'évaluation environnementale afin d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans le SCoT.

La présentation de la prise en compte de la démarche ERC pourra être renforcée en exposant la méthode suivie pour l'évaluation environnementale des scénarios. Dans ce cadre, une comparaison du scénario final pourra être réalisée par rapport au scénario de référence présenté dans l'état initial de l'environnement.

Revoir à la baisse l'estimation du besoin en logements par des objectifs plus ambitieux de densification et de mobilisation des logements vacants et réduire, en conséquence, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui en découle

Dans son avis, la MRAe indique au PETR la nécessité de revoir à la baisse son estimation du besoin en logements (notamment au travers d'une densification plus ambitieuse et la mobilisation de logements vacants), afin de réduire les besoins fonciers associés. Pour y répondre, le PETR rappelle que :

- le territoire n'est pas en déprise démographique depuis 2008, sa population en 2013 (88 347 habitants) étant supérieure à celle de 2008 (88 056 habitants). Si la diminution de population est réelle sur la période 2013-2019, on constate que la baisse moyenne annuelle est plus importante entre 2013 et 2015 qu'entre 2015 et 2019. Cette tendance va dans le sens des ambitions du SCOT.
- Selon la Commission Européenne, le phénomène de déprise doit être entendu comme une diminution de population au cours d'une période couvrant au moins une génération afin de d'apprécier ce qui relève de transformations structurelles des populations et non d'éléments conjoncturels voire, de biais liés à la méthodologie même du recensement de la population en France et au degré de précision des résultats. La DREAL Grand Est et l'INSEE ont ainsi retenu la période 1968-2015 pour analyser les dynamiques de déprise à l'œuvre dans le Grand-Est. Cette analyse montre que les territoires en déprise ont perdu en moyenne 13 % de leur population entre 1968 et 2015, soit 2 points de moins qu'en France de province. Les deux départements alsaciens sont peu touchés : moins de 2 % de leur population habite les territoires en déprise, qui représentent moins de 8 % de la superficie. Avec une croissance de population de 11.9% entre 1968 et 2015, croissance continue de 1968 à 2013, la « déprise démographique » du Pays de Saverne, Plaine et Plateau est très relative.

Au sein de ce même avis, la MRAe reconnaît qu'en matière de consommation d'espace, le SCoT prend en compte les objectifs fixés par le SRADDET de la Région Grand Est : « *Ainsi, le SCoT est compatible avec la règle n°16 du SRADDET qui vise la réduction de 50 % de la consommation d'ENAF pour les dix prochaines années. En proposant de réduire de 51 % la consommation d'ENAF pour la période 2031-2041, le SCoT s'inscrit dans la trajectoire du SRADDET mais sans pour autant viser le zéro artificialisation* ».

Il est rappelé ici que :

- le DOO vise à plusieurs reprises l'objectif de Zéro Artificialisation Nette : au sein des objectifs 5 et 9 en particulier ;
- les objectifs de production résidentielle répondent à des besoins qui visent à une réduction du rythme de croissance des logements vacants, à ce titre leur mise en œuvre participe à la meilleure optimisation du parc de logements existants et la réduction des besoins en foncier ;
- les objectifs de densification conduisent à une élévation de la densification bâtie existante, sont supérieurs à ceux fixés par le SCoT en vigueur, et permettent d'atteindre l'objectif de réduction de l'artificialisation en vue de l'atteinte de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050.

Le PETR du Pays de Saverne Plaine et Plateau envisage :

- de préciser dans l'objectif 4.1 p.41 du DOO, la notion de « besoins liés à l'évolution du parc », en précisant que les objectifs du DOO intègrent des objectifs de reconquête des logements vacants ; il pourra être proposé au comité syndical de fixer un objectif chiffré de logements vacants à atteindre à l'horizon des 20 ans de projection de la programmation du SCoT ;
- de rappeler que les surfaces dédiées au développement résidentiel prévues par le SCoT intègrent l'ensemble des besoins liés à l'accueil de population : réalisation des voiries et espaces publics, équipements de proximité (petite enfance, accueil associatif, équipements sportifs, etc.).

Concernant les données utilisées pour les projections démographiques, le diagnostic territorial a été réalisé avec les données INSEE 2015, les projections démographiques du DOO à partir des données 2017 comme le montrent les justifications. Une première analyse démontre que les données plus récentes ne remettent pas en cause les objectifs du DOO mais les confirment, voire sont plus favorables.

Justifier les objectifs chiffrés de développement économique et réduire, au besoin, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui en découle

Concernant les objectifs chiffrés de développement économique, la MRAe formule, dans son avis, la nécessité de justifier les objectifs chiffrés de développement économique retenus.

Le PETR rappelle que ces objectifs sont issus d'hypothèses qui sont explicitées dans les annexes du SCoT et notamment dans les justifications de la consommation d'espace. Celles-ci s'appuient sur les tendances passées et les ambitions données à l'échelle national de réindustrialisation de la France. De plus :

- L'autorité environnementale fait état d'un taux d'emploi « en déclin » avec -0,23% entre 2013 et 2019. Outre le fait que conclure au déclin économique avec une telle variation sur une si courte période est pour le moins hâtif, ce chiffre est manifestement erroné. Selon l'INSEE, le taux d'emploi sur le Pays de Saverne, Plaine et Plateau était de 67.7% en 2013, il était en progression à 68.4% en 2019.
- Entre 2008 et 2019, le nombre d'emplois proposés sur le territoire a baissé (-0.7%) mais presque 6 fois moins qu'en moyenne régionale (-4.1%). L'industrie résiste mieux sur le Pays de Saverne, Plaine et Plateau qu'en moyenne régionale (-13.3% contre -19.6%). Le secteur industriel représentait encore 24.2% de nos emplois en 2019, contre 15.6% au niveau régional et 12% au niveau national.
- Le territoire profite également de la reprise post-COVID et, selon les dernières analyses de l'OREF Grand-Est, l'emploi salarié du territoire a augmenté de + 0,4 % entre 2017 et 2021 et de + 2,7 % entre 2020 et 2021 (en moyenne annuelle).

Ainsi, l'évaluation des emplois à 2041 s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Maintien des tendances passées concernant les paramètres socio-démographiques (taux de la population en âge de travailler et taux d'activité) ;
- Maintien de la tendance économique connue sur le territoire relatif au chômage (taux de chômage) ;
- Renforcement de la concentration d'emplois locale, en cohérence avec les ambitions de la stratégie économique

Il est d'ailleurs à relever que la CDPENAF, pour sa part, « a relevé favorablement l'effort du SCoT en matière de justification des besoins de foncier à destination économique (en justifiant de l'accueil de 2 150 nouveaux emplois) et note de manière positive que le SCoT priorise le développement en densification ou par extension en continuité directe des zones d'activités existantes (à hauteur de 113 ha), sans prévoir de nouvelle zone d'activités, hormis 9 ha de zones artisanales de proximité. ».

La MRAE recommande également de « *présenter un bilan détaillé des zones d'activités économiques et de leur vacance ainsi que leur potentiel de densification et de mettre en cohérence les chiffres du dossier.* ». Il est à noter que les données figurant au dossier sont le fruit d'un travail préalable à celui-ci, été réalisé dans le cadre de l'élaboration du projet de SCoT, ayant permis d'approximer des espaces « en densification » dans les zones d'activités économiques existantes sur le territoire.

En complément de ce travail réalisé en chambre en partenariat avec les 3 intercommunalités du territoire, les intercommunalités sont en cours de réalisation des inventaires exhaustifs des zones d'activités économiques, désormais rendus obligatoires par la loi Climat Résilience.

Concernant la demande tendant à ce que le DOO soit plus prescriptif

À plusieurs reprises, la MRAe recommande au SCoT d'être plus prescriptif afin que les PLU intègrent ces prescriptions ou ces règles de manière plus précise : « prévoir des mesures plus strictes », « elle recommande au SCoT d'être prescriptif ».

Il est fréquent que les personnes consultées sur les SCoT formulent de telles demandes.

Il convient néanmoins de les apprécier en prenant en compte le cadre réglementaire fixé par le code de l'urbanisme en matière de SCoT.

En effet, si le code impose, sur certaines questions particulières, que le SCoT soit très précis et donc prescriptif, au cas général, il est de son essence même de formuler des « orientations et des objectifs ». C'est au demeurant l'objet du DOO : document d'orientations et d'objectifs.

Cette approche est précisée de manière récurrente par le Conseil d'État :

« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci [...] doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs » (Conseil d'État 12 décembre 2012, Req. n° 353.496)

Il serait ainsi dangereux de méconnaître la portée de ces dispositions sauf à entacher le SCoT d'irrégularité.

Respectant ces principes, le PETR du Pays de Saverne Plaine et Plateau n'envisage pas d'apporter, outre les précisions contenues dans le présent document et dans le mémoire de synthèse des avis PPA, des modifications venant rendre le SCoT plus prescriptif, afin de respecter les 5 principes clés gouvernant l'élaboration du SCoT : subsidiarité, proportionnalité, libre administration, cohérence et compatibilité.

Concernant la prise en compte des éléments de **l'artificialisation des espaces pour la période 2031-2041**, il est rappelé que le SCoT s'inscrit dans la perspective de l'objectif Zéro Artificialisation Nette issu de la loi Climat et Résilience et conforme avec le cadre législatif et réglementaire en vigueur. L'évolution du SCoT pourra être envisagée lorsque ce cadre aura évolué et le nécessitera.

Pour renforcer la lisibilité de **l'articulation avec les SCOT limitrophes**, le PETR envisage de compléter le dossier par une présentation des logiques de continuité : milieux naturels, continuités écologiques, paysages, etc.

Le territoire n'est pas concerné par l'application des **objectifs de production de logements aidés** fixés par la loi SRU.