

PREFET DU BAS-RHIN

Strasbourg, le

13 MAI 2015

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE SCOT DE L'ALSACE DU NORD**

A - Synthèse générale de l'avis :

S'agissant de la **qualité du rapport environnemental**, les analyses de l'état initial et des incidences du projet de Schéma de cohérence territoriale de la l'Alsace du nord (SCOTAN) sur l'environnement sont de bonne qualité, et elles permettent de bien révéler les enjeux environnementaux pour ce territoire. Le rapport de présentation offre ainsi une bonne synthèse des politiques sectorielles d'aménagement et de protection de l'environnement, s'agissant notamment de la transition énergétique, de la préservation des continuités écologiques, ou de la protection de la ressource en eau.

La prise en compte de l'environnement dans le projet de SCOTAN est généralement satisfaisante, l'Autorité environnementale émet toutefois plusieurs recommandations, lorsque les mesures du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) apparaissent trop ouvertes, et susceptibles d'être imparfaitement traduites dans les projets de Plans locaux d'urbanisme qui seront élaborés à la suite de l'approbation du SCOTAN.

En ce qui concerne la maîtrise de la consommation foncière, qui constitue un enjeu important tant pour ce territoire que pour la région Alsace, le projet de SCOTAN préconise une stratégie pertinente de renforcement de l'armature urbaine pour favoriser un meilleur usage du foncier, grâce à des objectifs de densité minimale. Cependant, le projet de SCOTAN n'apporte pas véritablement de dispositions pour favoriser une répartition équilibrée de la production de logements entre la réalisation d'extensions urbaines et la densification des enveloppes urbaines existantes.

En la matière, l'Autorité environnementale recommande également que le dispositif prévu pour le suivi de la mise en œuvre du projet de SCOTAN puisse servir à bien vérifier que la réalité observée est conforme aux scénarios prévus par le projet de SCOTAN, tant en ce qui concerne la production de nouveaux logements, que la localisation des extensions urbaines en cohérence avec l'armature urbaine préconisée.

B – Présentation détaillée de l'avis

1.Éléments de contexte du schéma de cohérence territoriale

Le périmètre du projet de schéma de cohérence territoriale de l'Alsace du nord (SCOTAN) regroupe 90 communes, pour une population totale qui s'élevait à 152 962 habitants en 2010. Il existe 7 Communautés de commune sur le territoire, la plus importante étant la Communauté de communes de Haguenau, avec 14 communes, ainsi qu'une population de 48 470 habitants en 2010.

Le comité syndical du syndicat mixte du SCOTAN a arrêté son projet, le 29 janvier 2015 ; il est l'autorité compétente pour l'approuver. Le Préfet du Bas-Rhin est l'autorité environnementale compétente pour émettre l'avis sur l'évaluation environnementale de ce projet de SCOTAN. À ce titre, le dossier de demande d'avis sur le rapport environnemental a été reçu complet en préfecture du Bas-Rhin le 16 février 2015.

En application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, le projet de SCOT doit faire l'objet à la fois d'une évaluation des incidences Natura 2000 et d'une évaluation environnementale. **Le présent avis s'applique uniquement à l'évaluation environnementale.** Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental inclus dans le rapport de présentation du projet de SCOT et sur la prise en compte de l'environnement dans ce projet.

L'agence régionale de santé (ARS) a été consultée pour l'élaboration du présent avis.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1 Articulation du plan avec les documents d'urbanisme et autres plans et documents de planification

Le chapitre 2 du rapport de présentation décrit l'articulation entre le projet de SCOTAN et les documents de planification avec lesquels il doit être compatible. Il s'agit notamment du schéma directeur d'aménagement et de gestion (SDAGE) du district du Rhin, et du SAGE Ill-Nappe-Rhin. Le rapport de présentation décrit également les orientations qui doivent être prises en compte par le SCOTAN en ce qui concerne : le schéma régional Climat Air Énergie (SRCAE) d'Alsace, le Plan Climat Énergie Territorial du Bas-Rhin, et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Les principales orientations des schémas de cohérence territoriale voisins sont rappelées de manière synthétique. En outre, le rapport de présentation rappelle les principales dispositions de la charte du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord, et le rapport explique comment les mesures du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) en assurent l'application par le SCOTAN.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, caractère complet des informations, évolution prévisible et enjeux

Tous les domaines environnementaux sont abordés et une synthèse du diagnostic territorial est effectuée. Elle se conclut par la formulation hiérarchisée des enjeux environnementaux du territoire. Chacune des thématiques abordées dans l'état initial fait l'objet d'une présentation générale, qui rappelle de façon complète les problématiques sous-jacentes.

Les principaux enjeux identifiés dans le rapport sont les suivants :

- maîtriser la consommation foncière, et la pression de l'urbanisation sur les espaces agricoles et naturels ;
- assurer la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, en particulier des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques ;
- préserver les paysages et le cadre de vie ;
- améliorer la qualité de l'air et limiter l'exposition des populations aux nuisances du trafic routier, notamment dans l'agglomération haguénovienne ;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques ;
- préserver la qualité des eaux, et assurer en particulier la protection des abords des milieux humides et aquatiques et le traitement des eaux usées.

Cet inventaire des enjeux n'appelle pas d'objections particulières, il présente une vision exhaustive des problématiques environnementales propres au territoire. Il aurait cependant été utile de rappeler que les mesures apportées pour répondre à un enjeu spécifique peuvent parfois être contradictoires avec un autre enjeu : ainsi, la réduction du trafic sur le réseau urbain au sein d'une agglomération peut conduire à la réalisation d'infrastructures de contournement routier présentant des incidences préjudiciables en ce qui concerne l'enjeu de préservation des milieux naturels.

En ce qui concerne les principaux enjeux environnementaux :

Le territoire du SCOTAN, du fait de sa taille, abrite une diversité importante de milieux naturels. Une grande partie de ces habitats naturels font l'objet d'une protection spécifique ou sont classés dans des inventaires écologiques : site Natura 2000 de la forêt de Haguenau, site Natura 2000 de la basse vallée de la Lauter, secteurs de vergers à l'ouest du territoire, identifiés en tant que ZNIEFF de type 2. Une partie significative du territoire est comprise au sein du Parc Naturel Régional des Vosges du Nord. L'état initial identifie 15 espèces prioritaires, pour lesquelles le territoire a une responsabilité particulière de préservation. En ce qui concerne les trames vertes et bleues, l'état initial reprend sur une cartographie synthétique les éléments du schéma régional de cohérence écologique, récemment approuvé.

Outre les éléments descriptifs permettant une connaissance générale des milieux naturels du territoire, l'état initial décrit plus spécifiquement les zones vulnérables susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan. Il s'agit notamment du secteur autour de l'agglomération de Haguenau-Bischwiller, du ban communal de Wissembourg, et de la vallée du Falkensteinerbach (villes de Niederbronn-les-Bains et Reichhoffen). Ces secteurs présentent en effet des enjeux prégnants du fait de la proximité de milieux naturels remarquables.

L'état initial offre une bonne image de l'environnement pour l'ensemble du territoire, à partir d'une bibliographie très complète. Cependant, pour quelques points spécifiques, il aurait été souhaitable d'apporter des compléments : ainsi, en ce qui concerne le thème des continuités écologiques, notamment, l'état initial se limite à reprendre les éléments du schéma régional de cohérence écologique et de la trame verte et bleue régionale, en y ajoutant des observations littérales sur les menaces portant sur le bon fonctionnement du réseau écologique, sans identifier sur la cartographie de la trame verte et bleue du SCOTAN les points de conflit existants avec l'urbanisation ou les éléments de fragmentation du réseau.

La consommation d'espace fait l'objet d'une analyse de l'état initial proportionnée à l'enjeu : le rapport relève que sur la période 2002-2012, 280 ha de foncier ont été consommés par des extensions urbaines, dont les deux tiers en vue du développement de l'habitat résidentiel, avec 190 ha d'extensions urbaines à vocation d'habitat. Sur cette même période, les petites communes représentent la moitié des extensions urbaines pour le logement. 60 % de la production des nouveaux logements sur la période a été réalisée hors extension, au sein des enveloppes urbaines. Dans le même temps, la population s'est accrue d'environ 850 habitants par an. L'état initial indique que pour les années 2008 à 2011, la majeure partie de la progression de l'urbanisation s'est faite au détriment des prairies permanentes.

Les informations relatives à la qualité des eaux sont bien précisées. Le rapport fait apparaître que certaines stations d'épuration se rapprochent de la capacité maximale de traitement des eaux usées, ce qui implique une contrainte pour le développement de l'urbanisation.

2.3 Analyse des incidences notables prévisibles

Les principales incidences négatives potentielles du projet de SCOT sur l'environnement sont :

- la consommation d'espaces naturels ou agricoles ;
- le risque de banalisation du paysage du territoire ;
- les incidences sur la ressource en eau, liées aux incidences sur les zones humides, à l'imperméabilisation des sols du fait de l'urbanisation et des aménagements de réseaux de desserte, ainsi qu'à la pression accrue sur les systèmes d'épuration ou d'assainissement ;
- la dégradation des réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques, suite au développement de l'urbanisation.

En ce qui concerne la consommation foncière, le SCOT prévoit sur la période d'application une enveloppe maximale de 295 ha pour le développement des extensions urbaines à vocation d'habitat. Pour les zones d'activités économiques, il est prévu à l'échelle du territoire une possibilité d'extension jusqu'à 70 ha par période de 6 ans, soit un total de 210 ha pour la durée d'application du SCOT.

La mise en œuvre du SCOTAN sera susceptible de présenter des incidences positives sur l'environnement, en concourant à la maîtrise du trafic routier et les nuisances qui y sont liées. Les orientations visent à favoriser

l'urbanisation dans les agglomérations desservies par les réseaux de transports collectifs, et en incitant à une densité de population accrue à proximité des gares.

2.4 Exposé des choix retenus

Les choix opérés par le syndicat mixte du SCOT sont exposés au regard des grandes orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et du document d'orientation et d'objectifs (DOO). La motivation des choix est mise en perspective avec les objectifs de protection de l'environnement tels que l'équilibre entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels prescrit par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Les grandes orientations du SCOT considèrent plusieurs scénarii alternatifs, avec dans un cas le choix d'une urbanisation diffuse avec des extensions urbaines limitées réparties sur l'ensemble des communes, et, selon une option inverse, un choix d'une urbanisation très concentrée sur les principales agglomérations.

Le rapport explique que le premier parti d'aménagement comporterait un risque de banalisation du paysage, mais il pourrait cependant être plus favorable à la protection des milieux naturels : un développement urbain concentré sur les principales agglomérations accroîtrait à moyen terme la pression sur les zones naturelles sensibles environnantes – en effet, les agglomérations de Wissembourg et de Haguenau-Bischwiller sont voisines de sites d'une grande richesse environnementale.

En conséquence, le SCOTAN propose une synthèse de ces deux options contraires d'aménagement, en privilégiant un scénario appuyé sur une armature urbaine hiérarchisée et polarisée, avec un développement de l'urbanisation d'intensité variable, suivant le rang défini par le SCOT pour chacune des communes du territoire.

Ainsi, deux pôles majeurs que sont Wissembourg et l'ensemble Haguenau-Bischwiller seront appelés à porter une part importante du développement urbain, tandis que le SCOT définit des villes-relais et des pôles d'équilibre, qui seront le support d'une partie du développement résidentiel et économique prévu à l'échelle du territoire. Pour les autres communes, définies comme « village » par le SCOT, le développement admissible doit correspondre aux besoins minimaux tant pour la population résidentielle que pour les zones d'activités économiques.

Pour satisfaire aux hypothèses de croissance de la population (14 550 habitants supplémentaires entre 2010 et 2030 selon un scénario poursuivant les tendances passées), le SCOTAN prévoit un objectif de création de 900 logements neufs par an. Le rapport de présentation note que le rythme passé de la réalisation de logements neufs s'est tassé à compter de 2008, en raison de la conjoncture économique, sans connaître de véritable reprise depuis lors : le SCOTAN privilégie cependant comme hypothèse une reprise du rythme de construction observée avant cette échéance.

2.5 Mesures correctrices et dispositif de suivi

Des mesures d'évitement ou de réductions des impacts du projet de SCOTAN sont exhaustivement expliquées pour chacune des incidences négatives identifiées. Parmi les principales mesures de réduction des impacts, on note ainsi, en regard des enjeux majeurs identifiés :

- l'accroissement de la densité urbaine dans les opérations d'urbanisation en vue d'un meilleur usage du foncier (45 logements à l'hectare pour Haguenau et Bischwiller, 20 à 30 logements à l'hectare pour les villes-relais et pôles d'équilibre, 17 logements à l'hectare pour les villages) ;
- le renforcement de l'armature urbaine pour limiter les déplacements automobiles, de façon à optimiser l'usage des réseaux de transport collectif qui les desservent, ainsi qu'à rapprocher les populations des bassins d'emploi ;
- le maintien des éléments paysagers traditionnels, des coupures paysagères entre les noyaux urbains, l'attention paysagère portée aux entrées de ville, et la préservation des points de vue sur les crêtes dans les paysages collinaires, pour éviter la banalisation du paysage du territoire ;
- la limitation des surfaces imperméabilisées dans les opérations d'extension, afin d'éviter les perturbations des réseaux d'assainissement et les incidences sur la qualité des eaux.

Le rapport définit les critères et les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du projet de SCOT. Les indicateurs choisis sont compréhensibles et facilement utilisables. Il s'agit, pour la plupart, d'indicateurs mesurant l'état de l'environnement, ou la progression de l'urbanisation, de façon à identifier les évolutions qui mériteraient d'être infléchies.

2.6 Résumé non technique et descriptif de la méthode d'évaluation

Le résumé non technique restitue fidèlement le contenu de l'étude d'impact. La méthode employée pour mener l'évaluation environnementale est également présentée, le rapport de présentation expliquant comment le SCOTAN a pu évoluer selon les apports de l'évaluation environnementale. Il est également rappelé les limites propres à l'exercice de l'évaluation environnementale, en ce qui concerne un document du niveau d'un SCOT.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration du SCOT

Au regard des principaux enjeux environnementaux identifiés ci-dessus, l'analyse de l'Autorité Environnementale met en évidence les points suivants.

3.1 Maîtriser la consommation foncière

Les objectifs globaux fixés par le projet de SCOTAN en matière de consommation foncière répondent à un principe de modération, puisque il est prévu, pour la période 2016 à 2033, un objectif d'extension de l'enveloppe urbaine fixé à une limite maximale de 295 ha pour l'habitat. Le DOO prescrit des rythmes de consommation foncière suivant des paliers décroissants par période de 6 ans : 115 ha pour 2016-2022, 100 ha pour 2023-2028, 80 ha pour 2028-2033. Ainsi, l'objectif de modération de la consommation n'est réellement mis en œuvre qu'à compter de 2022 : pour les premières années d'application du projet de SCOTAN, la consommation annuelle de foncier pour l'habitat correspond à 19 ha par an en moyenne, soit un volume comparable à celui observé pour la période 2002-2012 (cf 2.2 ci-dessus).

Pour mettre en œuvre l'orientation du projet de SCOTAN visant à appuyer le développement sur une armature urbaine hiérarchisée, le DOO fixe des densités minimales pour les nouvelles extensions urbaines : 45 logements par hectare pour les agglomérations de Haguenau et Bischwiller, 30 logements par hectare pour les autres agglomérations et les villes-relais, 20 logements à l'hectare pour les pôles d'équilibre ; pour le reste des communes, la densité minimale est fixée à 17 logements à l'hectare pour les extensions. Ces valeurs-cibles représentent un effort vers une meilleure utilisation du foncier, si l'on prend en comparaison les densités observées pour les extensions urbaines réalisées sur la période 2002-2012 (cf p. 66 du Rapport de présentation).

Néanmoins, le DOO ne comporte pas de préconisations permettant de s'assurer qu'une part importante de la production de nouveaux logements sera réalisée au sein des enveloppes urbaines existantes. D'une façon générale, le rapport de présentation n'explique pas véritablement comment, en regard de l'objectif de production de 900 nouveaux logements par an, il aboutit aux objectifs de consommation foncière fixés par le DOO, et, inversement, ceux-ci ne seront pas susceptibles d'être réajustés, s'il apparaît que la croissance démographique ou les constructions effectives de logements restent inférieures aux prévisions du projet de SCOTAN. Dans le cas où la tendance atone observée durant les années 2010-2014 devait se poursuivre, avec un volume effectif de nouveaux logements inférieur aux objectifs programmés, les contingents de consommation foncière fixés par le projet de SCOTAN seraient alors surdimensionnés : il existerait dès lors un risque que les extensions urbaines privilégient les niveaux inférieurs de l'armature urbaine, où les contraintes d'aménagement sont moins prégnantes que pour les pôles supérieurs – notamment en regard des densités minimales préconisées. Cette évolution serait alors contraire aux orientations du projet de SCOTAN qui écartent un scénario d'aménagement diffus sur l'ensemble du territoire.

L'Autorité environnementale recommande ainsi de mobiliser le dispositif de suivi prévu par le projet de SCOTAN, de façon à bien vérifier que les réalisations d'extensions urbaines à vocation d'habitat correspondent à l'épure prévue par le projet de SCOTAN, tant en termes de production que de localisation au sein de l'armature urbaine : si la consommation foncière s'inscrivait en déséquilibre avec le scénario

d'aménagement préconisé, les contingents d'extensions urbaines prévus par le projet de SCOTAN devraient alors être révisés de façon à en retrouver la cohérence initiale.

En ce qui concerne la consommation foncière pour les activités économiques, le projet de SCOTAN a fait le choix d'un objectif de fait supérieur au rythme de progression des extensions à vocation économique durant la période 2002-2012. Le projet de SCOTAN prévoit ainsi une possibilité de consommation foncière de 70 ha par période de 6 ans. Le DOO organise néanmoins le développement des activités économiques autour des pôles principaux de l'armature urbaine, en limitant à 1 ha les possibilités d'extension pour les villages.

3.2 Milieux naturels et biodiversité

Préservation des milieux naturels

Les secteurs classés en site « Natura 2000 » ne font l'objet d'aucun aménagement prévu par le SCOTAN. Par ailleurs, le SCOTAN transpose les dispositions pertinentes de la charte du Parc naturel régional des Vosges du Nord dans son document d'objectifs concernant la protection des milieux naturels.

Le SCOTAN entend assurer la préservation des milieux naturels présentant une valeur écologique :

- les massifs forestiers sont préservés de l'urbanisation. En outre, le SCOTAN entend assurer la préservation des lisières forestières, en édictant une règle de recul des zones constructibles de plusieurs dizaines de mètres minima (30m est indiqué par le DOO comme une bonne garantie). Les boisements de plus de 4 ha sont également préservés ;
- le DOO prescrit que « l'unité écologique fonctionnelle » des vergers ou pré-vergers doit être préservée, en privilégiant le maintien des vergers existants. Cette disposition reste cependant d'une portée très générale, et il conviendra en tout état de cause de s'assurer de sa bonne traduction dans les plans locaux d'urbanisme qui seront élaborés à la suite de l'approbation du SCOTAN ;
- les cours d'eau sont préservés de tout aménagement nuisant à leur continuité, tandis que le DOO prescrit un objectif de préservation du cortège végétal le long de leur linéaire ;
- le DOO affirme également que le maintien et le développement des haies, boisements ou arbres isolés sera recherché en milieu agricole ; il s'agit cependant d'une injonction de principe, dont l'application effective ne pourra être vérifiée qu'au niveau des plans locaux d'urbanisme.

À l'exception du territoire du parc naturel des Vosges du Nord, le DOO ne prévoit aucune disposition pour réduire les atteintes aux prairies permanentes qui ne présentent pas de biodiversité remarquable, en dehors des mesures générales de consommation foncière. L'état initial révèle en effet que la progression de l'urbanisation consomme en majorité ce type d'espace.

De façon générale, le rapport de présentation définit la notion qu'il retient de « préservation » des milieux naturels, en expliquant qu'il ne s'agit pas d'une protection de ces espaces au sens de « sanctuarisation » (cf p. 549 du rapport de présentation), mais qu'il entend éviter de porter atteinte au fonctionnement écologique global des milieux. Cette formulation reste ainsi relativement ouverte, et, de ce fait, les orientations du SCOTAN pourraient faire l'objet d'une traduction imparfaite dans les documents d'urbanisme locaux.

Le SCOTAN assure cependant une protection stricte de l'habitat de l'*Armeria elongata* identifiée sur le ban communal de Haguenau : en effet, on recense sur ce secteur 80 % de la population de l'espèce présente sur le territoire national.

Préservation et développement des continuités écologiques

Le projet de SCOTAN assure une prise en compte satisfaisante du schéma régional de cohérence écologique, en cartographiant les continuités régionales qui traversent son territoire, et en identifiant les corridors d'importance nationale, tels que le couloir de milieux thermophiles qui parcourt l'Alsace selon un axe nord-sud sur le piémont des Vosges.

Le SCOTAN identifie des tracés de principe, qui devront être définis localement par les documents d'urbanisme, avec des objectifs de préservation de leurs fonctionnalités écologiques à l'instar des orientations indiquées ci-dessus pour la préservation des milieux naturels.

Il n'est cependant pas véritablement proposé de compléter le réseau du SRCE par des continuités définies à l'échelle du SCOT. À tout le moins, le DOO aurait pu être complété par une orientation appelant les plans locaux d'urbanisme à enrichir le réseau de fonctionnalités écologiques. **L'Autorité environnementale recommande qu'un tel complément soit apporté au projet de SCOTAN.**

Préservation des milieux humides et qualité de la ressource en eau

Le territoire comporte 32 % de zones à dominante humide, de ce fait, leur préservation constitue un enjeu important. Le SCOTAN assure la protection des milieux humides remarquables du point de vue écologique, qui sont préservés de toute construction ou aménagement nouveau entraînant une dégradation de leur fonctionnalité. Le DOO affirme également un objectif de préservation des zones humides comportant des espèces patrimoniales.

Les zones humides ayant essentiellement un rôle hydraulique sont « préservées dans la mesure nécessaire à une gestion équilibrée de la ressource en eau » selon les termes du DOO. Cette formulation apparaît néanmoins plus ouverte que les orientations du SDAGE du district du Rhin qui affirme « qu'il convient de préserver dans toute la mesure du raisonnable ces zones », et que les documents de planification tels que les SCOT ou PLU comprennent les dispositions « destinées à garantir la limitation des impacts négatifs susceptibles d'être générés » sur les zones humides ordinaires par les aménagements ou constructions autorisés par ces documents.

L'Autorité environnementale recommande de faire évoluer la rédaction du DOO dans un sens plus compatible avec le SDAGE.

3.3 Prise en compte des risques

Ce thème est bien traité par le projet de SCOTAN, tant au niveau de l'état initial qui rappelle toute la connaissance des risques à l'état actuel, qu'au niveau des préconisations du DOO. Le projet de SCOTAN tient également compte des risques spécifiques au territoire, notamment les risques miniers liés à l'ancienne activité pétrolière. En ce qui concerne le risque de coulées d'eaux boueuses, qui est un enjeu particulièrement notable pour ce territoire, le rapport de présentation explique que la majeure partie de l'urbanisation récente a été réalisée en dehors des points d'entrée de coulées d'eaux boueuses. Le projet de SCOTAN entend poursuivre ces efforts, en prescrivant dans son DOO que « l'implantation de l'urbanisation et des infrastructures tient compte du risque de coulées d'eaux boueuses et veille à ne pas augmenter le risque pour les personnes et les biens ». Pour répondre à cet objectif, les projets de PLU élaborés suite à l'approbation du SCOTAN devront ainsi effectuer un bilan des surfaces urbanisées exposées au risque de coulées d'eaux boueuses, localiser les points d'entrée dans les communes, et prévoir en conséquence les limites d'urbanisation appropriées.

LE PREFET,

P. LE PRÉFET
Le Secrétaire Général



Christian RIGUET