

# LA « GRENELLISATION » DU SCOTERS UNE MÉTHODE PARTAGÉE POUR ENRICHIR LE SCOT

195

DÉCEMBRE 2015

↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↔ ↠ ↡ ↢ ↣ ↤ ↥ ↦ ↧ ↨ ↩ ↪ ↫ ↬ ↭ ↮ ↯ ↰ ↱ ↲ ↳ ↴ ↵ ↶ ↷ ↸ ↹ ↺ ↻ ↼ ↽ ↾ ↿ ↺ ↻ ↼ ↽ ↾ ↿ PLANIFICATION/ENVIRONNEMENT



Le Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS) a été approuvé le 1<sup>er</sup> juin 2006. Le 12 juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 » est adoptée et franchit un pas en renforçant la place de l'environnement et du développement durable au sein des documents de planification. De nouveaux champs d'intervention (réduction des gaz à effet de serre, préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et leur remise en bon état...) et de nouveaux documents « supérieurs » (SRCE, SRCAE...) touchent le SCoT.

Le SCOTERS, approuvé antérieurement, doit s'adapter aux objectifs nouvellement assignés, notamment au regard de l'environnement. Aussi, un travail de mise à niveau du document a été mis en place, soutenu par un groupe pilote environnement.

La présente note restitue la méthodologie mise en œuvre pour « grenelliser » le SCOTERS. Le travail des élus, les échanges entre techniciens et élus ont permis de réaliser un bilan du document et de faire émerger des ambitions dépassant la simple cohérence réglementaire. L'action du groupe pilote

environnement du SCOTERS a été pensée à plusieurs niveaux : la mise à jour de l'ensemble du document, la gouvernance et la mise en œuvre des orientations qui soutiennent le projet de développement du territoire.

# Les élus au cœur de la démarche de « Grenellisation »

En mai 2012 a été réalisée une analyse des résultats de l'application du SCOTERS. Cette synthèse fait suite à un travail d'identification de ce qui peut être amené à évoluer dans le SCOTERS au regard des lois Grenelle. La période de 2012 à 2016 est exploitée pour préparer et réussir l'évolution du document. Cette réussite repose sur le partage et la concertation des travaux à mener.

## Quelle organisation ?

Au regard de l'ampleur du territoire du SCoT (138 communes, 10 Établissements Publics de Coopération Intercommunale), mobiliser l'ensemble des élus à toutes les étapes de travail est complexe.

Le fonctionnement en groupes pilotes est le mode opératoire choisi par le syndicat mixte du SCOTERS pour les thématiques phares. Dans le cadre de la « Grenellisation » du document, des groupes pilotes thématiques avaient été mis en place pour partager les réflexions sur deux sujets majeurs : le foncier et l'urbanisme commercial. Ce fonctionnement permet ainsi d'associer directement les élus au travail technique et rendre lisible la thématique de l'environnement, au même titre que les problématiques foncières et d'urbanisme commercial.

Chaque communauté de communes a désigné au minimum un représentant. Au total, ce sont 15 élus du SCOTERS qui composent ce groupe, ainsi qu'une quinzaine de représentants des personnes publiques traditionnellement associées à l'élaboration des documents de planification. Tous se sont impliqués dans le bilan du document au regard de la réglementation environnementale et dans des propositions d'évolution du document.

Cette méthode de travail favorise la construction d'un projet partagé sur les questions environnementales.

## REPRÉSENTATION GROUPE PILOTE ENVIRONNEMENT



Source : ADEUS

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement impose aux SCoT une prise en compte plus précise des enjeux environnementaux. Les SCoT adoptés antérieurement à cette loi ont jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour intégrer les nouveautés réglementaires s'imposant à eux (notamment les nouveaux principes listés à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, les nouveaux plans, schémas et programmes listés à l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, etc.). Cela nécessite donc une mise à niveau de ces SCoT au regard de la réglementation environnementale qui leur est postérieure.



Maire de Pfettisheim, Vice-président de l'Eurométropole de Strasbourg, Conseillère municipale de Furdenheim, Directrice du Syndicat Mixte pour le SCOTERS, Chargés d'études Syndicat Mixte et ADEUS

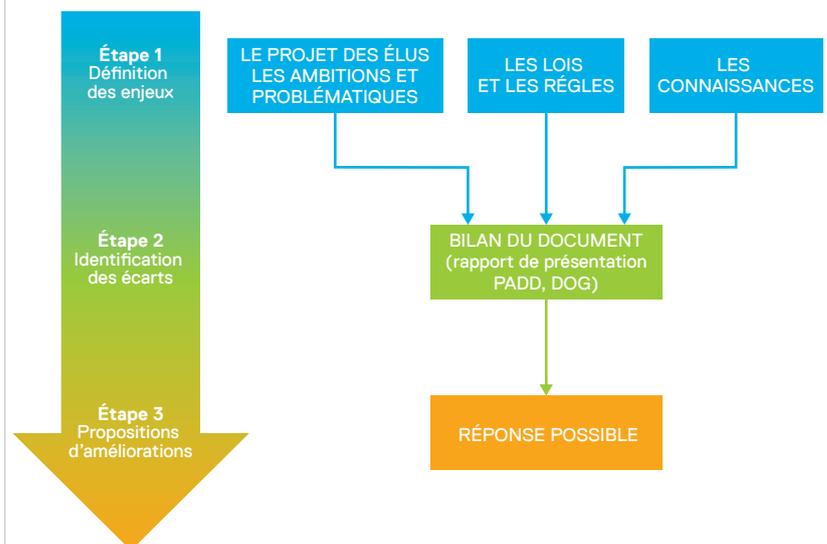


## Le rôle du groupe pilote environnement

Le rôle du groupe pilote environnement est de **conduire la mise à niveau du SCOTERS sur l'environnement**, c'est-à-dire de mener une analyse au regard de la réglementation environnementale issue du Grenelle et des enjeux environnementaux et de proposer les réponses à apporter :

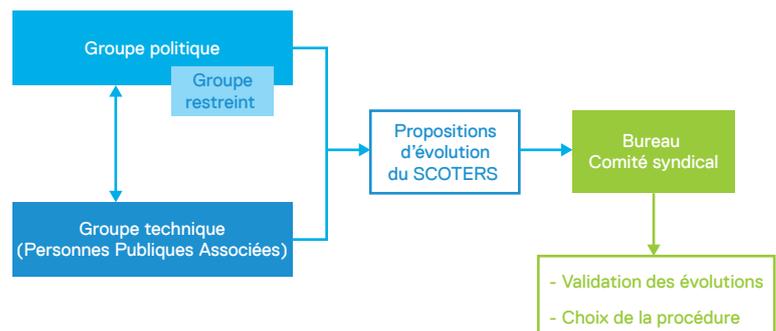
- Dans un premier temps, les élus du groupe pilote environnement valident les **enjeux environnementaux du territoire** à intégrer dans le document. Ces enjeux sont issus des connaissances et réglementations concernant l'ensemble des thématiques environnementales (air, eau, énergie, biodiversité, risques...).
- Puis un bilan **identifie les écarts** du SCOTERS de 2006 par rapport à l'ensemble de ces données (réglementation, nouvelles connaissances environnementales). Cette analyse, assistée par des environmentalistes et des juristes, conduit à mesurer ce qui doit évoluer dans le document par rapport à la réglementation ou par rapport à un nouvel enjeu environnemental.
- Enfin, le groupe pilote est en mesure de **proposer des réponses** que le SCOTERS pourrait intégrer dans le cadre de sa « Grenellisation ». Les élus, en formation restreinte, s'emparent de la question environnementale et sont à l'origine de propositions d'évolution du document. Le groupe a été amené à **restituer à l'ensemble des élus du SCoT** les travaux réalisés au sein du groupe pilote : au Bureau, puis au comité syndical (assemblée plénière). Ils mettent les autres élus en connaissance des enjeux environnementaux majeurs identifiés sur le territoire du SCoT et valident ensemble les propositions de réponse à apporter dans le cadre de l'évolution du document.

## LES ÉTAPES DE RÉFLEXION DU GROUPE PILOTE ENVIRONNEMENT DU SCOTERS



Source : ADEUS

## L'ORGANISATION DU TRAVAIL



Source : Syndicat mixte pour le SCOTERS

# Le chemin à parcourir : mesurer les écarts du SCOTERS de 2006

## Au regard de la réglementation environnementale post-2006

Le SCOTERS est dans l'obligation d'intégrer les nouveautés issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Ces nouveautés concernent deux aspects du SCoT :

**Sur la forme**, en matière de contenu du rapport de présentation, tous les SCoT doivent comporter un rapport environnemental au sens de la directive européenne sur l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement<sup>1</sup>. Ce rapport fait notamment état des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement.

**Sur le fond**, en matière de consommation foncière, de biodiversité, d'énergie et d'eau. Depuis l'adoption du SCOTERS en 2006, la réglementation environnementale a beaucoup évolué :

- par le biais des lois Grenelle : le code de l'urbanisme a intégré de nouvelles exigences environnementales s'appliquant aux SCoT. Par exemple, la maîtrise de l'énergie, la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, et la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques font partie des objectifs énoncés à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme depuis la loi de 2010 ;
- par le biais de plans, schémas et programmes hiérarchiquement supérieurs au SCoT. Depuis 2006, la planification dans le domaine de l'environnement a été foisonnante, au niveau national, régional et local. Par exemple, le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) a été adopté en décembre 2014, postérieurement au SCOTERS. Ce dernier doit le prendre en compte<sup>2</sup>.

## MÉTHODE D'ANALYSE DU SCOTERS AU REGARD DES OBJECTIFS DE PROTECTION ENVIRONNEMENTAUX

Réglementation post-2006	Objectifs de protection à intégrer dans le SCOTERS	Contenu du document SCOTERS actuel			Écarts par rapport à la réglementation
		Rapport de présentation	PADD	DOG	
Loi ou documents supérieurs au SCOTERS apparus après l'approbation du SCOTERS	Contenu de la réglementation ou du document supérieur s'appliquant au SCOTERS	Éléments de diagnostic et de justification présents dans le document en rapport avec l'objectif de protection	Objectif du PADD en lien avec l'objectif de protection	Orientations du DOG en lien avec l'objectif de protection	Conclusion des manques par rapport à l'objectif de protection

Source : ADEUS

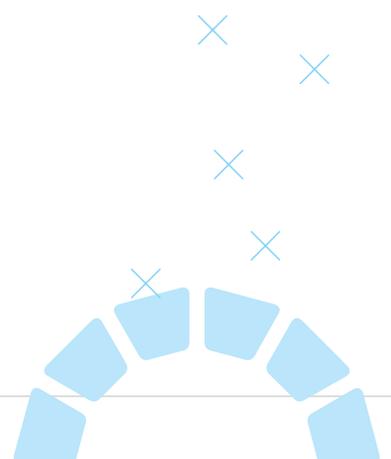
Aussi, la question s'est posée de savoir si le SCoT répondait à tous les champs de compétence, à tous les objectifs de protection dans le domaine de l'environnement qui lui ont été nouvellement assignés. Cela a nécessité une analyse du SCOTERS au regard de la réglementation et de l'ensemble des objectifs de protection qui s'appliquent aux SCoT adoptés postérieurement à 2006. La détermination de ce qui s'applique aux SCoT nécessite de croiser le code de l'environnement avec le code de l'urbanisme.

Cette méthode d'analyse du document a été réalisée pour l'ensemble des thématiques environnementales : biodiversité et milieux naturels, risques, air, climat, énergie, sol...

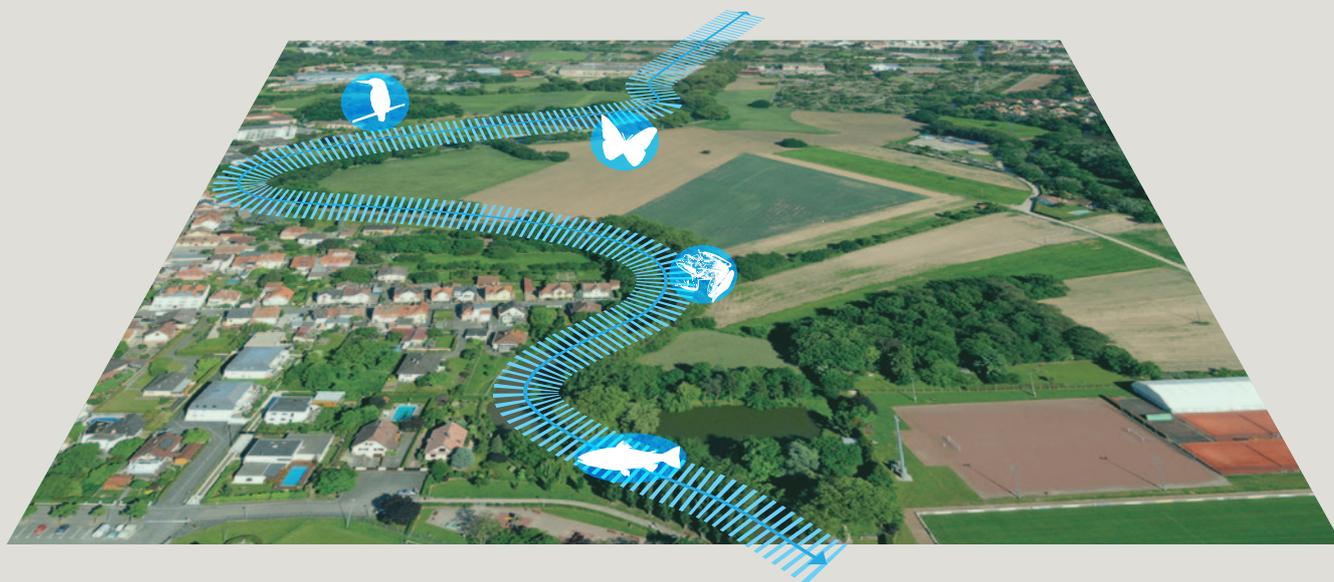
Elle permet de montrer ce qui a changé dans la réglementation et les documents de planification dans le domaine de l'environnement, et comment le SCOTERS de 2006 y répond aujourd'hui.

Grâce à l'analyse réalisée sur l'ensemble des pièces du SCOTERS (Rapport de présentation, PADD, DOG), il apparaît que dans bien des domaines le SCOTERS a anticipé dès 2006 ces nouveaux contenus, et répond ainsi à sa manière aux exigences réglementaires d'aujourd'hui.

1. 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.  
2. Article L.111-1-1 du code de l'urbanisme.



**EXEMPLE : ANALYSE DU SCOTERS AU REGARD DES OBJECTIFS DE PRÉSERVATION ET REMISE EN BON ÉTAT DES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES**



Source : ADEUS

La méthode d'analyse du document mise en place permet d'avoir une vision exhaustive du document. Le cas de la thématique des continuités écologiques est représentatif. Le SCOTERS a anticipé les lois Grenelle en prévoyant dans le DOG des orientations de préservation et remise en bon état des continuités écologiques sur le territoire, auxquelles est associée une cartographie des continuités. Par ailleurs, de nouvelles connaissances issues du SRCE permettent d'évaluer les éventuels besoins d'amélioration d'identification des corridors. Cela a conduit les élus du groupe pilote environnement à conclure à la nécessité de faire évoluer le document de 2006 afin de prendre en compte le SRCE.

Évolutions législatives issues du Grenelle	Objectifs de protection à intégrer dans le SCOTERS	Bilan du document SCOTERS actuel		
		Rapport de présentation	PADD	DOG
Les SCoT déterminent les conditions permettant d'assurer « la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » (Article L.121-1 C. Urbanisme)	<p>Article L.122-1-3 C. Urbanisme : le PADD fixe les objectifs des politiques publiques [...] « de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques »</p> <p>Article L.122-1-5 C. Urbanisme : le DOO [...] précise les modalités « de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologique »</p>	L'État initial de l'Environnement nécessite une mise à niveau par rapport aux connaissances sur le fonctionnement écologique du territoire, notamment issues du SRCE	Le PADD énonce pour objectif la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques	<p>Le DOG assure la préservation et la restauration des continuités écologiques</p> <p>Le DOG identifie les corridors écologiques à préserver et à restaurer : un croisement avec la carte du SRCE pour évaluer les éventuels besoins d'amélioration</p>
Les SCoT « prennent en compte s'il y a lieu les schémas régionaux de cohérence écologique » (Article L.111-1-1 C. Urbanisme)	Traduction du SRCE adopté le 22 décembre 2014 dans le SCOTERS			

Source : ADEUS



### Au regard de la mise en œuvre des orientations du SCOTERS

Au-delà de l'analyse du SCOTERS et au regard de la réglementation environnementale, le travail réalisé au sein du groupe pilote environnement a été l'occasion d'identifier certaines difficultés de compréhension ou d'applicabilité de certaines orientations du SCOTERS.

En effet, si sur certaines thématiques environnementales le document remplit les exigences réglementaires, cela ne préjuge pas de la facilité d'application des orientations sur le territoire et de leur déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux et les projets d'aménagement.

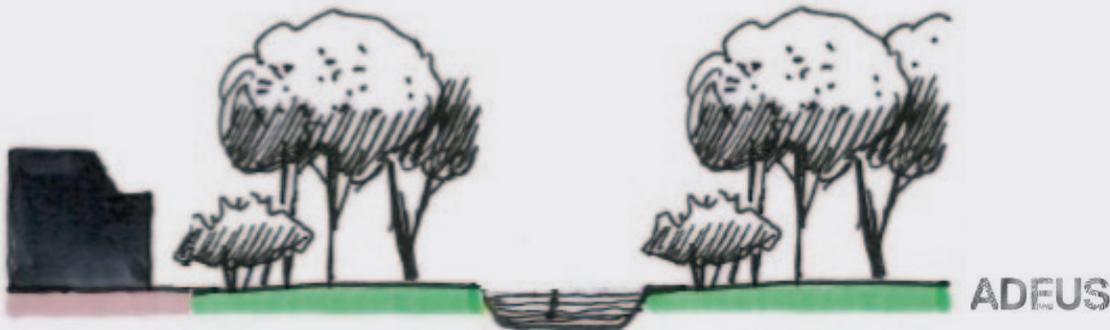
Pour que le SCoT soit efficient, les orientations doivent être suffisamment compréhensibles et claires. Il s'agit d'une condition pour une bonne mise

en œuvre. Dans le cas contraire, des divergences d'interprétation des orientations sont possibles par les communes ou EPCI chargés d'élaborer des plans locaux d'urbanisme ou d'autoriser les opérations, ainsi que par la Commission compatibilité du SCOTERS.

Aussi, en vue d'assurer la mise en œuvre du SCOTERS, le groupe pilote environnement a mis en lumière les orientations environnementales posant des questions d'applicabilité liées aux éléments suivants :

- analyse de la sémantique : l'orientation utilise-t-elle des termes assez précis, clairs ? ;
- définitions des termes : l'orientation justifie-t-elle des termes qui nécessitent une définition ou une localisation cartographique ?
- analyse de l'application concrète sur le terrain de l'orientation : comment l'orientation a-t-elle été appliquée dans sa mise en œuvre ?

#### QUELLE SIGNIFICATION DONNER À L'ORIENTATION DU SCOTERS SUR LES CORRIDORS ÉCOLOGIQUES ?

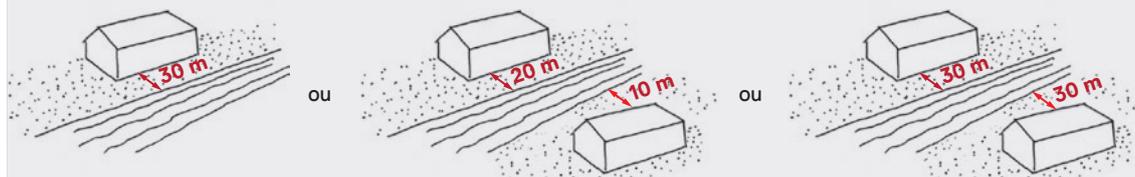


L'exemple des orientations du SCOTERS concernant les corridors écologiques permet d'illustrer les analyses menées.

Le Document d'orientation générale du SCOTERS prévoit dans ses orientations que « *Au sein des corridors écologiques, des continuités doivent être assurées en les préservant de toute urbanisation, dans les conditions suivantes : en milieu agricole, ces continuités naturelles et liaisons vertes doivent avoir un minimum d'environ 30 mètres de largeur, hors largeur de cours d'eau. Cette largeur peut être réduite ponctuellement lors de la traversée d'infrastructures.* »

Au regard de la réglementation environnementale, aucun écart n'est identifié, le SCOTERS prévoyant effectivement la préservation des corridors écologiques. Cependant, cette orientation pose question quant à son applicabilité : que signifie concrètement « 30 mètres de largeur, hors largeur du cours d'eau » ?

#### Plusieurs significations possibles :



ADEUS

Source : ADEUS

# Le chemin à parcourir : proposer des améliorations

L'analyse menée par le groupe pilote environnement a permis de conclure que l'évolution du cadre réglementaire et des connaissances du territoire nécessite de développer le rapport de présentation du SCoT et le DOG.

Une fois le constat posé des écarts réglementaires, ainsi que des défauts d'applicabilité du document, le groupe pilote environnement a ciblé des réponses.

## Identifier la réponse adaptée au territoire

Plusieurs niveaux de réponses sont possibles. Aussi, les élus du groupe pilote environnement ont dû se questionner sur le niveau d'ambition à proposer aux autres élus du SCoT. Les différentes possibilités de réponse sont les suivantes :

- apport des nouvelles connaissances, à travers l'état initial de l'environnement ;
- maintien des orientations existantes ;
- amélioration des orientations pour répondre à la réglementation, pour assurer l'efficacité de l'orientation ou pour correspondre au niveau d'ambition des élus.

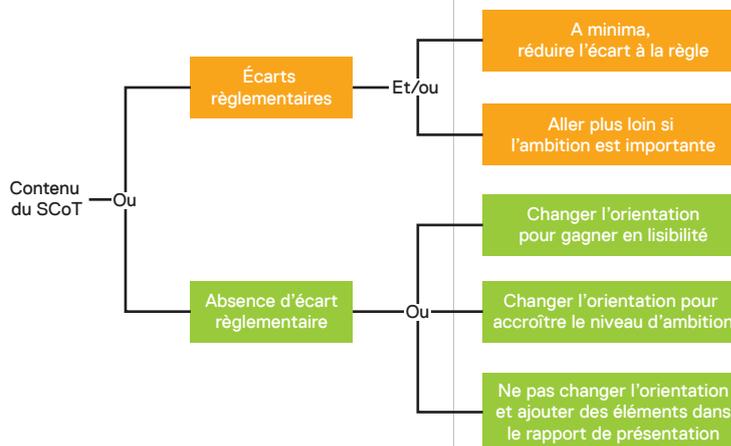
Au-delà, des outils réalisés par le SCOTERS peuvent s'avérer pertinents pour assurer la mise en œuvre des orientations. Pour cela, des fiches de recommandation permettront de mettre en lumière les bonnes pratiques environnementales (par exemple, bonnes pratiques d'aménagement pour assurer leur insertion paysagère). En complément, des fiches de mise en œuvre ayant pour objet d'identifier les outils des PLU et des opérations d'aménagement mobilisables pour préserver un enjeu environnemental (par exemple, les outils du PLU pour la préservation des corridors écologiques) permettront aux élus du SCOTERS et à la Commission compatibilité d'assurer l'efficacité des orientations du SCOTERS sur le territoire.

## Connaître des expériences externes

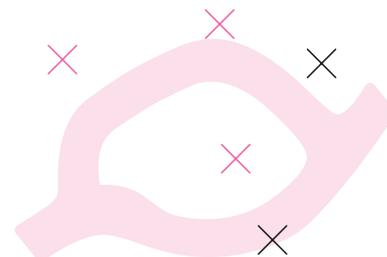
Visualiser différents niveaux de réponses envisageables, et ceux déjà mis en place sur d'autres territoires, permet aux élus du groupe pilote environnement d'identifier leurs attentes quant au niveau de préservation de l'enjeu environnemental qu'ils souhaitent dans le SCOTERS.

En effet, l'écriture des orientations du SCoT peut aller d'une expression très générique, laissant une large marge d'interprétation aux documents d'urbanisme locaux et aux aménagements, à une orientation précise et très prescriptive.

### PLUSIEURS OPTIONS POSSIBLES POUR FAIRE ÉVOLUER LE SCOTERS



Source : ADEUS



# Conclusion et enjeux

La question de la « Grenellisation » n'est pas neutre, car elle peut bousculer la stabilité du document de planification.

Mais au-delà de l'aspect purement juridique, la « Grenellisation » du SCOTERS a été utilisée comme moyen pour analyser le SCoT dans sa globalité du point de vue de l'environnement. Cela a été l'opportunité de réaliser un bilan du document au regard des aspects environnementaux :

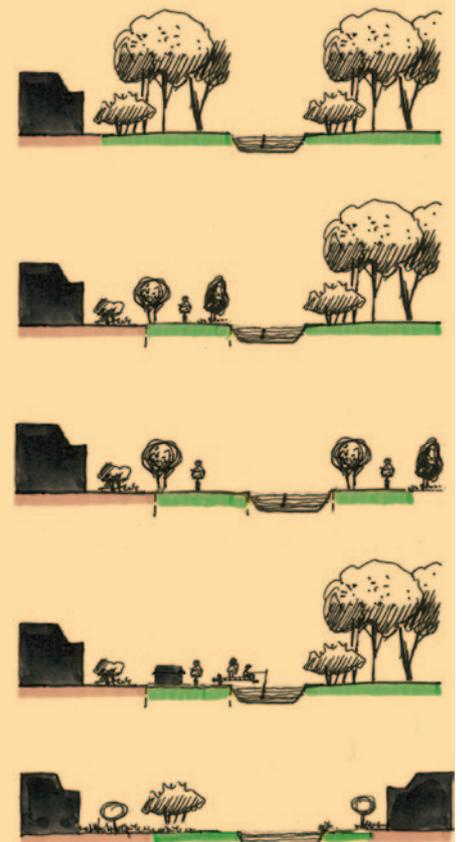
- L'examen du document a été l'occasion de porter une attention à l'efficacité des orientations, c'est-à-dire à leur lisibilité et aux éléments de connaissances associés permettant la compréhension de leur signification et des attentes du SCoT. Via le rapport de présentation, l'augmentation des connaissances issue de la « Grenellisation » pallie en partie les besoins d'explications des orientations. De plus, des besoins d'outils supplémentaires d'accompagnement, permettant de connaître les bonnes pratiques réalisées sur divers territoires pour certaines thématiques environnementales, ont pu être exprimés.
- Parallèlement, cela a conduit à s'assurer de la mise en œuvre des orientations. L'examen de cette mise en œuvre a

porté sur l'application effective des orientations sur le terrain, à travers les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les projets d'aménagement. Le bilan a mis en lumière les besoins de la Commission de compatibilité du SCOTERS pour l'analyse de la compatibilité des PLU et des projets au regard de l'environnement, et les besoins des élus pour connaître les outils de mise en œuvre sur leur territoire. Des fiches d'accompagnement pour la mise en œuvre des orientations peuvent ainsi permettre d'aider la déclinaison des orientations dans les documents locaux et dans les projets.

Finalement, la « Grenellisation » du SCOTERS a été l'occasion de se poser les questions en termes d'efficacité du document et non plus seulement en termes de contenu juridiquement obligatoire.

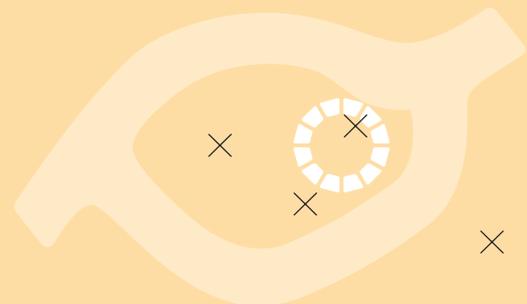
Par ailleurs, la création d'un groupe dédié aux thématiques environnementales a permis aux élus de s'approprier ces thématiques, de partager leurs problématiques locales et d'exprimer leurs ambitions en matière d'environnement pour leur territoire.

## APPLICATION DIFFÉRENCIÉE DE L'ORIENTATION DU DOG SUR LES CONTINUITÉS NATURELLES



Source : ADEUS

ADEUS



L'Agence  
de Développement  
et d'Urbanisme  
de l'Agglomération  
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale**  
Validation : **Yves Gendron, Directeur général adjoint**  
Équipe projet : **Valentine Ruff (chef de projet), Anaïs Gsell-Epailly (responsable de livrable), Marie Geffard, Stéphanie Martin** - PTP 2015 - N° projet : **2.1.2.6**  
Photos : **Anaïs Gsell-Epailly, Jean Isenmann, Valentine Ruff**  
Mise en page : **Jean Isenmann**  
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149  
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS [www.adeus.org](http://www.adeus.org)