

# RAPPORT DE SITE

## SCoT METROPOLE SAVOIE

Jean-François Joye – Université de Savoie

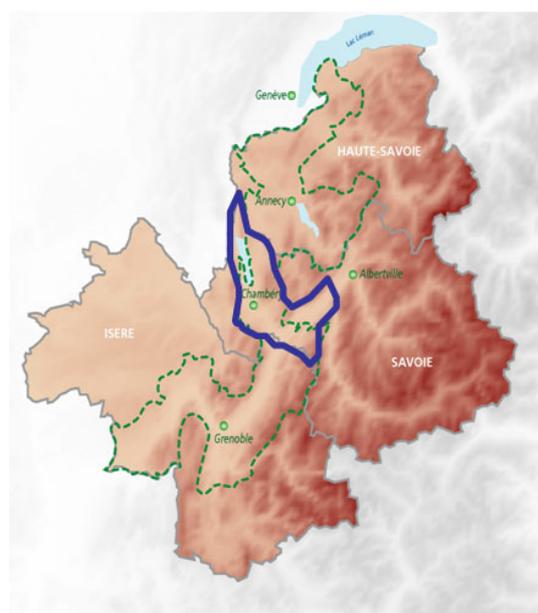


PHOTO: BATAILLON pour l'Inchiesta Métropolis

## Résumé

*Le SCOT de Métropole Savoie recouvre un territoire de 103 communes sans anomalie majeure de périmètre. Il est entièrement structuré par une intercommunalité à fiscalité propre. Le SCOT s'appuie sur les périmètres de 3 anciens SDAU de 1977 qui ont été fusionnés. L'élaboration du schéma est marquée par le souci de la concertation et d'un partenariat élargi (au-delà même des exigences strictes du code de l'urbanisme). Au nombre des partenaires majeurs figure un Etat qui a impulsé le schéma et mis à disposition des moyens humains et financiers, en vue de dépasser les intérêts communaux et notamment la rivalité, datée aujourd'hui, entre les deux principales agglomérations.*

*Le schéma approuvé en juin 2005 privilégie 3 projets :*

- le développement avec la désignation de pôles préférentiels d'urbanisation, une forte volonté de maîtrise de l'étalement urbain par le dimensionnement adéquat des documents d'urbanisme et une politique volontariste en faveur du logement et de la mixité sociaux,*
- les déplacements et les infrastructures avec notamment l'accent mis sur les transports collectifs et la désignation des futurs équipements structurants (liaisons TGV Lyon- Turin, contournement de l'agglomération de Chambéry etc.)*
- le projet pour l'environnement via la gestion des espaces naturels et ruraux ainsi que des risques. Le territoire est d'ailleurs concerné par les lois montagne et littoral.*

*Le point commun et transversal de tous ces thèmes est la préoccupation affichée d'un développement durable ce qui fait que les questions purement économiques liées aux activités mêmes (tourisme, commerce, industrie, agriculture) paraissent en retrait. En réalité, le territoire ne souffrant pas de carence de développement majeure, l'accent est mis sur la maîtrise qualitative de ce développement dans le cadre global de l'établissement humain.*

*La rédaction du SCOT se veut pédagogique pour en faire un document abordable par tous mais le souci permanent de justifier ou d'expliquer provoque quelques hachements de lecture ou la redondance de paragraphes au sein des parties du schéma. En ce sens, le PADD semble être l'élément le moins réussi du SCOT parce qu'il reprend des éléments du rapport de présentation et ébauche déjà les prescriptions. L'on peine parfois à distinguer les options pour l'établissement du SCOT en rapport de présentation, des objectifs et recommandations du PADD puis des prescriptions et recommandations du DOG. En revanche, l'écriture normative au DOG se singularise par l'énoncé de prescriptions globalement claires dont la mise en application est encadrée aussi par le SCOT. La réussite de leur application dépend de leur reprise dans les documents d'urbanisme locaux ce qu'incite fortement le SCOT sur des thèmes stratégiques et directifs (mixité sociale, étalement urbain, espaces à protéger) en précisant aux communes la marche à suivre.*

*En aval, le SCOT affiche le souci de mettre en oeuvre et suivre l'application des orientations (tant sur un plan statistique que par la participation à la rédaction des documents d'urbanisme locaux). En terme de gouvernance, un esprit constructif de coordination anime les acteurs du territoire –cependant plus évident entre les techniciens de l'urbanisme qu'entre les élus- pour faire vivre le schéma et rendre cohérent le développement du territoire. Une Charte de partenariat entre les services de l'Etat (DDE), du Conseil général (Mission développement prospective) et le syndicat du SCOT a été signée fin mars 2007 pour améliorer la mutualisation des moyens sur le territoire. Elle complète un mode informel de concertation actif depuis l'émergence du SCOT.*

## Sommaire

RESUME .....	2
SOMMAIRE .....	3
INTRODUCTION : PRESENTATION DU TERRITOIRE .....	4
<b>I. ELABORATION DU SCHEMA .....</b>	<b>5</b>
1. LA DETERMINATION DU PERIMETRE .....	5
2. PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC CHARGE DU SCHEMA .....	7
3. LA MISE AU POINT DU SCHEMA .....	9
4. L'INTERVENTION DES PERSONNES PUBLIQUES A L'ELABORATION DU SCOT .....	10
<i>a. L'impulsion déterminante de l'Etat</i> .....	10
<i>b. La consultation des communes et EPCI compris dans le périmètre</i> .....	10
<i>c. Les autres partenaires publics, associés ou consultés</i> .....	11
5. LE PUBLIC ET LES ASSOCIATIONS .....	12
<i>a. La concertation préalable (L. 300-2 C. urb.)</i> .....	12
<i>b. L'enquête publique</i> .....	14
<i>c. La communication sur le projet de schéma</i> .....	15
SYNTHESE ET CONCLUSIONS SUR LA PARTIE I. ....	15
<b>II. CONTENU DU SCHEMA .....</b>	<b>16</b>
1. GENERALITES SUR LE CONTENU FORMEL DU DOSSIER .....	16
2. L'ENTREE DU SCOT ET L'INTRODUCTION DU RAPPORT DE PRESENTATION .....	16
3. LE DIAGNOSTIC, LES GRANDES OPTIONS RETENUES ET L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE .....	18
<i>a. Le diagnostic</i> .....	18
<i>b. Analyse de l'état initial de l'environnement</i> .....	19
<i>c. Les grandes options : les choix retenus pour l'établissement du SCOT</i> .....	20
<i>d. Les incidences du projet sur l'environnement</i> .....	21
4. LE PROJET TERRITORIAL .....	23
<i>a. L'expression du projet par le PADD</i> .....	23
<i>b. Un PADD sujet à critiques</i> .....	24
<i>c. Les choix territoriaux au PADD et surtout au DOG</i> .....	26
5. ETUDE DE LA NORME STRATEGIQUE .....	33
<i>a. Les modes d'écriture de la norme dans le DOG</i> .....	33
<i>b. La norme et son cadre légal</i> .....	35
<b>III. LE SCHEMA DANS LE SYSTEME D'ORGANISATION DE L'ESPACE LOCAL .....</b>	<b>40</b>
1. LE SCHEMA ET LES AUTRES INSTRUMENTS D'ORGANISATION DU TERRITOIRE .....	40
2. LE SCHEMA ET SA MISE EN OEUVRE .....	41
<i>a. Le rôle général du syndicat après l'entrée en vigueur du SCOT</i> .....	41
<i>b. La relation du Scot avec les PLU en « aval »</i> .....	42
<i>c. Le rôle de l'Etat</i> .....	43
<i>d. Observations finales sur le fonctionnement institutionnel et la gouvernance du territoire</i> .....	44
SYNTHESE ET CONCLUSION GENERALES .....	45
PRECISIONS SUR LES SOURCES DU RAPPORT .....	47

## **Introduction : présentation du territoire**

### Caractères généraux

En région Rhône-Alpes, l'Espace Métropole Savoie est composé de deux agglomérations principales (Chambéry avec 110.000 habitants et Aix-les-Bains avec 45.000), de quatre petites villes, et de nombreuses communes rurales en vallées ou en moyenne montagne. Il comprend aussi le lac du Bourget, le plus grand lac naturel de France. Il est concerné au titre des lois montagne et littoral. Le territoire d'étude constitue la partie savoyarde et le maillon central du sillon alpin (ruban de villes et vallées de Genève à Valence). Du fait de cette situation économique stratégique, et non loin de la Suisse, cet espace est soumis à une forte pression démographique et économique (accroissement de la population, des emplois, des zones périurbaines, des besoins de transport, de logement, recul des zones agricoles, densification des flux de circulation). Ce territoire est globalement favorisé au plan économique. Mais, de plus en plus urbain dans ses activités, ses populations et modes de vie, il s'interroge sur la maîtrise durable de son développement.

### Superficie, habitants, communes

Superficie : 971 km<sup>2</sup>. 103 communes. Ville principale : Chambéry

Nombre d'habitants en 1999 : 205 326. Évolution 1990-1999 : + 11%

61% de la population est couvert par une aire urbaine de + de 50 000 habitants. Parmi les 103 communes, le poids du secteur centre, autour de l'agglomération chambérienne, est, en terme de population, de la moitié, alors qu'il ne rassemble que 24 communes. Quant au secteur sud, le moins peuplé, il est constitué, à lui seul, de 45 communes.

### La structuration territoriale : une coopération intercommunale développée

Toutes les communes sont regroupées dans l'un des 8 EPCI à fiscalité propre (2 communautés d'agglomération et 6 communautés de communes) dont 4 disposent de la compétence SCOT. 56% du SCOT est couvert par l'EPCI le plus peuplé (communauté d'agglomération de Chambéry Métropole). La plupart de ces communes sont dotées d'un document d'urbanisme réglementaire (87 POS/PLU + 6 cartes communales soit 93 sur 103).

D'autres entités intercommunales concernent également le périmètre (entrecroisements plus ou moins importants) :

- 2 parcs naturels régionaux (syndicats mixtes) : Chartreuse et Bauges. 18 communes de Métropole Savoie font partie du PNR Bauges et 4 adhèrent à celui de Chartreuse.

- Plusieurs syndicats de communes dans l'optique d'une intercommunalité fonctionnelle et qui n'entretiennent pas de liens directs avec le SCOT : comité intersyndical d'assainissement du Lac du Bourget ; syndicat d'alimentation en eau potable (Rochette) ; syndicat d'entretien des digues de l'Isère ; Savoie Grand Revard (syndicat mixte de la station de ski).

- 1 pays est reconnu en extrême frange Sud du SCOT (Pays de Maurienne mais un seul village est concerné au titre du SCOT).

# I. Elaboration du schéma

## Chronologie résumée

- 1990 : pilotage de préfiguration par l'association SADRACM
- 1995 : arrêtés préfectoraux de périmètre 15 février 1995
- 12 février 1996 : création du syndicat mixte (délib. modif. le 7 octobre 2002)
- 28 mai 1996 : décision de fusion des 3 SDAU (comité syndical de Métropole Savoie)
- septembre 1997 : début effectif des travaux et lancement des études
- 3 février 2001 : synthèse des études et présentation des "orientations générales" devant le Comité syndical.
- 19 mai 2001 : délibération des modalités de concertation
- 5 avril 2003 : débat sur les orientations du PADD
- automne 2003 : première version finalisée du document complet
- 3 avril 2004 : le comité syndical arrête le projet de Scot et tire le bilan de la concertation
- oct.-nov. 2004 : enquête publique (conclusions rendues en février 2005)
- 21 juin 2005 : délibération approuvant le Scot

Au final, l'élaboration a été lente (**15 années de gestation/maturation**) avec cependant une accélération des événements dès lors que la décision de fusionner les anciens SDAU fut prise et que la structure technique créée pu « tourner » à plein régime.

### 1. La détermination du périmètre

La détermination du périmètre du SCOT a été conditionnée à la fois par les anciens schémas directeurs préexistants et par l'état de la coopération intercommunale. Le territoire est cohérent aux plans socio-économique et administratif. Sa pertinence est aussi confortée par son utilisation en tant que support de la politique territoriale contractuelle en Savoie.

#### Les anciens SDAU de 1977

Il existait 3 SDAU élaborés par l'Etat et adoptés en 1977. Ils concernaient les 3 espaces aujourd'hui regroupés dans le territoire Métropole Savoie : Lac du Bourget, Chambéry et Combe de Savoie. Ces 3 SDAU, périmés, durent être révisés. Or, en mai 1996, il a été plutôt décidé de fusionner les 3 territoires qui sont jointifs en un seul regroupant 99 communes à l'origine à partir du constat que ce morcellement était inadéquat alors qu'on était en présence d'un seul bassin de vie. Les premières études ont été lancées fin 1997.

A l'occasion du « porter à connaissance » élaboré par les services de l'Etat, un bilan des SDAU de 1977 a été réalisé. Ce bilan est d'ailleurs intégré au rapport de présentation du SCOT p. 10. Le constat est sévère et amène lecteurs et urbanistes à l'humilité. Bien des hypothèses des anciens SDAU, absolument pas calibrés « développement durable », n'ont pas été vérifiées. Tel est le cas des hypothèses démographiques (*276000 habitants prévus à l'horizon 2000 et « seulement » 205000 en 1999*) ou des hypothèses d'urbanisation (*« les urbanisations ont largement empiété sur les zones à vocation rurale ou naturelle en secteur nord, le fort développement observé sur Saint-Baldoph n'était pas prévu, tandis que l'importante réserve prévue pour l'urbanisation à long terme sur le plateau de Boige n'a pas été utilisée ; un fort développement volontariste avait été prévu dans le secteur Sud. Il n'a pas*

*véritablement eu lieu. Un pôle totalement nouveau avait été envisagé près de Bourgneuf et ne s'est aucunement concrétisé » etc.).*

### L'intercommunalité support du périmètre du SCOT

L'aboutissement du SCOT de Métropole Savoie en avril 2004 s'est inscrit dans un contexte administratif en constante évolution, chaque échelon évoluant à son propre rythme. En juin 2005, à la date de création du SCOT, la coopération intercommunale était déjà prometteuse puisque l'on trouvait sur le périmètre :

- 1 communauté d'agglomération : *Chambéry Métropole (16 communes en 1999)*
- 5 communautés de communes (*la communauté de communes du Lac du Bourget de 18 communes ; la communauté de communes du Gelon et du Coisin de 10 communes ; la communauté de communes du canton d'Albens de 8 communes ; la communauté de communes de Chautagne ; la communauté de communes de la Rochette ; la communauté de communes de la Combe de Savoie et de 4 communes*)
- 2 Sivom (*SIVOM de Montmélian supprimé décembre 2005, le SIVOM du plateau de la Leysse supprimé en 2006 et intégré à Chambéry Métropole*)

En 2007 à la date de la présente enquête, l'intercommunalité s'est renforcée en faveur des EPCI les plus ambitieux prévus par la loi. Nous trouvons désormais formant le périmètre 8 EPCI à fiscalité propre dont 4 à compétence SCOT dont :

- 2 communautés d'agglomération : *Chambéry Métropole (compétence SCOT + TPU, 24 communes en 2006) et CA du Lac du Bourget (compétence SCOT + PLU + TPU, 18 communes)*
- 6 communautés de communes (*la communauté de communes du Gelon et du Coisin à compétence SCOT; la communauté de communes de la Combe de Savoie à compétence SCOT; la communauté de communes du canton d'Albens; la communauté de communes de Chautagne ; la communauté de communes de la Rochette ; la communauté de communes du Pays de Montmélian*)

### L'évolution du périmètre

Le périmètre initial a connu quelques petites modifications dictées par le souci de mise en cohérence globale.

Avril 2000, acceptation du retrait demandé par la commune de Grésy-sur-Isère qui revendiquait un attachement logique à l'agglomération voisine d'Albertville.

Avril 2000, acceptation de la demande d'adhésion de la commune de St Cassin voisine de Chambéry.

2002 : mise en application de la règle des « 15 km » de la loi SRU (L. 122-2 C. urb). Cette règle de constructibilité limitée a été ici déterminante non pas pour lancer la procédure SCOT mais pour motiver l'adhésion de communes supplémentaires situées à la marge Est du périmètre. Cela amena 4 communes à demander leur adhésion au territoire de Métropole Savoie (*Thoiry, La Thuile, Puygros, Les déserts*). La règle des 15km a donc bien eu ici un **effet contraignant et d'entraînement** à la coopération.

Toutefois, d'autres communes sont concernées par cette règle mais la barrière physique des Bauges les éloigne du bassin de vie du SCOT même si elles sont à moins de 15 km (rupture géographique). Le préfet a donc donné **dérogation** à ces communes pour que la règle de constructibilité de ne s'y applique pas (Rappel : le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure une ou plusieurs communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants).

Il n'y a pas de schéma de secteur (en dépit d'une organisation interne au niveau du syndicat mixte du SCOT en 3 secteurs nord-centre-sud) ni d'inter SCOT.



Le périmètre présente très peu d'anomalies. 103 communes réparties en 3 « secteurs ».

## 2. Présentation de l'établissement public chargé du schéma

Syndicat mixte fermé : « Métropole Savoie » <http://www.metropole-savoie.com/>

185 rue de la Martinière 73000 Chambéry 04 79 62 91 28 fax 04 79 69 72 37

Président au 1<sup>er</sup> septembre 2007 : M. André Quay-Thévenon (Président de la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget), Directeur. P.-Y. Grillet.

Bref historique. Dans un premier temps, à partir du début des années 1990, une structure de préfiguration avait été créée (SADRACM : syndicat d'aménagement et de développement de la région d'Aix-les-Bains-Chambéry-Montmélián). Elle pilota les premiers travaux. Après la décision de fusion des trois anciens SDAU, le syndicat Mixte Métropole Savoie fut créé en 1996 pour une durée illimitée. Il va devenir la maîtrise d'ouvrage du SCOT après la mise en place de la loi SRU en 2001 (statuts modifiés le 3 avril 2004).

Ressources : classiques à savoir les participations des collectivités adhérentes calculées au prorata de la population de chacune d'elles (les cotisations des communes représentent les ressources principales du syndicat mixte à hauteur d'environ un euro par habitant), des subventions des organismes publics (Etat, région Rhône-Alpes, Conseil général de Savoie...).

Adhérents au titre du SCOT :

- 4 EPCI en lieu et place de leurs communes membres (ceux qui ont la compétence SCOT) : CA de Chambéry ; CA du Lac du Bourget ; CC du Gelon et du Coisin ; CC de la Combe de Savoie.

- 55 communes en adhésion individuelle (car l'EPCI auquel elles appartiennent n'a pas la compétence SCOT).

### L'organisation du syndicat mixte par secteurs

L'organisation du syndicat tient compte des 3 territoires ou secteurs constitutifs des anciens SDAU fusionnés (Nord-Centre-Sud).

Le **comité syndical** est composé de 162 délégués syndicaux élus dans leur commune ou communauté par leur organe délibérant, répartis sur les 3 secteurs (54 délégués pour le Nord, 54 pour le Centre, 54 pour le Sud). Le nombre de membres du comité syndical est donc **indépendant** du nombre de communes couvertes par le SCOT. Chaque commune est représentée au minimum par un membre. Il y a une combinaison de la représentation communale avec une représentation proportionnelle au nombre d'habitants d'où la représentation accrue des agglomérations de Chambéry et d'Aix les Bains. Du coup, des communes sont sur-représentées. *NB : 50 délégués de la CA de Chambéry Métropole sont représentés sur les 54 du secteur centre ; 33 délégués de la CA du lac du Bourget sont représentés sur les 54 du secteur Nord.* Le comité syndical se réunit peu, en principe au moins une fois par semestre. On peut considérer qu'il n'est qu'une chambre d'enregistrement.

Le **bureau syndical** est composé de 24 membres dont 8 pour chaque secteur plus le président et les 2 vice-présidents qui représentent chacun un des 3 secteurs. Ce bureau est renouvelé en même temps que le comité syndical. Il valide les choix méthodologiques et les orientations prises par la structure technique du syndicat mixte. La fréquence des réunions est bi-mensuelle.

La **présidence** du syndicat est **tournante** (comme les vice-présidences) avec un nouveau président tous les 3 ans. Les présidents qui se succèdent représentent respectivement un des trois secteurs géographiques du SCOT (nord, centre, sud). Chaque secteur intercommunal peut donc se sentir impliqué. Cela évite aussi la confiscation du pouvoir par la ou les agglomérations les plus peuplées. *1 président : André Quay-Thevenon (Psdt de la CA d'Aix les Bains secteur nord), 2 VP : Roger Rinchet (Psdt CC du Pays de Montmélian secteur sud) et Thierry Repentin (Psdt CA Chambéry Métropole secteur centre).*

### Des missions en voie d'élargissement

Les missions du syndicat excèdent la rédaction du SCOT qui est la mission initiale de 1996. Elles ont été étendues depuis avril 2004 (modification des statuts) au portage des contrats de développement territoriaux avec la région et n'excluent pas que le syndicat soit aussi maître d'ouvrage d'actions prévues à ces contrats. Il y a ainsi **adéquation** entre la planification d'urbanisme via le SCOT et la contractualisation territoriale régionale. Cette idée n'est pas le fruit du hasard puisque beaucoup d'élus ont tenu à associer ces 2 outils pour accroître l'effet levier sur le développement du territoire. Cela témoigne aussi de la légitimité acquise par Métropole Savoie pour mener diverses actions au nom du territoire.

Statuts : **ARTICLE 2 – Objet.** *Le Syndicat mixte a compétence en matière de schéma de cohérence territoriale et de schémas de secteur.*

*A ce titre, il assurera notamment :*

- *La mise en œuvre d'études et de réflexions prospectives dans les domaines du développement économique, de l'aménagement, de l'urbanisme, des transports et de l'habitat concernant l'aire de compétence du Syndicat mixte et concourant à l'élaboration et la révision des documents de planification à long terme.*
- *La production de bilans périodiques sur cette mise en œuvre et sur l'évolution du contexte ayant fondé les orientations des études et des réflexions,*

- *L'incitation à la mise en œuvre de projets d'aménagement et d'équipement,*
- *La recherche de solutions techniques et juridiques de répartition des ressources fiscales,*
- *La diffusion des études et des grands projets, auprès des élus et du grand public et la mise en œuvre d'actions de communication.*
- *Métropole Savoie peut, à la demande de ses membres, participer à la conduite des politiques contractuelles d'aménagement et de développement portant sur son territoire. Pour chaque démarche, il constitue un comité de pilotage représentatif des collectivités et EPCI co-contractants. L'Etat peut y être associé si nécessaire. Ce même comité associe des EPCI extérieurs à son territoire s'ils sont parties prenantes au contrat.*
- *Métropole Savoie est habilitée à recevoir les subventions et participations des collectivités et des EPCI co-contractants destinées à couvrir les dépenses d'animation, d'études et de suivi administratif des contrats d'aménagement et de développement qu'il porte. Il peut enfin, le cas échéant, être le maître d'ouvrage de certaines actions prévues à ces contrats."*

C'est ainsi que l'Espace Métropole Savoie est l'un des cinq territoires de projet retenus en Savoie par le Conseil régional Rhône-Alpes. Chaque territoire fait l'objet d'un processus de contractualisation : le **contrat de développement Rhône-Alpes** (CDRA 2006-2010).

Le périmètre de ce contrat est un peu plus large de que celui du SCOT. Les communes représentées au titre du SCOT sont 103 contre 115 au titre de la politique du CDRA. En terme d'organisation du syndicat, cela génère des adhésions à géométrie variable. Si la plupart des adhérents au syndicat mixte le sont à la fois pour le SCOT et le CDRA, en revanche, par exception, la Communauté de communes du Pays des Bauges (2006) n'adhère au syndicat que pour le CDRA. L'animation et le suivi de la démarche sont conduits par un Comité de pilotage représentatif des collectivités et EPCI co-contractants.

Reflète de ces 2 pôles ou missions complémentaires, l'équipe technique du syndicat mixte est actuellement de 6 personnes : le pôle « urbanisme » de 3 urbanistes qui assistent les communes dans l'élaboration de leur PLU et assurent le suivi du SCOT et le pôle « CDRA » où 3 personnes sont affectées à l'animation des contrats passés avec la région.

Métropole-Savoie s'est également vu confier la réalisation d'une enquête déplacements (maîtrise d'ouvrage déléguée). Sa mission s'accroît d'année en année ce qui préfigure peut-être la création d'une agence d'urbanisme à terme.

### 3. La mise au point du schéma

Le syndicat mixte est à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre du SCOT lequel a été produit en **régie directe** avec recours au secteur privé ou public pour les études techniques.

Le travail a réellement démarré en septembre 1997. Plusieurs études thématiques de diagnostic ont été lancées début 1998. Elles ont été menées de trois façons différentes :

- soit par Métropole Savoie en régie directe
- soit par des organismes publics ou semi-publics du département
- soit encore par des bureaux d'études privés.

Le SCOT (p. 53) récapitule en bibliographie à la fin du rapport de présentation les études menées. 20 au total dont 50% en régie ou par des structures publiques ou para publiques (3 par Métropole Savoie, 2 CAUE, 1 CETE Lyon, 3 CCI, 1 agence économique de la Savoie) et 50% sous traitées à des bureaux d'étude privés.

Les travaux du SCOT ont été principalement coordonnés par un trio jusqu'à fin avril 2004 : le premier secrétaire général arrivé en septembre 1997 (Pierre Miscopein IPC civil de formation), un chargé d'études arrivé en avril 1998 (Pierre-Yves Grillet, ingénieur territorial, actuel Directeur du syndicat) et Nathalie Poirrier, attaché territorial, déjà présente dans l'ancienne structure SADRACM.

## 4. L'intervention des personnes publiques à l'élaboration du SCOT

### a. L'impulsion déterminante de l'Etat

L'Etat (le préfet de Savoie) est depuis le départ le moteur de la dynamique du SCOT en proposant la fusion des anciens SDAU. Cette initiative n'a pas été acceptée d'emblée vu le contexte politique ambiant (rivalité traditionnelle entre les agglomérations chambérienne et d'Aix les Bains). Toutefois, on doit sans doute à l'ancien maire de Chambéry et ancien ministre de la ville, Louis Besson, d'avoir relayé l'initiative du préfet tout en prenant soin de ne pas se placer à la présidence de Métropole Savoie ce qui, semble-t-il, ménagea quelques susceptibilités.

L'Etat, et au premier rang la Direction départementale de l'équipement, a été étroitement associé à l'élaboration du SCOT et de plusieurs façons :

- en étant associé au comité de pilotage du SCOT,
- en portant à la connaissance du syndicat mixte les éléments dont il était indispensable de tenir compte pour mener à bien le document. Cette démarche a donné lieu à deux documents. Le « porter à connaissance » du Service Aménagement et Urbanisme de la DDE Savoie (septembre 1996 et complété en octobre 2002) et le « bilan des SDAU » de 1977.
- en apportant les études menées dans le cadre du dossier de voirie d'agglomération qui constitue en fait le volet routier du SCOT,
- en mettant à disposition du syndicat mixte un agent du Ministère de l'Équipement qui deviendra le secrétaire général de Métropole Savoie en 1997.
- en versant également au syndicat les aides financières « classiques » via les dotations de fonctionnement (DGD).

Il n'y avait pas de projet d'intérêt général (PIG) sur le périmètre du SCOT à l'origine. Le SCOT n'exclut toutefois pas cette possibilité pour le projet de contournement de Chambéry (et prône la réservation des terrains à cet effet dans les documents d'urbanisme). D'ailleurs, le préfet de Savoie s'apprêterait à prendre un arrêté de PIG au sens du Code de l'urbanisme (R. 121-3 et R. 123-4) pour réserver le foncier en vu d'un futur contournement routier de l'agglomération chambérienne. Par décision du 14 mai 2007, le ministre de l'Équipement a déclaré d'intérêt général le projet de contournement autoroutier de Chambéry par l'ouest.

Il n'y a pas eu d'avis de l'Etat sur l'évaluation environnementale (SCOT non concerné au moment de son arrêt en 2004).

### b. La consultation des communes et EPCI compris dans le périmètre

#### **Le processus de consultation en amont de l'arrêt du projet**

Il n'existait pas préalablement de charte de « bon fonctionnement » sur le périmètre du SCOT entre les communes. Toutefois, le syndicat mixte avait prévu un règlement intérieur destiné notamment à donner la parole aux communes au moment de la rédaction du SCOT :

*Statuts. Art. 8 – Règlement Intérieur « Le comité syndical adopte dès son installation, un règlement intérieur, permettant notamment aux communes et aux EPCI, de s'exprimer largement au cours de l'élaboration des dispositions du schéma directeur. Pour toutes les affaires d'urbanisme local, une commission de travail pourra être constituée sur le périmètre de chacun des secteurs, de façon à assurer la continuité dans la conception de l'aménagement des zones concernées ».*

Une **pré-consultation** officieuse a été organisée à partir d'octobre 2003. Les maires, les délégués de Métropole Savoie et les présidents d'EPCI ont été consultés pour un avis officieux

sur la base d'un document daté du 15 octobre 2003. Des réunions intercommunales ont été alors organisées pour présenter le projet de SCOT et recueillir les avis des communes et des EPCI. Elles se sont tenues entre le 20 novembre 2003 et le 6 janvier 2004. Le SCOT a aussi souvent été présenté au grand public lors des réunions sur le PLU organisées par les différentes communes en faisant coïncider l'élaboration des 2 documents.

Suite à cette consultation officieuse, certaines communes ont demandé par lettre que des modifications ou de simples retouches soient apportées aux documents constitutifs du projet de SCOT. Le Bureau du syndicat s'est réuni début 2004 pour décider des suites qu'il proposait de donner à tous les avis exprimés et valider la version du projet de SCOT datée de mars 2004. C'est cette version définitive qui a été officiellement adressée aux délégués de Métropole Savoie et aux maires non délégués le 12 mars 2004 et sur laquelle le Comité syndical a été appelé à se prononcer en avril 2004.

### **Les avis officiels des membres du syndicat après l'arrêt du projet en mars 2004**

En application de l'article L. 122-8 *C. urb.*, le projet de SCOT arrêté a été transmis pour avis aux communes et EPCI membres de l'établissement public Métropole Savoie. 22 avis de communes ont été reçus et 3 d'EPCI dont celui des 2 communautés d'agglomération. Ainsi, près de la moitié des communes ont rendu un avis directement ou par le biais de l'EPCI auquel elles appartiennent.

#### c. Les autres partenaires publics, associés ou consultés

### **Le processus de consultation en amont de l'arrêt du projet**

Une large association d'organismes a été souhaitée par les élus de Métropole Savoie (ainsi que l'atteste la délibération du 3 avril 2003), afin que le SCOT soit réellement un projet partagé. Outre les services de l'Etat comme vu précédemment, d'autres personnes publiques ont été associées à l'élaboration du SCOT en étant plus ou moins actives : la région (bien qu'elle n'ait pas concrètement participé à l'époque), le département, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains (Chambéry Métropole) et en matière de programme local de l'habitat (Chambéry Métropole), les organismes de gestion des parcs naturels régionaux, les chambres consulaires.

Ce n'est pas seulement l'avis ou la présence des organismes aux réunions qui doivent être relevés mais c'est aussi pour certains leur **implication en tant que prestataire technique**. Ces organismes peuvent attester d'avoir réellement contribué à l'élaboration et effectivement partagé le projet :

- le Parc Naturel régional du Massif des Bauges a désigné des délégués élus pour participer à la plupart des Comités de pilotage qui ont conduit les différentes études qui ont concouru au projet de SCOT. Il a été co-maître d'ouvrage de l'étude sur l'habitat intermédiaire. Les services du Parc ont participé à la concertation avec les 18 communes de son territoire concernées par le SCOT pour les mises au point du document.

- Le Conseil Général a été associé principalement sur les questions de transports et d'infrastructures routières. Il a également participé à l'élaboration du SCOT à travers différents organismes qui dépendent de lui : Mission Développement Prospective (a produit un diagnostic industrie), l'Agence économique, le GIP "Grand Lac", le CAUE... Il a participé enfin au financement du Syndicat mixte à hauteur de 15 000 € par an.

- La Chambre d'agriculture de la Savoie a participé de très près à l'élaboration du diagnostic agricole et à la délimitation des zones agricoles à protéger. Avec elle, un Comité de pilotage sur l'agriculture périurbaine a d'autre part été mis en place.

- La Chambre de Commerce et d'Industrie a élaboré de sa propre initiative deux études au tout début de l'élaboration de la démarche à savoir, deux états des lieux concernant les zones d'activités, d'une part, et l'offre commerciale. Elle a également joué le rôle de conseiller pour la maîtrise d'ouvrage de l'étude sur le développement commercial confiée à un bureau d'études spécialisé.

### **Les avis officiels lors de l'arrêt du projet en mars 2004**

Toujours en application de l'article L. 122-8 *C. urb.*, le projet de SCOT arrêté a aussi été transmis pour avis aux communes et EPCI voisins compétents en matière d'urbanisme (dont EP du SDAU de la Région Grenobloise), au Préfet, au département, à la région, à la CCI et à la Chambre d'agriculture et aux 2 Parcs Naturels Régionaux.

Parmi les communes et EPCI limitrophes de « Métropole Savoie », 8 communes ont rendu un avis ainsi que l'organisme du SDAU de l'agglomération grenobloise. Pour le reste tous les organismes ont rendu leur avis à l'exception de la région Rhône-Alpes. Ces avis ont été joints au dossier d'enquête publique.

N.B. Il faut rappeler que les personnes publiques qui n'ont pas formulé d'avis dans le délai de 3 mois qui leur était imparti, sont réputées être favorables au projet. Toutefois certaines collectivités locales se sont exprimées dans le cours de l'enquête publique soit par une délibération soit par un avis du maire ou encore du président de l'EPCI.

Il n'y avait pas d'UTN sur le périmètre et donc le comité de massif n'a pas été consulté.

## **5. Le public et les associations**

### a. La concertation préalable (L. 300-2 C. urb.)

Métropole Savoie a procédé à la concertation préalable des 1997 et l'a renforcée après la loi SRU (délib. conseil synd. du 19 mai 2001) puis en a tiré le bilan le 3 avril 2004.

► **Concertation renforcée avec la profession agricole** (dès 1997) avec participation des agriculteurs **commune par commune** pour délimiter les zones agricoles les plus intéressantes à protéger. Le secteur agricole consomme un espace important. Par conséquent, au regard de la pression foncière, il fallait présenter des arguments forts dans le domaine de la protection et impliquer les agriculteurs dans la démarche de protection pour en favoriser la réussite.

Dans le cadre de « jurys » communaux convoqués par le maire de chaque commune concernée et animés par un chargé d'étude, des diagnostics agricoles ont été réalisés (notamment à partir de photographies aériennes). Les résultats ont été présentés en réunions cantonales et les agriculteurs ont pu donner leur avis : près de 70 réunions. Par la suite, en 1999, c'est la chambre d'agriculture qui a pris le relais de ce travail en tant qu'interlocuteur du syndicat mixte. Plusieurs comités de pilotage d'études intercommunales d'aménagement ont été constitués. Une étude paysagère a aussi été réalisée par un bureau d'études.

► **Edition de bulletins d'information** depuis 1998 intitulés « Métropole Savoie Infos ». Chaque numéro a été diffusé de 3 à 5000 exemplaires environ. Le n°7 sept. 2001 était consacré aux orientations générales du SCOT et un numéro spécial présenta le projet de SCOT de façon synthétique (sept. 2003). Ces bulletins étaient destinés prioritairement aux 1500 conseillers municipaux du territoire mais des exemplaires supplémentaires ont systématiquement été tirés afin de les mettre à disposition du public.

► **Expositions pour le grand public**. Réalisation de deux expositions à la foire de Savoie. Par ce moyen, le nombre de personnes informées a été de plusieurs milliers mais l'impact réel

et la sensibilisation qui en est résulté sont difficilement mesurables. La première exposition en septembre 2001 portait sur les orientations générales du SCOT. Elle a ensuite circulé durant les six mois qui ont suivi dans les mairies des 25 communes les plus importantes (plus de 2000 habitant) comprenant les sièges des groupements de communes et les chefs lieux de cantons. Par ailleurs, cette exposition a souvent été l'occasion d'organiser une réunion publique dans la commune. Une seconde exposition sur le projet de SCOT a été réalisée en 2003 et exposée à la foire de Savoie. Elle a aussi circulé dans les communes ou accompagné des manifestations pour le grand public liées aux élaborations de PLU.

► La **mise en ligne d'un site Internet** à partir d'avril 2002 et tenu à jour au fur et à mesure de l'avancement du projet. L'ensemble est présenté sur une soixantaine de pages avec des possibilités de télécharger des documents.

► **Les associations et forces vives du territoire.** Les auteurs du SCOT ont engagé un dialogue avec les associations et autres forces vives du territoire dont l'intervention dans le processus **n'est pas toujours envisagée par le Code de l'urbanisme** (il n'y a pas eu la consultation des seules associations agréées). Pour cela, deux séminaires ont été organisés pour présenter le SCOT - le 28 juin 2002 concernant les orientations générales du SCOT, le 12 septembre 2003 concernant le projet du SCOT. Les invités étaient les grandes associations du secteur de l'environnement (FRAPNA, Conservatoire du Patrimoine Naturel, Fédération de chasse et de pêche...), les associations d'usagers du transport en commun, deux roues...), les associations de locataires et celles qui oeuvrent dans le domaine de la politique de la ville, les associations locales du cadre de vie, les syndicats agricoles et ouvriers, les Chambres consulaires dont les professionnels agricoles et les milieux patronaux, les partenaires principaux des services de l'Etat, des organismes départementaux, du PNR...les professionnels de l'immobilier et les architectes urbanistes. Le nombre de participants a été d'une centaine à chaque séminaire.

### Analyse et bilan de la concertation

Au total, 300 réunions environ ont été organisées à l'initiative de Métropole Savoie. A ces 300 réunions, il faut ajouter celles auxquelles Métropole Savoie a participé à l'initiative des communes, notamment pour les révisions ou élaborations de PLU ou de cartes communales ainsi que pour des démarches intercommunales sur des politiques sectorielles : PDU et PLH de l'agglomération chambérienne...

Il semblerait que la concertation ait fidèlement respecté la délibération de 2001 qui en fixait les modalités et même soit allée au-delà. Le bilan de la concertation préalable a eu lieu le 3 avril 2004. La délibération de Métropole Savoie conclut « *la concertation semble bien avoir été menée de manière efficace et pragmatique* ».

Vu l'étendu du territoire et le caractère intrinsèque du SCOT, la concertation pouvait sembler délicate. Elle n'a pas été inutile, particulièrement en Savoie, comme en témoigne **le travail important de « négociation » avec les agriculteurs ou les élus communaux**, qui sans être forcément visible, est capital pour assurer la réussite du projet et anticiper l'application du SCOT. Sur Métropole Savoie, il a été jugé **préférable de s'appuyer d'abord sur les relais d'opinion et sur les associations plutôt que sur le grand public**. La concertation visait à transmettre l'information et à obtenir des remontées d'information. En outre, des remontées ont été obtenues lors des réunions avec les conseillers municipaux. Les représentants du syndicat mixte répondaient systématiquement aux sollicitations des communes qui sont encore des interlocuteurs incontournables (relais) surtout en milieu rural.

Quant au coût d'une telle concertation, et au-delà des coûts pris en charge par la maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte, elle peut être estimée (par nous) à environ 69 000 euros en ajoutant les coûts relatifs à l'organisation des expositions (15250 euros par exposition), la réalisation du site Internet (l'hébergement régulier coûterait environ 760 euros par trimestre). Chaque bulletin d'information a coûté 4570 euros.

#### b. L'enquête publique

Elle a eu lieu à l'automne 2004 (arrêté n°1-2004 du 20 septembre 2004 du Président de Métropole Savoie), du lundi 18 octobre au lundi 29 novembre inclus tandis que le rapport d'enquête a été rendu le 25 février 2005. Elle a été menée par une commission d'enquête de 3 membres titulaires et d'un membre suppléant. La commission a souligné la très bonne collaboration du syndicat du SCOT lequel a fait parvenir rapidement tous les documents demandés.

En amont, la Commission a rencontré le Secrétaire Général du SCOT et a eu à 2 reprises un entretien avec le Président de Métropole Savoie. Elle a rencontré les responsables du Service Aménagement et Urbanisme de la DDE de Savoie et procédé à une reconnaissance sur place des différents sites couverts par le SCOT. La Commission s'est fait communiquer divers documents propres à compléter son information en particulier par le secrétariat du SCOT et la DDE (*le bilan de la concertation préalable du 18 août 2004, le PDU de Chambéry Métropole approuvé le 4 février 2004, le Porter à connaissance de l'Etat, le document final du PLH de Chambéry Métropole, l'état des documents d'urbanisme des 103 communes, la carte des communes du SCOT concernées par les lois montagne et littoral, le plan du fuseau de territoire mis à l'étude par le Préfet de la Savoie pour le contournement autoroutier ouest de l'agglomération de Chambéry etc.*).

L'annonce de l'enquête a été réalisée conformément aux règles en vigueur. Cela passait par la publication dans les principaux médias locaux (le quotidien « *Dauphiné Libéré* » des 27 septembre et 20 octobre 2004, les hebdomadaires « *Vie Nouvelle* » des 23 septembre et 21 octobre 2004, et « *l'Essor Savoyard* » des 24 septembre et 22 octobre 2004). Mais, la publicité de l'enquête publique ne s'est pas réduite aux seules dispositions réglementaires. A la demande de la Commission, des spots rappelant l'enquête en cours, ainsi que les dates de permanence, ont été diffusées par la radio locale « *France- Bleu, Pays de Savoie* ». Par ailleurs, le dossier avait été installé, avant l'enquête, sur le site *Internet*.

Le dossier d'enquête pu être consulté dans chacune des mairies des 103 communes, ainsi qu'au siège de la plupart des EPCI. La Commission d'enquête a tenu 24 permanences.

#### **Bilan de la participation et conclusions de la commission d'enquête**

Pour la commission, il apparaît que, contrairement aux craintes qu'elle avait pu avoir -compte tenu de ce que la notion de SCOT était beaucoup moins familière au public que celle de POS ou PLU - la participation du public a été relativement importante. Si l'on excepte les personnes qui se sont manifestées au travers des pétitions (avec plus de 3000 noms) et les avis des personnes publiques rassemblées dans le dossier d'enquête, ce sont environ 412 personnes physiques ou morales qui auraient participé à l'enquête en venant aux permanences, en envoyant des courriers ou en consignant des avis sur le registre.

En ce qui concerne les observations du public, l'enquête s'est déroulée normalement même si les intervenants se sont parfois insurgés contre certaines prévisions du SCOT mis à l'enquête alors même qu'elles pouvaient apparaître déjà opérationnelles dans les médias ou aux dires de certains conseils municipaux. La Commission d'enquête a eu ainsi parfois quelque difficulté à se défaire de l'idée assez répandue que les concertations ne servent à rien.

L'enquête a traduit l'intérêt que le public porte sur les grands sujets traités dans le dossier et qui interfèrent les uns sur les autres : l'évolution de la population (qui suscita des débats ... 250 000 d'ici à 2020 ?) d'où des questions sur l'urbanisation, les besoins de logements, d'activité économique, de services publics et privés, de commerces tout en maintenant une agriculture pérenne et des espaces naturels sauvegardés et en améliorant notablement les moyens de transport ! Ce résumé des préoccupations multiples n'étonne guère et n'est qu'un classique des enquêtes publiques.

La Commission d'enquête a rendu un avis favorable avec des recommandations portant notamment sur le suivi du SCOT. *« La Commission a constaté que le projet soumis à l'enquête, malgré quelques imperfections répondait bien aux objectifs que la loi donne aux Schémas de Cohérence Territoriale et prend bien en compte les réalités locales. Elle donne donc un avis favorable au projet de Métropole Savoie arrêté le 3 avril 2004. Elle souhaite cependant que soient prises en compte les recommandations qu'elle a formulées tout au long des pages précédentes. Sur un plan plus général, elle estime indispensable que Métropole Savoie qui va avoir en charge le suivi du SCOT dans les P.L.U. et autres documents qui doivent rester compatibles avec le projet qui sera définitivement adopté, se donne les moyens matériels et humains de le faire auprès des communes ou E.P.C.I. qui ont besoin d'être conseillés pour l'aménagement concret de leur territoire ».*

### c. La communication sur le projet de schéma

Via « Métropole Savoie Infos », le syndicat du SCOT a communiqué et, tout spécialement, un numéro présenta le projet de SCOT de façon synthétique (septembre 2003). Le site *Web* dédié au SCOT a joué aussi un rôle d'information dès 2002 et se poursuit après l'arrêt du projet.

### **Synthèse et conclusions sur la partie I.**

Nous sommes en présence d'un périmètre constituant une intercommunalité inédite dans la région, constituées d'un regroupement volontaire d'EPCI et de communes isolées (dont le nombre est toutefois encore important : 55), sous forme de syndicat mixte. Métropole Savoie est un exemple réussi d'intégration intercommunale cohérente ou vertueuse par rationalisation – accélérée depuis les lois SRU de 2000 et Chevènement de 1999 - des périmètres préexistants et l'intégration de communes isolées pour créer un espace pertinent. La gestion d'un territoire complexe ne peut se faire isolément. L'idée de la mutualisation des moyens cumulée à l'incontournable logique financière (« on perd ce que l'on ne prend pas ») a amené les élus à favoriser la coopération intercommunale dans ce bassin de vie.

Au final, le périmètre semble équilibré entre la logique technique et rationnelle et la logique politique. Chambéry et Aix-les-Bains ont su faire prévaloir pour le SCOT une logique de bassin de vie non partisane *a priori*. Cette entente se poursuit au-delà de la planification du SCOT puisque le syndicat mixte est aussi fédérateur pour porter la politique territoriale contractuelle passée avec la région.

La création du SCOT a en outre fait l'objet d'une vaste concertation-consultation qui dépasse le minimum imposé par le Code de l'urbanisme. On insistera sur 3 points :

- la pré-consultation des partenaires principaux en amont de l'arrêt du projet,
- l'extension des consultations aux associations et forces vives du territoire
- un travail partenarial étroit avec les agriculteurs.

Cette recherche de relais parmi les acteurs du territoire a pour objet de « déminer » très en amont de futurs conflits avec les secteurs socio-professionnels pour l'application du SCOT. Métropole Savoie a travaillé en cohérence avec la logique générale du Code de l'urbanisme.

## II. Contenu du schéma

### 1. Généralités sur le contenu formel du dossier

Le dossier est complet au regard des pièces énumérées par le code de l'urbanisme. Le SCOT est en forme de cahier à spirale de 110 pages format A4, recto verso, émaillées de schémas, cartes, tableaux. Après l'introduction, il comprend 3 parties, le rapport de présentation (44 pages), le PADD (32 pages) et le DOG (22 pages). Par ordre décroissant de pages : RP>PADD>DOG. Un CD-Rom est joint contenant en format PDF le SCOT en entier ainsi que les rapports de l'enquête publique.

Un cahier à part en format A3 contient les documents graphiques liés au DOG en 2 volets (volet 1 : 8 cartes/planches de synthèse de secteurs géographiques de A à H « *équilibre développement/protection* » et recouvrant, au total, tout le territoire des 103 communes, à l'échelle du 1/50 000e ; volet 2 : carte intitulée «Projet pour les déplacements »).

Tous ces documents sont accessibles en ligne sur le site Internet du SCOT et téléchargeables.



Le style est agréable dans un souci pédagogique avec un vocabulaire simple. On relève à plusieurs reprises l'usage d'adjectifs et pronoms possessifs ce qui révèle le sentiment d'attachement au territoire. Ex. « *valorisation de nos atouts touristiques* », « *préserver nos paysages* », « *un territoire tel que le nôtre...* » ...

On notera quelques coquilles comme des renvois à des tableaux dans le document à une page qui n'est pas la bonne (ex. p. 108 renvoi p. 24, carte inexistante...). Parfois, le vocabulaire juridique est mal employé. Ex. de l'emploi du verbe « stipuler » pour désigner des dispositions non contractuelles (p. 97 « *L'article L. 146-4 stipule qu'une extension limitée...* », et p. 94 : « *les prescriptions attachées à ces espaces protégés stipulent...* »). Enfin, des cartes ne sont déjà plus à jour (cartes p. 10 des EPCI inclus au périmètre...).

### 2. L'entrée du SCOT et l'introduction du rapport de présentation

Bien qu'approuvé le 21 juin 2005, nous sommes en présence d'un SCOT pour lequel s'applique l'article R. 122-2 dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mai 2005. L'arrêt définitif du projet date d'avril 2004 et l'enquête publique de fin 2004. On y trouve dans l'ordre de l'article R. 122-2 les 5 pts exigés alors à l'exception du pt 4 (phases de réalisation) qui n'est pas renseigné car sans objet :

Le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement ;

3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales ;

4° Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées

5° Évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et expose la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Cela dit, les auteurs du document ont pris le soin de tenir compte des évolutions juridiques en cours au moment de la rédaction du document et, sur plusieurs points, ont quelque peu anticipé les textes, nous y reviendrons.

Pour Métropole Savoie, le rapport de présentation comprend :

**- Introduction**

*Un SCOT, pour quoi faire, où, comment ?*

**- Diagnostic**

. Les atouts du territoire

. L'envers de la croissance

. Autres thèmes du diagnostic.

**- Etat initial de l'environnement**

. Le paysage un capital d'attractivité

. Les zones agricoles majeures

. Les zones naturelles intéressantes pour leur biodiversité

. L'inventaire des risques.

**- Les grandes options**

Choix retenus pour l'établissement du SCOT

**- Les incidences du projet sur l'environnement**

. Les grands thèmes de l'environnement sont pris en compte

. L'évaluation environnementale et le suivi du SCOT

**- Bibliographie**

La vue d'ensemble permet de mesurer l'objectif pédagogique des rédacteurs du SCOT.

► **L'introduction « Un SCOT, pour quoi faire, où, comment ? »**

L'introduction rappelle les articles fondateurs tirés du Code de l'urbanisme (L. 121-1, L. 110), le territoire concerné et la genèse du périmètre, l'état de l'intercommunalité. Il fait le bilan des anciens SDAU, évoque l'avenir pour le suivi et la mise en œuvre du SCOT, rappelle la concertation qui a eu lieu sur le projet de SCOT. Également, elle s'attache à préciser la portée juridique du SCOT, clarifie ce que le SCOT ne traitera pas et enfin, annonce le « plan » d'un SCOT en 4 parties.

Ce qui constitue aujourd'hui le pt 2 du R. 122-2 c'est à dire l'articulation du Schéma avec d'autres documents (rédaction depuis le décret du 27 mai 2005) est logiquement absent en tant que chapitre à part. Toutefois, l'introduction aborde ces questions alors même que l'article R. 122-2 ne l'exigeait pas à l'époque. L'emplacement clé du SCOT dans l'architecture globale des documents d'urbanisme est rappelé certes sommairement (c'est à dire sans analyse ni explication *in concreto* des rapports entre les documents sur le territoire du SCOT) mais rappelé tout de même. Quelques paragraphes tentent d'exprimer les logiques de compatibilité et de subsidiarité ou de conformité des documents entre eux. Ex p.11, « *Le SCOT est en quelque sorte le «document chapeau»<sup>1</sup> dont procèdent tous les autres. Ainsi, les PLU, PDU, PLH, schéma commercial... doivent être compatibles avec le SCOT. Cela signifie qu'ils ne doivent contenir aucune disposition qui irait à l'encontre d'une prévision du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT, ou d'une orientation ou prescription qui en découlent. Mais, «compatibilité» ne signifie pas «conformité» : le SCOT ne s'intéressera qu'aux grandes prévisions, orientations, prescriptions... de niveau le*

---

<sup>1</sup> Dans ce rapport c'est nous qui soulignons à chaque fois dans les passages reproduisant le texte du Scot.

plus souvent supracommunal et laissera aux collectivités concernées certaines marges de liberté et d'interprétation. En particulier, le SCOT ne doit pas être un «super PLU» intercommunal. Pour cela, son expression graphique sera schématique. Conformément à la Loi, il n'y aura pas de «carte de destination générale des sols» qui était au contraire l'élément principal des schémas directeurs. De la même façon, le SCOT n'entrera pas dans les mêmes détails de la politique de transports que le PDU, et ne traitera pas des questions de logements de façon aussi précise que le PLH. Enfin, on laissera aux schémas de développement commercial successifs le soin de décliner les orientations du SCOT dans ce domaine. ».

Sont ainsi seulement évoqués les documents environnants concernés par des rapports juridiques directs de compatibilité avec le SCOT. Toutefois, tous les documents concernés n'y figurent tel le SDAGE (le PADD ou le DOG y font référence toutefois) qui, à l'époque n'entrait pas dans un rapport de compatibilité avec les SCOT mais de prise en compte. Aucune dérogation n'est par ailleurs envisagée (conformément à *CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement aux tables du Lebon*).

Enfin, le SCOT, toujours dans cette riche introduction, indique ce qu'il ne traitera pas directement afin de « *respecter les principes de répartition des compétences et pour ne pas interférer avec d'autres procédures* » p. 12, lesquelles ne sont pas des outils de planification urbaine et n'ont pas de lien juridique avec le SCOT. Certains de ces choix peuvent néanmoins apparaître discutables. Il semblerait que l'une des raisons d'exclusion de ces domaines est que leur prise en compte aurait été source de ralentissement de l'élaboration du SCOT surtout lorsqu'ils sont politiquement « sensibles » :

- la collecte et le traitement des déchets (schéma départemental, oct. 2004),
- les carrières (schéma départemental approuvé),
- les terrains d'accueil pour les gens du voyage (schéma départemental, 10 juill. 2002).

► la **bibliographie** en fin de rapport mentionne les études techniques menées pour élaborer le SCOT (sans dire où les consulter mais on suppose qu'elles sont disponibles auprès du syndicat mixte).

### 3. Le diagnostic, les grandes options retenues et l'évaluation environnementale

#### a. Le diagnostic

Pt 1 du R. 122-2 (ancien). Il s'ouvre d'abord sur une mise en garde « *Limites et portée du présent diagnostic* ».

Ce diagnostic a une double finalité : caractériser la croissance économique et démographique du territoire et pointer les dysfonctionnements dans les domaines pour lesquels le SCOT peut avoir une incidence. Il se veut donc « orienté » prévient le rapport, c'est-à-dire « *destiné principalement à déterminer et justifier les orientations générales du SCOT* » p. 15. Cela induit, et cet inconvénient est assumé dans le document, qu'il n'est ni une analyse exhaustive du territoire ni, une « *monographie universitaire* » (sic). D'approche synthétique (il évite la surcharge de chiffres), agrémenté de photos du territoire, de tableaux de données et de cartes, il est aussi enrichi d'une contribution de l'Agence économique de la Savoie datée de juin 2002 (illustration de la mutualisation des données entre collectivités publiques du territoire).

Sont évoqués sur 13 pages, les atouts du territoire (situation géographique favorable, économie créatrice d'emplois, carte de vie attractif, démographie en croissance régulière) puis les lacunes ou l'« *envers de la croissance* ». Sont ici pointés l'étalement urbain, la périurbanisation, le dimensionnement insuffisant des PLU pour maîtriser l'étalement urbain, la répartition hétérogène de l'offre de logement, la faiblesse des transports en commun, la surmotorisation des ménages, la croissance des trafics et la pollution....

Le diagnostic privilégie notamment l'analyse de l'étalement urbain. On le verra avec l'étude du PAD et du DOG c'est un axe fort du SCOT que d'assurer une gestion économe de l'espace. Le recours à un **indice d'étalement urbain** est à signaler. Il a été conçu dans le cadre de l'étude sur la consommation d'espace, pour tenter d'apprécier la façon dont les PLU/POS accompagnaient, voire encourageaient, l'étalement urbain ou, au contraire, s'efforçaient de maîtriser ce phénomène. Un travail de cartographie a été entrepris pour assembler et représenter sur un même document informatique (SIG) les PLU et les cartes communales des communes. On peut tirer de ces données un indicateur permettant de mesurer le caractère extensif ou rigoureux des documents d'urbanisme.

Cet indicateur est égal, commune par commune, au rapport entre :

$$\frac{\textit{Superficie totale des zones constructibles actuellement ou à terme}}{\textit{Superficie du bâti actuel}}$$

Plus la valeur de l'indicateur est élevée, plus la dispersion de l'habitat et l'excessive consommation d'espace sont tolérées. C'est notamment le cas dans beaucoup de communes de « deuxième couronne » autour des deux agglomérations principales. Au contraire, une valeur faible s'observe dans les communes les plus urbaines où les espaces naturels sont devenus rares et où les zones urbaines sont relativement remplies, dans certaines communes viticoles ou très agricoles où les enjeux de protection sont prépondérants, dans les petites communes de montagne.

Pour l'ensemble des communes de Métropole Savoie, la superficie totale du bâti existant ou surface de sol consommée par l'urbanisation, zones d'activités et grandes infrastructures comprises, est égale à 9 300 ha environ (hors habitat dispersé ou bâtiments agricoles situés dans les zones naturelles protégées des PLU) soit près de 500 m<sup>2</sup> par habitant. Et la superficie totale des zones constructibles actuellement ou à terme est égale à 13 500 hectares (zones U, 1NA, 2NA, NB des POS ou U et AU des PLU, zones à construire des cartes communales).

Globalement, la valeur de l'indicateur est donc égale à **1,45** pour l'ensemble des 93 communes de Métropole Savoie disposant d'un document d'urbanisme. Il varie selon les communes entre 1,10 à plus de 2.

C'est à partir de ces constats d'étalement urbain que les dispositions prescriptives du SCOT (DOG, *v. ci-après*) se traduiront pour beaucoup de communes par un dimensionnement de leur PLU plus conforme à leurs besoins.

#### b. Analyse de l'état initial de l'environnement

8 pages du rapport pour le pt 2 de l'article R. 122-2 (ancien):

- le *paysage*, un capital d'attractivité (pourquoi protéger le paysage ? les composantes du paysage)
- les *zones agricoles majeures* (les critères de délimitation, méthodologie)
- les *zones naturelles* intéressantes pour leur biodiversité (une expertise complémentaire a été effectuée, des ressources en eau abondante mais sensibles et vulnérables)
- *L'inventaire des risques* (inondations, autres risques naturels, risques technologiques et miniers, canalisations de transport de matières dangereuses)

► On note une rubrique pédagogique – quasi scolaire – « *Pourquoi protéger les paysages ?* » qui explique (donc) l'intérêt de protéger les paysages du territoire (identité, tourisme...).

► Systématiquement, à chaque rubrique, sont expliqués l'origine, les critères ou la méthodologie employée pour l'obtention de données avec citation de l'étude technique menée ou des partenaires ayant validé l'étude : ex. chambre d'agriculture pour le travail de délimitation des espaces agricoles, la DDAF pour la conservation du patrimoine naturel...

### c. Les grandes options : les choix retenus pour l'établissement du SCOT

6 pages pour le pt 5 du R. 122-2 (ancien). La première rubrique de cette composante, en guise de préambule, est destinée à rappeler le caractère concerté de l'élaboration des choix retenus.

Les choix sont d'abord justifiés, presque à l'excès, en référence à la méthode qui a conduit à les retenir. Les choix sont « *mûrement* » réfléchis et « *longuement* » concertés peut-on lire p. 41. En réalité, il s'agit « *d'orientations générales* » qui ont été précisées progressivement et ont fait l'objet de multiples démarches d'information et de concertation sur un période d'environ 2 ans :

- 3 février 2001 : 1<sup>ère</sup> présentation des propositions d'orientations générales sous la forme d'un montage audiovisuel projet devant le comité syndical
- sept. 2001 : bulletin d'information « Métropole Savoie infos » reprenant le montage
- sept. 2001- avril 2002 : exposition à la foire de Savoie sur les OG, exposition itinérante dans les communes...
- 28 juin 2002, séminaire sur le OG à l'intention des « forces vives »
- 5 avril 2003, débat sur les OG du PADD dans le cadre du comité syndical. Ce débat a été enregistré et transcrit *in extenso* au compte rendu. A ce compte rendu diffusé aux membres du comité syndical fut jointe une note résumant les suites que le bureau de MS a proposé de donner aux remarques exprimées (document public mis en ligne sur Internet)

On observera à plusieurs reprises l'utilisation d'un vocabulaire empreint d'une grande prudence. Donnons juste un exemple : Rubrique « *250000 habitants en 2020* ». Cette perspective est une valeur considérée comme une « *éventualité relativement probable à laquelle il paraît prudent de se préparer* » p. 41 (sic - on retrouve aussi ceci au PADD p. 57).

Les choix retenus pour l'établissement du SCOT sont ensuite listés. Il est précisé qu'ils sont détaillés et concrétisés dans le PADD (2<sup>ème</sup> partie du SCOT) et traduits par des dispositions prescriptives dans le DOG (3<sup>ème</sup> partie). L'architecture du document est donc rappelée.

Quant aux choix eux-mêmes, ils sont répartis en 12 rubriques souvent subdivisées : la démographie, la politique de développement économique, la gestion économe de l'espace, le rééquilibrage de l'offre commerciale, la valorisation de « nos » atouts touristiques, les déplacements en agglomération, l'alternative ferroviaire, les projets routiers, la protection des espaces naturels et ruraux, les espaces naturels remarquables et l'anticipation des risques.

► Les choix sont en général tous expliqués par un court paragraphe avant de les présenter de manière plus ou moins précise ou péremptoire si bien qu'on se demande si l'on n'est pas déjà dans le PADD voire dans le DOG (ambiguïté).

Exemple 1 – options précise

Rubrique « Rééquilibrer l'offre commerciale »

► L'explication : « *Métropole Savoie souffre d'un déséquilibre géographique de l'offre commerciale qu'il convient, aujourd'hui, d'atténuer. Cette donnée est illustrée par un chiffre : les deux agglomérations de Chambéry et d'Aix-les-Bains réalisent 93,5% du chiffre d'affaires global sur le secteur. Un tel déséquilibre ne peut perdurer. Il est souhaitable de le corriger afin de parvenir à un meilleur maillage du territoire* ».

► Le choix (extraits): « *Dans cet objectif, quatre orientations majeures ont été retenues:*



2001/42/CE relative à «l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement» du 27 juin 2001.

L'architecture du SCOT est de nouveau rappelée : les mesures prises dans le cadre du SCOT pour protéger l'environnement font l'objet du chapitre intitulé «*Le projet pour l'environnement*» apparaissant dans le PADD. Les prescriptions qui en découlent sont énoncées dans le chapitre correspondant du DOG.

Sont ensuite récapitulées sous la forme **d'un tableau** les propositions du SCOT par rapport aux «*grandes dimensions*» de l'environnement pour «*vérifier qu'elles ont été prises en compte* » p. 49.

### **Grandes dimensions de l'environnement (extraits du tableau)**

LA BIODIVERSITE ET LES MILIEUX NATURELS :

Objectif : préserver la biodiversité et la vitalité des écosystèmes par le maintien des conditions de la reproduction des espèces

Ce que dit le SCOT : prise en compte des ZNIEFF et autres inventaires (Natura 2000, données des PNR et du Conservatoire du Patrimoine Naturel de Savoie...). Protection des espaces correspondants Définition des liaisons vertes, des coupures inter-agglomérations, des corridors écologiques.

LES RESSOURCES NATURELLES :

Objectif : assurer l'utilisation durable des diverses ressources naturelles et physiques (eau, sol, espace, agriculture, paysage...) en les prélevant de manière à ce que les générations futures puissent avoir le même niveau de développement.

Ce que dit le SCOT : préservation des zones humides et prise en compte du SDAGE Protection de l'agriculture et des paysages. Maîtrise de l'urbanisation, gestion économe de l'espace, renouvellement urbain

LES POLLUTIONS ET LA QUALITE DES MILIEUX :

Objectif : minimiser les rejets dans les milieux

Ce que dit le SCOT : développement des transports en commun et projet Lyon Turin Pôles préférentiels d'urbanisation desservis par les transports en commun. Modération de l'urbanisation dans les secteurs périurbains et ruraux mal desservis. Protections des rejets dans les nappes alluviales (SDAGE)

LES RISQUES :

Objectif : minimiser et prévenir les risques naturels et technologiques

Ce que dit le SCOT : prise en compte des PPRI et des études d'aléas pour les risques inondations. Prise en compte des autres PPRN

Information des communes et EPCI sur les risques recensés qui n'ont pas fait l'objet de PPR

(...)

► « *L'évaluation environnementale et le suivi du SCOT* ». Les rédacteurs du SCOT ont pris appui sur la directive européenne du 27 juin 2001 et procédé par anticipation à une mini évaluation environnementale.

### **Le scénario « au fil de l'eau » est présent dans le SCOT**

Le scénario est sans concession : « *dégradation des dysfonctionnements constatés à ce jour...* » indique le SCOT p. 50. Le scénario n'irait absolument pas dans le sens du développement durable.

- un cadre de vie dégradé par la périurbanisation
- Le règne du « tout » voiture ou « tout camion »

Un rôle important est confié au syndicat du SCOT afin de maintenir un document à jour, fiable et l'évaluer régulièrement (l'objectif est pleinement assumé ici).

### **Les mesures de suivi du SCOT**

Elles sont prévues à partir de ces deux axes (détaillés en partie III du rapport) :

- ▶ *Accompagner la mise en œuvre.*
- ▶ *L'observation des dynamiques urbaines et de l'évolution des territoires.*

## **4. Le projet territorial**

### a. L'expression du projet par le PADD

Selon les articles L 122-1 et R. 122-2-1 du *Code de l'urbanisme*, le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Tous ces items du Code de l'urbanisme sont globalement renseignés même si certains le sont plus que d'autres. Ainsi, l'étalement urbain, les déplacements, la protection de l'environnement sont plus développés parce que ce sont les soucis majeurs de ce territoire.

En revanche les aspects de développement économique le sont moins du fait que, comme les auteurs du SCOT le reconnaissent de manière auto satisfaite, le territoire ne souffre pas de réels problèmes de développement. Ex. p. 64 « *Dans la partie «Diagnostic», on a vu que le développement plutôt enviable que connaît notre territoire de Métropole Savoie se traduisait par un étalement urbain et une consommation d'espace préoccupants.* » Au contraire, il s'agit de canaliser ce développement. C'est pourquoi il est traité sous l'angle du développement durable et de la limitation des effets négatifs (pollution, qualité des zones d'entreprises, étalement urbain...).

Par ailleurs, le logement et l'habitat semblent en apparence oubliés à la lecture du sommaire. Or, il n'en est rien mais l'objectif politique en la matière est traité de manière transversale. La question des logements neufs à construire et de la mixité sociale est précisée dans la rubrique « *Se préparer à accueillir 45000 habitants nouveaux d'ici 2020* » tandis que la question de l'habitat intermédiaire est évoquée à la rubrique « *Maîtriser l'étalement urbain* » du PADD.

### **Peu d'éléments à la limite du champ d'action du SCOT**

Le PADD s'en tient à des considérations d'urbanisme et reste globalement dans l'esprit du Code de l'urbanisme. Toutefois, il semble que sur certains thèmes, le SCOT soit « à la limite » de son champ d'action. C'est le cas pour le fonctionnement des services publics. Ce fonctionnement est globalement peu évoqué sauf en matière de transports où c'est le rôle du SCOT. En particulier un vaste volet est consacré au développement des transports collectifs et les modes alternatifs (tous les modes de déplacement sont envisagés y compris l'aérien même si c'est succinct pour ce dernier).

Le PADD du SCOT présente (on dirait presque qu'il le reprend à son compte) le projet Lyon Turin (ligne ferroviaire transalpine) et en fait le détail (projet pour le fret, les voyageurs, la gare TGV, le tracé...). Or, à l'évidence, il ne s'agit pas d'une politique des autorités locales mais d'une politique nationale même si le SCOT encourage cette politique.

Le SCOT invite aussi à mieux utiliser l'offre SNCF pour les déplacements interurbains mais sans verser dans l'organisation même du fonctionnement des lignes SNCF. En revanche, il est beaucoup plus directif en ce qui concerne le développement de l'usage des transports en commun dans les deux agglomérations principales (Aix-les-Bains et Chambéry). Il évoque même les questions d'organisation de l'offre de transport qui nous semblent être des questions réservées à l'autorité compétente. Ex. p. 75 : « *Les deux réseaux des agglomérations chambérienne et aixoise doivent donc être modernisés et les offres qu'ils proposent fortement intensifiées. En particulier, les deux autorités organisatrices s'attacheront à mettre en place des horaires cadencés sur les lignes principales avec des fréquences accrues par rapport à l'état actuel. Pour rester compétitives, ces lignes ne devront pas être prolongées trop loin en secteur périurbain. Le temps de trajet entre le centre de l'agglomération et le terminus des lignes ne devra pas dépasser 20 minutes. Les amplitudes journalières seront étendues et les services offerts seront constants tout au long de l'année du lundi au samedi.* ».

## La liaison avec d'autres documents exprimant une stratégie de territoire

Le PADD ne fait pas de lien avec les autres stratégies de territoires. Il ne fait ni référence à la charte du pays de Maurienne mais il est vrai qu'il n'est concerné qu'à la marge, ni aux outils de contractualisation territoriaux pourtant existants ou en cours d'élaboration au moment de l'écriture du SCOT, ni au contenu des chartes des PNR.

En revanche, autant que possible, lorsque le SCOT prétend agir dans des domaines que la loi réserve aussi à d'autres documents de planification, les rédacteurs font allusion à ces documents. Toutefois, ces références sont inégales. Par exemple, si le rôle du schéma de développement commercial est vaguement évoqué avec l'activité commerciale, en revanche le rôle du plan de déplacements urbains est valorisé et incité. La prise en compte du SDAGE Rhône Méditerranée Corse est réelle à la rubrique « *Gérer la ressource en eau* » tout comme les plans de prévention des risques sont évoqués à la rubrique « *La gestion des risques* ». Par contre, aux rubriques concernant l'habitat ou le logement, le rôle du PLH est très peu valorisé.

### b. Un PADD sujet à critiques

Si le PADD est rédigé de manière pédagogique (constante déjà évoquée) il semble excessif de vouloir tout expliquer ou justifier surtout si cela a déjà été fait auparavant dans le rapport de présentation, au risque d'alourdir inutilement le document et hacher la lecture.

## Les redondances

On constate ainsi quelques éléments qui, selon nous, ne semblent pas à leur place dans ce PADD lequel doit être l'expression de politiques publiques d'urbanisme. Par exemple, on y retrouve des éléments de diagnostic qui seraient à placer dans le rapport de présentation. La rubrique concernant la démographie du territoire comprend plus d'une page de données statistiques actuelles ou en projection. Il y a même des éléments qui avaient été déjà évoqués en rapport de présentation tant dans le diagnostic que dans les grandes options et choix retenus pour l'établissement du SCOT (p. 18 et p. 41 du SCOT).

D'autres éléments pourraient être à leur place dans le PADD mais ont été déjà évoqués dans le rapport de présentation au titre des options retenues. L'exemple du développement de l'activité commerciale est illustrant même si la rubrique au PADD est un peu plus détaillée :

- **Rapport de présentation** (Options appelées orientations pour l'établissement du SCOT)  
« Rééquilibrer l'offre commerciale » (extraits)

Le choix : « *Dans cet objectif, quatre orientations majeures ont été retenues:*

. ne pas augmenter l'hyperconcentration de l'offre dans les deux zones commerciales de Chamnord et Bassens-Saint-Alban La Ravoire. En revanche, ces sites seront modernisés sur le plan de l'offre commerciale et améliorés sur le plan paysager. Des renforcements peuvent être envisagés, notamment dans le domaine de l'équipement de la maison,

. refuser la création d'un troisième pôle majeur, que ce soit ex nihilo ou par grossissement d'un pôle existant,

. renforcer les pôles commerciaux secondaires dans les quartiers périphériques des agglomérations, dans les petites villes et chefs-lieux de cantons ruraux. Ainsi, la desserte des habitants sera améliorée qualitativement et quantitativement,

. pérenniser le rayonnement commercial des centres historiques de Chambéry et d'Aix-les-Bains en s'efforçant d'y préserver le commerce de proximité. En effet, il est important de maintenir le niveau qualitatif de l'offre globale et sa diversité ».

► PADD – « Redéployer l'offre commerciale pour une desserte plus équilibrée » (extraits)

Les scénarios 1 et 3 ont été écartés. Les orientations générales du scénario 2 retenu peuvent se résumer ainsi :

. parmi les pôles commerciaux secondaires, étoffer ceux qui sont les plus aptes à se développer pour renforcer la desserte des habitants là où elle est actuellement insuffisante quantitativement ou qualitativement. Sont concernés les bourgs centre et chefs lieux de canton ainsi que certains supermarchés de proximité dans les quartiers des agglomérations ou ceux qui, dans les petites villes ou à leur périphérie, desservent les secteurs ruraux,

. au-delà des réalisations prévues à court terme, les deux pôles périphériques majeurs de l'agglomération chambérienne évoqués ci-dessus seront modernisés sur le plan de l'offre commerciale et améliorés sur le plan paysager. Des renforcements peuvent être envisagés, notamment dans le domaine de l'équipement de la maison,

. refuser la création de tout pôle majeur périphérique nouveau, que ce soit ex nihilo ou par grossissement d'un pôle existant,

. sauvegarder et, si possible, renforcer le rayonnement des deux centres historiques pour maintenir le niveau qualitatif de l'offre globale et sa diversité.

D'autres éléments de redondance se vérifient également avec le DOG. On retrouve des éléments du PADD qui empiètent sur le DOG et dont la place (eu égard leur grande précision) s'imposait peut-être au seul DOG. Tel est encore une fois le cas du commerce : on observe une **triple** reprise des dispositions avec les mêmes mots ou presque entre le rapport p. 43, le PADD p. 69 et le DOG p. 94 « Localisation préférentielle des commerces » lequel reste plus précis.

Et le même constat est fait pour d'autres thèmes comme la mixité sociale. L'élément d'une politique publique d'urbanisme au PADD est aussi une prescription du DOG reprise presque mot pour mot au PADD p. 58 et au DOG p. 91.

**Ainsi certaines dispositions identiques ou presque sont tantôt des éléments d'information, des objectifs ou orientations puis des prescriptions.** Mais, comment en réalité distinguer nettement ce qui relève des « options ou choix retenus pour l'établissement du SCOT » et inscrits au rapport de présentation des « objectifs des politiques d'urbanisme » inscrits au PADD. Le législateur place ici le rédacteur du SCOT en position inconfortable tant les termes sont interchangeables.

Enfin, toujours dans le PADD, des éléments rédactionnels alourdissent aussi le texte. L'introduction du rapport de présentation avait pris le soin de dire ce que le SCOT ne traitera pas. Il en allait des aires d'accueil des gens du voyage laissées au schéma départemental. Si le PADD indique à nouveau que le SCOT ne s'en préoccupe pas il s'empresse à la suite de traiter à la marge la question (p. 52) « Le SCOT n'abordera pas les problèmes de mise en oeuvre du schéma départemental des gens du voyage approuvé le 10 juillet 2002, sachant qu'une « Commission Départementale Consultative » a été mise en place à cet effet. (...). Cependant les dispositions du SCOT sont compatibles avec l'implantation d'aires d'accueil ou de grands rassemblements. C'est vrai en particulier pour les aires d'accueil. L'agglomération aixoise est maintenant dotée d'un équipement réputé suffisant. Il est nécessaire de trouver une capacité de 70 places supplémentaires dans l'agglomération chambérienne. Enfin, une aire nouvelle est programmée dans le secteur de Montmélian Francin. Les aires de grands passages ne sont pas encore localisées. On aurait besoin de deux aires de 100 à 200 places chacune, l'une au Nord de l'agglomération chambérienne ou dans l'agglomération aixoise, la deuxième au Sud de l'agglomération chambérienne ou dans le canton de Montmélian. Le SCOT ne peut guère régir ce type d'installation, d'autant moins qu'on s'oriente, semble-t-il vers des aires provisoires et « tournantes ».

Quelle que soit l'intention louable des rédacteurs, que ces redondances au milieu des objectifs perturbe la lecture sereine du document.

Par ailleurs, certaines dispositions sont très techniques – et donc parfois pas spontanément compréhensibles - alors même que la démarche qui les sous tend est remarquable. Il faut par exemple s’y reprendre à plusieurs fois avant de pouvoir comprendre la méthode de dimensionnement adéquat des zones d’urbanisation et faire des « aller-retour » entre les parties du SCOT (on s’y perd d’autant que le vocabulaire change d’une partie à une autre : on évoque au PADD le *potentiel constructible* et au DOG la *surface des extensions*). Un savant mécanisme est utilisé pour calculer le potentiel constructible et peu laisser perplexe. On se demande si l’explicitation de ce mécanisme était nécessaire à ce niveau du PADD. A vouloir encore une fois tout justifier, le document se complique excessivement. On a alors un contraste entre des intentions simples et des aspects techniques.

## Le style rédactionnel hétérogène du PADD

Des axes politiques forts ressortent certes de ce PADD. Mais tous les éléments présents n’ont pas ce caractère comme si toutes les politiques publiques d’urbanisme n’étaient pas sur le même plan. Certaines rubriques sont rédigées très précisément alors que d’autres sont plus incantatoires ou floues. Le texte alterne les temps (futur, présent, conditionnel) et ce dégradé stylistique rend ce PADD confus au niveau de la compréhension des objectifs poursuivis.

### Exemples :

Objectif semblant impératif (rédaction au futur avec précisions)

La mixité sociale, extrait p. 58 « Ainsi toute opération d’aménagement significative à l’échelle de la commune concernée (hors opérations de logements spécifiques), comportera au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Cette règle sera systématique pour les opérations d’habitat de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHON. (...) ».

Objectif semblant impératif (rédaction au présent de l’indicatif)

Maîtriser l’étalement urbain, économiser l’espace, extrait p. 64 « La lutte contre les effets négatifs de l’étalement urbain (...) est donc au coeur de notre SCOT. Dans le cas de Métropole Savoie, elle passe par la réalisation des objectifs suivants :

Promouvoir, en secteurs rural ou périurbain, des types d’habitat nouveaux qui combinent la densité du petit collectif avec certains attributs et avantages des maisons individuelles. (...).

. Favoriser le développement et l’urbanisation des secteurs qui sont ou peuvent être correctement desservis par les transports collectifs. Ne pas gaspiller le foncier de ces secteurs avec des densités trop faibles.

Objectif semblant impératif mais imprécis (rédaction au futur sans précisions)

Mixité sociale, p. 58 « Enfin, on devra répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées, dont on a vu que le nombre augmentera rapidement, en leur proposant toutes les catégories de solutions en fonction de leur état d’autonomie ou de dépendance ».

Objectif semblant moins impératif (rédaction au conditionnel avec précisions)

Besoin en logement neuf extrait p. 58 « Au total, le nombre de logements neufs qu’il conviendrait de construire est de l’ordre de 31 500 logements entre 1999 et 2020, soit environ 1 500 logements par an ».

Objectif plus incantatoire ou flou (conditionnel sans précisions, type recommandation) :

Quel développement économique ? Extrait p. 59 « Mais, il serait souhaitable de ne pas se contenter d’attendre les retombées spontanées du développement grenoblois. »

## c. Les choix territoriaux au PADD et surtout au DOG

Le PADD est subdivisé en 3 grands projets pour le territoire et qui recouvrent l’essentiel des cas possibles par le Code de l’urbanisme :

<b>LE PROJET POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN .....</b>	<b>57</b>
<b>SE PRÉPARER À ACCUEILLIR 45 000 HABITANTS NOUVEAUX D’ICI 2020.....</b>	<b>57</b>
<b>QUEL DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ? QUELLES STRUCTURES D’ACCUEIL ? ...</b>	<b>59</b>
<b>MAÎTRISER L’ÉTALEMENT URBAIN, ÉCONOMISER L’ESPACE.....</b>	<b>64</b>
<b>REDÉPLOYER L’OFFRE COMMERCIALE POUR UNE DESSERTE PLUS ÉQUILIBRÉE...</b>	<b>69</b>
<b>LE TOURISME ET LES LOISIRS .....</b>	<b>70</b>
<b>LES GRANDS EQUIPEMENTS.....</b>	<b>72</b>
<b>LE PROJET POUR LES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>73</b>
<b>DÉVELOPPER LES TRANSPORTS COLLECTIFS ET LES MODES ALTERNATIFS.....</b>	<b>73</b>
<b>LE PROJET POUR LE RESEAU ROUTIER .....</b>	<b>77</b>
<b>L’AVENIR DE L’AÉROPORT.....</b>	<b>81</b>

LES MARCHANDISES EN VILLE.....	81
LE PROJET POUR L'ENVIRONNEMENT .....	83
LA GESTION DES ESPACES NATURELS ET RURAUX .....	83
LA GESTION DES RISQUES .....	85
GÉRER LA RESSOURCE EN EAU.....	87

Ces rubriques sont elles-mêmes subdivisées en sous rubriques.

Le DOG suit globalement le plan du PADD (et pas l'ordre des Items du R. 122-3 C. urb.) :

LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE D'URBANISATION.....	91
1.1. Les pôles préférentiels d'urbanisation (dominante habitat).....	91
1.2. Les réserves d'urbanisation à long terme.....	93
1.3. Les secteurs de renouvellement urbain .....	93
1.4. La mise en valeur des entrées de villes .....	93
1.5. Dimensionnement des zones d'activités.....	93
1.6. La localisation préférentielle des commerces .....	94
1.7. Le dimensionnement «adéquat» des documents d'urbanisme .....	94
1.8. Un secteur d'aménagement touristique d'intérêt intercommunal .....	96
1.9. Compatibilité du scot avec les lois montagne et littoral .....	96
1.10. Lac du Bourget : une urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage .....	97
1.11. Unité Touristique Nouvelle.....	97
2. LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE DÉPLACEMENTS ET D'INFRASTRUCTURES.....	99
2.1. La cohérence entre urbanisation et desserte par les transports collectifs .....	99
2.2. La protection des tracés des infrastructures nouvelles.....	99
2.3. Des projets routiers non prévus peuvent être réalisés .....	99
3. LES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE PROTECTIONS .....	105
3.1. La protection des espaces naturels et ruraux (protections surfaciées).....	105
3.2. Limites des prescriptions concernant les espaces protégés .....	106
3.4. Les espaces sportifs et/ou récréatifs.....	107
3.5. Les espaces boisés .....	107
3.6. Les coupures vertes inter - agglomérations .....	107
3.7. La prise en compte des risques.....	108
3.8. Le fonctionnement des rivières.....	

Pour la **destination générale des sols**, le schéma (c'est rappelé plusieurs fois dans le texte) se veut en rupture par rapport aux schémas directeurs et ne fait pas apparaître de carte de destination générale des sols. Mais, à y regarder de plus près, la combinaison des cartes de synthèse liées au DOG (en fascicule annexe) avec les orientations définies dans le texte du DOG fait que le SCOT s'inscrit dans la continuité des schémas directeurs.

Dans chacun des 3 grands projets du PADD ou dans chacune des 3 familles de prescriptions du DOG nous avons décelé quelques mesures particulièrement volontaristes du planificateur intercommunal.

### ► Le développement de l'urbanisation

#### Dimensionner les espaces de développement

Un travail conséquent a été fait pour quantifier et dimensionner les espaces de développement de l'urbanisation tant pour l'habitat, les zones d'activité que les zones d'urbanisation future. Plusieurs tableaux établissent les capacités de ces zones.

Pour l'habitat, les prescriptions concernant les **pôles préférentiels d'urbanisation** ont pour objet d'éviter que les sites correspondants soient urbanisés au coup par coup, au gré des opportunités foncières et des initiatives privées, et soient consommés par des urbanisations trop peu denses. Un tableau du DOG récapitule les pôles (p. 92) et les prescriptions :

Localisation	Superficie	Capacité (nombre de logements)	Desserte routière et transports en commun	Prescriptions urbanistiques et environnementales	Risques à résorber
Drumettaz-Clarafond, coteaux en amont des Lycée et Collège de Marlioz	40 à 45 ha	1 200 à 1 500 log.	Urbanisation importante nécessitant une desserte efficace par autobus. Voie nouvelle prévue pour desservir le pôle à créer à partir du giratoire de la Laitière	Le «cordon paysager» le long de l'auto- route sera protégé tant pour sauvegarder le paysage que pour éloigner les habitations des nuisances sonores engendrées par l'in- frastructure.	Néant
La Motte-Servolex, Barby Dessous	25 hectares dont 15 pour l'habitat	400 à 600 log.	considérée comme satisfaisante, tant pour les routes que pour les transports en commun avec une intensification de la desserte bus.	La partie du site prévue pour les activités sera implantée le long de l'autoroute pour protéger, autant que possible, les habitations des nuisances sonores	Néant
La Motte-Servolex, ancienne carrière des Granges	6 à 10 hectares	150 à 300 log.	Antenne de la ligne desservant Savoie Technolac à envisager	Néant	Néant

(...)

Pour les **zones d'activité**, apparaît dans le tableau (p. 94) leur localisation, le nom de la zone, sa surface totale et sa potentialité (ha libres pour le futur).

Communes de localisation	Nom de la zone	Surface totale	Poten- tialité
Motz, Serrières-en-Chautagne		40	4
Albens		45	15
Mognard	Le Sauvage	10	5
Grésy-sur-Aix, Aix-les-Bains	Sud de l'échan- geur	80	30
Aix-les-Bains	Les Combaruches	25	7
Drumettaz-Clarafond		40	11

(...)

A noter : parce que maîtriser l'étalement urbain est une préoccupation majeure du SCOT, la préoccupation d'un **dimensionnement adéquat** des documents d'urbanisme pour ce qui concerne leurs zones d'urbanisation est forte. L'idée directrice est de n'ouvrir à l'urbanisation que ce qui est strictement nécessaire durant la période de référence du SCOT (réévaluation ensuite par périodes d'actualisation du document). Le SCOT formalise cela en 2 temps :

1- création d'une méthode de dimensionnement adéquat des zones AU et U (PADD p. 68)

Le dimensionnement adéquat du PLU de chaque commune est égal à la somme de la superficie occupée par le bâti actuel et du potentiel constructible nouveau. Cette superficie totale pourra être comparée à celle des zones U et AU du PLU pour apprécier la compatibilité du PLU avec le SCOT. A l'intérieur de ce cadre quantifié, les communes ont toute liberté pour définir les secteurs d'extension de leurs zones urbanisées qui, en dehors des pôles préférentiels d'urbanisation, ne sont pas localisés avec précision au SCOT. Le bon sens commande, au-delà même de l'effet juridique provoqué par le SCOT, que les communes diminuent dans leur PLU les zones AU ou U si elles ont trop d'ha ouverts à l'urbanisation.

Un savant mécanisme est utilisé pour calculer le potentiel constructible :



2- la méthode débouche sur la production de valeurs « plafonds » figurant dans un tableau au niveau de chaque commune (au DOG).

Chaque commune (sauf celles des 2 grandes agglomérations situées à moins de 20 minutes en bus du centre ville et décernées par des lignes fréquentes) connaît la surface utile des extensions pour l'habitat (cette surface correspond aux besoins en zones urbanisables pour les 20 prochaines années : zones AU et U disponibles) et la surface globale de son territoire réservée à l'urbanisation (surface des extensions + surface du bâti actuel). Cette surface globale représente le dimensionnement maximal des documents d'urbanisme pendant la durée de validité du SCOT. Ces valeurs sont des plafonds donnés à titre indicatif. Ils peuvent être modifiés par la commune sur la base d'une étude plus précise de la superficie.

Communes	Surface des extensions (hectares)	Surface globale (hectares)
<b>SECTEUR NORD</b>		
ALBENS	51	163
LA BIOLLE	36	160
BOURDEAU	13	43
LE BOURGET-DU-LAC	85	242
CESSENS	11	63
CHANAZ	20	49

(...)

En pratique, ce dispositif de dimensionnement adéquat des zones AU semble assez bien accepté par les communes. Elles adapteraient assez consensuellement *via* leur PLU leurs zones AU à la baisse. Cependant, il y a de bonnes réserves foncières actuellement sur le territoire de Métropole Savoie et la pression foncière est donc encore acceptable. On peut toutefois se demander s'il sera possible de maintenir cette impulsion du SCOT le jour où la pression foncière sera plus vive sur les communes.

#### L'habitat et la mixité sociale

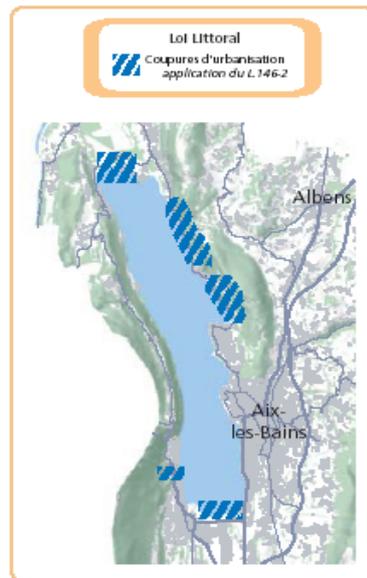
Ainsi qu'il a été déjà évoqué, l'habitat représente un volet important du SCOT et le DOG en particulier se révèle très précis sur les **pôles préférentiels d'urbanisation** avec des capacités en terme de logement quantifiées. Leurs capacités, superficie, conditions de desserte en transport en commun etc. sont détaillés dans un tableau de prescriptions p. 91.

Mais ce qui retire notre attention dans le volet habitat c'est la logique volontariste de mixité sociale. Celle-ci est évoquée tout au long du SCOT au point qu'on a pu critiquer plus avant ces redondances. Le PADD et le DOG énoncent des mesures pour garantir le logement social, au-delà même du minimum imposé par la loi SRU. V. *infra*. p. 37.

#### La compatibilité du SCOT avec les lois montagne et littoral

La plupart des communes du territoire sont concernées au titre de la loi montagne ou de la loi littoral voire au titre des deux législations (11 communes autour du lac du Bourget sont concernées par la loi littoral dont 6 le sont aussi au titre de la loi montagne). Le SCOT contient en ce sens un volet de prescriptions au sein du DOG. En conséquence, le SCOT protège tous les espaces visés par les lois montagne et littoral notamment les zones agricoles, les espaces, sites et paysages remarquables ainsi que, pour les communes riveraines, la bande des 100 mètres et les coupures d'urbanisation. A vrai dire, le DOG du SCOT s'intéresse surtout aux dispositions de la loi Littoral, à l'exception d'une UTN envisagée au Plateau nordique Revard-Féclaz.

Les espaces sensibles au titre de ces lois sont précisés par cartes soit dans le texte du DOG comme la carte des coupures d'urbanisation (*exigences de la loi littoral que doivent prévoir SCOT et PLU selon L. 146-2*) soit dans les cartes de synthèses liées au DOG au titre de la trame verte (*voir infra p. 31*). Le DOG a également le mérite de donner quelques éléments à propos de l'article *L. 146-4 C. urb.* Celui-ci énonce qu'une extension limitée de l'urbanisation des secteurs proches du rivages peut être envisagée dans les PLU des communes concernées par la loi littoral si cette urbanisation est conforme au SCOT en s'affranchissant des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités liées à la proximité immédiate de l'eau. S'en suit une liste de sites par commune où le SCOT prévoit des aménagements.



### ► La question des déplacements

C'est un autre volet stratégique du SCOT et densément rédigé au PADD (10 pages à lui seul) et 4 pages de prescriptions au DOG «*Les prescriptions en matière de déplacements et d'infrastructures*».

#### Le lien affirmé entre transport en commun et urbanisation

En application du 5° du *R. 122-3 du C. urb.*, le DOG privilégie l'urbanisation des secteurs desservis par des transports en commun. Les pôles préférentiels d'urbanisation voient d'ailleurs leurs conditions de desserte en transport en commun précisées (suffisant ou pas etc. selon un tableau au DOG p. 91-93). L'urbanisation est, pour certains d'entre eux, conditionnée par la mise en place d'une desserte dite «*efficace*» sans préciser ce que recouvre ce terme (sauf à relire le § concernant cet aspect au PADD p. 75 qui évoque la question des cadences et des temps de trajets).

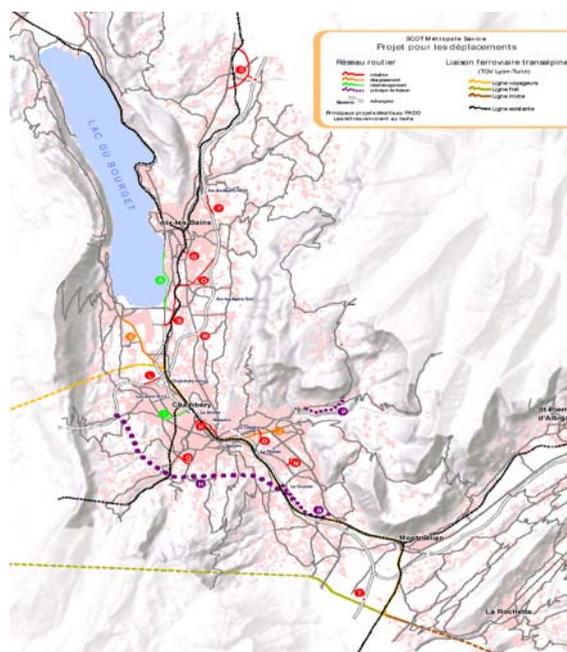
Pour les autres sites, «*les secteurs mal desservis ou non desservis par les transports collectifs seront le siège d'un développement maîtrisé afin d'éviter une explosion des déplacements en voiture individuelle*». Le SCOT limite les constructions (sans les proscrire toutefois) là où la desserte en transport en commun est absente ou peu développée. Cela rejoint pour les communes concernées l'exigence de réduire la taille de leurs zones Na ou AU désormais.

#### La protection des tracés des équipements et infrastructures nouvelles

Projet par projet, un tableau au DOG p. 100 précise la **marche à suivre** pour que les communes ou les EPCI concernés prennent en compte ces projets dans les documents d'urbanisme afin d'en protéger effectivement les tracés, ce que le SCOT, qui n'est pas en principe opposable aux tiers, ne permet qu'indirectement.

Intitulé du projet	Références au PADD	Etat d'avancement (2005)	Problèmes à résoudre	Communes concernées par le tracé (Inscription au PLU)	Service, Collectivité ou EPCI «chef de file»
<b>PROJETS ROUTIERS (secteur Nord)</b>					
Réaménagement RN 201	Voir carte p. 77 repère A	Enquête publique été 2003		Viviers-du-Lac, Tresserve, Aix-les-Bains	Etat, Département
Barreau Sud d'Aix-les-Bains	Voir carte p. 77 repère B	Etudes anciennes à actualiser. Incidences sur l'environnement à préciser	Tracé à caler	Voglans, Viviers-du-Lac	Etudes d'environnement en cours pilotées par la DDE, puis Département
Déviaton d'Albens	Voir carte p. 77 repère C	APS en cours de lancement	Fonctionnalités, caractéristiques et tracé à définir	Albens et Saint-Girod	Département
Echangeur d'Albens (A41)	Voir carte p. 77 repère C	Idée à faire partager, puis APS à lancer	Fonctionnalités, caractéristiques et tracé à définir	Albens et Saint-Girod	Etat, AREA, à l'initiative du Département

Ce tableau du DOG est complété par la carte intitulée «*Projet pour les déplacements*» qui récapitule les principaux projets décrits au PADD (routiers et ferroviaires) et que l'on trouve en fin du fascicule des documents graphiques liés au DOG :



### La protection des espaces et la « trame verte »

C'est à notre sens, le dernier volet majeur du SCOT. Et c'est celui qui est présenté de la manière la plus limpide, sans trop de redondances entre les parties du SCOT. La méthode et les objectifs sont largement exprimés dans le PADD tandis que les prescriptions sont inscrites au DOG.

Un travail spécifique a été réalisé pour la définition de la **trame verte**. Celle-ci est un document de synthèse valant pour 3 démarches : l'agriculture, les paysages et le milieu naturel. La présentation de ces espaces à protéger a été mise au point en concertation avec les communes. Elle a fait l'objet de réunions de restitution à l'échelle des différents EPCI constituant le territoire du SCOT, réunions auxquelles étaient conviés les élus communaux ainsi que les agriculteurs ayant participé à la démarche et leurs organisations professionnelles. Chaque commune a ensuite fait l'objet d'une ou plusieurs réunions de concertation dans le but

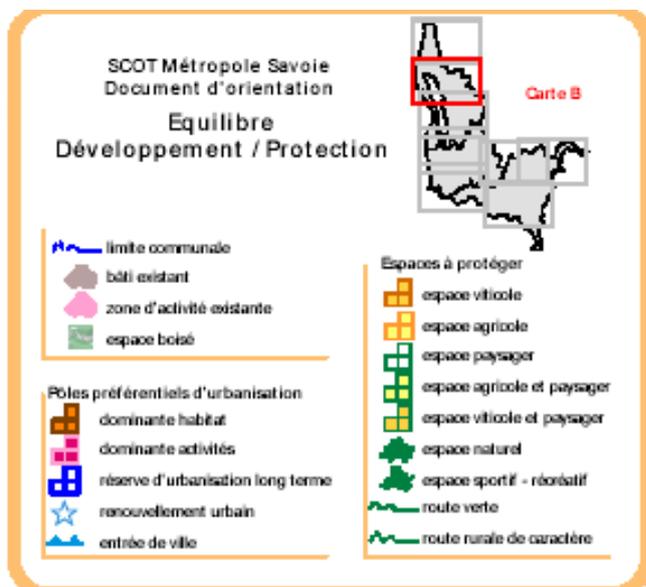
d'arrêter la trame verte devant figurer dans les documents graphiques du SCOT, de préciser le dimensionnement adéquat des futurs PLU de chacune des communes dans le souci d'une consommation d'espace économisée.

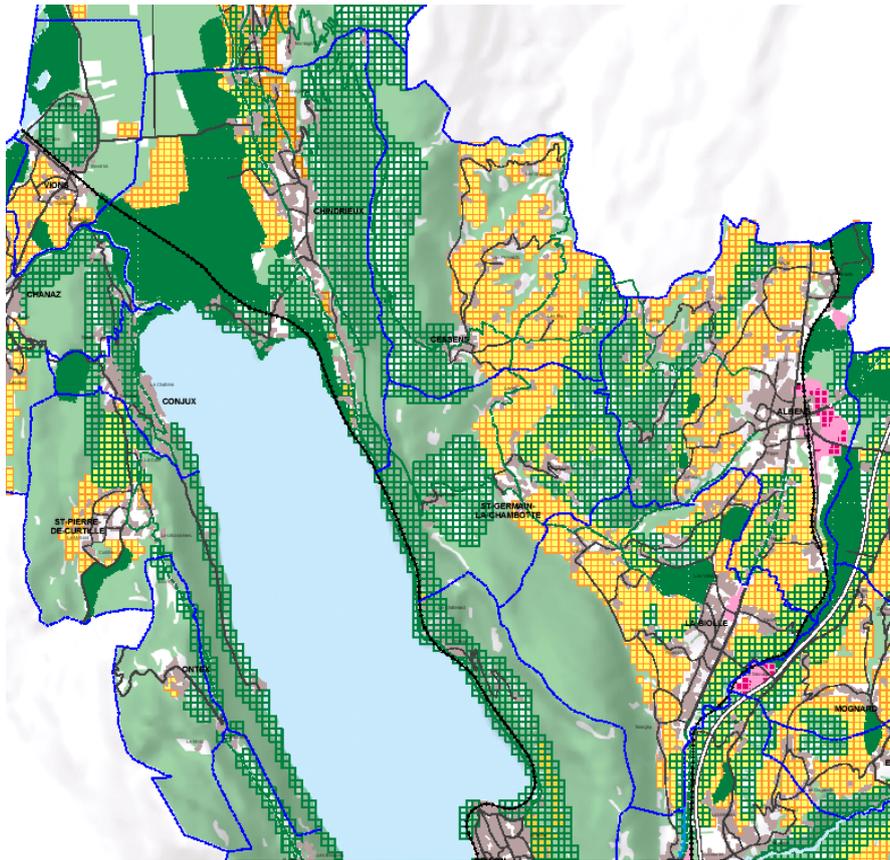
Le syndicat mixte a ensuite recherché le mode d'expression graphique de cette trame verte afin de définir et localiser les principales protections au titre de l'agriculture ou du paysage sans les délimiter précisément. C'est volontairement que le SCOT n'identifie pas ces espaces à protéger laissant ces identifications aux PLU ou aux cartes communales. Le principe d'un carroyage de 100 mètres par 100 mètres a été retenu (pixels d'1 ha) et se superpose au fond de plan. Il se veut à la fois suffisamment directif tout en laissant aux concepteurs des PLU et aux élus communaux une certaine marge d'appréciation pour passer des orientations de protection figurant au SCOT aux délimitations à la parcelle des zones A et N des PLU.

C'est aussi pour cette raison que le document graphique du SCOT présente des zones blanches (éventuellement grisées par l'estompage simulant le relief) correspondant aux espaces non bâtis existants sur lesquels le SCOT ne détermine aucune prescription particulière. Il est muet. Ceci ne signifie pas que les zones blanches ont vocation à être constructibles ou construites. Elles constituent l'enveloppe des zones U et AU des PLU dont la surface totale est plafonnée par le dimensionnement adéquat. Mais en moyenne, les zones blanches sont 3 fois plus étendues que les besoins en zones U et AU.

**Les espaces boisés** sans indication de protection paysagère ne sont soumis qu'aux dispositions de droit commun (code rural, code forestier...). En revanche les espaces à protéger pour la qualité du milieu naturel sont délimités en général plus précisément sur les cartes car ils relèvent de procédures de type ZNIEFF, Natura 2000, arrêtés de biotope... extérieurs au SCOT, celui-ci se bornant à les reproduire.

Carte de synthèse (extrait de l'une des 8 planches couvrant le SCOT)





## 5. Etude de la norme stratégique

### a. Les modes d'écriture de la norme dans le DOG

#### Plan du document

Le plan global du document est inséré en début de SCOT. Eu égard au grand nombre de sous-rubriques, on regrettera l'absence de sommaire au début de chacune des 3 parties du SCOT dont spécialement celle du DOG pour annoncer le menu à venir et rafraîchir la mémoire du lecteur. Le plan du DOG ne respecte pas l'ordre des différents items énoncés à l'article R. 122-3 puisque les prescriptions du DOG sont réunies en 3 familles qui reprennent les 3 projets du PADD sans toutefois reprendre au mot près les titres du PADD (c'est un peu dommage).

Les principaux choix d'aménagement et d'urbanisme sont regroupés dans 3 chapitres ou familles de prescriptions :

- 1 prescriptions en matière d'urbanisation
- 2 prescriptions en matière de déplacements et d'infrastructures
- 3 prescriptions en matière de protections

#### **Le DOG est précédé d'un mode d'emploi sous forme d'« avertissement »**

Nous avons trouvé que le PADD entretenait des rapports ambigus avec le DOG (voir plus avant) à cause de la place d'éléments redondants entre ces parties. Les rédacteurs du SCOT de Métropole Savoie en semblent conscients puisqu'ils prennent le soin – toujours ce souci de justification - en début de DOG de rédiger une rubrique « **avertissement** ». Celle-ci se veut être un mode d'emploi qui précise les rapports entre les 2 volets du SCOT. Ce titre en témoigne « *Contenus respectifs du DO et du PADD* » (p. 89).

On y lit que les DOG et le PADD sont indissociables et complémentaires, le DOG regroupant les prescriptions grâce auxquelles ce PADD s'appliquera réellement. Ce DOG est présenté ici comme un document de nature juridique « *puisque telle est sa principale caractéristique* ». Les rédacteurs du SCOT disent s'efforcer d'y énoncer les prescriptions avec « *le maximum de clarté et le minimum d'ambiguïté pour que les incompatibilités éventuelles entre le SCOT et les documents de planification qui lui sont assujettis apparaissent au grand jour et pour que le contrôle de légalité puisse être exercé sans trop de difficulté* ».

« *Pour ne pas alourdir inutilement le DOG, pour éviter les redites, et surtout pour ne pas mélanger recommandations et prescriptions, ainsi que l'ont voulu, semble-t-il, les rédacteurs du décret, les justifications de ces dernières ne sont pas véritablement explicitées dans le Document d'orientation. Les dispositions prescriptives se succèdent les unes aux autres, comme dans un Règlement de PLU, et font l'objet de renvois vers les passages du PADD qui permettront au lecteur de comprendre les motifs de chacune d'elles* ».

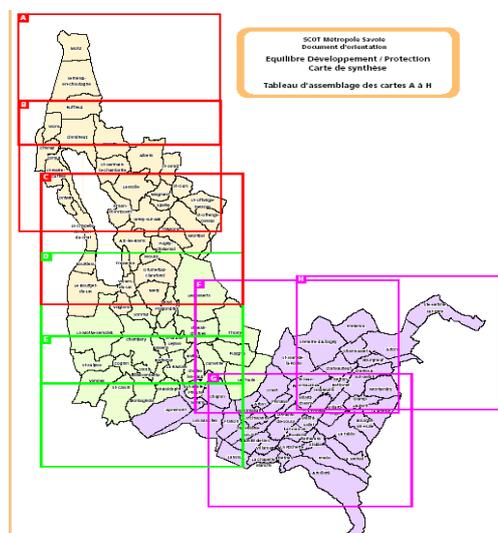
Il est en conséquence indiqué que le DOG ne pourra pas être utilisé seul sans se référer au rapport de présentation et au PADD ce qui nous laisse perplexe de prime abord. Et de tenter de nous convaincre du bien fondé de la méthode : « *Ce qui peut apparaître comme une contrainte ou une complication présente aussi un gros avantage. Ce parti pris de rédaction obligera les utilisateurs du SCOT à se référer au Rapport de présentation et au PADD et évitera que ceux-ci ne soient jamais lus ou soient trop rapidement oubliés. Il s'agit en effet de deux pièces essentielles du dossier sans lesquelles le SCOT ne peut pas être compris* ».

### L'expression cartographique

On l'a dit, quelques cartes sont insérées dans le texte même du DOG (coupures vertes, communes soumises aux lois montagne et littoral...) mais elles sont résiduelles ou schématiques. L'essentiel de la cartographie valant prescription opposable fait l'objet d'un fascicule annexe au corps principal du SCOT.

### Les documents graphiques en 2 volets

1 - 8 cartes de synthèse/planches en secteurs géographiques de A à H intitulées « *équilibre développement/protection* » et recouvrant, au total, tout le territoire des 103 communes, à l'échelle du 1/50 000<sup>e</sup>. On déplore l'absence d'une carte globale pour une meilleure lecture : le tableau d'assemblage des cartes de synthèse est réduit :



Les auteurs du SCOT ont tenu absolument à ne plus faire figurer la « carte de la destination générale des sols » des anciens SD (et l'introduction du SCOT le rappelle). Les auteurs ont voulu localiser sans délimiter à l'échelle de la parcelle. Or, la restitution de cet exercice délicat (où est la frontière entre la localisation et la délimitation ?) donne un assemblage de cartes qui, sans être aussi précis, rappelle pourtant *a minima* les cartes des SD.

Chaque carte de synthèse permet de localiser et donc un peu « d'identifier » (d'où l'ambiguïté même si l'on n'est pas au niveau des parcelles) :

- les pôles préférentiels d'urbanisation, qu'ils soient à dominante habitat ou qu'il s'agisse de zones d'activités (extensions ou projets),
- les réserves d'urbanisation à long terme,
- les sites susceptibles de renouvellement urbain,
- les entrées de villes à mettre en valeur,
- les différents espaces protégés pour la qualité des paysages, de l'agriculture ou de la richesse du patrimoine naturel, ainsi que les espaces sportifs et récréatifs,
- les routes au voisinage desquelles des prescriptions paysagères sont édictées.

Les éléments cartographiques sont localisés sur un fond de plan comprenant notamment le bâti existant et les zones d'activités existantes qui servent, comme les routes existantes, les limites communales et les espaces boisés, à se repérer.

Il est précisé que les indications concernant le bâti et les zones d'activités existants n'ont **aucune valeur prescriptive** et n'ont donc pas d'incidence sur les futurs PLU ou cartes communales, notamment quant à la vocation des différentes zones de ces documents d'urbanisme.

On a déjà dit plus haut qu'un travail plus spécifique a été réalisé pour la définition de la "trame verte" de synthèse. C'est volontairement que le SCOT n'identifie pas ces espaces à protéger (*alors que l'article R. 122-3 exige que les documents graphiques délimitant les sites ou espaces à protéger doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites*) laissant ces identifications aux PLU ou cartes communales. Le principe d'un carroyage de 100 mètres par 100 mètres a été retenu (pixels d'1 ha) et se superpose au fond de plan. Il se veut à la fois suffisamment directif tout en laissant aux concepteurs des PLU et aux élus communaux une certaine marge d'appréciation pour passer des orientations de protection figurant au SCOT aux délimitations à la parcelle des zones A et N des PLU.

C'est aussi pour cette raison que le document graphique du SCOT présente des zones blanches correspondant aux espaces non bâtis existants sur lesquels le SCOT ne détermine aucune prescription particulière.

2 – La carte intitulée «Projet pour les déplacements » récapitule les principaux projets décrits au PADD (routiers et ferroviaires). Elle comporte des repères (lettres en rouge) qui renvoient à la description des projets dans le chapitre «Projet pour les déplacements » du PADD et au chapitre 2 du DOG «*Les prescriptions en matière de déplacements et d'infrastructures*».

#### b. La norme et son cadre légal

Le DOG semble reproduire la totalité des obligations de l'article R 122-3. Les articles du Code (R. 122-1 et R. 122-3) sont carrément reproduits *in extenso* dans l'avertissement préalable du DOG. A chaque prescription, le DOG fait correspondre par des « cartouches » à côté des items, la disposition du PADD qu'elle permet d'appliquer en précisant le numéro de

page où elle se situe et l'alinéa de l'article R. 122-3 auquel elle se rattache. A notre sens, autant les références au code de l'urbanisme constituent un plus à l'entame du DOG, autant notre lecture est un peu contrariée par les renvois systématiques au PADD ou au rapport de présentation.

## 1. LES PRESCRIPTIONS EN MATIERE D'URBANISATION

Référence(s) au PADD	Référence(s) à l'article R. 122-3 : alinéa(s) concerné(s)
Pages 55 à 70	<p>Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :</p> <p>1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;</p> <p>[...]</p> <p>3° Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;</p> <p>4° Les objectifs relatifs, notamment :</p> <p>a) A l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;</p> <p>b) A la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;</p> <p>c) A l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;</p> <p>d) [...], à la mise en valeur des entrées de ville ;</p> <p>[...]</p> <p>5° Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.</p> <p>Il peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5.</p> <p>Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre du schéma.</p> <p>[...]</p>

### 1.1. LES PÔLES PRÉFÉRENTIELS D'URBANISATION (DOMINANTE HABITAT)

Les prescriptions concernant les pôles préférentiels d'urbanisation

concernée (ou de l'EPCI compétent) sur le programme de l'opération.

En attendant que ces conditions opérationnelles soient remplies, les aménagements fonciers des pôles seront protégés

### Un SCOT qui entend prouver qu'il a bien suivi les items du R. 122-3

En fin de DOG, le SCOT procède à un exercice de vérification des items : les auteurs reprennent les alinéas de l'article R. 122-3 et, pour chacun d'eux, renvoient à toutes les prescriptions qui y répondent afin de vérifier que toutes les dispositions de l'article ont été prises en compte (on frôle alors l'excès de zèle) :

## 4. VÉRIFICATION DE L'APPLICATION EXHAUSTIVE DE L'ARTICLE R. 122-3

Comme prévu dans l'introduction du Document d'orientation, on a jugé utile de vérifier que tous les items de l'article R. 122-3 du Code de l'Urbanisme, définissant précisément le contenu de cette pièce du dossier SCOT, étaient bien pris en compte par les prescriptions qu'elle contient.

Items de l'article R. 122-3 du Code de l'Urbanisme	Prescriptions correspondantes	Voir page
<i>Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :</i>		
1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;	1.1. Les pôles préférentiels d'urbanisation (dominante habitat) 1.2. Les réserves d'urbanisation à long terme 1.3. Les secteurs de renouvellement urbain 1.5. Dimensionnement des zones d'activités 1.7. Le dimensionnement « adéquat » des documents d'urbanisme 1.8. Un secteur d'aménagement touristique d'intérêt intercommunal 1.9. Lac du Bourget : une urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage	91 93 93 93 93 96 96
2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;	3.1. La protection des espaces naturels et ruraux (protections surfaciques) 3.2. Limites des prescriptions concernant les espaces protégés 3.3. Les protections linéaires 3.4. Les espaces sportifs et/ou récréatifs 3.5. Les espaces boisés 3.6. Les coupures vertes inter agglomérations	105 106 106 107 107

Si l'on se fie à ce chapitre 4 du DOG, les items sont tous utilisés à 2 exceptions près. L'un des alinéas du R. 122-3 énonce « Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites. » ; or, le DOG via le tableau de vérification énonce « Sans objet, pas de protections délimitées ». Il faut rappeler que le SCOT se refuse à délimiter les parcelles et donc les protections. Pas de délimitation, pas besoin de permettre l'identification. C'est jouer ici sur les mots afin de s'abstenir d'identifier très précisément les protections de manière à

laisser une marge de manœuvre aux communes. Or, comme on l'a déjà dit, la cartographie permet de repérer ces espaces (carroyage d'un ha).

Enfin, le décret n°2006-1683 du 22 décembre 2006 a inséré un ultime alinéa à l'art. R. 122-3 « *En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale désigne, le cas échéant, les plans d'eau de faible importance auxquels il est décidé de faire application du huitième alinéa de l'article L. 145-5* ». Or, rédigé avant cette disposition réglementaire (prise en application de la loi n°2005-157 du 23 février 2005), le SCOT ne désigne pas en zone de montagne les plans d'eau de faible importance auxquels on peut déroger à la bande des 300 mètres. Mais une révision future du SCOT pourra concerner cette possibilité.

### **Le mode rédactionnel et le degré de juridicité**

Nous avons déjà évoqué l'hétérogénéité de la rédaction du PADD selon des formulations plus ou moins précises. En revanche, le DOG est cohérent dans l'ensemble. Selon l'article R. 122-1 C. urb. les dispositions du DOG et des documents graphiques représentent des prescriptions opposables (selon un rapport de compatibilité avec les documents d'urbanisme ou les gros permis).

#### Les constats favorables à une forte juridicité eu égard à l'emploi répété des termes de commandement

- le terme de « prescriptions », à forte connotation juridique est affiché largement ce qui traduit d'emblée les ambitions élevées des auteurs du SCOT. D'ailleurs, les titres des 3 chapitres du DOG utilisent le terme de « prescriptions » ; tout est donc *a priori* prescriptif au DOG.
- dans le DOG, les dispositions prescriptives sont censées se succéder les unes aux autres comme « *dans un règlement de PLU* » (dixit l'introduction du DOG p. 89).
- contrairement au PADD (qui plus souvent use du conditionnel on l'a vu avec mélange des temps) le DOG est rédigé de manière constante – à quelques rares exceptions - au futur ou au présent de l'indicatif : « *les prescriptions ont pour objet d'éviter que les sites soient urbanisés au coup par coup...* » ; « *les emprises foncières des pôles seront protégées...* » ; « *aucun pôle préférentiel d'urbanisation ne sera urbanisé sous la forme d'habitat individuel exclusivement* » ; « *les PLU devront être compatibles avec les différents projets évoqués au tableau...* » etc.
- l'existence de « loupes » laissant peu ou pas de marge de manœuvre. En plus de prescriptions que nous qualifierons d'ordinaires, le DOG contient des éléments d'une grande précision pour ce qui concerne les éléments **les plus stratégiques** (logement, transport, étalement urbain...).

Tout d'abord, 5 tableaux énoncent des prescriptions plus spécifiques et accompagnées de chiffrages divers (superficies, surfaces d'extension, capacité des zones en nombre de logement etc.). En matière de prescriptions d'urbanisation, il s'agit du tableau listant les pôles préférentiels d'urbanisation (superficie, capacité en logement, desserte transport, prescriptions urbanistiques et environnementales, risques à résorber), du tableau de dimensionnement des zones d'activités, du tableau de dimensionnement adéquat des documents d'urbanisme. En matière de prescriptions de déplacements et d'infrastructure un tableau relate projet par projet d'infrastructure la marche à suivre pour que les communes et EPCI prennent en compte ces projets dans leur document d'urbanisme (tracé, état d'avancement...). Enfin, en matière de prescriptions de protections, un tableau récapitule six types de protections reprises en carte de

synthèse et précise comment ils doivent donner lieu à protection dans les documents d'urbanisme locaux de type PLU : espaces viticoles, agricoles, paysagers, viticoles et paysagers, agricoles et paysagers, espaces naturels.

L'idée de commandement se vérifie non seulement par l'énoncé de prescriptions au DOG, mais aussi par **le souci d'exprimer la « marche à suivre »** à l'adresse des communes qui vont devoir les reprendre dans leur PLU (rapport de compatibilité). Ceci est surtout vrai pour les thèmes les plus stratégiques qu'on a déjà cité (mixité sociale, étalement urbain, espaces à protéger). La mise en application des prescriptions est donc aussi encadrée par le SCOT.

Enfin, une disposition ambitieuse a attiré notre attention en matière de mixité sociale. On peut lire p. 91 (les mêmes mots se retrouvent aussi au PADD marquant bien l'importance de la mesure) :

**Mixité sociale**

D'une manière générale la mixité sociale est un objectif qui s'applique à toutes les communes. Ainsi toute opération d'aménagement significative à l'échelle de la commune concernée, comportera au moins 20 % de logements locatifs sociaux. Cette règle sera systématique pour les opérations d'habitat de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHON. Le seuil de 5000 m<sup>2</sup> de SHON a été retenu en référence à l'article R. 122-5 du Code de l'urbanisme, les opérations dépassant ce seuil devant être compatibles directement avec le SCOT.

Dans les communes concernées par l'article 55 de la Loi SRU, la réalisation des pôles préférentiels d'urbanisation et les autres opérations d'aménagement significatives comprenant des logements devront contribuer à résorber significativement les déficits quantitatifs éventuels en matière de logements sociaux qui pourraient subsister au moment de leur réalisation. Dans ce cas, la proportion de logements locatifs sociaux à réaliser sera de 30 % au minimum.

Pour autant, le SCOT va-t-il au delà de ce qu'exige le Code de l'urbanisme ? Ces éléments précis ne sont opposables aux PLU et décisions d'urbanisme (gros permis, ZAC ...) que selon l'exigence de compatibilité et non de conformité ce qui permet sur le terrain des ajustements. En ce sens, la notion « d'opération d'aménagement significative » n'est pas définie dans le SCOT et sera relative à chaque PLU ou commune. Quant aux opérations de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHON elles se révèlent peu nombreuses en Savoie. Si l'objectif est fort (des logements sociaux dans toutes les communes), il n'est que le reflet des besoins et surtout du cap fixé par la loi SRU de 2000 réaffirmé par la loi ENL de 2006 et indirectement par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007. Avec la loi SRU, le SCOT est devenu plus politique que les SDAU (et le droit de l'urbanisme plus universel). Il est possible de justifier ces objectifs au PADD puis d'inscrire les prescriptions au DOG même si l'on s'écarte de dispositions strictement centrées sur l'utilisation des sols. On sait qu'une politique avisée d'organisation d'un territoire peut, voire doit, être amenée à envisager d'autres objets d'intervention. C'est le cas de la mixité sociale par l'article R. 122-3 (le SCOT fixe les objectifs relatifs ... « à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux »).

On finira par localisation préférentielle des commerces. Le DOG fixe un plafond à ne pas dépasser de « 9000 m<sup>2</sup> environ » par an de création de nouvelles surfaces commerciales et pour les cinq ans à venir (p. 94).

Certaines dispositions sont peu prescriptives voire excluent la prescription ou sont des recommandations

L'ensemble du DOG n'est pas toujours prescriptif malgré l'emploi du terme de prescriptions dans les titres des chapitres.

D'une part, peu d'éléments de précision sont parfois donnés. Il arrive que le DOG se borne à rappeler les dispositions d'un texte de loi (loi littoral par ex.) et ses exigences sans effectuer un travail d'adaptation très précis au territoire (nature des aménagements dans les espaces proches du rivage, description sommaire d'un projet d'UTN potentiel...). D'autre part, des dispositions ne sont que des recommandations de création de documents ou d'engagement d'études techniques (cas des risques naturels et technologiques avec renvoi d'ailleurs au rapport de présentation et au PADD).

Le DOG exclut aussi formellement (c'est dans le texte) des prescriptions en matière d'installations et travaux divers (et renvoi au PLU), idem de certains espaces boisés et d'autres espaces protégés. Le DOG les regroupant dans une rubrique « *limites des prescriptions concernant les espaces protégés* ».

Dans le document graphique, on notera des exceptions aux prescriptions et qui causent un souci de bonne compréhension des cartes. Ainsi, les auteurs du SCOT préviennent que les cartes sont assorties des prescriptions du DOG mais en excluent certains éléments sans valeur prescriptive... Il est par exemple précisé que les indications concernant le bâti et les zones d'activités existants n'ont **aucune valeur prescriptive** et n'ont donc pas d'incidence sur les futurs PLU ou cartes communales. Le DOG énonce aussi que les valeurs du tableau de dimensionnement des zones d'activités doivent être comprises comme des ordres de grandeur, les potentialités étant données à **titre indicatif**. En réalité, si le principe d'un dimensionnement adéquat des zones d'activité ou des zones U ou AU est une prescription forte, les modalités concrètes de sa réalisation sont souvent indicatives.

#### Les options étrangères à l'objet des SCOT

Le SCOT retient l'attention dans la mesure où sur certains points – à vrai dire peu nombreux - il contient des dispositions un peu douteuses au regard du motif d'urbanisme.

Soit ce sont des dispositions qui sont des procédures imposées aux communes. Ex, les conditions d'urbanisation des pôles préférentiels d'urbanisation, DOG p. 91 « *En conséquence, l'urbanisation de chaque pôle fera, pour chacune de ses tranches de réalisation éventuelles, l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble selon une procédure permettant une totale maîtrise de la commune concernée (ou de l'EPCI compétent) sur le programme de l'opération* ».

Soit ce sont des dispositions qui imposent l'élaboration de documents aux communes. Ex, entrée de ville (DOG, p. 93) « *Les communes ou EPCI concernés par les entrées de ville localisées sur la carte de synthèse établiront des plans et programmes de mise en valeur de ces sites en concertation avec la population et les entreprises riveraines, si nécessaire, en fonction des dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme.*

*Ces plans et programmes porteront sur tout ou partie des points suivants :*

- . réglementation de la publicité,*
- . réhabilitation de certaines façades commerciales, améliorations architecturales, reprise des enseignes,*
- . circulation (créations de contre-allées, de voies réservées pour les bus...),*
- . espaces verts et plantations, éclairage public,*
- . restructuration du stationnement... ».*

► Au final, le DOG est écrit dans l'esprit des textes : prescriptif avec l'idée de commandement exprimée aussi par des marches à suivre à l'adresse des communes (pour la rédaction de leurs PLU). On y trouve peu de dispositions générales ou étrangères à son objet.

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

#### 1. Le schéma et les autres instruments d'organisation du territoire

Des normes, documents intercommunaux ou dispositifs contractuels sont présents en grand nombre sur le secteur sans toujours le couvrir totalement. Le SCOT en rend compte inégalement soit parce que ces normes ou documents n'existaient pas à l'époque de sa rédaction, soit parce qu'ils ont été oubliés ou jugés non pertinent à évoquer. Etat des lieux :

##### Bonne articulation globale

- le Schéma de développement commercial est établi à l'échelle du département et approuvé le 22 juin 2004 par le Préfet de Savoie. Il reprend – sur le périmètre commun avec le SCOT – les mêmes orientations que le SCOT. Il y a une totale cohérence entre les deux documents (diagnostic commun SCOT – SDEC : le SDEC a repris à son compte une étude commandée par Métropole Savoie sur le développement commercial, *AID Observatoire 2020*).

- le SDAGE (Rhône Méditerranée Corse, déc. 1996). On rappellera que le rapport avec le SDAGE (prise en compte) n'est plus celui exigé par la loi aujourd'hui (compatibilité). Malgré tout, les auteurs du SCOT sont allés jusqu'à appréhender les orientations du SDAGE dans le PADD puis dans le DOG afin de faire respecter par les PLU le fonctionnement naturel des rivières (p. 108).

- PDU. Le PDU de l'agglomération de Chambéry a été approuvé le 4 février 2004 (communauté d'agglomération de Chambéry métropole). Le SCOT valorise l'utilité des PDU dans son projet de déplacements.

- Risques. Il existe une dizaine de plan de prévention des risques (PPR) dans le périmètre dont le SCOT valorise la réalisation dans ses rubriques dédiées aux risques naturels et technologiques.

- Lois littoral et montagne. Une majorité de communes est concernée au titre de l'une ou l'autre de ces lois voire au titre des deux (11 communes autour du lac du Bourget sont concernées par la loi littoral dont 6 le sont aussi au titre de la loi montagne). Le DOG fait état en particulier de l'application de la loi littoral au territoire.

##### Articulation lacunaire ou moins apparente

- Les PLH : 3 Plans Locaux de l'Habitat : PLH de la CA de Chambéry métropole finalisé à l'automne 2004 + PLH de la CA du Lac du Bourget et de la CC de la Rochette (tous deux en cours d'achèvement en 2007). Le SCOT ne fait pas état du contenu du PLH de Chambéry Métropole bien que le syndicat mixte ait été associé à sa démarche de création alors que la mixité sociale, on l'a vu, est un axe stratégique fort.

- La démarche Pays. 1 pays est reconnu en extrême frange Sud du SCOT (Pays de Maurienne mais un seul village concerné au titre du SCOT). Ce pays n'a eu aucune influence sur le périmètre du SCOT et n'entretient pas de relations avec le SCOT. D'ailleurs, le SCOT ne fait référence ni à la charte du pays ni au contrat de pays.

- PNR. Le contenu des chartes des 2 PNR concernant le périmètre du SCOT n'est pas évoqué. Les chartes de ces 2 PNR ont été révisées après l'arrêt du SCOT en 2006-2007. Toutefois, dans le cadre du groupe technique informel, les représentants des PNR sont invités et le rapport de compatibilité du SCOT avec les chartes n'est pas ignoré pour autant.

- SCOT environnants : le SCOT de métropole Savoie est bordé au nord par le SCOT de l'Albanais en cours d'élaboration, à l'Est par le SCOT d'Albertville (périmètre en cours de prescription) et à l'Ouest par le SCOT de l'Avant Pays Savoyard (périmètre en cours de prescription). Pas de références à ces SCOT. Toutefois, de manière informelle, des réunions de coordination ont lieu ou ont eu lieu avec le SCOT de l'Albanais (en projet) et le SDAU Grenoblois (actif).

- Directive territoriale d'aménagement. Le projet de DTA des Alpes du Nord (923 communes, 1,7 M hab.) pourrait bientôt concerner l'espace Métropole Savoie en totalité. Le CIACT du 6 mars 2006 a approuvé le livre blanc de décembre 2005 et a demandé de poursuivre l'élaboration. Le SCOT ne peut donc l'appréhender mais Métropole Savoie a participé aux groupes de travail avec la préfecture anticipant la compatibilité des documents.

- Dispositif contractuel de la région. On l'a vu en partie 1 du rapport, Métropole Savoie est aussi la structure chargée de porter le *Contrat de Développement Rhône-Alpes*. Mais pour complémentaire que cette association soit, à aucun moment le SCOT n'évoque le lien avec le CDRA. Idem du contrat d'agglomération signé entre la région Rhône-Alpes et Chambéry-Métropole (qui constitue le volet urbain du CDRA).

## 2. Le schéma et sa mise en oeuvre

### a. Le rôle général du syndicat après l'entrée en vigueur du SCOT

Métropole Savoie est une structure active et pérenne après l'approbation du SCOT comme la loi SRU l'y engage pour assurer les missions nécessaires au suivi et à la mise en oeuvre du schéma. Le rapport de présentation du SCOT en fait état.

- constituer un lieu d'observation statistique et de concertation sur les évolutions réelles,
- participer aux principales démarches de planification intercommunales, notamment pour les agglomérations (PDU, PLH et Schémas de Développement Commercial),
- participer aux élaborations ou révisions de PLU et cartes communales, afin de faciliter leur mise en compatibilité avec le SCOT.

► *Accompagner la mise en oeuvre*. Le bon accomplissement de cette mission est la condition pour que le schéma reste en prise directe avec les réalités de l'aménagement du territoire. Cela permet –précise le SCOT p. 50-, dans le «*sens descendant*», d'assurer la cohérence et la compatibilité des documents d'urbanisme et de planification aux différentes échelles avec le SCOT. Cette association aux démarches de planification permettra également, dans le «*sens montant*», d'évaluer l'actualité et la pertinence du SCOT par rapport aux évolutions et problèmes réels d'aménagement auxquels les communes et leurs groupements ont à répondre.

► *L'observation des dynamiques urbaines et de l'évolution des territoires*. Le syndicat est devenu par la force des choses un lieu d'analyse des évolutions urbaines sans toutefois être un véritable observatoire et soucieux également de ne pas le devenir (les rédacteurs du SCOT redoutaient la lourdeur d'une telle création s'il devait s'intéresser aux différentes thématiques du SCOT : démographie, économie, logements, urbanisation, environnement...).

Pragmatique, le syndicat s'appuie sur les données des nombreux observatoires existants (*observatoire de l'économie de la Maison de l'Économie, observatoire du tourisme de l'Agence Touristique Départementale, observatoire de l'environnement du Conseil Général, observatoire départemental de l'équipement commercial (ODEC) auquel Métropole Savoie est associé, observatoire des zones d'activités de la Chambre de Commerce et d'Industrie ou encore les données sur le logement collectées par la Direction Régionale de l'Équipement*).

Le SCOT invite toutefois à la constitution d'indicateurs stratégiques pour suivre les évolutions d'année en années en référence à un état zéro et spécialement des indicateurs de la consommation de l'espace (constante du SCOT). Les indicateurs, dont la liste est indicative, sont collectés et suivis par Métropole Savoie, qu'ils soient produits par lui ou par des organismes partenaires. Il est aussi indiqué que le syndicat joue un rôle non seulement de veille mais aussi d'alerte. « *Une communication sur les principales évolutions qui posent problème sera effectuée régulièrement à l'intention du Comité syndical. Une évaluation plus approfondie sur les effets du SCOT par rapport aux évolutions constatées fera l'objet de rapports plus complets et circonstanciés selon une périodicité à définir. Ces rapports déboucheront chaque fois sur une proposition faite au Comité syndical de maintenir le SCOT en vigueur, de le modifier ou de le réviser, en respectant bien entendu le délai maximal de 10 ans prévu par la Loi* ».

Methodologie p. 50 : « *les données géographiques exploitées (images satellites) devront être tenues à jour avec une périodicité suffisante (tous les trois ans par exemple). La cartographie des documents d'urbanisme (PLU et cartes communales) sera bien sûr maintenue à jour "en temps réel", à chaque révision ou modification* ».

Les principaux indicateurs à suivre (liste indicative) sont également fournis (les indicateurs en italique seront produits par Métropole Savoie) :

#### Economie

- . Synthèse de l'observatoire des zones d'activités (CCI) : offre nouvelle, commercialisation
- . Résultats issus de l'ODEC, autorisations annuelles en CDEC
- . Créations d'emplois (fichier ASSEDIC)
- . Observatoire de l'économie de l'agriculture périurbaine

#### Déplacements, transports

- . Suivi des comptages routiers permanents (autoroutes, VRU, RN 201, RN 6...)
- . Indicateurs sur les deux réseaux de transports en commun (GART)
- . Trafic fret (parts respectives entre la route et le ferroviaire), statistiques du feroutage à Bourgneuf,
- . Collecte des indicateurs relatifs à la qualité de l'air,

#### Occupation du sol et de la consommation d'espace (tous les 3 ans avec SPOT) :

- . *Evolution de la surface bâtie (en distinguant habitat et activités),*
- . *Evolution des surfaces agricoles et des surfaces boisées,*
- . *Evolution des zones naturelles répertoriées et des zones protégées,*
- . *Suivi cartographique des PLU et cartes communales, mise à jour permanente, évolution des ratios.*

#### Démographie

- . prise en compte de recensements de la population (publications annuelles à partir de 2008).

#### Urbanisme et logement

- . Suivi des réalisations de logements neufs (annuellement, moyenne glissante sur 5 ans)
- . Enquête annuelle sur le parc HLM : différentiel d'une année sur l'autre, localisation des programmes nouveaux
- . Suivi des pôles préférentiels d'urbanisation (création de ZAC, dossier de réalisation, permis de construire...)

Foncier : les acquisitions de l'Établissement Public Foncier Local (créé décembre 2005 – donc après le SCOT).

### b. La relation du Scot avec les PLU en « aval »

Au départ de la création du SCOT, les rédacteurs ont travaillé sans regarder les POS ou PLU du territoire pour éviter d'en subir l'influence. Ce travail intellectuel, dans la logique du Code de l'urbanisme, a été mené via les études techniques (jusqu'à fin 2003). Puis, dans un second temps, il a été nécessaire d'intégrer les données nécessaires des PLU (les points de contact) et souvent de convaincre les communes d'adapter leur document.

Comme vu plus haut, la plupart des communes du SCOT sont dotées d'un document d'urbanisme réglementaire (87 POS/PLU, 6 cartes communales). 10 en sont dépourvues. Beaucoup ont entrepris le renouvellement (ou l'élaboration) de leur PLU ou de leur carte. Le rôle voulu actif du syndicat mixte est un atout pour le respect des orientations du SCOT par son association ou sa consultation systématique lors des procédures de création ou modification des PLU. 3 urbanistes assistent les communes lors de l'élaboration des PLU.

Les PLU sont désormais bordés par les orientations du DOG du SCOT. Le diagnostic du SCOT critique les PLU en général (sans les nommer) en ce qu'ils ne semblent pas toujours bien dimensionnés pour lutter contre l'étalement urbain excessif. Afin d'éviter l'étalement urbain, le SCOT, via les *valeurs de dimensionnement adéquat* des zones à urbaniser ou urbanisées limite les grandes zones AU dans le PLU. Il conditionne aussi leur ouverture à la réalisation des dessertes en transports en commun (*V. supra p. 27*).

Notons aussi avec intérêt que la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget dispose non seulement de la compétence SCOT mais aussi, à la différence de sa voisine de Chambéry Métropole et de bien d'autres intercommunalités en France, de la compétence d'élaboration des PLU. Ceci est important pour faire respecter les orientations du SCOT et notamment le dimensionnement adéquat des zones AU des PLU ce qui permet de faire accepter plus facilement aux communes des réductions de zones constructibles.

On notera par ailleurs que le SCOT prend soin d'organiser la compétence décentralisée en matière d'unité touristique nouvelle (UTN). Il n'y a pas d'UTN actuellement sur le périmètre. Le SCOT mentionne toutefois un projet d'UTN dans le DOG sur la Féclaz-Grand Revard en frange Est du SCOT. La zone est aussi classée *secteur d'aménagement touristique d'intérêt intercommunal* au sens de la loi UH de 2003 et peut donc faire l'objet d'un PLU spécifique. L'UTN ne fera donc pas l'objet, en principe, d'une autorisation préfectorale.

### c. Le rôle de l'Etat

Désormais, le SCOT approuvé, l'Etat :

► a adopté une **posture partenariale claire** vis-à-vis de la mise en œuvre du SCOT et des décisions publiques sur l'Espace Métropole Savoie (cf. la DDE est signataire de la charte de partenariat, *cf. ci-après* et membre des groupes techniques de suivi du SCOT).

► fait **application générale** du SCOT via l'instruction des permis, le porter à connaissance et les avis pour les PLU et documents d'urbanisme ou pour la CDEC. Après plus de deux années de fonctionnement du SCOT, rares ont été les cas où les communes, en élaborant leur PLU, ont essayé de lourdes critiques de l'Etat (un seul cas de PLU dont la compatibilité au SCOT est sérieusement discutable au SCOT était à signaler à l'été 2007 avec la menace de veto du préfet pour rendre le PLU exécutoire).

En revanche, en matière d'urbanisme commercial, les points de tension semblent plus vifs et les avis de l'Etat pour la CDEC ont pu mettre en exergue des aspects jugés par l'Etat parfois peu compatibles avec les orientations du SCOT.

#### d. Observations finales sur le fonctionnement institutionnel et la gouvernance du territoire

##### **L'expertise technique coordonnée et la Charte de partenariat**

Face aux enjeux de développement du territoire et au morcellement des compétences et acteurs publics, la genèse du SCOT a eu aussi pour vertu de faire émerger une nouvelle entente technique entre les services des collectivités publiques. D'abord, de manière informelle un groupe technique a émergé à la suite du SCOT en regroupant les principales collectivités du territoire : métropole Savoie, communautés d'agglomération, Etat, parcs, département et qui se réunirait environ tous les trois mois. Il est consulté lors de l'élaboration des programmes d'activité.

A ce mode informel, vient s'ajouter la signature le 26 mars 2007 de la **Charte de partenariat** intitulée « *Une expertise coordonnée au service d'un aménagement maîtrisé de l'Espace Métropole Savoie* ». Les trois partenaires de la charte sont l'Etat (DDE de Savoie), le syndicat mixte Métropole Savoie et la Mission Développement Prospective du Conseil général. Cette charte appuie la posture partenariale d'un territoire qui n'est pas doté d'une agence d'urbanisme.

Elle prend appui notamment sur le constat que le Conseil général de Savoie (tout comme les autres conseils généraux de France) devient au fil des réformes législatives un acteur majeur de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (au sens large de ces termes). Ses décisions en matière de transport par exemple ont des implications sur le devenir du bassin de vie. Or, le conseil général ne peut plus faire partie du syndicat mixte (qui est « fermé » et réservé aux communes et EPCI depuis la loi SRU) alors que le SCOT traite prioritairement des questions de transport. Le même raisonnement peut être fait à propos d'autres grandes collectivités locales dont certaines actions peuvent concerner, sinon heurter, les orientations du SCOT.

Certes, le CG73 a été associé aux travaux du SCOT, mais cette faiblesse de la loi a dû être quelque peu contournée en Savoie afin de donner au Conseil général la place qui lui revient parmi les acteurs moteurs du territoire : les acteurs locaux ont donc créé des entités plus ou moins informelles de manière à réintégrer le conseil général à la discussion voire à l'harmonisation des décisions sur le territoire<sup>2</sup>.

L'objectif de ce partenariat entre l'Etat, le conseil général et le syndicat du SCOT est de mettre à disposition des décideurs publics une capacité d'analyse, de proposition et d'appui à la définition des politiques d'aménagement et de gestion de l'espace en intégrant notamment les orientations du SCOT. Il s'agit aussi d'optimiser les moyens disponibles en évitant les doubles emplois ou en valorisant les complémentarités et « de pallier de manière concertée aux lacunes dans la palette des compétences ». Les équipes des collectivités concernées s'engagent à mutualiser leurs informations et données statistiques, à s'informer réciproquement des activités qu'elles mènent sur le territoire de Métropole Savoie, peuvent engager des conduites d'opération en commun etc. Les 3 organismes se concertent lors de la

---

<sup>2</sup> D'autant qu'en terme d'appui technique aux communes et d'ingénierie le conseil général de Savoie bénéficie déjà d'une expérience via l'agence savoyarde d'aménagement, de développement, d'aide aux collectivités (association ASADAC créée en 1976).

préparation des programmes annuels de travail et un comité de coordination composé de représentants des 3 organismes se réunit sur un rythme semestriel.

### **Le rôle du conseil de développement dans le cadre de la démocratie participative**

Depuis 2002, le Conseil de développement est une instance consultative composée d'acteurs socio-économiques de l'agglomération. A l'origine il ne concernait que Chambéry métropole avant d'être élargi en juin 2004 à l'espace Métropole Savoie. *Composé de 70 membres représentant des institutions publiques, des organismes professionnels, des syndicats, des associations et des personnalités qualifiées il est chargé d'émettre des avis et des propositions (5 commissions thématiques. Développement et équilibre du territoire ; Transports et déplacements ; Vivre dans l'espace Métropole Savoie ; Tourisme et loisirs ; Urbanisme).*

Le Conseil de développement est notamment consulté par la Région sur l'élaboration et le suivi du projet d'agglomération, en particulier sur le Contrat de Développement de l'espace Métropole Savoie, ou par les élus du territoire sur toute question relative au développement de l'agglomération chambérienne et de l'espace Métropole Savoie. Il peut également s'auto-saisir de tout sujet qu'il trouve pertinent.

Il a été aussi consulté dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération de Chambéry métropole (approuvé le 13 décembre 2006) et suivra sa mise en œuvre. En 2007 par exemple la *commission Transport* a engagé, dans le prolongement de l'avis formulé sur l'organisation des transports sur le territoire de Métropole Savoie, une réflexion sur la coordination de l'action des différentes autorités organisatrices de transport. La *commission urbanisme* (animée par Pierre Miscopain, ex. SG de Métropole Savoie) traite des moyens d'études d'urbanisme et de la concertation locale sur les projets d'urbanisme et de logement. Elle a rendu un avis sur l'opportunité de créer une Agence d'urbanisme sur le territoire de Métropole Savoie et s'interroge sur les capacités d'expertise du territoire.

Le conseil de développement peut aussi jouer un rôle d'échange. En ce sens, le 23 janvier 2007, réuni en assemblée plénière, il a accueilli les 3 Présidents des 3 plus grands EPCI de Métropole Savoie et qui sont aussi respectivement Présidents et vice-présidents de Métropole Savoie (Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, Chambéry Métropole et Communauté de communes du pays de Montmélian) pour des échanges sur les activités de Métropole Savoie et du Conseil de Développement (en présence aussi des directeurs de service des structures).

### **Synthèse et conclusion générales**

Le SCOT de Métropole Savoie est relativement exemplaire pour ce qui concerne le processus qui a conduit à sa création (intercommunalité cohérente, concertation nourrie). Sur le plan rédactionnel, une forme la plus pédagogique possible a été appliquée pour en faire un document abordable par tous. Mais cet effort louable a généré un document souvent délicat à appréhender dans sa globalité. La lecture demande certains efforts du fait de lourdeurs causées tant par les renvois multiples du rapport de présentation au PADD puis au DOG ou inversement, puis aux documents graphiques, que par les précautions extrêmes prises par les rédacteurs pour justifier ou expliquer les items. D'une manière générale, on peine parfois à distinguer la nuance entre les « options » pour l'établissement du SCOT issues du rapport de présentation, les « objectifs » du PADD puis les « prescriptions et recommandations » du DOG. Toutefois, ces désagréments ne sont que la conséquence des complexités du droit de l'urbanisme qui imbrique les documents entre eux et, en leur sein, les parties entre elles en leur conférant une valeur juridique variable. Le législateur place ici le rédacteur du SCOT en

position inconfortable tant les termes sont interchangeable et leur répartition dans tel ou tel « morceau » du SCOT parfois artificielle.

Le PADD semble être l'élément le moins réussi de ce SCOT parce qu'il reprend des éléments du rapport de présentation et anticipe des éléments en forme de prescriptions. En revanche, l'écriture normative se singularise par l'énoncé de prescriptions globalement claires au DOG. La réussite de l'application de ces prescriptions dépend de leur reprise dans les documents d'urbanisme locaux ce qu'incite fortement le SCOT sur des thèmes stratégiques, volontaristes et valorisés tout au long du SCOT (mixité sociale, étalement urbain, espaces à protéger) en précisant aux communes la marche à suivre. Nous faisons le constat d'un commandement en deux temps : des prescriptions fortes sont énoncées mais les modalités concrètes de leur application sont souvent indicatives de façon à ménager la marge de manœuvre des communes pour leur traduction dans les PLU (anticipation du rapport de compatibilité des documents entre eux).

Le SCOT de Métropole Savoie n'apparaît pas comme un assemblage de PLU ou POS et ne s'est pas, ou peu, aligné sur ces documents. Il est bien un document supracommunal directif ce qui en fait, à notre sens, sa valeur ajoutée. Mais, le plus dur a commencé après sa rédaction : assurer l'effet d'entraînement du SCOT.

Or, des questions se posent au quotidien sur ce territoire. Au-delà de la posture officielle, il apparaîtrait que la démarche partenariale soit d'inégale intensité entre les composantes du territoire selon les thèmes d'urbanisation évoqués. Par exemple, la mixité sociale reste délicate à imposer et si l'Etat était moteur pour l'inscription de dispositions fortes dans le schéma, la réalité du terrain montre des appréciations moins exigeantes dans les communes. De plus, la logique territoriale du SCOT se heurte déjà, on s'en doute, avec la gestion individualisée des compétences d'urbanisme par les communes. Les enjeux économiques altèrent le mécanisme idéal du SCOT et des tensions sont fréquentes en particulier en matière de politique foncière, d'habitat ou à propos de l'implantation de l'appareil commercial dans les communes, le SCOT pouvant apparaître alors comme un outil gênant.

Par ailleurs, la nouvelle politique de certaines grandes collectivités publiques vient potentiellement contrarier les orientations du SCOT bien que ces entités aient été partenaires lors de son élaboration. Il en va par exemple d'une récente politique du département en matière de transport en commun par bus et qui n'a pas été prise en compte par le SCOT ou de la mise en route par la communauté d'agglomération Chambéry métropole d'un projet de schéma d'aménagement qui pourrait brouiller le lien direct entre les PLU et le SCOT. Ces éléments rendent d'autant plus utiles les mécanismes de coordination technique qui émergent sur le territoire, profitant de la dynamique créée lors de la rédaction du SCOT. Ils doivent être soulignés. De la qualité de ces initiatives de suivi dépend en partie la réussite de la mise en œuvre du SCOT.

### Précisions sur les sources du rapport

- Analyse sur pièce d'après les documents officiels (SCOT, délibérations du syndicat mixte, statuts du syndicat, rapport de la commission d'enquête publique etc.)
- Rencontre avec Pierre-Yves Grillet Directeur de Métropole Savoie, le 22 mai 2007 au siège du syndicat mixte puis échanges d'informations sur mes questions par courriel (nous lui réitérons nos sincères remerciements)
- Rencontre avec Xavier Chantre - chef du SEPT de la DDE de Savoie (Service Etudes et Prospectives Territoriales), le vendredi 15 juin à la DDE - Chambéry-le-Haut

Le SCOT de Métropole-Savoie ayant été retenu au titre de la démarche « SCOT-Témoins » du Ministère de l'Équipement engagée en 2004, les synthèses de journées d'échanges ont été utilisées en complément (on les retrouvera sur <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr>).

- *La concertation dans l'élaboration des SCOT*, DGUHC, Journée d'échanges du 12 mai 2004, document Pdf.
- *La maîtrise d'ouvrage. La représentation des communes et des EPCI dans les syndicats mixtes de SCOT*, document Pdf.
- *Le périmètre : comment se sont construits les périmètres des SCOT témoins ?*, document Pdf.
- Pierre Miscopein, *Le SCOT de Métropole Savoie et la protection des espaces naturels, La prise en compte de l'environnement dans les SCOT*, Journée d'échanges du 28 septembre 2005, DGUHC, document Pdf.