

ENQUÊTE PUBLIQUE

E 19000231 / 38

Ouverte du 14 octobre au 14 novembre 2019

CONCLUSIONS ET AVIS¹

de la commission d'enquête concernant le projet
de révision du Schéma de Cohérence Territoriale
de Métropole Savoie arrêté le 29 juin 2019

Pierre Cevoz président de la commission d'enquête
Frédéric Goulven membre de la commission
Frédéric Desroche membre de la commission

Document adressé à :

- Monsieur le président du tribunal administratif de Grenoble
- Monsieur le président du syndicat mixte de Métropole Savoie

¹ Ces conclusions et cet avis s'inscrivent dans la continuité et en cohérence avec le rapport établi par la commission à l'issue de l'enquête publique citée en objet.

Table des matières

I. Rappel de l'objet de l'enquête	Page 3
II. Présentation générale du déroulement de l'enquête et de la participation du public	Page 3
III. Rappel des attendus d'un SCoT	Page 5
IV. Conclusions 30. Conclusion de la commission sur la constitution du dossier 31. Conclusions de la commission sur les éléments structurant le projet 32. Bilan des forces et des faiblesses de ce projet	Page 6
V. Avis de la commission d'enquête	Page 16

I. Rappel de l'objet de l'enquête

La présente enquête s'inscrit dans le cadre de la révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Métropole Savoie tel qu'il a été arrêté lors du comité syndical du 29 juin 2019.

Un premier SCoT avait été en effet approuvé le 21 juin 2005. Il avait par la suite fait l'objet d'une première modification afin d'y intégrer le Document d'Aménagement Commercial (DAC), qui avait été approuvée le 14 décembre 2013 par le comité syndical. Il avait par la suite fait l'objet d'une déclaration de projet valant mise en compatibilité le 17 décembre 2017.

Quatre raisons principales motivent désormais cette révision du SCoT :

- la prise en compte de connaissances nouvelles en matière de PPRi et de zones humides et la mise en compatibilité avec le SDAGE ;
- l'adaptation aux évolutions législatives du Code de l'urbanisme ;
- le changement de périmètre avec la fusion des EPCI de Chambéry Métropole et Cœur des Bauges ;
- la prise en compte de la non réalisation d'objectifs du SCoT 2005.

II. Présentation générale du déroulement de l'enquête et de la participation du public

Plusieurs rencontres ont été organisées :

- Le 30/08, une première réunion a rassemblé la commission d'enquête afin d'harmoniser les méthodes de travail entre les membres de cette commission.
- Le 20/09, la commission a organisé une première réunion avec le maître d'ouvrage (Métropole Savoie) pour mettre sur pied le déroulement de l'enquête et avoir un premier échange sur le fond du projet.
- Le 4/10, une deuxième réunion a permis d'affiner les modalités de gestion des différents dossiers et registres déposés en mairie.
- Le 22/10 une formation sur le registre dématérialisé a été délivrée aux membres de la commission.
- Le 24/10, une réunion s'est tenue entre les membres de la commission et les deux bureaux d'études qui ont participé à la constitution du dossier afin de se faire présenter leur vision de ce projet.
- Le 15/11, une visite a été enfin organisée sur les lieux qui sont apparus comme les plus sensibles au cours de l'enquête.
- Le 25/11 le président a remis, en le commentant, le procès-verbal établi par la commission au président du syndicat mixte.

L'enquête s'est déroulée sur une durée de 32 jours consécutifs, du 14 octobre 2019 au 14 novembre 2019 inclus. La commission a tenu 23 permanences durant cette période. Étant donné que le territoire couvert par le SCoT comprend 107 communes, il est vite apparu qu'il serait impossible d'assurer une permanence dans l'ensemble des communes. C'est pourquoi, en concertation avec Métropole Savoie, il a été décidé d'organiser les permanences selon la méthodologie suivante :

- Mailler suffisamment le territoire pour permettre au public qui souhaiterait se rendre aux permanences de pouvoir le faire de façon raisonnable.
- Rechercher des communes présentant des diversités en termes de développement économique, agricole, touristique etc. et s'adaptant également aux différentes densité de population.
- Tenir des permanences le samedi afin d'offrir au public une plus grande possibilité de se manifester ; ne pas en programmer en tout début d'enquête afin de bien laisser le dispositif se mettre en place et en revanche en planifier plusieurs en fin d'enquête.

- Proposer enfin des plages horaires suffisamment variables pour s'adapter aux horaires de travail des habitants du territoire.

L'avis d'enquête a été publié au siège du Syndicat mixte Métropole Savoie. Il devait également l'être dans les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et les communes de Métropole Savoie par une affiche au format règlementaire. Compte tenu du volume très important de lieux d'affichage, il a été décidé que Métropole Savoie collationnerait l'ensemble des certificats d'affichage rédigés par les maires et que monsieur le Président du syndicat ferait une certification globale et unique pour l'ensemble du territoire (cf. annexe 5 du rapport de la commission). L'arrêté a été également publié sur le site internet de Métropole Savoie. La publicité dans la presse a été enfin réalisée conformément à la réglementation.

Pendant toute la durée de l'enquête, le public a pu prendre connaissance du dossier d'enquête en version dématérialisée et également en version papier dans les 23 communes concernées par les permanences tenues par les commissaires. Il pouvait également adresser ses observations et propositions selon les modalités suivantes :

- sur les registres papiers ouverts à cet effet et déposés dans les 23 communes concernées déjà citées aux jours et heures habituels d'ouverture de ces lieux ;
- sur le registre dématérialisé mis en place pendant toute la durée de l'enquête ;
- en adressant ses observations et propositions écrites au président de la commission d'enquête par envoi postal ou électronique.

La participation du public peut s'évaluer au travers des statistique suivantes :

CONTRIBUTIONS du PUBLIC <ul style="list-style-type: none"> • Mails • Courriers reçus • Contributions sur le registre électronique • Contributions sur les registres papier 	PÉTITIONS	PERSONNES REÇUES AU COURS DES 23 PERMANENCES
<p style="text-align: center;">227</p>	<p style="text-align: center;">2</p>	<p style="text-align: center;">50</p>
NOMBRE DE VISITEURS	NOMBRE DE TÉLÉCHARGEMENTS	
<p style="text-align: center;">1998</p>	<p style="text-align: center;">1567</p>	
		DOSSIERS LES PLUS TÉLÉCHARGÉS PADD : 111 téléchargevements DOO : 120 téléchargevements DOO Carto. : 134 téléchargevements

III. Rappels des attendus d'un SCoT

Institué par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, **le SCoT est un outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale stratégique à grande échelle qui permet d'orienter l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable.** Comme en témoignent les articles du code de l'urbanisme qui lui sont consacrés, **le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles**, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, de développement économique touristique et commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace. Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (Programme Local de l'habitat, Plan de déplacements urbains, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, et des documents d'urbanisme communaux (Plans Locaux d'urbanisme, Plans d'Occupation des Sols ou cartes Communales) qui sont liés à lui **par un rapport de compatibilité.** La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n°2014-366 du 24 mars 2014 ont largement conforté le rôle des SCoT en mettant en place les conditions d'une couverture progressive de tout le territoire par les SCoT et **en renforçant le rôle intégrateur des SCoT, en renforçant plusieurs objectifs et en introduisant de nouveaux :**

- renforcement de la gestion économe de l'espace ;
- renforcement du lien entre transports collectifs et urbanisation ;
- renforcement de la protection de l'environnement, en particulier en ce qui concerne la préservation et remise en bon état des continuités écologiques ;
- réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- amélioration des performances énergétiques ;
- aménagement numérique des territoires ;
- organisation de l'aménagement commercial ;
- objectifs de qualité paysagère ;
- objectifs en termes de déplacements, prenant en compte les temps de transport.

En prévoyant de nouveaux outils, les SCoT pourront ainsi :

- fixer des densités minimales afin de mieux maîtriser la consommation d'espaces ;
- pour mieux appréhender l'urbanisation de certains secteurs, prévoir une étude préalable (impact, densité) ou conditionner leur urbanisation à des critères de performances (énergétique, environnementale, numérique) ;
- pour maîtriser les déplacements, définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés dans lesquels les plans locaux d'urbanisme devront imposer une densité minimale de construction ; ou encore prévoir des normes relatives au stationnement dans les secteurs en lien avec les transports en commun... ;
- fixer, en l'absence de document d'urbanisme communal, des normes de qualités urbaines, architecturales et paysagères ;
- fixer des localisations préférentielles de commerces afin de limiter les déplacements et la consommation foncière ;
- fixer des objectifs de qualité paysagère ;
- fixer des objectifs de développement économique, touristique et culturel.

Le schéma de cohérence territoriale est donc à la fois **un projet de territoire, un cadre de cohérence, et une réflexion transversale et prospective.**

Pour la commission d'enquête un SCOT doit donc être un cadre de référence et de cohérence, contenant des objectifs comme des prescriptions, le tout contrôlé par une véritable démarche d'évaluation et de pilotage. C'est bien dans ce cadre-là que la commission s'est livrée à un travail d'analyse la conduisant à rédiger les conclusions et l'avis qui suivent.

IV. Conclusions

30. Conclusion de la commission sur la constitution du dossier

En raison de la complexité du dossier et de la difficulté à saisir les éléments structurants de ce type de projet, la commission a rencontré des difficultés pour appréhender la stratégie à 20 ans envisagée pour le territoire, les orientations structurantes et les objectifs associés à ce projet. On peut d'ailleurs au passage noter que l'appropriation du dossier était rendue d'autant plus complexe que certains éléments étaient parfois éparpillés dans des sous-dossiers ne permettant pas toujours de comprendre la cohérence d'ensemble, ni même parfois de trouver la justification de choix opérés par les concepteurs du projet.

31. Conclusions de la commission sur les éléments structurants le projet

311. Le choix de développement démographique : La vision prospective du projet

Celle-ci couvre les 20 prochaines années. Portée par les élus dans ce projet de SCoT 2019 elle est celle « d'un territoire agile et inventif face à une trajectoire démographique prévisionnelle élevée, en le préparant à réunir toutes les conditions pour accueillir 96 722 habitants supplémentaires (Soit un taux de croissance de 1,35% par an) entre 2015 et 2040, tout en réduisant les empreintes écologiques de son développement, et en affirmant son positionnement au carrefour du Sillon-Alpin et de l'axe Lyon-Turin. Ce projet se fonde à la fois sur une offre de mobilité hiérarchisée, complémentaire et au service d'objectifs transversaux, et sur une stratégie et des valeurs communes de développement des activités économiques »

(in dossier « justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO » page 5).

⇒ *Conclusion de la commission*

La commission s'interroge sur la difficulté à faire cohabiter une telle croissance démographique avec la baisse de l'empreinte écologique et s'étonne que la conséquence de cette croissance ne soit vue qu'au travers de son empreinte écologique et jamais de son inévitable impact sur les populations.

L'objectif d'une croissance démographique haute non justifiée (même si ce n'est pas un objectif à atteindre cf. remarque de Métropole Savoie) conduit à une augmentation extrêmement significative de la population (+ 95 000 habitants sur un total actuel de 250 000) représente une fragilité importante du dossier (cf. avis MRAe). Cette ambition de croissance qui détermine l'ensemble du dimensionnement du projet n'est jamais réellement justifiée et en tous cas contraire aux projections de l'INSEE que l'on peut trouver (et qui se situe plutôt autour de 0,8 à 1%).

Ce choix démographique se traduit par un découpage du territoire en cinq niveaux d'armature :

- des communes rurales pour lesquelles le SCoT veut maîtriser et organiser leur croissance pour enrayer la consommation d'espaces agricoles et naturels et l'accroissement des déplacements qu'elle génère ;
- des communes rurales à dynamique différenciées pour lesquelles le SCoT vise à en maîtriser la croissance ;
- des pôles de proximité pour lesquels le SCoT vise à conforter le rôle de ces communes et leurs services dans la structuration d'un territoire de proximité ;
- des pôles d'équilibre pour lesquels le SCoT vise à consolider la dynamique de croissance et d'accueil de populations, à développer les services et équipements et à conforter leurs fonctions économiques ;
- de l'axe métropolitain avec d'une part les communes « cœur d'axe » pour lesquelles le SCoT vise à intensifier la croissance démographique, à développer une infrastructure de transport efficace et modernisée, à promouvoir le renouvellement et la densification urbaine

et à structurer les parcs et espaces d'activités ; d'autre part les communes « appui ». L'intensification s'y veut légèrement plus modérée et c'est surtout un objectif de structuration des communes péri-urbaine qui est recherché.

⇒ **Conclusion de la commission**

Cette approche très structurée du territoire implique que 80% de la croissance démographique qui est attendue par les élus est orientée sur l'axe métropolitain et 20% sur les autres niveaux d'armature. Concrètement, quand les communes « cœur d'axe Nord » peuvent attendre une croissance de 1,79% par an, les communes rurales seront contingentées à 0,85% par an, pouvant faire craindre une accélération de la désertification de certaines communes rurales. En même temps, cette orientation est logique au regard de la proximité des transports et des commerces.

312. Les choix d'aménagement de l'espace

Le SCoT 2019 vise à conforter des formes urbaines densifiées autour des centralités, avec une moyenne de 35 logements par hectare sur l'axe métropolitain. A cela s'ajoute non seulement une politique permettant de rendre l'offre immobilière plus attractive avec la construction de 10% de logements abordables sur l'axe métropolitain en sus des 20% de logements sociaux, mais également par la volonté de faire baisser la vacance actuellement estimée à 8,3% des logements.

⇒ **Conclusion de la commission**

Le renouvellement du foncier et la réduction des logements vacants restent des objectifs extrêmement difficiles à réaliser au niveau d'une municipalité.

Par ailleurs, en prenant par exemple le cas de Drumettaz-Clarafond avec un potentiel de 1 500 logements - souvent évoqué lors de l'enquête –le public s'interroge fortement sur ces densifications massives et localisées, pensant qu'elles ne se fassent aux détriments de la qualité de vie des habitants qui craignent en plus que l'adéquation de ces constructions avec les transports collectifs ne soient pas réalisées sur le même timing.

313. Les choix en matière de transport, déplacements, mobilités

Métropole Savoie fait le choix d'appuyer une grande part de son projet sur une offre ferroviaire rénovée, en proposant une fréquence plus importante (un cadencement toutes les 20 minutes aux heures de pointe entre Aix-les-Bains et Montmélian); en créant 4 haltes ferroviaires supplémentaires et en accompagnant celles-ci d'espaces d'intermodalité. L'objectif vise à limiter le recours à la voiture individuelle dans les déplacements du quotidien et donc à diminuer les congestions aujourd'hui observées sur le réseau routier. Le projet de SCoT recommande également de consolider la pratique des modes actifs (anciennement appelé mode doux) en renforçant le maillage, l'interconnexion et la sécurité des usagers. Il recommande également d'étudier la faisabilité technico-économique de réaliser des transports par câble (notamment pour le secteur du plateau du Revard).

⇒ **Conclusion de la commission**

Pour contrer l'augmentation probable de 35 000 véhicules par jour dans le contexte d'un réseau qui ponctuellement est déjà totalement saturé en de nombreux endroits (VRU de Chambéry, accès à Aix-les-Bains etc.), la stratégie du SCoT repose pour partie sur une modification substantielle de l'offre proposée actuellement par le train. Si l'ambition est très louable, elle repose sur des leviers dont Métropole Savoie n'a pas réellement la maîtrise. A cela s'ajoute une absence complète de cadencement de ce chantier et également la difficulté physique à rapprocher réellement des haltes ferroviaires de certains parcs d'activité (Sainte Hélène-du-Lac par exemple in page 6 de l'édition spéciale du DL). La certitude d'éviter une thrombose totale du réseau routier n'est donc pas garantie, marquant de ce fait la deuxième fragilité de ce dossier. Si le projet de révision du SCoT se montre volontariste sur sa volonté d'instaurer un système ferroviaire profondément remanié

couplé à une offre multimodale, la commission regrette l'absence d'une approche plus large des différentes solutions pour résoudre les questions de mobilité. Une vision ambitieuse concernant un contournement de Chambéry aurait probablement trouvé sa place dans un tel document de planification à 20 ans et une solution de transport par câble permettant aux habitants de gagner le plateau du Revard aurait mérité un engagement plus approfondi. L'opportunité de développer des connexions fluviales entre le bassin Aixois et la Chautagne aurait enfin également mérité d'être plus étudiée. Le développement des modes doux est nécessaire, mais il aura un impact limité sur l'engorgement des réseaux.

314. Les choix en matière d'équipements et de services

L'accroissement démographique prévu par le SCoT a une évidente conséquence sur les besoins en équipements et services. A cela s'ajoute le constat que les services de gamme supérieure se trouvent au sein des deux grandes agglomérations de Métropole Savoie. Le SCoT veut relever le défi d'offrir un bon niveau d'équipement de chaque commune en cohérence avec les niveaux d'armature urbaine.

⇒ Conclusion de la commission

Si l'intention d'offrir un bon niveau d'équipements et de services est louable, il faut constater qu'elle se traduit par peu de mesures réellement concrètes dans le DOO. Adapter également ce niveau d'équipement en fonction de l'armature à cinq niveaux vue précédemment peut sembler cohérent, à condition qu'il ne participe pas à la désertification des plus petites communes rurales.

315. Les choix de développement économique

Métropole Savoie accompagne sa vision d'une progression démographique très dynamique, par la volonté d'offrir 1 emploi pour 2,5 habitants. Celle-ci oblige à envisager la création de 38 000 emplois d'ici à 2040. Pour concilier ce besoin de croissance avec la préservation des espaces qui est affichée, Métropole Savoie cherche prioritairement à densifier les 1 540 hectares des secteurs économiques existants.

⇒ Conclusion de la commission

Aussi bien dans le dossier SCoT que dans les réponses apportées par Métropole Savoie, la répartition de la consommation foncière reste difficilement compréhensible. Un des axes affiché par Métropole Savoie est la volonté de renforcer le maillage des zones d'activité économiques existantes afin de rester en cohérence avec son souci d'économiser le foncier.

316. Les choix de développement commercial

Faisant le constat d'un déséquilibre commercial sur le territoire, le SCoT ambitionne de favoriser le développement commercial des centralités du quotidien ; d'interdire la création de nouvelles zones exclusivement commerciales en périphérie ; de limiter l'extension des zones commerciales périphériques existantes ; d'organiser la requalification des zones commerciales existantes et d'accompagner enfin le développement du e-commerce.

⇒ Conclusion de la commission

Partageant l'avis de la Chambre de Commerce et d'Industrie, la commission se demande si ces mesures seront suffisantes pour compenser les importants déséquilibres commerciaux qui existent non seulement entre les deux grandes agglomérations, mais également sur l'ensemble du territoire. Malgré le travail très conséquent qui a été réalisé avec une réelle volonté de contenir les zones commerciales souvent destructrices des petits commerces, on peut penser que dans le domaine du commerce les mesures prises finissent par se révéler insuffisantes et ne permettent pas de compenser totalement les déséquilibres commerciaux que seul un DAAC enrichi de nouvelles dispositions pourra permettre d'atteindre.

317. Énergies

L'orientation du SCoT vise à promouvoir la production de matériaux issus des activités de carrières ou la réutilisation des matériaux issus du BTP sur le territoire dans la limite des ressources exploitables et sous réserve d'un impact limité sur l'environnement. Pour ce faire, les documents d'urbanisme et de politiques publiques doivent veiller à permettre la préservation et la pérennisation des carrières existantes, prendre toutes les problématiques concernant le transport des matériaux, et permettre l'autorisation de nouvelles carrières et la remise en état de carrières existantes. Ils devront également privilégier une utilisation locale des matériaux produits et transformés sur le territoire, éviter l'implantation de nouvelles carrières dans les espaces à fort intérêt écologique et favoriser le développement des filières de recyclage des matériaux du BTP.

⇒ **Conclusion de la commission**

Le SCoT vise à ce que, compte tenu de son potentiel d'extraction, la production de matériaux soit suffisante sur le territoire afin d'éviter l'importation de matériaux. Cependant, la production actuelle des carrières ne couvre plus les besoins du département, qui importe des matériaux et qui recycle des déchets inertes issus du BTP (20% des granulats utilisés).

Cet objectif ambitieux n'est pas détaillé dans le SCoT, quels seraient les nouveaux sites d'extraction ? Où seront-ils localisés ? Quels seront les moyens de transport nouveaux ou à aménager ?

Le SCoT met aussi en avant son ambition de s'inscrire dans la transition énergétique. Celle-ci se concrétise en particulier par l'ambition d'une rénovation énergétique de 3 000 logements par an et de favoriser les énergies renouvelables.

⇒ **Conclusion de la commission**

Le SCoT propose des orientations de développement par filière sans définir des objectifs chiffrés par secteur et surtout sans contrainte.

Concernant les filières potentielles de développement, le SCoT ne donne aucun élément chiffré.

Le SCoT souhaite enfin aller vers un territoire énergétiquement autonome et souhaite encourager la mobilité « électrique ». Encore une fois on ne trouve pas d'objectif chiffré et de dispositif d'accompagnements incitatifs.

Concernant la mise en place de ferme solaire sur des terrains agricoles, ce qui peut avoir du sens au regard des impacts du réchauffement climatique, cette démarche ne pourra aboutir sans l'adhésion des agriculteurs. De même il n'y pas d'étude chiffrée sur le potentiel et le zonage. Il aurait été plus judicieux de proposer des expérimentations avant tout déploiement.

Concernant les filières potentielles de développement :

- pour l'éolien, le SCoT ne donne aucun élément chiffré, il se contente de renvoyer au schéma régional Éolien Rhône Alpes ;

- pour l'hydroélectricité, les projets de développement seront limités au regard des contraintes environnementales et de l'hydrologie qui sera fortement impactée par le réchauffement climatique. Il reste cependant à développer la petite hydraulique notamment sur les réseaux d'eau potable, eaux usées, etc...

- concernant les filières de valorisation de matière ; seule la biomasse, avec notamment la filière bois, présente un enjeu certain au regard de la couverture boisée du territoire ;

- pour le reste, la géothermie, hydrothermie, le potentiel de développement doit être étudié et aidé, mais restera marginale en termes de puissance fournie.

318. Les choix en matière d'environnement

Le SCoT affiche une volonté de préserver les espaces naturels et agricoles en limitant l'étalement urbain. La protection des espaces naturels, agricoles et viticoles avait été un des axes d'effort du SCoT 2005. L'évaluation qui en a été faite en 2015 a révélé un bilan plutôt positif, puisque 95% des espaces agricoles qui ont été perdus l'ont été en dehors des zones que le SCoT comptait protéger. Le projet de révision de ce SCoT poursuit cette ambition et veut l'accentuer, puisque de 27 000 hectares protégés en 2005 l'objectif est d'en protéger désormais 33 000.

⇒ Conclusion de la commission

Le projet de révision du SCoT affiche une volonté de protection de ces espaces. Il faut toutefois admettre que cette comparaison d'espaces protégés entre les deux SCoT pour rendre la mouture 2019 vertueuse est quelque peu trompeuse. Il n'a pas échappé aux PPA (Chambre d'agriculture...) comme à la commission que le territoire qui est désormais couvert par cette révision du SCoT, s'est agrandi en intégrant l'ancienne communauté de communes « Cœur des Bauges » qui conduit le territoire de Métropole Savoie à voir sa part de zones de montagne s'élever à plus de 50%.

On peut également noter dans le DOO l'existence de réserves foncières à long terme pour lesquelles on peut relever une ambiguïté. Si celles-ci sont présentées comme « des secteurs qui n'ont pas vocation première à être urbanisées dans le temps du présent SCoT » il est dit un peu plus loin « ...la réserve foncière pourra être utilement être ouverte à l'urbanisation dès lors que le projet est justifié »... Un engagement fort dans le SCoT sera nécessaire pour conforter le caractère dérogoire de l'utilisation des réserves foncières sur le long terme.

Si les analyses des enjeux et des impacts environnementaux présentent des aspects intéressants, on peut regretter que la justification du choix de croissance démographique conditionnant ces questions ne soit pas plus étayée.

On peut aussi déplorer un certain manque de lisibilité si ce n'est de cohérence entre les dossiers qui abordent tour à tour les enjeux et les impacts environnementaux.

On peut s'étonner enfin que les conséquences en matière environnementale des grands projets structurants (l'extension d'Alpespace n'en est qu'un exemple) ne soient jamais présentées. Sont-elles même d'ailleurs mesurées ?

Enfin, le projet de révision du SCoT semble très frileux sur les questions environnementales et donne ainsi le sentiment de manquer d'ambition sur ce sujet. Il ne traite d'ailleurs quasiment pas de l'enjeu « défi climatique ».

Les enjeux environnementaux semblent plus traités comme une contrainte qu'il faut gérer, que comme une véritable politique de territoire.

⇒ **Conclusion globale de la commission sur le fond du projet**

Ce projet de révision du SCoT est construit sur un choix de forte croissance démographique. Il ne faudrait d'ailleurs pas que ce choix de croissance ambitieux ne soit qu'une mise en compatibilité avec les documents infras (exemple les PLUi HD validés ou en cours de validation). Même si Métropole Savoie précise que la trajectoire démographique établie dans le SCoT constitue une base prévisionnelle qui ne constitue pas un objectif à atteindre, il faut admettre que ce choix va engendrer par contre coup des développements économiques et urbanistes conséquents. Si ce projet affiche la volonté d'en limiter les inévitables conséquences négatives sur les populations comme sur l'environnement, ce n'est souvent qu'un simple respect de la Loi. L'affirmation faite par exemple de préserver de façon stricte de toute urbanisation les espaces à forte valeur écologique comme les réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue et des zones humides de niveau I, ne présente pas un caractère d'une grande ambition.

Dans sa volonté de limiter les impacts de cette très forte croissance démographique sur la mobilité qui est déjà localement soumise à de fortes perturbations, le SCoT veut se montrer innovant en souhaitant réorganiser le trafic et les haltes ferroviaires locales. La commission note tout de même que sans phasage dans le temps, sans véritable maîtrise des leviers pour sa réalisation, ses effets restent hypothétiques et probablement sans conséquences positives notables sur les populations avant de nombreuses années.

L'absence d'une démarche de pilotage qui permettrait de ne lancer les grands projets (zones économiques, parcs d'activités, secteurs fortement urbanisés etc.) qu'à la condition de la réalisation effective de cette croissance démographique, illustre une politique de croissance peu contraignante qui peut ouvrir la porte à un « droit à tirer » en terme de consommation foncière comme le soulignent certains PPA. Les mesures d'Évitement ou de Réduction des inévitables conséquences d'un tel choix de croissance sur les populations comme sur l'environnement, semblent plus traitées comme des contraintes qu'il faut gérer, que comme une véritable politique de territoire.

Malgré tout cela, la commission note le travail très conséquent qui a été fait. Elle ne mésestime en aucune façon les contraintes importantes qui ont pesées sur le dossier et sur la réflexion des élus. Elle reconnaît que l'augmentation de nouvelles zones protégées ou soumises au PPRi dans le cadre d'un développement démographique comme économique important pour un territoire vaste et assez hétérogène, ont été autant de facteurs contradictoires rendant le dossier très complexe à réaliser.

32. Bilan des forces et des faiblesses du projet

Il convient de souligner l'apport très conséquent qui a été fait par les 15 Personnes Publiques Associés (PPA) qui ont donné une réponse. Même si l'ensemble des PPA a donné un avis favorable, ce ne sont en **pas moins de 176 remarques, observations ou réserves qui ont été formulées par les PPA** (le détail de toutes ces contributions est consultable à l'annexe 4 du rapport de la commission).

Même si le volume de participation reste modeste au regard du nombre d'habitants résidant sur le territoire, on peut également noter la qualité et le volume des interventions qui ont été reçues de la part du public. **Ce ne sont en effet pas moins de 227 observations et 2 pétitions qui ont été formulées par le public.** Ces contributions du public comme l'apport des PPA ont participé à étayer la réflexion de la commission d'enquête et à enrichir sa perception finale de ce dossier.

321. Les forces du projet

1. Un projet de SCoT de Métropole Savoie qui dans sa globalité répond aux objectifs définis dans l'article L101-2 du code de l'urbanisme.
2. Une concertation initiale qui cadrerait avec les exigences réglementaires et une information sur le démarrage du processus de révision du SCoT conduite avec de multiples vecteurs.
3. Une enquête conduite selon les règles en vigueur, tant dans l'information qui en a été faite, que dans l'accès aux éléments du dossier sous des formes variées (papier et version électronique).
4. Une réelle possibilité pour le public de s'emparer du sujet et de pouvoir s'exprimer que ce soit au cours des 23 permanences tenues par les commissaires enquêteurs, ou encore sur les registres papiers déposés dans l'ensemble des 23 communes désignées ou enfin sur le registre électronique mis en place pour l'occasion.
5. Une réelle volonté de la part des élus de mettre en place un document de planification à 20 ans sur un territoire de 107 communes présentant un caractère assez hétérogène et donc des aspirations pouvant être très éloignées, si ce n'est parfois antagonistes.
6. Un diagnostic territorial détaillé et bien structuré.
7. Une structuration du territoire en 5 niveaux avec une répartition de la croissance axée sur l'axe métropolitain qui s'inscrit dans une logique d'optimiser le foncier.
8. Une ambition de densifier prioritairement les 1540 hectares des secteurs économiques existants et de n'ouvrir que 50 nouveaux hectares dédiés au foncier économique.
9. Une évaluation environnementale qui donne des orientations intéressantes (cf. France Nature Environnement).
10. Un effort pour éviter la consommation d'espaces dans les zones de grande valeur écologique.
11. Un volet déplacement qui propose une vision assez ambitieuse et novatrice avec son approche ferroviaire.
12. Un réel effort sur le volet économique du SCoT, avec une volonté affichée de mieux maîtriser le développement des zones commerciales.
13. Une offre à destination des personnes âgées pour des retours en centre-ville et en centre-bourg.
14. Une volonté de réduire la vacance immobilière et de fixer un objectif de logement locatif social et d'accession abordable.
15. Une application de nouvelles normes énergétiques pour toutes les nouvelles constructions.

16. Une nouvelle organisation des déplacements qui s'articule autour de nouveaux points d'intermodalités (4 nouvelles haltes créées et une renforcée).
17. Une volonté d'imposer que 50 % des places dans les espaces ou les ouvrages de stationnement bénéficient d'une couverture solaire.
18. Une obligation de réaliser des stationnements en ouvrage, en souterrain ou en étage au-delà des 100 premières places.
19. Un développement de la pratique des modes actifs.
20. Une recommandation pour étudier la faisabilité technico-économique de réaliser des transports par câble.
21. Une volonté de s'inscrire dans l'objectif d'une couverture numérique THD pour tous en 2023.
22. Une volonté de créer des emplois (38 000 au total).
23. Un choix de ne définir que quatre pôles de développement en matière de commerce afin de « faire revenir les commerces dans les centres-villes et centres-bourgs ».
24. Une augmentation de la surface des terrains agricoles protégés par rapport au SCoT 2005.
25. Un mémoire en réponse qui a levé certaines interrogations et qui s'est engagé à prendre en compte les avis des PPA comme les observations faites par le public.

322. Les faiblesses du projet

⇒ Organisation et conduite de l'enquête

1. Un affichage de l'enquête qui n'a pas été réalisé selon les conditions règlementaires pour deux communes du territoire de Métropole Savoie (conf annexe 5 du rapport d'enquête).
2. Une concertation initiale qui n'a pourtant pas désamorcé le sentiment d'une absence de concertation au plus près des communes fortement impactées. Sans avoir de chiffres précis quant à la participation, il apparaît que celle-ci a été limitée.
3. Une appropriation globale d'un dossier par nature très complexe rendue d'autant plus difficile que certains éléments étaient éparpillés dans des sous-dossiers ne permettant pas toujours de comprendre la cohérence d'ensemble.
4. Un mémoire en réponse qui n'a pas toujours apporté les éclaircissements ou justifications souhaitées.

⇒ Phasage des opérations et compatibilité avec les documents de portée supérieure

5. Une révision du SCoT 2005 présentée à un moment peu propice. Même si la commission reconnaît que le phasage a sans doute été contraint par les échéances électorales (municipales 2020) elle s'étonne de voir l'élaboration de cette révision intervenir antérieurement à la validation du SRADDET et à la charte des Parcs régionaux (Chartreuse et Bauges) et postérieurement à la mise en place des PLUi structurants le territoire (Grand Lac, Albanais Savoyard, Grand Chambéry etc.). Le SCoT 2019 est de ce fait globalement apparu comme la concaténation des PLUi cités précédemment, alors même qu'il doit être un document prescriptif pour ces documents d'urbanisme.
6. L'absence de prise en compte dans le SCoT des orientations du Plan de Gestion de la Ressource en Eau (PGRE).

7. Conformément aux prescriptions du « porter à connaissance » le développement culturel du SCoT n'est pas abordé.

⇒ **DOO**

8. Un DOO, qui est le document opposable, qui ne cadre pas suffisamment certaines de ses prescriptions, laissant aux PLUi la responsabilité de leurs traductions réglementaires, au risque de certaines divergences et interprétations. Le caractère peu prescriptif du DOO, qui se limite souvent à n'adopter que des incitations, invitations, recommandations, interroge en effet sur son efficacité en termes de régulation.

⇒ **Justification des choix et conduite du projet**

9. Des justification des choix opérés par les concepteurs du projet qui sont absentes. Pour la question essentielle de la projection démographique qui a été retenue avec un taux de croissance annuel moyen à 1,36%, le SCoT fait le choix d'une trajectoire démographique haute qui peut être le prétexte à une consommation foncière alors même que cette croissance ne se réaliserait pas. Les chiffres donnés par l'INSEE tablent en effet quant à eux sur un développement beaucoup plus faible.

10. Idem pour l'extension d'Alpespace qui a été sujette à une opposition locale très vive.

Le SCoT, pas plus que les réponses apportées par Métropole Savoie, ne démontrent réellement l'aspect indispensable de cette extension alors que ses impacts (qui ne sont jamais présentés) seront ressentis comme très élevés pour les agriculteurs comme pour les habitants de Sainte Hélène du Lac. L'analyse croisée d'un inventaire précis de toutes les zones existantes, de leurs extensions prévues, de leur potentiel résiduel, des mesures compensatoires possibles est absente.

11. Des indicateurs qui demeurent encore insuffisamment détaillés et qui sont décorrélés d'une démarche de pilotage du projet, même si leur nombre global est en nette augmentation par rapport au SCoT 2005.

12. L'absence d'une approche de pilotage de type « phasage » / « priorisation » / « conditionnement » qui permettrait en posant des jalons temporels d'adapter la consommation foncière à la réalisation effective de la croissance démographique. Ces mécanismes de phasage permettraient en particulier que les secteurs dédiés à l'urbanisation comme les secteurs à vocation économique ne soient pas « remplis » dès les premières années. Cette faiblesse est d'autant plus importante que, de l'avis même de nombreux PPA, le SCoT n'est pas excessivement contraignant, précis et prescriptif concernant l'encadrement des densités.

⇒ **Structuration du territoire**

13. Une structuration du territoire générant un développement démographique différencié pouvant faire craindre que certaines localités aient un taux de croissance à peine supérieur aux pertes naturels, accélérant de ce fait la désertification de la ruralité.

14. Une absence de réflexion périphérique englobant les dynamiques voisines du périmètre de Métropole Savoie. Que ce soit sur les espaces franco-valdo-genevois et grenoblois ; comme avec les SCoT voisins sur des questions pourtant essentielles d'échanges et de collaboration autour de l'extension de zones d'activités frontalières, comme sur les questions ferroviaires qui interpénètrent les territoires.

15. Une insuffisante prise en compte d'un volet spécifique concernant la montagne, se caractérisant par exemple par l'absence de prise en compte du PNR des Bauges sur les documents graphiques et les cartes du SCoT.

⇒ **Mobilité**

16. Une présentation et les réponses aux problèmes actuels de mobilité avec son corollaire de nuisances et de pollutions qui restent absentes. L'absence de phasage dans le temps de la solution ferroviaire peut faire craindre une aggravation très sensible des conditions de vie des habitants de l'axe métropolitain.

17. Un SCoT qui fait l'impasse sur la présentation d'orientations ambitieuses dans le domaine de la mobilité complémentaires de la solution ferroviaire. Des solutions comme le contournement de Chambéry ou la liaison par câble vers le Revard ne sont qu'à peine évoquées, alors qu'elles auraient toute leur place dans un document de planification à 20 ans.

18. Un projet qui consiste à exploiter au maximum le service ferroviaire en augmentant le cadencement et en réouvrant (et/ou en créant) de nouvelles haltes ferroviaires est ambitieux, mais fragile. En effet, le DOO reste prudent en renvoyant sur des études techniques à venir, mais surtout parce que ce projet ne peut aboutir sans l'implication et le financement de la Région. Or à ce jour, le SRADDET n'est pas approuvé et ne définit rien de précis sur ce projet, pas plus que la SNCF dans toutes ses composantes.

19. Un SCoT qui n'impose pas une autorité unique de gestion du réseau de transport en commun.

⇒ **Développement économique**

20. Un SCoT qui ne prévoit pas d'UTN et qui pourrait au moins définir des orientations notamment sur le plan du positionnement et du développement touristique.

21. Une absence de stratégie concernant la réduction d'importation de matériaux : quels seraient les nouveaux sites d'extraction ? où seront-ils localisés ? quels seront les moyens de transport nouveaux ou à aménager ?

⇒ **Environnement**

22. Un projet qui n'est pas suffisamment force de proposition pour aller vers une réelle transition écologique (intégration locale du SRCE, énergies renouvelables, économie circulaire, risques naturels, défis climatiques etc.) ;

23. Un projet qui reporte sur les PLUi la responsabilité de prendre les mesures appropriées ;

24. Un projet qui manque d'encadrement des prescriptions et qui donne des définitions trop larges ;

25. Un projet qui renvoi à des diagnostics supplémentaires qui ne permettront pas toujours de garantir une cohérence pour la traduction réglementaire dans les différents PLUi.

26. Des analyses des incidences environnementales des projets structurants qui sont absentes constituant de ce fait une insuffisance très sérieuse de l'évaluation environnementale du SCoT (cf. MRAe). Les enjeux environnementaux semblent ainsi plus traités comme une contrainte qu'il faut gérer, que comme une véritable politique de territoire. Un projet qui n'explicite pas assez ses choix de dimensionnement au regard des enjeux environnementaux du territoire.

27. Des enjeux du changement climatique sont quasiment absents du projet.

IV. Avis de la commission d'enquête

Considérant que l'ensemble des conclusions qui précèdent reposent :

- sur une analyse approfondie du dossier par l'ensemble des membres de la commission ;
- sur des conclusions partielles réalisées tout au long du rapport établi à l'issue de cette enquête ;
- sur un dialogue qui s'est voulu constructif avec les porteurs du projet ;
- sur une visite sur le terrain des points sensibles du dossier ;
- sur l'analyse des observations et avis formulés par les Personnes Publiques Associées ;
- sur l'analyse des observations consignées sur les registres papier, le registre numérique, les courriers et pétitions reçus pendant l'enquête de la part du public ;
- sur l'analyse des éléments complémentaires apportés par Métropole Savoie dans sa réponse au Procès-Verbal de synthèse.

Considérant que la commission a estimé devoir se prononcer sur le projet tel qu'il était présenté, sans avoir à remettre en question le choix d'un développement démographique élevé.

Considérant que la commission a pu ainsi procéder à une confrontation objective et impartiale des éléments favorables et défavorables contenus dans le dossier.

La commission émet **UN AVIS FAVORABLE**
concernant le projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale de Métropole Savoie arrêté
le 29 juin 2019.

Celui-ci est assorti toutefois de **4 réserves** et **10 recommandations**.

RESERVES

1. **Dans le postulat où Métropole Savoie maintien une cible démographique de 1,35% par an (conditionnant fortement la consommation foncière, l'emploi, la mobilité, l'environnement,..), mettre en place un comité de pilotage spécifique et élargi aux PPA concernés pour piloter la mise en œuvre opérationnelle du SCoT.**

2. **Pour améliorer la lisibilité et la compréhension des différents documents qui constituent le SCoT, expliquer de façon pédagogique les enjeux que doit relever le SCoT pour les 20 ans à venir, les objectifs et les recommandations qu'il fixe pour y parvenir et les solutions envisagées avec les moyens de pilotage et de suivi associés.**

3. **Différer dans le temps le projet d'extension de la zone d'activités Alpespace pour permettre :**
 - **de lever les incertitudes du positionnement du projet Lyon Turin ;**
 - **de repositionner l'extension éventuelle en évitant l'encerclement du Hameau de la gare de Sainte Hélène du Lac, privilégiant le respect du cadre de vie des riverains et en limitant la consommation de terres agricoles ;**

- de conditionner cette ouverture à la réalisation effective de la croissance démographique ;
- de présenter une étude approfondie de l'ensemble des pôles préférentiels économiques permettant d'évaluer réellement le potentiel foncier économique disponible sur les autres zones d'activités ;
- de présenter un bilan de la consommation d'espace des zones 1 et 2 du parc et de leur optimisation spatiale ;
- d'intégrer dans cette réflexion de potentialité un travail de concertation en inter SCoT avec le parc d'activités Arc-Isère.

4. Intégrer dans le SCoT les préconisations/orientations du PGRE (Plan de Gestion de la Ressource en Eau).

RECOMMANDATIONS

- 1. Apporter une justification sur les choix retenus pour une croissance démographique élevée puisque ce choix de croissance dimensionne la totalité du projet de révision du SCoT 2019 et qu'il ne correspond pas aux projections faites par l'INSEE.**
- 2. Préciser les raisons qui ont conduits à envisager dans certains pôles préférentiels d'habitat une forte densification (Ex :1 500 logements sur 40-50 hectares sur Drumettaz qui semble très importante par rapport à la population résidant sur la commune).**
- 3. Intégrer les conclusions de l'étude en cours (conduite par le CGEDD -Conseil général de l'environnement et du développement durable - Ministère de la transition écologique et solidaire) relatives au projet de contournement de l'agglomération de Chambéry dans les projets du SCoT.**
- 4. Organiser l'information et la communication sur l'évolution et le suivi des indicateurs de l'avancement du SCoT, à destination de l'ensemble des élus du territoire et du grand public.**
- 5. Conforter l'analyse environnementale en intégrant les incidences potentiellement générées par les projets portés par le SCoT.**

- 6. Améliorer le document cartographique en intégrant non seulement les périmètres des parcs régionaux (Bauges et Chartreuse) et en améliorant également la définition, la légende (pôle préférentiel -zone d'habitat) et la précision de leurs contours.**
- 7. Imposer des mesures prescriptives pour que tout projet nouveau fasse l'objet de mesures d'analyse du bruit et de réduction de ces nouvelles sources de nuisance. En aucun cas ces projets ne doivent aggraver le niveau sonore existant.**
- 8. Définir une priorisation et un échéancier pour les grands projets structurants du SCoT : création/réhabilitation des nouvelles haltes ferroviaires, amélioration du réseau routier (page 26 du DOO).**
- 9. Préciser le délai de lancement des études de faisabilités relative au transport par câble pour le secteur du plateau du Revard (page 26 du DOO).**
- 10. Consolider le dispositif prescriptif du DOO afin de mieux préserver les espaces naturels, les corridors écologiques, les zones humides et les pelouses sèches qui risquent d'être fragmentées et donc vulnérables en particulier dans la combe de Savoie.**

Fait à Chambéry le 18 décembre 2019

Le Président de la Commission d'enquête

Pierre Cevoz



Les membres de la Commission

Frédéric Goulven



Frédéric Desroche

