



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du schéma de cohérence territoriale
Métropole Savoie (73)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-00773

Avis délibéré le 1^{er} octobre 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 1^{er} octobre 2019. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du de schéma de cohérence territoriale (SCoT) Métropole Savoie.

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, Jean-Paul Martin, François Duval, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par le syndicat mixte pour le schéma de cohérence territoriale Métropole Savoie d'une demande d'avis relative au projet de révision du SCoT Métropole Savoie, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 5 juillet 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

A été consultée, conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé, par courriel le 8 juillet 2019 qui a transmis un avis le 7 août 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Métropole Savoie constitue le pôle démographique le plus important du département de la Savoie, regroupant 250 000 habitants environ en 2016 sur 107 communes regroupées au sein de trois établissements de coopération intercommunale (EPCI). Sa croissance est surtout périurbaine et dans l'ensemble modérée, au profit des communes appartenant aux agglomérations de Chambéry et d'Aix-les-Bains. L'urbanisation s'est concentrée dans les fonds de vallée (cluse de Chambéry et vallée de l'Isère), facilement aménageables pour y créer différentes infrastructures de transport (routes, chemin de fer, aéroport)

Le territoire comporte une diversité de milieux (lac, vallées, coteaux, montagnes), recèle de nombreux corridors écologiques et des espaces reconnus au plan paysager (patrimoine naturel ou bâti).

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet de révision du SCoT Métropole Savoie sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles au travers notamment d'un objectif de réduction du phénomène d'étalement urbain ;
- la préservation des milieux naturels et des paysages ;
- la préservation et la gestion des ressources en eau et en matériaux ;
- l'adaptation du projet au changement climatique en lien avec le développement d'une offre de mobilité alternative.

En termes de mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale, l'Autorité environnementale constate que le projet n'explicite pas assez ses choix de dimensionnement, au regard des enjeux environnementaux du territoire. La justification du choix de développement retenu ambitieux (+1,35 % par an de croissance démographique) est absente, de même que la réflexion englobant les dynamiques extérieures au périmètre du SCoT (espaces franco-valdo-genevois et grenoblois) pourtant mises en avant pour justifier le projet.

Elle déplore l'absence d'analyse des incidences environnementales potentiellement significatives, générées par les projets structurants portés par le projet de révision du SCoT, ce qui constitue une insuffisance sérieuse de son évaluation environnementale.

Dans l'objectif d'une gestion économe des espaces naturels et agricoles, l'Autorité environnementale recommande un encadrement renforcé du phénomène de mitage dans les secteurs situés en dehors de l'axe métropolitain, phénomène que le projet risque d'accentuer au travers de ses dispositions peu prescriptives en la matière.

En matière de préservation des milieux naturels, des corridors écologiques et des zones humides notamment, l'Autorité environnementale recommande de questionner les projets qui porteraient atteinte à ces milieux, en vue de ne pas aggraver le phénomène de fragmentation des différents espaces naturels aussi bien remarquables qu'ordinaires .

L'Autorité environnementale fait, en outre, un certain nombre d'autres observations ou recommandations dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	8
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	8
2.1. Présentation générale du rapport.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	11
2.3.1. Choix en matière de production d'offre de logements.....	11
2.3.2. Choix en matière d'activités économiques et commerciales.....	12
2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	14
2.4.1. Articulation du projet de SCoT avec les autres plans et programmes.....	14
2.4.2. Cohérence avec les démarches des territoires limitrophes.....	14
2.5. Incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	14
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	16
2.7. Résumé non technique.....	16
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	17
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	17
3.1.1. Consommation foncière à vocation d'habitat.....	17
3.1.2. Consommation foncière à vocation économique et commerciale.....	19
3.2. Préservation des espaces agricoles et naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques	19
3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain.....	21
3.4. Préservation et gestion des ressources en eau.....	21
3.5. Gestion des ressources en matériaux.....	22
3.6. Adaptation au changement climatique.....	22
3.6.1. Énergies renouvelables-maîtrise des gaz à effet de serre.....	22
3.6.2. Organisation d'une mobilité durable.....	22
3.7. Nuisances et pollutions.....	23

1. Contexte, présentation du SCoT et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

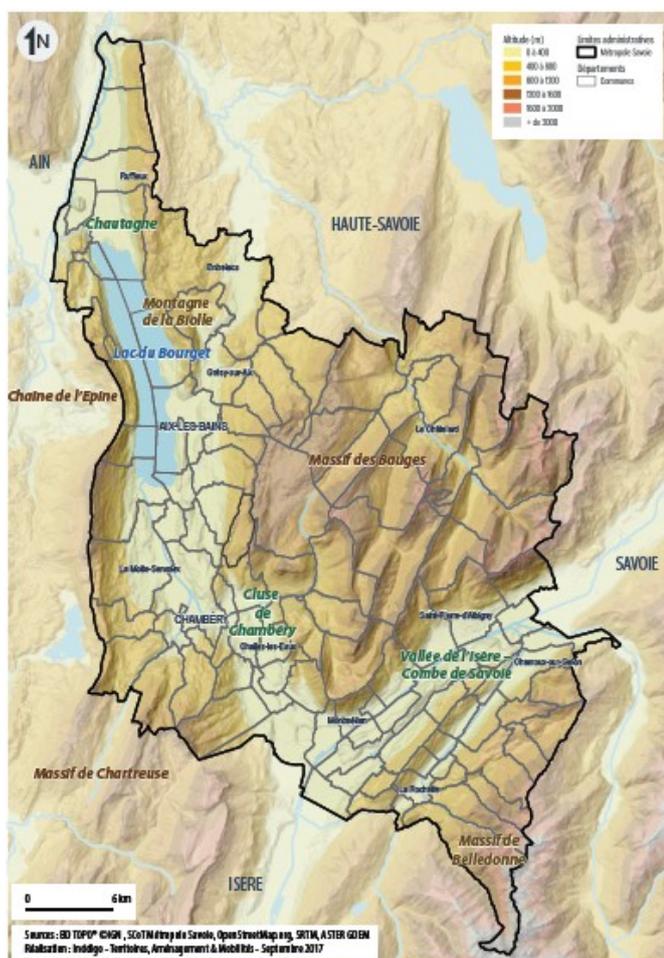
Le territoire dans lequel s'inscrit le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Métropole Savoie est très diversifié. Il est partagé entre plusieurs types d'espaces : la présence du grand lac du Bourget et de plaines pour un tiers de sa superficie, des secteurs de coteaux¹ pour 18 % et des zones de montagne pour moitié.

Il totalise près de 250 000 habitants en 2016 sur 107 communes, regroupées au sein de trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)². Sa croissance démographique a été de +0,9 % par an, en moyenne sur la période 2006 – 2016³. Il concentre plus de la moitié de la population du département de la Savoie, avec ses deux pôles urbains principaux situés en plaine : Chambéry et Aix-les-Bains. Ces agglomérations sont affectées à la fois par le desserrement résidentiel qui profite aux communes péri-urbaines et par le vieillissement croissant de leur population.

La dynamique de développement de ce territoire se concentre en fonds de vallée ou en plaine, cluse de Chambéry et vallée de l'Isère en particulier. À la croisée de deux grands axes européens nord-sud, ouest-est⁴, il est traversé par d'importants flux de personnes et de marchandises, via notamment les autoroutes A41 et A43. Au centre de l'étoile ferroviaire à destination ou en provenance de Paris, Annecy, la Tarentaise, la Maurienne et l'Italie, Bourg-en-Bresse et Grenoble, il est également concerné par la section ferroviaire de la LGV en projet Lyon-Turin sur sa partie sud.

Au plan économique, le secteur des services, très fortement représenté par les entreprises du commerce et le tourisme, est prédominant⁵. L'activité touristique est soutenue par l'attrait patrimonial et urbain des communes de Chambéry, Aix-les-Bains ainsi que du massif des Bauges, des piémonts de Chartreuse ou de Belledonne.

Contexte topographique du SCoT métropole Savoie (source : diagnostic territorial p.6)



1 Ces secteurs sont définis par le SCoT comme étant situés entre 360 et 600 m d'altitude.

2 Ce sont les communautés d'agglomération (CA) Grand Lac et Grand Chambéry ainsi que la communauté de communes (CC) Cœur de Savoie couvrant les bassins aixois, chambérien et la combe de Savoie.

3 Données INSEE (par addition des populations communales) - 2006 : 224 073 habitants - 2016 : 244 228 habitants.

4 Nord-sud, de l'Allemagne vers la Méditerranée via Genève et Valence, ouest-est de la façade océane vers l'Italie du nord.

5 La répartition des emplois par secteurs est la suivante : industrie (6%), commerce, transport services(64%), construction (11%) et administration publique, l'enseignement et l'action sociale (16%). Diagnostic territorial p. 140.

Au plan des milieux naturels et de la biodiversité, le territoire est recouvert pour moitié par des massifs forestiers dont celui situé au sein du massif des Bauges ; il est concerné très majoritairement par des protections réglementaires⁶ ou des inventaires de nature écologique⁷. Cette importante richesse écologique explique la présence au sein du territoire, de nombreux corridors biologiques entre le massif des Bauges et les autres massifs environnants (Belledonne, Chartreuse principalement) identifiés au titre du schéma de cohérence écologique (SRCE) Rhône-Alpes. En termes d'habitats naturels, riches en faune et en flore, on retrouve notamment en fonds de vallée de multiples zones humides, reliques d'anciennes étendues marécageuses progressivement drainées par l'activité humaine, tandis que sur les rebords méridionaux des Bauges, les pelouses sèches dominent. Quarante-cinq communes sont concernées par l'application de la loi Montagne et onze par la loi Littoral, du fait de la présence du lac du Bourget.

Au plan paysager, six sites classés et vingt-neuf sites inscrits, à caractère naturel ou urbain sont recensés.

1.2. Présentation du projet de SCoT

Le SCoT en vigueur a été approuvé le 21 juin 2005 et les résultats de son évaluation ont été publiés en juin 2015⁸. Ils mettent en évidence que les ambitions initiales et les objectifs démographiques sont globalement atteints, malgré des disparités selon les secteurs. La consommation foncière a été divisée par deux par rapport aux périodes antérieures au SCoT. Les espaces naturels porteurs de biodiversité remarquable et les espaces agricoles ont plutôt été bien protégés par les dispositions du SCoT. La question de l'accessibilité à la ressource en eau et l'insuffisance d'interconnexions fiables se traduit encore aujourd'hui par la présence de secteurs déficitaires. Enfin le rythme de création d'emplois s'est ralenti sur le territoire qui doit s'interroger sur son attractivité économique. Seuls 42 % du potentiel foncier économique dédié sont urbanisés. Le rééquilibrage de l'offre commerciale, entre centralités et périphéries, n'est pas amorcé. La conclusion de cette évaluation indique également vouloir inscrire le projet de révision dans une stratégie d'anticipation du changement climatique et de réduction de la vulnérabilité du territoire à cet égard.

Suite à ces résultats, une procédure de révision est engagée par délibération en date du 25 mars 2017. Cette dernière conduit à plusieurs évolutions du périmètre du SCoT initial : l'intégration de l'ex-territoire de la communauté des communes Cœur des Bauges⁹ et le retrait des communes d'Aiton et de Saint-Hélène-sur-Isère.¹⁰

Ce nouveau projet de SCoT, arrêté le 29 juin 2019, exprime le projet du territoire de Métropole Savoie à l'horizon 2040. Il est établi postérieurement à l'arrêt de trois des quatre plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) de son périmètre, ce qui peut soulever d'emblée la question de son rôle d'inflexion par rapport à des documents d'urbanisme locaux qu'il est censé encadrer¹¹.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT révisé définit ainsi quatre grandes

6 109 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et 13 de type II.

7 15 sites Natura 2000, 12 arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB), une partie de la réserve naturelle nationale (RNN), les « Hauts de Chartreuse » sur les communes d'Apremont et Les Marches.

8 <http://www.metropole-savoie.com/metropole-savoie-elabore-et-met-en-oeuvre-le-schema-de-coherence-territoriale-scot/levaluation-du-scot/>

9 Suite à la fusion des deux EPCI de Chambéry métropole et Cœur des Bauges donnant naissance à la CA Grand Chambéry au 1^{er} janvier 2017.

10 Quatre communes nouvelles ont par ailleurs vu le jour depuis l'approbation du SCoT en 2005 : Saint-Offenge au 1^{er} janvier 2015, Entrelacs au 1^{er} janvier 2016, Porte de Savoie et Valgelon-La-Rochette au 1^{er} janvier 2019.

11 L'Autorité environnementale a émis un avis sur le PLUi Albanais Savoyard, approuvé le 28 novembre 2018, le PLUi Grand Lac arrêté à la même date, le PLUi-HD du Grand Chambéry, arrêté le 21 février 2019. Le PLUi Chautagne au sein de la communauté d'agglomération du Grand Lac, dont l'élaboration est en cours, n'a pas encore été soumis à l'avis de l'Autorité environnementale.

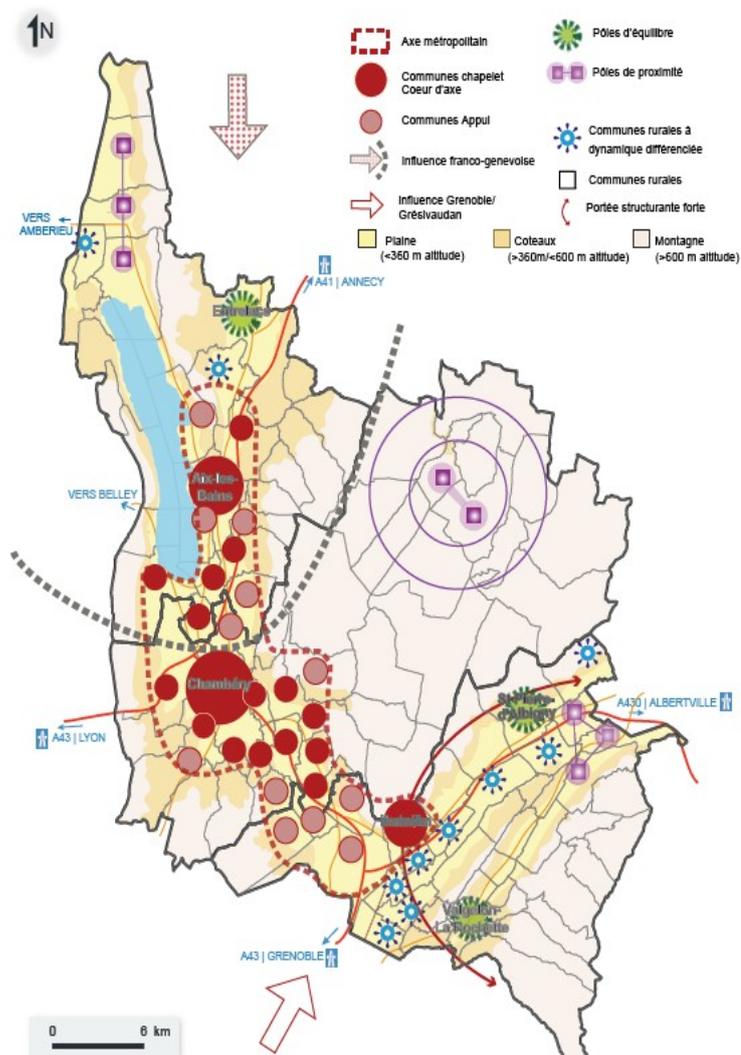
orientations formulées de la manière suivante :

- « Pour un territoire d'accueil, structuré, fonctionnel et solidaire » ;
- « Pour un territoire respectueux et mobilisateur de ses ressources dans une logique d'emploi, de bien être territorial et de service rendu aux populations » ;
- « Pour un territoire intégré et connecté au sein des dynamiques économiques du sillon alpin et de l'axe Lyon-Turin » ;
- « Pour un territoire résilient face aux défis climatiques et environnementaux ».

Dans le but d'« anticiper une trajectoire démographique dynamique à l'horizon 2040, portée d'une part par la poussée du franco-valdo-genevois et l'arrivée à saturation du territoire annécien, et d'autre part, par l'influence grenobloise », le projet de révision du SCoT est fondé sur une hypothèse ambitieuse de croissance démographique moyenne annuelle de +1,35 %, équivalant à l'accueil de 97 000 habitants supplémentaires sur une période allant de 2015 à 2040¹². Il a également pour but d'intégrer et prendre en compte les « nouvelles connaissances en matière de PPRi¹³ et de zones humides impliquant la mise en compatibilité du SCoT avec le SDAGE¹⁴ en vigueur ».

En rapport avec ces objectifs, le projet de SCoT inscrit de 2015 à 2040 :

- la production de 58 600 logements à raison d'un rythme d'environ 2300 logements par an et la mobilisation d'environ 1 400 ha de foncier ;
- la création de 38 000 emplois, dont 8100 supposant la mobilisation d'un foncier d'environ 180 ha hors renouvellement urbain¹⁵.



Armature territoriale du projet de révision du SCoT Métropole Savoie (source : PADD p.9).

Le SCoT ne prévoit pas de réaliser d'unités touristiques nouvelles (UTN) dites structurantes¹⁶.

12 A titre informatif, l'objectif fixé par le SCoT actuel était l'accueil de 45 000 habitants supplémentaires entre 2000 et 2020 sur la base d'une croissance démographique annuelle moyenne de 1 % par an, inférieure à celle retenue au présent projet de révision.

13 Plan de prévention du risque inondation.

14 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

15 La distribution spatiale de ces emplois est précisée au tableau du chapitre 2.3.2 du présent avis page 12.

16 La loi distingue, selon l'importance, deux types d'UTN : les UTN structurantes relevant des SCoT et les UTN locales, relevant des PLU.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de révision du SCoT Métropole Savoie sont :

- la maîtrise de la consommation et de l'artificialisation des espaces agricoles ou naturels à destination de l'habitat, des activités économiques et-commerciales ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, en particulier des zones humides de plaine des corridors de la trame verte et bleue, et des pelouses sèches ;
- la préservation des paysages, tout particulièrement en ce qui concerne les coteaux ;
- la préservation de la ressource en eau et l'adaptation du développement à sa disponibilité ;
- la recherche de sobriété en matière d'exploitation des carrières, visant à réduire les emprunts alluvionnaires et valoriser l'extraction de roche massive et le recyclage, pour réduire les impacts potentiels sur les milieux naturels ;
- l'adaptation du territoire au changement climatique en lien avec l'offre de mobilité alternative.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Présentation générale du rapport

Le rapport de présentation (RP) se décompose en neuf parties dont sept répondent au contenu réglementaire attendu¹⁷ et sont dénommées de la manière suivante :

- « *Diagnostic territorial* », ci-après désignée RP1 ;
- « *Justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO¹⁸* », RP2 ;
- « *Analyse de la consommation d'espaces & objectifs de la limitation de la consommation foncière* », RP3 ;
- « *Évaluation environnementale / rapport d'incidences* », RP4 ;
- « *Articulation du SCoT avec les documents réglementaires* », RP5 ;
- « *Critères, indicateurs et modalités retenues pour l'analyse des résultats et l'application du SCoT* », RP6 ;
- « *Résumé non technique* », ci-après désignée RP7.

La segmentation du rapport de présentation, en différents tomes, se traduit parfois par une perte de continuité dans le raisonnement. Son expression et sa mise en page sont cependant globalement plutôt soignées (illustrations, encarts de couleur, cartes lisibles et à bonne échelle...).

Les remarques et observations détaillées, le concernant, sont émises dans la suite du présent avis.

17 Au titre de l'évaluation environnementale, il s'agit de se référer aux articles R. 141-2 et suivants du code de l'urbanisme.

18 Document d'orientation et d'objectifs.

2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution

L'état initial de l'environnement (EIE) est intégré au sein du « *Diagnostic territorial* » problématisé et décomposé en trois sous-parties dont la première traite notamment des principaux sujets environnementaux concernant le territoire de Métropole Savoie (paysage, risques naturels, biodiversité, eau, énergie, matériaux, santé). La thématique de la consommation d'espaces naturels et agricoles est traitée plus spécifiquement dans le RP3.

Au plan formel, chaque sous-partie s'accompagne d'un encadré synthétique dénommé « *enjeux et questionnements* », citant les sources documentaires consultées et appréciable pour la compréhension du projet. Il est suivi d'une synthèse construite autour d'une matrice « forces-faiblesses-opportunités-risques » avant d'aboutir à la « *préfiguration des objectifs* » par thématique étudiée, permettant ainsi d'identifier les leviers d'action du SCoT. Cette construction apparaît intéressante du point de vue de la démarche d'évaluation environnementale.

Cependant, le lien entre la synthèse de l'état initial et la restitution qui en est faite au sein du RP4 (« *Evaluation environnementale / rapport d'incidences* ») n'est pas clair. En effet, le RP4 retient sept thématiques, distinctes de celles de l'état initial, sur lesquelles il expose un certain nombre d'enjeux¹⁹. Il traite l'enjeu, très notable, de la consommation des espaces naturels et agricoles de manière secondaire dans la rubrique « *préservation des ressources naturelles* »²⁰ et n'argumente pas la hiérarchisation des différents enjeux qui permettrait d'identifier les actions prioritaires à conduire sur le plan de la protection de l'environnement²¹.

Les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de projet de révision du SCoT ne sont pas exposées.

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer de manière plus visible l'enjeu de la consommation des espaces naturels et agricoles, de hiérarchiser les enjeux environnementaux et d'exposer les éléments qui ont conduit à cette hiérarchisation.

L'EIE traite globalement de manière plutôt satisfaisante les différentes thématiques environnementales. Toutefois, il appelle les commentaires et observations suivants :

- Paysages : neuf entités paysagères sont décrites mais aucune cartographie associée n'est produite. Les sensibilités paysagères mériteraient d'être exposées de manière à formuler des enjeux paysagers territorialisés sur un espace caractérisé par sa diversité (plaines, montagnes, coteaux en particulier);
- Biodiversité et continuités écologiques : les pelouses sèches, qui constituent un enjeu de préservation sur le territoire, sont cartographiées au RP1²² mais ne sont pas identifiées au sein d'une trame spécifique dans la cartographie de synthèse relative à la trame verte et bleue ; leur dimension patrimoniale supposerait de leur donner plus de visibilité en les faisant figurer sur cette cartographie ;
- Zones humides, la méthodologie de classement comporte certaines limites qui sont d'ailleurs présentés dans le RP3 « justification des choix » en page 20. Outre la date des inventaires (mise à jour

19 Les thématiques à enjeux figurant dans la grille d'analyse sont les suivantes : « Paysages et formes urbaines », « Milieux naturels et biodiversité », « Risques », « Ressource en eau », « Energie », « Ressource en matériaux », « Santé publique, nuisance et pollution », elles sont évaluées à l'appui d'une pondération allant de 1 à 3 de chaque critère (« importance de l'enjeu pour le territoire », « levier d'action du SCoT », « distance de la cible »), l'addition de chaque note par critère conduisant à une hiérarchisation globale des enjeux.

20 Qui intègre les questions de ressources naturelles : foncier, eau, matériaux, air et pollutions, nuisances.

21 En outre, le fait d'exposer, en introduction du RP4, sept enjeux en synthèse de l'EIE puis de traiter six thématiques dans la partie évaluation des incidences, ne facilite pas la compréhension de ces éléments.

22 RP1 Diagnostic, page 34.

partielle en 2016 d'inventaires réalisés en 2004-2005), les critères pédologiques et données de terrain n'ont que rarement été pris en compte ; il est précisé en conséquence que les documents d'urbanisme locaux ou les projets d'aménagements devront affiner la valeur environnementale et préciser la délimitation de ces zones humides²³ ;

- Gestion et préservation de la ressource en eau potable : il est relevé que le territoire comporte des points importants de fragilité notamment au niveau de l'exploitation de la nappe souterraine de Chambéry, constituant une ressource en eau potable stratégique. Les localisations des points problématiques sur le territoire ne ressortent pas précisément, aussi bien en termes quantitatif que qualitatif. Cette question conditionne pourtant les développements futurs prévus au SCoT. Un bilan actualisé de la situation par commune (avec en particulier le détail des communes concernées par le classement en zone de répartition des eaux) serait également appréciable, les données sur lesquelles repose le RP datant, pour l'essentiel, de 2013 ;
- Changement climatique en lien avec les différentes thématiques abordées : plusieurs ouvertures intéressantes sur les effets du changement climatique sont faites en lien avec les continuités écologiques susceptibles d'évoluer, les risques naturels et phénomènes extrêmes, les incendies de forêt à anticiper dans le choix des zones à urbaniser, le gisement potentiel d'hydroélectricité ... Un traitement spécifique de cette problématique serait bienvenu de manière à identifier facilement au sein du rapport les effets générés par ce phénomène ;
- Exploitation des matériaux sous forme de carrières : le RP fait le constat d'une dépendance forte du territoire aux approvisionnements extérieurs. Au titre du cadre régional « matériaux et carrières » établi en 2013 et porté à la connaissance du public, il aurait été également utile d'identifier l'enjeu de transition de la production locale vers des matériaux hors d'eau. En effet, les carrières alluvionnaires fortement exploitées sur le territoire génèrent des impacts environnementaux importants. En termes de ressources en matériaux, il est indiqué en page 70 de l'état initial EIE, que « s'y ajoutent aussi les matériaux issus des grands chantiers routiers et autoroutiers, du curage de lit des rivières et de la liaison ferroviaire transalpine. » Ce point aurait mérité d'être plus détaillé pour justifier ensuite les besoins de planification de carrières

L'Autorité environnementale recommande de compléter le RP au regard de chacune des observations ci-dessus exposées, en particulier sur les aspects concernant les paysages, les milieux naturels et le changement climatique.

Le SCoT, comprenant des projets structurants de nature diverse (habitat, zones d'activités économiques, centralités commerciales en particulier), devrait logiquement présenter un état initial de l'environnement sur ces sites de projets, d'autant plus que le RP indique que des études d'urbanisme pré-opérationnel ont été conduites entre 2006 et 2017 sur des sites dits « stratégiques »²⁴.

L'Autorité environnementale recommande de conforter l'état initial de l'environnement en y intégrant, comme le prévoit l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme, un état « des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma », en s'appuyant notamment sur la connaissance déjà disponible suite aux études d'aménagement préalables menées sur le territoire.

23 Cette déclinaison attendue dans les PLU renvoie à la remarque exposée au paragraphe 1.2 qui interroge la capacité d'inflexion du SCoT par rapport à des documents des PLUi dont l'élaboration a précédé la révision du SCoT.

24 RP1 p.23. « Le ScoT a développé depuis 2006 une ingénierie en matière d'urbanisme pré-opérationnel pour accompagner des collectivités et leur développement. Entre 2006 et 2017, ce sont 85 études d'urbanisme pré-opérationnel qui ont été engagées sur des sites stratégiques. Sur le plan qualitatif, ces études ont permis une meilleure définition des projets, une optimisation des potentiels d'urbanisation, un temps de réflexion sur la composition urbaine, une contribution au dialogue entre la planification urbaine et l'urbanisme de projet ».

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

L'explication des choix figure principalement dans le RP2 et dans le RP3 en ce qui concerne plus particulièrement la justification relative à la consommation d'espace.

La projection démographique retenue par le projet de SCoT repose sur une croissance annuelle moyenne fixée à 1,35 %. Cette orientation, qui dimensionne le projet, est justifiée en particulier « *au regard des prévisions démographiques INSEE et des analyses territoriales plus qualitatives* »²⁵ et de l'influence de la croissance démographique de l'espace franco-valdo-genevois et de l'agglomération grenobloise.

Or, il est permis de s'interroger sur l'ambition démographique retenue, compte tenu que la projection INSEE-Omphale envisage sur le territoire du SCoT Métropole Savoie un taux de croissance moyen annuel de +0,8 % sur la période 2013-2030²⁶. De même, les effets de report des deux agglomérations de Genève et Grenoble mériteraient d'être chiffrés.

En outre, le RP ne confronte pas cette hypothèse démographique à d'autres options possibles (notamment une trajectoire tendancielle), tenant également compte des objectifs de protection de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande d'explicitier les raisons qui ont conduit à la projection démographique retenue en la confrontant notamment au scénario tendanciel.

2.3.1. Choix en matière de production d'offre de logements

Le bilan du SCoT en vigueur en 2015 met en évidence que si l'objectif démographique est globalement atteint, la croissance s'est répartie de manière inégale sur le territoire : plus forte au nord (Chautagne, Grand Lac) et au sud (Cœur de Savoie), elle marque le pas sur le secteur centre comprenant l'agglomération chambérienne²⁷.

À l'appui de ces résultats, le projet révisé envisage de rééquilibrer la croissance constatée au bénéfice d'un « axe métropolitain » allant de Grésy-sur-Aix à Montmélian.

Cette nouvelle organisation de l'espace conduit à concentrer l'effort démographique sur cet axe métropolitain²⁸ qui accueille 80% de la croissance et à répartir les 20 % restants sur les autres niveaux de l'armature territoriale²⁹. Le besoin défini en termes de logements est ainsi estimé à 58 600 logements de 2015 à 2040 dont 12 500 au titre de celui lié au maintien de la population actuelle par calcul du point mort³⁰. Il n'est, par contre, pas explicité en l'état des éléments à disposition du RP, si ce besoin intègre ou non l'objectif global de réduction de la vacance à 7,8 %³¹ ainsi que les logements à produire sous forme de renouvellement urbain.

25 RP2 p.9.

26 La projection Omphale estime la population 2030 de Métropole Savoie à 280 400 habitants, dans son scénario « haut » (source cahier statistique DREAL AuRA n°35, décembre 2017 – <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/schemas-de-coherence-territoriale-vers-un-a12622.html>).

27 La valeur moyenne annuelle du taux de croissance démographique de 0,9 % se répartit ainsi : 1,3% dans le secteur nord, 1,2% dans le secteur sud contre seulement 0,6% dans le secteur centre. Diagnostic p. 91.

28 Voir aussi carte figurant p. 6 du présent avis : « communes chapelet cœur d'axe », « communes appui ».

29 Idem : « pôles d'équilibre », « communes rurales à dynamique différenciée », « communes rurales ».

30 Le point mort est le nombre de logement qu'il est nécessaire de construire, à population constante, pour tenir compte du desserrement des ménages, de l'évolution des parcs de logements vacants et secondaires.

31 RP1 p.113 : selon le diagnostic établi, en 2015, la vacance immobilière représente 8,3 % du parc soit un volume de 11 000 logements.

S'agissant du potentiel foncier défini pour toutes les autres communes hors « axe métropolitain », une « clé de répartition » a été appliquée selon le type de logements (individuel, intermédiaire, collectif) pour aboutir à un chiffre de consommation d'espace maximal. Ce chiffre, sur les communes rurales, est par ailleurs majoré de 30 %, pour prendre en compte la rétention foncière.

2.3.2. Choix en matière d'activités économiques et commerciales

En matière d'activités économiques, le raisonnement adopté consiste à déduire mécaniquement la surface de foncier à réserver du nombre d'emplois supplémentaires attendus sur le territoire, celui-ci résultant de l'application du ratio « nombre d'emploi par habitant »³² à l'objectif d'accueil de nouveaux habitants. L'augmentation de la population générée par la croissance projetée (+96 722 habitants) conduit ainsi à estimer le besoin de création d'emplois à 38 000 à l'horizon 2040, dont un peu plus de la moitié, 20 000 emplois, relèvent d'un développement « endogène » ne supposant pas la création d'une offre foncière nouvelle.

La construction de cette prévision reste assez mécanique et sommaire alors qu'elle aurait logiquement dû s'appuyer sur les perspectives d'évolution et de développement des filières économiques existantes ou émergentes sur le territoire. En la circonstance, aucune analyse du système économique local n'est produite à l'appui des objectifs établis en matière d'emplois et d'offre foncière économique.

Les données concernant la justification de l'offre foncière économiques sont réparties au sein des RP 2-3 ce qui n'en rend pas aisée la compréhension.

Le RP2 rappelle le potentiel foncier économique défini par le SCoT de 2005 qui référençait 22 pôles préférentiels économiques (PPE) pour une surface de 495 hectares. A noter que ce potentiel se situait largement au-delà des besoins, puisque seulement 159 hectares ont été urbanisés, sur la durée du SCoT. Toutefois, le foncier disponible, au sein de ces pôles, n'est estimé qu'à 130 hectares, un peu plus de 200 hectares n'étant plus urbanisables, soit parce qu'ils ont été utilisés pour la réalisation de voiries, plans d'eau et divers équipements publics, soit parce que les PPRi ont statué leur inconstructibilité au regard de leur exposition au risque inondation.

A ce potentiel de 130 hectares dans les pôles préférentiels, s'ajoutent 23 hectares de foncier mobilisable, dans le cadre du renouvellement urbain dont ils pourraient faire l'objet, et 36 hectares de foncier disponible dans les autres zones d'activités.

Le RP4 précise les hypothèses d'emplois par hectare retenues et distribue l'objectif de 18 000 emplois³³ par type d'espace d'accueil économique. L'exposé de ces éléments sous forme d'un texte étant difficilement appréhendable, l'Autorité environnementale a dû prendre le parti de les consolider sous forme du tableau ci-dessous.

	pôles préférentiels économiques (PPE) SCoT 2005	renouvellement urbain au sein des PPE (1)	autres zones d'activités	densification du tissu économique existant (2)	nouvelles zones d'activités	total surfaces en extension hors 1 et 2	total emplois
Surface mobilisable hectares	130	23	36	1 540	50	216	
Emplois accueillis	5 850	2 100	non exploité	8 000	2250		18 200
Ratio emploi/ha	45	91		5	45		

Source DREAL – MR Ae d'après données du RP1, RP2, RP3

32 1 emploi pour 2,5 habitants retenu par le SCoT dans le cas présent.

33 Sur les 38 000 créations d'emplois prévues, les 20 000 relevant du développement « endogène » sont considérés comme n'ayant pas d'empreinte foncière.

Il ressort des données présentées que :

- près de 8 000 emplois pourraient être créés dans les pôles préférentiels existants,
- les possibilités de développement et de densification de l'ensemble des zones d'activités du territoire, représentant 1 540 hectares, pourraient permettre d'accueillir 8 000 autres emplois supplémentaires,
- cinquante hectares de nouvelles zones économiques seraient nécessaires pour y implanter 2 250 emplois.

L'Autorité environnementale relève que les 36 hectares de foncier disponible au sein des zones d'activités « ordinaires » ne sont pas pris en compte³⁴ dans ce calcul, alors que l'on peut estimer leur capacité d'installation de nouveaux emplois à hauteur de 1 000 à 1 500, ce qui n'apparaît pas négligeable.

Le rythme de création des emplois endogène dans le domaine de l'économie présente³⁵ d'environ 1 000 emplois par an apparaît ambitieux et mériterait d'être justifié par des éléments du diagnostic qui, en l'état, n'apportent pas la démonstration de la cohérence de ce projet avec les tendances d'évolution observées lors du bilan du SCoT en vigueur.

Enfin, il est constaté dans ce dernier que « *le rythme de croissance d'emplois a été très rapide avant l'élaboration du SCoT [initial], et s'est nettement ralenti sur les dernières années, passant de 1 200 emplois créés par an avant l'élaboration du SCoT à 380 emplois créés par an sur la période 2007-2012* »³⁶. Le projet de SCoT, révisé et redimensionné, conduirait à multiplier par quatre le nombre d'emplois créés par an par rapport à la période récente.

L'Autorité environnementale recommande de définir les besoins en termes de foncier à vocation économique en cohérence avec la dynamique de l'emploi constatée et sur la base des perspectives d'évolution et de développement des filières économiques locales.

En matière de développement commercial, le projet de SCoT cherche à rééquilibrer le maillage territorial en axant la priorité sur les centralités par la définition d'une armature commerciale déclinée en quatre niveaux de polarité (centralités du quotidien, pôles de maillage territorial, pôles structurants, pôles de destination commerciale majeure). Alors que l'intention affichée du projet vise à conforter les centralités et maîtriser les implantations périphériques, il convient de s'interroger sur l'absence de seuil maximal de surface de plancher autorisé au sein des pôles de destination commerciale majeure dont le développement risque d'affaiblir les appareils commerciaux des centres-villes et bourgs et contribue à la croissance des déplacements automobiles.

Par ailleurs, cinq « centralités de quartier en projet » pourraient impacter potentiellement des espaces naturels et agricoles. Il conviendrait par conséquent de justifier leur localisation au regard des enjeux environnementaux présents sur le territoire du SCoT.

34 Le RP3 p.7 indique que « *bien que le foncier disponible dans les zones d'activités soit estimé à 36 ha, celui-ci n'a pas été intégré dans l'estimation des potentiels à mobiliser pour répondre à la création d'emplois. En effet s'agissant notamment de disponibilités souvent résiduelles, de petite taille et très morcelées, ce foncier ne constitue pas des opportunités importantes d'installation de nouvelles activités.* »

35 Le RP3 p.7 indique qu'entre 2007 et 2017 « *le territoire enregistre 1000 emplois supplémentaires par an (...) particulièrement dans le secteur de l'économie présente (...) Par projection de l'évolution tendancielle (...), le développement endogène pourrait créer environ 20 000 emplois d'ici 2040* »

36 Évaluation des résultats-perspectives, juin 2015, SCoT Métropole Savoie, p.24 : http://www.metropole-savoie.com/wp-content/uploads/2016/01/SCoT_10ans_web1.pdf

2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

2.4.1. Articulation du projet de SCoT avec les autres plans et programmes

Au plan formel, la présentation des plans programmes avec lesquels le projet de SCoT doit être compatible ou que le projet doit prendre en compte, apparaît complète. Les orientations de chaque plan programme sont confrontées à celles du PADD et du DOO du projet de SCoT, dans un tableau à trois entrées.

En ce qui concerne en particulier la présentation de l'articulation du projet avec la charte du parc naturel régional (PNR) des Bauges en révision, le RP devrait intégrer ses futures orientations, notamment du fait que les calendriers de révision sont concomitants³⁷.

Il serait par ailleurs nécessaire que le projet de SCoT soit confronté au plan de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE)³⁸ élaboré sur le territoire. Même si le PGRE n'a pas de portée juridique propre, ses différents éléments devraient trouver une traduction dans les documents d'urbanisme à portée réglementaire.

L'Autorité environnementale recommande de présenter une analyse de la compatibilité du projet de SCoT, dont la temporalité est concordante, avec celle de la charte révisée et à venir du PNR des Bauges (2020-2035). Elle recommande également de confronter le projet de SCoT au PGRE pour s'assurer que le SCoT donne la portée réglementaire attendue, aux actions définies par le PGRE.

2.4.2. Cohérence avec les démarches des territoires limitrophes

Le schéma d'organisation territoriale du projet de SCoT met en avant deux dynamiques externes, les influences « franco-genevoise » au nord en Haute-Savoie, et « Grenoble-Grésivaudan » au sud. Ces deux dynamiques externes constituent des éléments de justification de la construction d'un nouvel « axe métropolitain » et d'une projection démographique ambitieuse. Il n'est pour autant pas retrouvé de développements à ce sujet au sein du RP, de l'EIE ou dans la partie relative à la justification des choix.

La présentation d'une analyse des liens du territoire de Métropole Savoie avec d'autres territoires limitrophes de SCoT, tels que ceux de la Région Urbaine Grenobloise (RUG) et du Bassin Annécien, apparaîtrait opportune voire essentielle, du fait des influences et interdépendances de ces territoires.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le RP par des éléments rendant compte concrètement d'une cohérence territoriale du projet de SCoT avec les territoires annéciens et grenoblois en particulier.

2.5. Incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

La restitution des incidences environnementales du projet de SCoT figure au RP4 et est réalisée à partir de grandes thématiques environnementales définies³⁹. La grille d'analyse retenue ne reprend cependant pas la

37 Cf. aussi l'observation déjà émise à ce sujet p.14 de l'avis de la MRAE sur le PLUi-HD de la CA Grand Chambéry : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20190528-au00676-elabpluihd_grandchambery_delibere.pdf.

38 Le PGRE est un outil contractuel qui permet de rassembler et de donner un cadre à la réflexion sur le partage de la ressource ainsi qu'à l'ensemble des actions de gestion quantitative.

39 « *La biodiversité et les fonctionnalités écologiques* » (intégrant l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000), « *le paysage* », « *la préservation des ressources naturelles* », « *les enjeux énergétiques et climatiques* », « *les transports et les déplacements* », « *les risques* ».

formulation des enjeux environnementaux édictés au préalable, par ailleurs hiérarchisés, et procède à des regroupements non justifiés des enjeux⁴⁰. Il est alors de fait difficile d'apprécier la continuité et la cohérence de la démarche d'évaluation environnementale.

Pour certaines thématiques, telles que la biodiversité et les continuités écologiques, sont soulignés notamment les « *aspects négatifs des mesures* » mises en œuvre, ce qui révèle les limites du projet de SCoT⁴¹.

Par ailleurs, dans le cadre des analyses thématiques et du tableau de synthèse⁴², plusieurs projets inscrits au SCoT sont cités comme porteurs d'impacts notables potentiels: il s'agit des pôles préférentiels économiques se situant en partie en zone humide comme à Chignin, de l'extension de 30 ha du parc d'activités Alpespace situé à Sainte-Hélène-du-Lac (situé à 700 m d'une zone Natura 2000), des projets d'UTN locales possibles dans les espaces dits de « fort intérêt écologique », de la réalisation de plateformes multimodales.

Il s'avère à tout le moins impératif de présenter une analyse des incidences sectorielles de ces projets et de leurs impacts.

En outre, il convient de constater que le projet de SCoT prévoit de réaliser :

- des extensions à vocation économique à hauteur d'environ 216 hectares,
- des ouvertures à l'urbanisation à vocation d'habitat entre 257 et 267 hectares dans le cadre des pôles préférentiels habitat,
- une dissémination importante sur le territoire de près de 150 polarités commerciales dont le développement va être favorisé en proportion de leur place au sein de l'armature commerciale,
- plusieurs projets d'infrastructures routières précisées en p.26 et 27 du DOO.

Les impacts cumulés potentiellement significatifs de ces perspectives ne sont que très succinctement évalués, ou même localisés, ceci résultant en particulier de l'absence d'état initial de l'environnement des sites de projets portés par le SCoT comme cela a déjà été évoqué au point 2.2. Ce défaut d'analyse **constitue une insuffisance sérieuse du rapport environnemental.**

Par ailleurs, certaines qualifications d'incidences mériteraient d'être justifiées : ainsi il apparaît que les incidences sur les ressources en matériaux sont positives⁴³, alors qu'il est prévu d'autoriser l'extension des carrières, lesquelles peuvent avoir des incidences sur d'autres milieux naturels par ailleurs.

L'analyse occulte la mesure des incidences générées par le SCoT en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Cette évaluation apparaît pourtant importante par rapport au levier d'action dont dispose le SCoT en termes de mobilité. Cette analyse est renvoyée à la validation d'une étude de faisabilité technico-économique⁴⁴ relative à la réalisation de plusieurs haltes ferroviaires et de leurs impacts, en matière de réduction d'émission des GES.

Faisant le constat d'une analyse des incidences environnementales très générique, peu lisible et peu

40 La thématique « santé publique, nuisance et pollution » est traitée conjointement aux thématiques « ressources en eau », « ressources en matériaux » par un regroupement intitulé « incidences sur la préservation des ressources naturelles » (RP4 p.10 et 11).

41 RP4 p.5 : « *Si l'évitement est la règle dans les espaces d'intérêt écologique fort, certains projets sont néanmoins possibles sous réserve. Le type de projet qui est le plus préoccupant sur ces secteurs est celui des UTN (ou autres projets de dimension inférieure) : même s'ils doivent s'inscrire dans le « cadre d'une réflexion touristique globale », il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent s'avérer néfastes pour le milieu naturel.* »

42 RP4 p.17 à 19.

43 RP4 p.11.

44 RP4 p.13.

argumentée, l'Autorité environnementale recommande de reprendre cette partie du rapport environnemental en présentant notamment :

- à l'appui de cartes de localisation confrontant les zonages environnementaux avec les emprises potentielles des projets, une analyse ciblée et approfondie de ceux susceptibles d'engendrer des incidences sur les sites Natura 2000 et sur tout autre secteur présentant une sensibilité environnementale, conduisant le cas échéant à questionner leur localisation au regard des enjeux environnementaux identifiés ;
- une analyse des incidences cumulées générées par les projets structurants portées par le projet de SCoT.

2.6. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets

Un des objectifs majeurs du dispositif de suivi présenté au sein du RP6 est de permettre à Métropole Savoie d'assurer « la vérification de la compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec le SCoT lors de leur élaboration, révision ou modification »⁴⁵.

Au plan formel, chaque axe du PADD est décliné en sous-thématique pour laquelle est défini un certain nombre d'indicateurs, et leur source de recueil, qui couvrent l'ensemble des thématiques relevant du SCoT. Le dispositif de suivi a été significativement renforcé par rapport à celui établi dans le cadre du SCoT précédent.

Il conviendrait toutefois de définir un « état zéro » de référence pour chaque indicateur (notamment celui de la consommation d'espaces pour lequel le SCoT dispose de son outil de suivi), de préciser les modalités et la fréquence de recueil de chaque indicateur.

Au titre des enjeux identifiés par ce projet de SCoT, un suivi plus précis et pertinent prenant en compte la gestion économe des espaces naturels et agricoles apparaît nécessaire, notamment par l'observation de la rétention foncière, de la mobilisation du foncier à vocation économique en densification, et du renouvellement urbain⁴⁶. Les indicateurs proposés en lien avec l'objectif de préservation de la biodiversité apparaissent par ailleurs redondants avec ceux en lien avec la maîtrise de l'étalement urbain⁴⁷.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi en tenant compte des observations formulées ci-avant.

2.7. Résumé non technique

Cette partie du RP distinctement identifiée (RP7) de 4 pages retrace les différentes étapes de l'évaluation environnementale du projet de SCoT, sans pour autant présenter l'explication des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.

De plus, la structuration et le contenu de ce résumé non technique sont à revoir ; sa lecture ne permet pas d'appréhender le projet de SCoT dans ses principales caractéristiques (choix de développement urbain, économique, lignes de force de la protection des enjeux environnementaux au travers des prescriptions

45 RP6 p.5.

46 RP6 p.8 : par exemple, le suivi lié aux « emplois et activités économiques » apparaît trop générique et ne permet pas de dégager le rythme avec lequel les différents types d'espaces seront consommés.

47 RP6 p.7 : par exemple, l'« évolution de la consommation d'espaces naturels » semble se confondre avec l'« évolution de la consommation d'espaces sur les 3 typologies d'espaces (espaces à fort intérêt écologique, espaces d'intérêt écologique, espaces de nature ordinaire) » et renvoie en partie du moins à l'évolution de la consommation foncière par habitant.

émises par le DOO).

L'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique pour en renforcer la dimension pédagogique, facilitant ainsi son appropriation par le public, en y adjoignant par exemple des cartographies de synthèse du projet et de ses enjeux environnementaux.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

La prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT est largement déterminée par le mode d'expression du document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Or, si les orientations et les objectifs avec lesquels les PLU doivent être compatibles sont convenablement exposés dans leurs principes, leur traduction opérationnelle, sur les sujets sensibles que sont la maîtrise de la consommation foncière, la préservation du patrimoine naturel et paysager, reste assez vague, s'en tenant essentiellement à de simples recommandations dont la précision est insuffisante pour assurer l'atteinte des objectifs affichés. Ce parti pris renvoie en outre une large part de la définition et de la déclinaison réglementaire des intentions du SCoT aux PLUi, l'élaboration récente de ceux-ci ayant précédé la révision du SCoT.

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

3.1.1. Consommation foncière à vocation d'habitat

Au travers de sa seconde orientation, le PADD envisage quatre actions principales en faveur de la maîtrise de l'étalement urbain : « *favoriser la densification des tissus urbanisés en donnant la priorité au renouvellement urbain et à l'urbanisation des dents creuses* », « *reconditionner les anciens sites économiques* », « *encadrer l'urbanisation des secteurs en extension* », « *viser une densité urbaine adaptée à l'armature et favorable à un cadre de vie de qualité* ».

Les observations suivantes portent sur l'examen de leur traduction opérationnelle.

De 2015 à 2040, le projet de SCoT envisage la consommation pour l'habitat, d'environ 1 400 ha d'espaces naturels⁴⁸ et agricoles, répartis entre les communes de l'axe métropolitain (670 ha) devant bénéficier de 80 % de la croissance démographique projetée (47 476 logements) et les autres communes de l'armature (730 ha) en vue d'accueillir 20 % de la croissance (11 082 logements). L'effort de densification des espaces situés au sein de l'axe métropolitain apparaît bien traduit par une consommation de 85 m² par habitant en moyenne. En revanche, l'Autorité environnementale relève le faible effort de densification en dehors de cet axe, ce qui ne peut qu'accroître l'étalement urbain. La méthodologie du RP (« clé de répartition ») vise à définir des enveloppes foncières sur la base de typologies d'habitat propres à chaque niveau d'armature. Pour les communes rurales et les pôles d'équilibre⁴⁹, elle tient compte des densités observées sur le territoire et des morphologies urbaines existantes. Pour autant, elle ne conduit pas à augmenter sensiblement les densités, en promouvant des formes urbaines plus denses : ainsi, l'habitat individuel représente 40 à 60 % de la production globale en logements neufs pour les pôles de proximité et les communes rurales⁵⁰.

48 L'analyse de la consommation d'espaces naturels, forestiers et agricoles entre 2001 et 2016 repose sur l'exploitation de différentes bases de données affinées par un travail de photo-interprétation à l'échelle 1/2000è. Elle fait ressortir que 1340 ha ont été nouvellement artificialisés sur cette période (RP3 p.5).

49 DOO p.11 à 13.

50 RP2 p.11.

Sur l'encadrement des densités au sein de l'axe métropolitain, le DOO fixe des objectifs de densité moyenne (40 logements par hectare pour les communes « cœur d'axe » et 30 logements par hectare pour les communes « d'appui »). Il encourage des densités plus fortes « *en fonction du contexte urbain et notamment de la proximité des infrastructures et points d'accès aux transports collectifs, des contraintes urbaines, topographiques, paysagères ou patrimoniales* ». Pour autant, ces dispositions restent peu précises. Il ne prévoit ainsi pas de fixer des densités minimum pour les secteurs situés autour des gares et haltes ferroviaires.

L'Autorité environnementale recommande d'encadrer plus fortement l'étalement des communes situées en dehors de l'axe métropolitain et d'adopter, pour les communes les plus urbaines, des dispositions opératoires permettant d'augmenter la densité aux abords des haltes ferroviaires, des gares et des axes majeurs de transport collectif urbain.

La priorisation de l'urbanisation annoncée dans le PADD par renouvellement urbain et urbanisation des dents creuses n'est pas traduite au sein du DOO. Les dispositions en la matière sont très peu contraignantes. Il indique ainsi que l'ouverture à l'urbanisation suppose la « *justification de l'utilisation optimale des espaces urbanisés existants* » qui se traduit hors axe métropolitain par une « *priorité à la densification/réhabilitation avant toute extension* ». En l'absence de définition chiffrée, cette orientation ne peut être opérante. Au sein de l'axe métropolitain, la prescription selon laquelle 50 % de la production de logements devra se situer en densification ou en renouvellement urbain, est plus volontariste, mais n'est pourtant pas déclinée au sein de la production des trois EPCI et est assortie d'une réserve supposant « *de trouver les capacités nécessaires en densification* »⁵¹, atténuant son caractère opérationnel.

Bien que des pôles préférentiels de renouvellement urbain soient identifiés en page 34 du DOO (2 800 logements maximum soit moins de 5 % de la production globale en logements), ils constituent une production isolée des autres opérations projetées en matière d'habitat⁵² et sont concentrés sur six communes urbaines du territoire sur 107.

En plus de la consommation d'espace déjà projetée, le DOO instaure un dispositif de « *réserves foncières à long terme* » « *qui n'ont pas vocation première à être urbanisés dans le temps du présent SCoT* » mais qui « *pourraient être rendues nécessaires pour répondre aux besoins du développement du territoire* »⁵³. Cette disposition du DOO remet en cause le phasage projeté de l'urbanisation priorisée sur le renouvellement urbain. Par ailleurs, aucune estimation chiffrée et localisée précise de ces réserves foncières⁵⁴ n'est avancée dans le cadre du RP ou du DOO.

Pour autant, il paraît déjà établi que certaines de ces réserves (cf cartographie armature de la mobilité en page 24 du DOO) soient affectées à de nouveaux équipements visant à favoriser l'intermodalité⁵⁵.

L'Autorité environnementale recommande de prévoir un dispositif prescriptif encadrant de manière beaucoup plus détaillée les modalités de densification des secteurs les plus urbains et de phasage de l'urbanisation des extensions, dans le but de maîtriser le rythme de consommation des espaces naturels et agricoles.

51 DOO p.34.

52 Le potentiel foncier maximal est défini hors renouvellement urbain (DOO p.10).

53 DOO p.34.

54 Documents cartographiques du DOO p.5 à 12 : les cartes « *équilibre-développement-protection* » présentent une localisation des vocations du sol par carroyage apparaissant difficile à lire et qui de plus ne permet pas du fait de la couleur choisie très similaire (bleue), de distinguer ce qui relève d'une part de l'« *espace paysager* » et de la « *réserve foncière long terme* » d'autre part.

55 DOO p.25 : création de nouveaux pôles d'intermodalité, plateformes de covoiturage.

3.1.2. Consommation foncière à vocation économique et commerciale

- **Economie**

De la même manière que pour l'habitat, la troisième orientation du PADD vise d'abord à « densifier et renouveler les espaces économiques existants »⁵⁶. L'absence d'argumentation développée, évoquée au point 2.3.2, au sujet du dimensionnement des potentiels fonciers à vocation économique, ne permet pas d'évaluer pleinement la qualité du respect d'une gestion économe de l'espace à vocation économique.

Le DOO prescrit une orientation massive du foncier économique vers les pôles préférentiels économiques. Cette enveloppe ne distingue pas cependant le potentiel existant mobilisable (130 hectares) de l'extension de nouvelles zones d'activités (50 hectares). Le projet de SCoT devrait proposer un phasage de manière à consommer en priorité le potentiel déjà inscrit en tant que PPE (130 hectares).

- **Commerce**

À l'appui de l'élaboration d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), plusieurs dispositions du DOO contribuent à encadrer la consommation d'espace à vocation commerciale, comme les surfaces de stationnement associées à l'implantation de commerces. Mais il est difficile d'estimer la consommation globale prévisionnelle à vocation commerciale, sauf à croiser les données cartographiques⁵⁷ avec les règles de surface de plancher associées à chaque niveau d'armature (110 centralités principales du quotidien, 16 centralités de quartier ou complémentaire, 5 centralités de quartier en projet, 12 polarités de maillage territorial, 5 pôles structurants).

- **Autres vocations non définies**

Enfin, l'annexe cartographique du DOO définit des « espaces blancs » ou « éventuellement grisés du fait de la présence du relief », non urbanisés et renvoie au document d'urbanisme local le soin de définir leur vocation « en compatibilité avec les orientations et objectifs du DOO et ses cartes thématiques »⁵⁸. En ce sens, n'est pas totalement écartée la possibilité que certains de ces espaces soient ouverts à l'urbanisation par les documents d'urbanisme locaux, dès lors qu'ils ne font l'objet d'aucune orientation protectrice de la part du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande de préciser le devenir de ces espaces et le cas échéant d'en garantir leur protection.

3.2. Préservation des espaces agricoles et naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques

Le PADD dans sa deuxième orientation, se fixe également comme objectif de « préserver les espaces naturels », de « garantir la perméabilité de la trame verte et bleue » et de « prendre en compte la biodiversité de façon systématique dans tous les projets » mais aussi de « conserver la viabilité des exploitations agricoles et viticoles en protégeant le foncier » « dans les zones où la pression urbaine pourrait la mettre en péril »⁵⁹.

56 ADD p.23.

57 DOO p.17 : cartographies des polarités commerciales.

58 Documents cartographiques du DOO p.4.

59 PADD p.18 & 21.

- **Espaces agricoles**

Le DOO indique que « le SCoT pose comme principe la préservation des espaces agricoles **stratégiques** pour conserver de manière stricte l'activité agricole et viticole, en particulier dans les zones où la pression urbaine pourrait la mettre en péril, dans les zones fragiles au regard de la nature des sols et de leur géomorphologie. Ces espaces agricoles sont référencés dans la carte de synthèse Equilibre-Développement-Protection... » Or le document cartographique du DOO « Equilibre-développement-protection » ne localise pas les espaces agricoles stratégiques. Seuls les espaces agricoles sont cartographiés. Le DOO prescrit dans son orientation 3.3, que les documents d'urbanisme locaux identifient et préservent de toute urbanisation « les secteurs propices au développement d'une agriculture nourricière située dans les espaces agricoles stratégiques du SCoT ». Il est donc laissé à l'initiative et à l'appréciation de chaque collectivité le soin de définir ces espaces agricoles stratégiques.

Cette orientation apparemment volontariste en matière de protection agricole est de plus assortie de dispositions dérogatoires visant à permettre des « aménagements d'intérêt général (projets d'infrastructures notamment) et en secteur d'alpage les installations touristiques ». Les potentielles interactions entre espaces agricoles et projets structurants du territoire (notamment les projets d'infrastructures localisés au DOO p.27, les pôles préférentiels économiques ou les secteurs préférentiels d'accueil des commerces) mériteraient d'être spatialisées en vue d'évaluer plus précisément les sites de conflits potentiels, en l'état des éléments transmis par le RP.

L'Autorité environnementale relève qu'il n'est pas possible dans ces conditions de s'assurer de la bonne prise en compte de l'enjeu de préservation des espaces agricoles stratégiques.

- **Espaces naturels-corridors écologiques-zones humides**

L'enjeu de préservation des espaces naturels est traduit dans le DOO en page 44, par la définition de trois niveaux d'espaces de biodiversité : les « espaces à fort intérêt écologique », les « espaces d'intérêt écologique » et les « espaces de nature ordinaire ». Les corridors du SRCE à préserver et à remettre en bon état, ainsi que les zones humides, sont également retranscrits dans la cartographie opposable en annexe du DOO en page 14.

Cette hiérarchie d'enjeux en termes d'espaces à valeur écologique est assortie d'un nombre significatif de dérogations au principe de préservation et d'évitement, notamment au regard de l'intérêt général, notion d'application souvent très large dans le domaine de la planification. Il en va de même pour les corridors écologiques, devant être déclinés ultérieurement au sein des documents d'urbanisme locaux.

En croisant la localisation de certains pôles préférentiels économiques (PPE) avec la carte des sensibilités environnementales et en l'absence d'état initial dressé à l'échelle des projets structurants, l'Autorité environnementale relève des points de conflits potentiels sont identifiés, comme les corridors à préserver entre Serrières en Chautagne et Motz, à Sainte-Hélène-du-Lac, ou les réservoirs de biodiversité à Entrelacs.

Les zones humides, quant à elles, ont fait l'objet d'un travail d'inventaire sur le territoire en partenariat avec plusieurs organismes institutionnels (conservatoire des espaces naturels de Savoie, comité intersyndical pour l'assainissement du lac du Bourget), apportant une vision assez précise des enjeux en la matière. Néanmoins, le projet de SCoT instaure un système dérogatoire plus ou moins développé : seules quatre classes sur douze définies sont concernées par le niveau de protection le plus strict défini par le SCoT (espaces à fort intérêt écologique).

Ainsi, au regard des dispositions prévues par le DOO, les zones humides de classes 1 à 8 (niveaux 2 et 3 au SCoT), qui concernent les plus faibles superficies, sont potentiellement sujettes à fragilisation par l'ensemble des projets qui émergeraient sur le territoire du SCoT.

Les pelouses sèches, pour leur part, ne font l'objet d'aucune identification spécifique, ce qui est dommageable au regard d'une connaissance établie à l'échelle du territoire du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande de consolider le dispositif prescriptif du DOO de manière à mieux prendre en compte l'enjeu de préservation des espaces naturels, des corridors écologiques, des zones humides et des pelouses sèches, et de limiter le phénomène de fragmentation induit par les projets d'urbanisation projetés, en particulier dans la combe de Savoie.

3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain

Le PADD affiche sa volonté de prise en compte de l'enjeu paysager au travers de la fixation des actions suivantes : « *maintenir des respirations paysagères* » en conservant des coupures paysagères et en exerçant une maîtrise de l'urbanisation des coteaux.

Sur la cartographie du DOO, plusieurs éléments positifs contribuent à une bonne prise en compte du paysage :

- les coupures paysagères sont localisées et reportées de manière pertinente sur la carte du développement urbain projeté par le SCoT ;
- les espaces d'intérêt paysager sont identifiés sur la carte de synthèse « Equilibre-développement-protection ».

Pour autant, le DOO n'apporte pas de clé de lecture très précise en ce qui concerne les modalités de préservation des espaces paysagers identifiés.

L'urbanisation potentielle des coteaux « *faisant partie intégrante des faciès paysagers remarquables du territoire* » (18 % du territoire) fait l'objet d'un encadrement souple de la part du DOO qui fixe, aux documents d'urbanisme locaux le soin de « prioriser le développement au sein de l'enveloppe urbaine » dont la définition leur appartient et leur laisse la possibilité d'urbaniser les parcelles situées en forte visibilité depuis les points de vue extérieurs⁶⁰, sous réserve de se doter d'un certain nombre de critères architecturaux et paysagers. La réalisation d'un « *inventaire des paysages naturels et bâtis à protéger, à mettre en valeur et à requalifier à l'échelle de Métropole Savoie* » constitue une mesure appréciable mais n'est inscrite qu'en tant que recommandation au DOO du SCoT.

D'une manière générale, les dispositions du SCoT en matière de paysage sont peu précises et peu prescriptives et ne garantissent pas le maintien de la qualité des paysages de coteaux.

L'Autorité environnementale recommande de préciser, sur la carte « Equilibre-développement-protection », les coteaux les plus remarquables et sensibles et de définir dans le DOO des mesures permettant d'en limiter ou encadrer fortement la constructibilité.

3.4. Préservation et gestion des ressources en eau

L'enjeu de préservation et de la gestion de la ressource en eau est affiché au PADD au travers de l'identification spécifique du lac du Bourget et de ses abords comme ressource importante du cadre de vie des habitants (orientation 2.6), et d'une garantie de l'accès à une eau de qualité pour tous (orientation 4.2).

L'EIE ne démontrant pas l'adéquation des besoins du projet de développement avec les ressources disponibles, le DOO prescrit en page 56, un conditionnement des ouvertures à l'urbanisation à l'atteinte d'un bilan excédentaire (80 % de la ressource mobilisable) ou du maintien du bon état des eaux. Il

60 DOO p.37.

conviendrait également de traduire les prescriptions du plan de gestion de la ressource en eau, relatives aux zones de répartition des eaux (ZRE), de manière à assurer une protection renforcée des secteurs sous tension quantitative.

3.5. Gestion des ressources en matériaux

Le PADD vise à « *valoriser durablement les ressources en matériaux* » .

Le caractère intégrateur du SCoT fait qu'il devra retraduire, à l'intention des PLU, les orientations du SRADDET et du schéma régional des carrières. En l'attente de la publication de ces documents, le SCoT est en capacité de définir, en matière d'ouverture et d'exploitation de carrières, un certain nombre d'orientation.

Au DOO, les orientations relatives au maintien des sites existants, à la prise en compte des périmètres d'exploitation potentiels identifiés dans le projet de schéma régional des carrières et de la filière recyclage vont dans le sens de la préservation des capacités de production sur le territoire. Cependant, les orientations du DOO ne tiennent pas compte de la nécessité d'assurer à la fois une transition rapide de la production de matériaux alluvionnaires vers la roche massive, et la valorisation des matériaux issus du recyclage du BTP, en particulier dans le cadre du projet de LGV Lyon-Turin.

3.6. Adaptation au changement climatique

3.6.1. Énergies renouvelables-maîtrise des gaz à effet de serre

Le PADD se fixe comme objectif d'assurer une plus grande autonomie énergétique du territoire métropolitain au travers de sa quatrième orientation « *pour un territoire résilient face aux défis climatiques et environnementaux* ».

Le DOO apparaît plutôt volontariste en la matière, en inscrivant comme objectif la rénovation énergétique de 3 000 logements par an (4 % du parc résidentiel d'avant 1982) et de 1 600 locaux tertiaires par an, en incitant les collectivités à développer le recours plus systématique aux énergies renouvelables dans le cadre de projets n'entrant pas dans le champ de l'étude d'impact⁶¹.

Ces mesures favorables à la transition énergétique devraient être accompagnées d'un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'échelle du SCoT, de manière à ce que le document de planification puisse impulser une dynamique positive sur l'ensemble des documents d'urbanisme locaux faisant partie intégrante de son périmètre.

L'Autorité environnementale recommande de définir un objectif en matière de réduction d'émissions de GES pour orienter et encadrer les documents d'urbanisme locaux.

3.6.2. Organisation d'une mobilité durable

La prise en compte des problématiques de mobilité apparaît comme un axe fort et ambitieux du PADD (« porter une stratégie sur le long terme pour une mobilité efficace, innovante et transversale »).

Les dispositions envisagées dans le DOO (p.23 à 27) confirment une organisation centrale autour de « *la colonne vertébrale ferroviaire* ». Elles prévoient de prioriser l'urbanisation dans les zones desservies par des modes alternatifs⁶², à savoir le secteur de l'axe métropolitain, et de renforcer les équipements existants par

61 DOO p.54. « *Les opérations d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact ont déjà l'obligation de procéder à une étude de potentiel de développement des énergies renouvelables pour la zone (art 128-4 CU)* ».

62 Voir le chapitre 3.1.1 qui souligne l'absence de seuil minimal de densité autour des gares.

la création de nouveaux pôles intermodaux (Voglans, Chignin, Viviers-du-Lac, Cognin, Technolac, Bois Plan). Des aires de covoiturages sont identifiées également dans le secteur des Bauges et peuvent servir dans certains cas de points de rabattement visant à limiter les déplacements automobiles vers les parking-relais localisés en plaine.

Il n'en reste pas moins que le développement de transports alternatifs à la voiture individuelle s'avère problématique dans les espaces les plus ruraux du territoire et qu'une réflexion approfondie, sur ce sujet, aurait toute sa place dans le cadre du projet de SCoT⁶³.

3.7. Nuisances et pollutions

Le PADD dans sa dernière orientation affiche une volonté de « *protéger les habitants des nuisances et pollutions* ».

L'exposition des populations au bruit est surtout liée à la présence d'infrastructures de transports (autoroutes A41 et A43 et aéroport Chambéry-Savoie). Le choix de prioriser le développement démographique au sein de l'enveloppe urbaine existante le long des principaux axes de transport des communes peut créer un risque d'exposition des populations futures aux nuisances sonores créées par les flux de circulation routière.

En réponse, le DOO n'inscrit pas de principe d'évitement par rapport à cet enjeu mais recommande la « *mise en place d'installations et de formes urbaines visant à atténuer l'exposition aux nuisances sonores* ».

Par ailleurs, dans le cadre de ses actions visant à limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles, le SCoT encourage la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain qui pourraient s'implanter sur d'anciens sites pollués, avec potentiellement l'exposition des populations à des substances nocives (hydrocarbures et autres polluants). Le DOO ne propose aucune mesure prescriptive visant à encadrer la reconversion des sites anciennement pollués en opérations d'habitat.

L'Autorité environnementale recommande que le SCoT identifie les sites pollués qui pourraient faire l'objet d'une reconversion en habitat et d'intégrer au DOO, pour ces sites, des dispositions visant à systématiser les études préalables destinées à définir les contraintes liées à la pollution des sols.

63 A cet égard, il est utilement renvoyé aux remarques déjà émises à l'occasion de l'avis MRAe relatif au PLUi-HD de Grand Chambéry, point 3.6 p.21 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20190528-au00676-elabpluihd_grandchambery_delibere.pdf.