

Gérer les espaces naturels et agricoles

L'exemple du SCOT Métropole Savoie

Dans un contexte de croissance urbaine plus forte que les moyennes nationale et régionale, certains des enjeux environnementaux du territoire ont été identifiés très en amont :

- la préservation des paysages
- la protection des espaces naturels et agricoles

Ces fiches de cas ont pour objectif de présenter différentes expériences concrètes sur la façon dont est pris en compte l'environnement dans des documents d'urbanisme.

Le principe retenu est d'exploiter des documents de planification suffisamment avancés pour que puisse être mis en exergue le travail réalisé.

Ces fiches destinées aux élus et techniciens illustrent à partir d'exemples de méthodes et démarches mises en oeuvre, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et des maîtrises d'œuvre, le jeu des acteurs locaux ; elles n'ont pas vocation à traiter de tous les thèmes relevant de l'environnement mais à mettre en exergue certaines dimensions jugées intéressantes au regard du contexte local.

Contexte Local

Au cœur du Sillon alpin, Métropole Savoie comprend 103 communes réparties sur trois grands secteurs géographiques, la Combe de Savoie, Chambéry et le Lac du Bourget.

Ce territoire en pleine croissance compte aujourd'hui 210 000 habitants et se prépare à en accueillir 2 000 supplémentaires par an, soit 30 000 à l'horizon 2020.

A l'évocation de Chambéry, sont systématiquement associées la qualité et la diversité de paysages savoyards : prairies et forêts, combes et montagnes, rivières et lacs forment des unités paysagères remarquables, des coupures vertes entre zones bâties, des fenêtres paysagères dans les hameaux, dont la fragilité nécessitait des mesures drastiques.

Les espaces naturels et ruraux ont été mis à mal dans les 10 dernières années : 200 ha par an ponctionnés au profit de l'urbanisation !

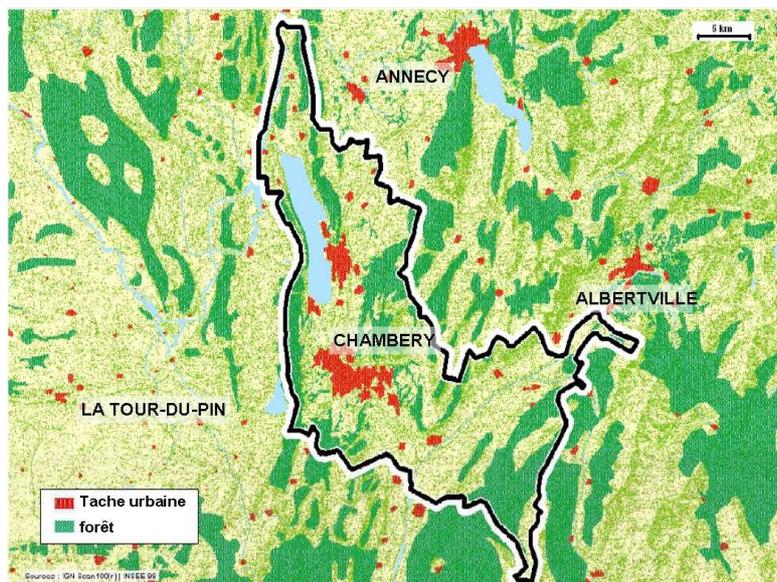
Il était donc urgent de protéger les terrains les plus convoités à proximité du bâti existant, zones de vignoble AOC, pôles de maraîchage, zones mécanisables à bon rendement, terrains proches des exploitations d'élevage entre les hameaux.

Ses atouts

- la croisée de deux grands axes européens - Sud Allemagne - Suisse - Méditerranée / Lyon - Turin - Adriatique
- une économie créatrice d'emplois
- un cadre de vie attractif, notamment 2 parcs naturels régionaux
- une démographie dynamique (+ 1,07 % / an)
- une structuration intercommunale
- * un tourisme varié, thermal, de loisir ou de découverte du

L'envers de la croissance, les faiblesses

- une très forte augmentation de la surface urbanisée
- la perte d'identité de paysages
- des ponctions importantes sur le foncier agricole
- l'apparition de friches urbaines
- des logements sociaux mal répartis
- un engorgement croissant des infrastructures
- une péri urbanisation explosive
- une offre commerciale très concentrée



Certu/2006/1 bis



Le SCOT porte sur un territoire de 103 communes. 18 communes de Métropole Savoie font parties du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges et 3 adhèrent à celui de Chartreuse.

* *

Le territoire était couvert pour l'essentiel, par trois schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), élaborés par l'Etat et approuvés en 1977. Ces trois SDAU étaient contigus et abusivement considérés à l'époque comme ne formant qu'un unique SDAU.

Le SCOT Métropole Savoie a débuté en 1997 avec comme objectif à cette date de faire la révision d'un schéma directeur.

Au fil des années, les groupements de communes se sont fait plus nombreux et surtout, ont développé et approfondi leurs compétences, notamment depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Depuis le début de l'année 2004, Métropole Savoie est composé de quatre groupements de communes ayant compétence en matière de SCOT et de 55 communes adhérant individuellement.

LE MOT DU PRESIDENT

Le territoire de Métropole Savoie est le siège d'une croissance économique et démographique forte et régulière depuis de très nombreuses années. Tout indique qu'elle est appelée à se poursuivre.

Pour que cette croissance soit organisée et ne se fasse pas au détriment de notre environnement, pour qu'elle débouche sur un développement durable et équilibré, il nous fallait dès l'origine nous investir autour des enjeux prioritaires de notre secteur, paysage, agriculture et milieu naturel : d'où la mise en œuvre d'une démarche partenariale avec les acteurs et professionnels locaux, s'appuyant sur des études de connaissance du territoire détaillées.

Après 6 années d'études, le projet de SCOT a été approuvé le 21 juin 2005. par le Comité Syndical de Métropole Savoie.

***André QUAY-THEVENON,
Président de Métropole Savoie***

La méthode employée

Le territoire du SCOT Métropole Savoie n'est pas couvert par une agence d'urbanisme et s'il n'existe pas de structure d'ingénierie territoriale sur la région chambérienne.

Pour la conduite des études, deux possibilités s'offrent en général aux maîtres d'ouvrage :

- Confier une mission globale unique en demandant à un bureau d'études de réaliser le SCOT.
- Réaliser le maximum d'études en régie, et assurer la synthèse générale des études thématiques confiées à des bureaux d'études privés ou à des partenaires publics.

C'est ce choix qui a été retenu ; en effet, les élus du syndicat mixte ont dès le départ décidé que l'élaboration du SCOT devait être l'occasion de faire participer le maximum d'organismes départementaux existants,

- les chambres consulaires,
- l'agence savoyarde d'aménagement, de développement et d'aide aux collectivités,
- Le CAUE
- l'agence économique,
- l'agence touristique,
- la mission développement prospective

pour qu'ils soient impliqués dans l'élaboration du schéma, dans une démarche de projet partagé.

La méthode utilisée pour réaliser le diagnostic a donc été la suivante :

- utiliser les apports des partenaires locaux,
- compléter par des études en régie, notamment sur des sujets plus précis ou méritant d'être suivis sur le long terme
- recourir sur des sujets très pointus à des bureaux d'études privés.

Le syndicat mixte s'est ainsi positionné à la fois comme maître d'ouvrage et maître d'œuvre du projet SCOT.

Ceci a été possible du fait de la structure de l'équipe opérationnelle, composée de trois personnes déjà insérées dans le réseau des partenaires, très ancrées au territoire et en contact avec les autres acteurs de l'aménagement.

Les études engagées pour l'environnement

Au cours de son élaboration, le SCOT Métropole Savoie a connu deux périodes, l'avant et l'après loi SRU.

- Les 1ères études menées l'ont été dans une logique de schéma directeur.
- Leurs enseignements et conclusions, les études complémentaires après 2000 ont été ciblés sur les documents rendus nécessaires par la loi SRU.

► En régie, Métropole Savoie a mené trois études :

- l'assemblage cartographique des documents d'urbanisme,
- une réflexion sur la consommation d'espace par l'urbanisation avec commande de deux images Spot Théma sur le sujet,
- un atlas agricole ainsi qu'un état des lieux et enjeux de l'agriculture.

► Des bureaux d'études ont été diligentés sur des questions liées aux paysages (inventaire) et aux milieux naturels (expertise)

- La prise en compte de la qualité des paysages a été acceptée d'autant plus facilement qu'elle constitue aussi un atout pour le secteur touristique et contribue au dynamisme économique du territoire
- Pour la partie milieux naturels, ont été pris en compte les arrêtés préfectoraux de biotope, Natura 2000, les ZNIEFF, et des études complémentaires provenant notamment des parcs naturels régionaux.
- Une expertise complémentaire a été menée sur des ZNIEFF soumises à pression ou mal connues du point de vue naturaliste, et sur les corridors biologiques.

► Les différents services de l'état ont apporté chacun leur contribution dans le porter à connaissance, DDAF, DIREN, DDE.

A noter que le service de restauration des terrains en montagne a fourni des éléments sur les risques de glissements de terrain, chutes de pierres, etc...

Un mode de faire volontaire

- Toutes ces études ne se limitent pas aux diagnostics, mais elles évoquent des enjeux territoriaux, et ont donc pu être utilisées par le syndicat mixte pour l'élaboration du PADD.
- Les thèmes de l'environnement ne sont pas traités de la même façon, les élus et techniciens ayant opté depuis l'origine pour mettre en avant l'articulation entre activités agricoles et touristiques, paysages et milieux naturels : les volets état initial et diagnostic du SCOT reprennent de façon détaillée ces rubriques.
- Le Syndicat Mixte a fait le choix de la réalisation d'un SCoT relativement précis, facilitant sa déclinaison dans les PLU, ce qui se traduit dans les échelles d'analyse et de prescriptions. Les outils utilisés traduisent une volonté de bonne connaissance préalable du territoire : utilisation de la base de données Spot Théma décrivant l'occupation du sol au 1/25000 ème, analyse des documents d'urbanisme existants grâce à l'assemblage des POS, étude agricole permettant de mieux cerner les enjeux... La volonté de se doter de ces outils, propriétés du syndicat mixte, constitue une anticipation du suivi du SCOT, notamment en terme de consommation d'espace agricoles et naturels vis des risques d'étalement urbain.

« Nous avons délimité, avec l'aide des agriculteurs, les zones agricoles majeures que le SCoT contribuera à protéger. Nous réunissions les agriculteurs deux communes par deux communes et nous définissions avec les agriculteurs les zones agricoles les plus intéressantes à maintenir en activité et à protéger de l'urbanisation. Ce travail de concertation a été bien apprécié par la profession, qui a montré qu'elle avait des attentes fortes par rapport au Scot. »

Pierre - Yves GRILLET

Directeur du Syndicat Mixte

► Zoom sur les orientations du SCOT explicitement identifiées « environnement »

Protéger et gérer les espaces agricoles et naturels

- protéger les paysages
- sauvegarder les zones agricoles pour pérenniser les exploitations.
- protéger les zones naturelles les plus intéressantes sur le plan biologique
- protéger les zones humides
- sauvegarder les nappes aquifères patrimoniales de toute pollution
- prendre en compte les risques de toute nature
- gérer les risques d'inondation
- protéger la trame verte par un zonage, mais aussi gérer l'espace naturel
- associer les parcs naturels régionaux des Bauges et de Chartreuse.

La traduction des enjeux de protection de l'environnement et des paysages dans le PADD

Les trois démarches concernant le paysage, l'agriculture et le milieu naturel résumées au chapitre "Etat initial de l'environnement" ont permis de repérer les principaux enjeux de protection. Il convenait de confronter ces derniers aux enjeux de développement économique et urbain et de procéder aux arbitrages nécessaires respectant les principes du développement durable.

D'une façon générale, les secteurs dont la qualité du patrimoine naturel a été vérifiée ont été systématiquement repris et sont protégés par le SCOT.

La localisation définitive des zones à protéger pour des considérations agricoles ou paysagères a été mise au point en concertation avec les communes.

Des arbitrages nécessaires

Des ajustements ont été effectués pour tenir compte des orientations du SCOT et de certains projets compatibles avec ces dernières :

- arbitrages plutôt favorables au développement de l'urbanisation dans les cas suivants :
 - dans les parties centrales des deux agglomérations principales (secteurs desservis par les transports en commun à moins de 20 minutes des centres en bus),
 - dans les autres secteurs de développement («triangle» Montmélian Pontcharra, Arc Isère),
 - dans les autres petites villes (Saint-Pierre-d'Albigny, la Rochette, Albens...) bien desservies par les transports collectifs.
- arbitrages plutôt favorables aux enjeux de protection dans les situations ci-après :
 - dans les périphéries rurales des communes urbaines (deux exemples : les hameaux ruraux de la Motte- Servolex, la partie de Drumettaz-Clarafond située en amont de l'autoroute),
 - dans les communes périurbaines où l'urbanisation, trop rapide, doit être maîtrisée,
 - dans les écarts mal desservis des bourgs,
 - dans les communes rurales où il n'y a pas d'enjeux de développement particuliers.

La trame verte

La démarche d'identification des enjeux agricoles, paysagers et naturels est traduite par la définition et la cartographie d'une trame verte localisant les coupures inter-agglomérations, coupures d'urbanisation au titre de la loi littoral, les corridors biologiques ... Ce document de synthèse tient compte des arbitrages et ajustements nécessités par les deux autres composantes (économiques et sociales) du développement durable. Ces arbitrages tiennent notamment compte de certains grands projets d'aménagement, même au détriment de zones agricoles. Le meilleur exemple, à ce propos, concerne la deuxième tranche de Savoie Technolac prévue à court terme. La zone agricole affectée par ce projet n'apparaît pas en tant que zone à protéger car l'enjeu du développement économique a semblé prioritaire dans ce cas particulier.



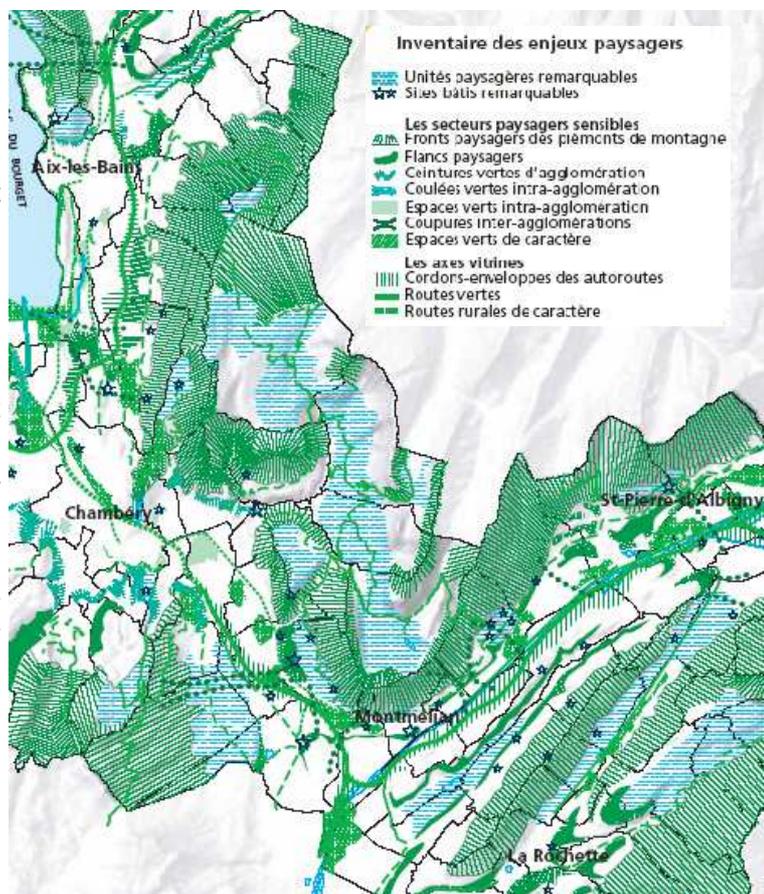
Les enjeux paysagers

Les différents secteurs à enjeux paysagers repérés dans le cadre du diagnostic (cf. «Etat initial de l'environnement») font l'objet d'une transcription réglementaire dans le cadre de la «trame verte» du SCOT.

La plupart d'entre eux donnent lieu à la localisation de zones à protéger.

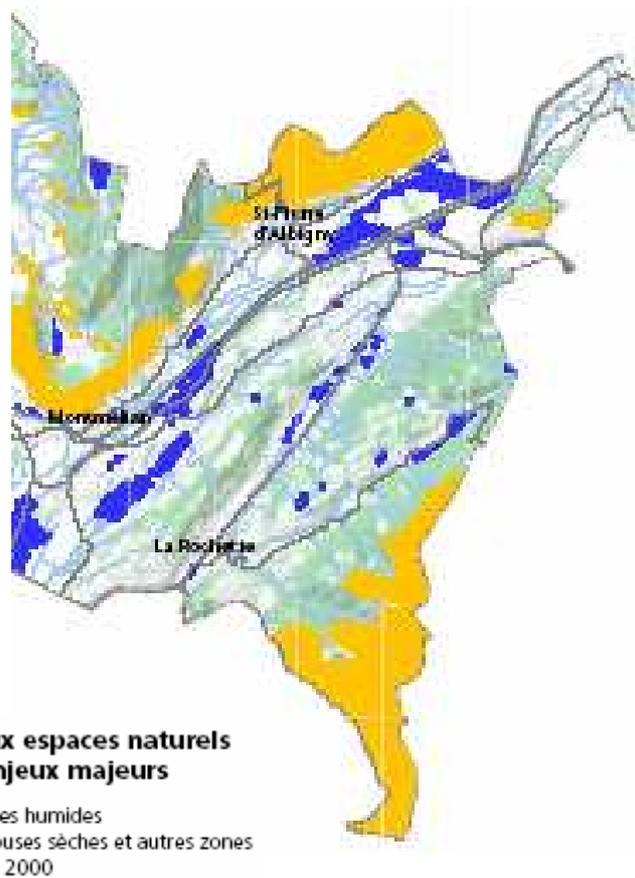
Deux types de secteurs à enjeux méritent d'être évoqués plus précisément :

- la protection des coupures vertes inter agglomérations qui correspond à une des orientations majeures du SCOT.
- certaines unités paysagères remarquables répertoriées comme des secteurs à protéger en dehors des zones urbanisables, d'autres, se situant dans des secteurs urbanisables, feront l'objet de prescriptions textuelles pour soigner l'insertion paysagère des projets.



- **Les espaces naturels à enjeux majeurs**

D'une façon systématique, les espaces naturels correspondant à des enjeux majeurs identifiés dans le diagnostic «état initial de l'environnement» (ZNIEFF, zones Natura 2000, arrêtés de biotopes...) sont pris en compte par le SCOT. Les dispositions prescriptives sont décrites et localisées (dans la carte de synthèse) pour les différents types d'espaces concernés.



- **La gestion et la mise en valeur des espaces naturels et ruraux**

- **La sauvegarde et le développement de l'agriculture périurbaine**

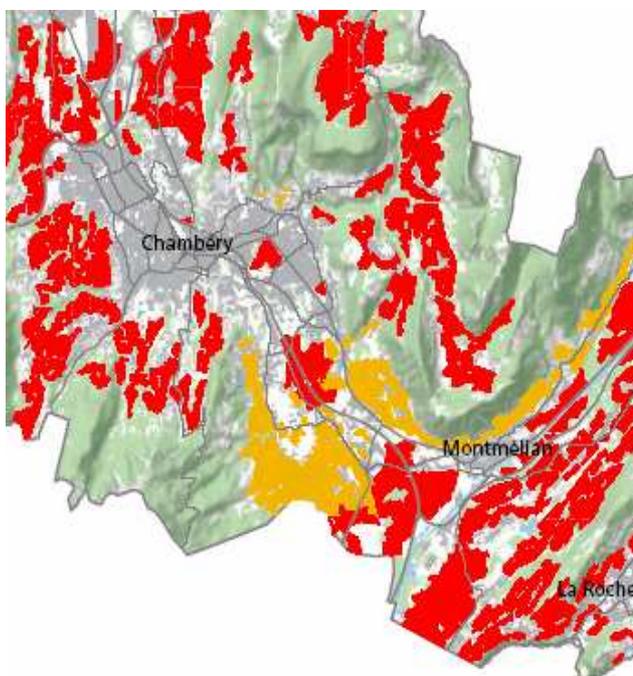
Métropole Savoie doit constituer le lieu de rencontre entre collectivités et organisations professionnelles qui sera nécessaire pour définir les grandes orientations qui sous-tendront les programmes d'actions. Il s'agit là d'une des missions de suivi que Métropole Savoie pourra accomplir une fois le SCOT approuvé.

Des prescriptions spécifiques concernent les espaces viticoles (AOC), agricoles ou encore paysagers avec des enjeux agricoles. Elles précisent les limites de la constructibilité dans les PLU.

- **La gestion des zones naturelles**

En Savoie, le Conservatoire du Patrimoine Naturel a été mis en place par le Conseil Général pour aider les collectivités à gérer et à mettre en valeur les espaces naturels les plus intéressants. Sur leur territoire, les Parcs Naturels Régionaux jouent également ce rôle.

Les zones naturelles feront l'objet d'une mise en valeur pédagogique en direction des scolaires et des promeneurs. Des panneaux d'interprétation et des dépliants explicatifs, comme le font les Parcs Naturels Régionaux, pourraient être mis en place par les collectivités concernées, notamment au niveau des groupements de communes.



- L'insertion paysagère des projets

Dans certains secteurs sensibles sur le plan paysager, l'insertion des projets d'urbanisation doit être spécialement soignée dans deux cas principaux :

- soit pour minimiser leur impact sur le paysage à dominante naturelle,
- soit pour optimiser leur «greffe» sur les parties actuellement urbanisées, notamment auprès des villages et hameaux existants.

- Les plans locaux de gestion de l'espace

Le Parc Naturel Régional du Massif des Bauges a montré la voie pour les communes du Plateau de la Leysse. Cette expérience serait à transposer, voire à généraliser, sur les différents territoires constitutifs de Métropole Savoie gérés par les groupements de communes tels que communautés de communes, SIVOM...

Métropole Savoie, dans le cadre de sa mission de

suivi du SCOT, s'efforcera également de promouvoir ce type de programmes.

• Des corridors écologiques à ménager

De manière exemplaire, les protections déterminées (et localisées) par le SCOT sont destinées à protéger ou même réaliser des couloirs écologiques notamment par des travaux permettant aux animaux de franchir les infrastructures.

Les aménagements et infrastructures dans ces secteurs protégés pour l'essentiel de toute urbanisation devront être conçus pour ne pas entraver les déplacements d'animaux.

► Les dimensions de l'environnement

Afin de vérifier que les grandes dimensions de l'environnement ont été prises en compte, un tableau récapitulatif des dispositions du Scot figure dans le rapport de présentation :

Grandes dimensions de l'environnement, objectifs	Dispositions du SCOT
La biodiversité et les milieux naturels Préserver la biodiversité et la vitalité des écosystèmes par le maintien des conditions de la reproduction des espèces.	Prise en compte des ZNIEFF et autres inventaires (Natura 2000, données des PNR et du Conservatoire du Patrimoine Naturel de Savoie...). Protection des espaces correspondants Définition des liaisons vertes, des coupures inter - agglomérations, des corridors écologiques.
Les ressources naturelles Assurer l'utilisation durable des diverses ressources naturelles et physiques (eau, sol, espace, agriculture, paysage...) en les prélevant de manière à ce que les générations futures puissent avoir le même niveau de développement.	Préservation des zones humides et prise en compte du SDAGE Protection de l'agriculture et des paysages. Maîtrise de l'urbanisation, gestion économe de l'espace, renouvellement urbain.
Les pollutions et la qualité des milieux Minimiser les rejets dans les milieux	Développement des transports en commun et projet Lyon Turin Pôles préférentiels d'urbanisation desservis par les transports en commun. Modération de l'urbanisation dans les secteurs périurbains et ruraux mal desservis.
Les risques Minimiser et prévenir les risques naturels et technologiques	Prise en compte des PPRI et des études d'aléas pour les risques inondations. Prise en compte des autres PPRN. Information des communes et EPCI sur les risques recensés qui n'ont pas fait l'objet de PPR
Le cadre de vie Améliorer le cadre de vie quotidien des hommes et réduire les nuisances physiques et esthétiques	Préservation des paysages. Sauvegarde de la proximité ville / campagne Amélioration qualitative des zones d'activités, mise en valeur des entrées de villes Insertion des infrastructures dans leur environnement, atténuation des nuisances sonores Prévoir les urbanisations nouvelles à proximité des équipements Améliorer le maillage territorial de l'offre commerciale pour minimiser les déplacements
Le patrimoine naturel et culturel Conserver et transmettre aux générations futures des éléments remarquables du patrimoine biologique, paysager et culturel.	Protections des zones naturelles, des paysages et des zones agricoles. Gestion partenariale des espaces avec la profession agricole ou le Conservatoire du patrimoine naturel de Savoie Définition et mise en œuvre de programmes d'actions en faveur de l'agriculture périurbaine.

Une traduction concrète dans des grandes orientations du SCOT

Certu

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel : 04 72 74 58 00
Télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

DGURC

Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Arche sud
92055 La Défense Cedex
Tel : 01 40 81 21 22
Télécopie : 01 40 81 91 40
www.logement.equipement.gouv.fr

D4E

Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale
20 Avenue de Ségur
75302 Paris 07 SP
Tél. : 01 42 19 20 21
Télécopie : 01 42 19 11 10
www.ecologie.gouv.fr

Contact :

Certu - Daniel Pillant -
tél. 04 72 74 58 52

Secrétariat - Certu -
Tél. 04 72 74 59 51

Syndicat Mixte Métropole Savoie
Pierre-Yves Grillet
Tél. 04 79 62 91 28
<http://www.metropole-savoie.com>

© 2006 Certu

La reproduction totale du document est libre de droits.

En cas de reproduction partielle, l'accord préalable du Certu devra être demandé.

Les prescriptions font l'objet d'une présentation intéressante dans laquelle on trouve les références au PADD et au code de l'urbanisme, complétée par une localisation (soit sous la forme d'une liste de communes et de hameaux concernés, soit sous forme de cartographie).

• Une double lecture est proposée :

Localisation et description des prescriptions urbanistiques et environnementales complétées par les risques à résorber dans le cas des prescriptions en matière d'urbanisation, projet et commentaires concernant les problèmes à résoudre dans le cas des prescriptions en matière de déplacement et d'infrastructures, description par type de protection et localisation sur une carte de synthèse dans le cas des prescriptions en matière de protections.

En fin de document, une lecture inversée reprenant les alinéas de l'article R122-3 du code de l'urbanisme et liste des prescriptions permet d'afficher les réponses apportées par le SCOT vis à vis de ces exigences.

L'objectif du SCOT était de chercher la cohérence entre agriculture, déplacements, économie des espaces naturels et mise en valeur des atouts de tourisme vert.

Pari tenu.

A suivre dans la mise en oeuvre.

• Les prescriptions concernant la trame verte

Au delà des principes qui sous-tendent l'affichage d'une trame verte, et qui sont présentés dans le PADD, la portée juridique et opérationnelle de cette trame est déclinée dans le cadre du document d'orientation et des documents graphiques l'accompagnant.

• L'usage de la cartographie

En appui des dispositions prescriptives, le document d'orientation propose une carte de synthèse localisant les espaces qui doivent donner lieu à des protections par l'intermédiaire des PLU.

Une recherche sémiologique a permis de respecter l'imprécision des localisations géographiques inhérentes au SCOT. Ainsi, les espaces à protéger pour des motifs agricoles et/ou paysagers sont représentés par des carrés de 100m².

Outre cette utilisation intéressante de la cartographie, on peut aussi souligner la présence dans le rapport de présentation de nombreuses cartes explicites facilitant la compréhension des enjeux présents sur le territoire.

Regard sur l'Evaluation environnementale

Approuvé depuis le 21 juin 2005, le SCOT Métropole-Savoie bien qu'entrant en tant que SCOT dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, n'avait pas, compte tenu de sa date d'approbation, l'obligation de réaliser l'évaluation environnementale prévue dans le décret du 27 mai 2005 relatif aux documents d'urbanisme.

Le rapport de présentation comprend cependant un chapitre Évaluation environnementale et suivi du SCOT. Si celui-ci est insuffisant par rapport à l'évaluation environnementale aujourd'hui définie dans l'article R122-2 du code de l'urbanisme, il précise néanmoins les évolutions du territoire du SCOT dans un scénario « au fil de l'eau » et des mesures de suivi du SCOT.

Celles-ci restent maintenant à construire, en parallèle à la mise en œuvre des dispositions du SCOT.

L'observatoire des dynamiques urbaines et de l'évolution des territoires devrait permettre de suivre la consommation d'espace, l'occupation du sol, les déplacements.

Mais pour être conforme aux orientations politiques concernant les paysages et les espaces naturels et agricoles, il sera nécessaire d'aller au-delà, et d'identifier des indicateurs pertinents permettant réellement des plans d'actions concrets.