

Fiche de synthèse

ÉTAT des LIEUX

France et Rhône-Alpes

La loi ALUR du 24 mars 2014, dans la continuité des lois Grenelle, affiche comme enjeu la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles, en limitant le mitage et l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

En Rhône-Alpes, la stratégie régionale de l'État est de réduire de 50 % l'artificialisation des sols durant l'actuelle décennie. La politique foncière mise en œuvre par la région Rhône-Alpes vise à faire face à la pression foncière que subit le territoire, qui génère déficit de logements, étalement urbain et régression des surfaces agricoles.

Savoie

La Savoie est un département attractif de par son environnement de grande qualité et les infrastructures routières développées. Sa croissance démographique soutenue se traduit par un fort mouvement de périurbanisation principalement vers l'Avant-pays savoyard et la Combe de Savoie favorisant entre autre une dispersion de l'habitat, fortement consommatrice d'espace, et un accroissement du volume et des distances de déplacement. Cette attractivité s'accompagne d'une certaine vulnérabilité (foncier contraint, mobilité difficile en montagne, pollution atmosphérique).

De nouvelles formes urbaines sont à inventer pour une gestion économe de l'espace et des ressources: nouvelles formes d'habitat moins consommatrices d'espace, répartition de l'habitat, de l'emploi et des services sur le territoire, développement de modes de déplacement alternatifs...

Quels

FUTURS POSSIBLES ?

Modalité 1 - Une urbanisation en réseau : le modèle polynucléaire (appliqué en Suisse)

Cette forme d'urbanisation se caractérise par la diversification et l'articulation de pôles urbains compacts, la multiplication des connexions entre pôles et la mixité fonctionnelle de chaque pôle (habitat, emplois, services,...). Elle garantit une économie d'espace nécessaire en Savoie pour la protection de l'environnement et l'agriculture, et permet de mieux dimensionner l'offre de services. Elle suppose l'accessibilité des services à tous et donc le développement des réseaux de transports collectifs.

Modalité 2 - Une périurbanisation non maîtrisée en vallée et en montagne

Les outils mis en place ne suffisent pas à maîtriser le développement urbain. L'habitat individuel reste le modèle de construction privilégié et la voiture le mode de déplacement principal. Le grignotage des terres arables continue. L'étalement urbain crée un engorgement autour des villes dont les périphéries deviennent d'immenses lotissements. En zone rurale, le mitage s'accroît et détruit les paysages. Les déplacements, impossibles à assurer par les TC, sont individualisés, générant pollution, émission de gaz à effet de serre et hausse des inégalités.

Modalité 3 - Densification des vallées et désertification rurale, sans système de transport performant

L'attractivité de la Savoie contribue surtout à la densification des vallées, des espaces périurbains et des villes. Le rural délaissé et isolé redevient campagne. On assiste à une multiplication de pôles mal connectés entre eux, mono-fonctionnels ou sous-dotés en services. Les déplacements individuels augmentent. Le coût du transport, le manque de services participent à l'isolement de pôles ruraux alors que l'axe Montmélian/Aix, performant, se densifie, au détriment de la biodiversité.

Modalité 3bis - Développement des zones desservies par les gares et de l'agglomération Chambéry-Aix

La forte croissance démographique de la Savoie est répartie équitablement entre l'agglomération Chambéry-Aix, et les zones desservies par une gare. La concentration des activités et des services en zones urbaines concentre également l'offre d'emploi dans ces zones au préjudice de la majorité des territoires ruraux du département qui se désertifient, avec le risque de transformer la Savoie rurale et montagnarde en parc d'attraction pour riches touristes.

Modalité 4 - Des formes urbaines calées sur l'usage

La forme urbaine (quoi et où ?) sera soumise à l'usage (qui et comment ?) dans le but de satisfaire un besoin temporaire (pourquoi ?). Elle ne sera plus liée au modèle actuel de la propriété privée mais partagée. De ce fait, plusieurs formes urbaines pourront être envisagées pour répondre aux besoins divers tout au long d'une vie. Actuellement, la forme urbaine « collective partagée » vise plus l'offre de services que l'offre d'achat. Elle est déjà déclinée dans certains territoires de la Savoie, dans le cadre de l'offre touristique. Cette modalité dépasse largement le cadre du département qui ne peut se développer seul sur un modèle « révolutionnaire » (partage versus propriété, commun versus individuel).

Modalité 5 - Des formes urbaines virtuelles, dissociées du mode de vie

La montée en puissance continue des technologies informatiques et des réseaux permet de déconnecter les modes de vie des lieux de vie. En ville, à la campagne, en plein océan ou au sommet de la montagne, les services sont accessibles par tous, à tout moment, avec un minimum de déplacement. Les choix de résidence s'appuient surtout sur la recherche d'une qualité de vie, d'environnement, d'air, de paysages... Cette modalité semble avantageuse pour notre département et sa spécificité montagnarde : zones rurales et montagnardes reculées, difficiles d'accès, en désertification hors tourisme. Elle présente néanmoins la particularité d'être dépendante des capacités énergétiques.

L'ÉTAT des LIEUX DÉTAILLÉ

France

La loi ALUR du 24 mars 2014 affiche en termes d'enjeu la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles, avec pour objectif de limiter le mitage et l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

La loi Grenelle 2, ou « Engagement National pour l'Environnement » du 12 juillet 2010 avait déjà renforcé les obligations des documents d'urbanisme en matière de gestion économe de l'espace, point considéré comme une mission majeure assignée aux documents d'urbanisme. Ils doivent présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, sur une période significative (les 10 dernières années) et des objectifs chiffrés de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain.

Rhône-Alpes

La stratégie régionale de l'État est de réduire de 50 % l'artificialisation des sols durant l'actuelle décennie.

La politique foncière mise en œuvre par la région Rhône-Alpes vise à faire face aux effets de la pression foncière que subit le territoire, qui contribue au déficit de logements, à l'étalement urbain et la destruction de surface agricole. Par le biais d'un soutien financier dans le cadre des politiques contractuelles (plans locaux de l'habitat, parcs naturels régionaux, contrats de développement durable Rhône-Alpes) et d'aide aux opérateurs fonciers, la Région accompagne les projets fonciers et contribue ainsi à la maîtrise de la consommation d'espace.

Savoie

La Savoie est un département attractif : sa population (414 959 habitants en 2010) croît de 3 800 habitants par an depuis 1999 (+1 %/an), principalement du fait de l'apport migratoire (60%). Son environnement de qualité et ses infrastructures routières développées concourent à cette attractivité.

Cette croissance démographique se traduit par un fort mouvement de périurbanisation, principalement vers l'Avant-Pays Savoyard et la Combe de Savoie, favorisant, entre autre, une dispersion de l'habitat fortement consommatrice d'espace, et un accroissement du volume et des distances de déplacement.

Ainsi, parmi les logements commencés (mis en chantier - construction neuve), près de la moitié sont encore de type individuel en 2012 : 1317 logements commencés en individuel, 1515 en collectifs en 2012 (source : DREAL Sitadel).

De même, les actifs savoyards sont de plus en plus nombreux à se déplacer pour travailler. La mobilité augmente et la distance également : Les principaux documents stratégiques en Savoie se sont saisis de la question de l'organisation

Lieu de travail des actifs résidant en Savoie	1999	2010	Évolution 1999/2010
Actifs occupés résidant en Savoie	156 400	199 000	27,20%
Travaillent dans leur commune de résidence	67 700	68 332	0,90%
Travaillent hors de leur commune de résidence, dans le département	75 000	110 968	48,00%
Travaillent hors de la Savoie	13 700	19 700	43,80%

Source : INSEE recensement général de la population 1999 et 2010

de l'espace pour faire face aux enjeux de maîtrise de l'urbanisation et des déplacements, dans un département au foncier rare et contraint, sensible également en terme de pollution atmosphérique.

Le plan stratégique départemental et politique de développement des territoires en Savoie (juin 2010) a pour 2^{ème} orientation l'organisation de l'espace pour faire face à la pression urbaine. Il repose sur les principes de gestion de l'espace de manière économe, qui passe par des densités plus fortes avec l'ambition de diviser par 2 à l'échéance 2020 la consommation foncière par habitant et par emploi supplémentaire (en 2003, 17 habitants en emplois à l'hectare de surface urbanisée), par l'intégration des problématiques habitat, espaces d'activités, services et transports, ainsi que par le maintien du potentiel agricole.

Le PADD du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) de Métropole Savoie (juin 2005) privilégie dans ses orientations une gestion économe de l'espace, rappelant que durant les trente dernières années, la superficie urbanisée a augmenté trois fois plus vite que la population sur le territoire de Métropole Savoie. Pour maîtriser l'étalement urbain, le SCOT privilégie l'habitat intermédiaire, identifie des secteurs préférentiels d'urbanisation, crée des réserves foncières. L'évaluation du SCOT réalisé en 2015 constate que la consommation foncière est passée de 200 ha par an sur la période 1973-2003 à 91 ha par an sur la période 2001 et 2013, avec un passage de la consommation moyenne par habitant de 1 000m²/an à 430m²/an.

Les SCOT d'Arlysère et de l'Avant-Pays Savoyard, tous deux approuvés, encadrent les possibilités d'extension des zones urbaines ou à urbaniser des communes de leur territoire. Les territoires de Maurienne et de Tarentaise travaillent actuellement à l'élaboration de leur SCOT.

La maîtrise et la mesure de la consommation de l'espace sont aujourd'hui un des piliers de ces documents stratégiques de planification. Les acteurs savoyards doivent mettre en œuvre une organisation du territoire moins consommatrices d'espace, qui permette de limiter les déplacements et de maintenir la qualité des espaces, source d'attractivité. Face à l'aspiration à la maison individuelle, de nouvelles formes urbaines agréables à vivre doivent être inventées.

Modalité 1 - Une urbanisation en réseau : le modèle polynucléaire

À travers les documents de planification, les acteurs locaux repolarisent l'organisation du territoire et mettent en place des réseaux de transports collectifs efficaces. Une multitude de points urbanisés sont reliés entre eux avec :

- diversification et articulation des pôles urbains compacts ;
- multiplication des connexions entre pôles ;
- mixité fonctionnelle de chaque pôle (habitat, emploi, commerces,...).

Ex : *Albertville Ugine : pas obligatoire d'avoir un cinéma, une piscine... de même niveau dans les deux villes, mais plutôt de prévoir une programmation complémentaire et des liens possibles.*

La Suisse applique ce modèle (dit polynucléaire). Le « droit de l'urbanisme », est désignée en Suisse par le droit de l'aménagement du territoire qui est marqué par la structure fédéraliste du pays avec une collaboration forte entre Confédération, cantons, villes et communes.

Exemples européens appliquant ce modèle : Amsterdam, la région Rhin-Ruhr...

Cette modalité nécessite :

- une poursuite du changement culturel : gérer un territoire plutôt qu'une commune ;
- un changement de forme d'habitat (autre que maison individuelle) ;
- une sérieuse information et communication pour une bonne appropriation ;
- un mode de gouvernance collégial au moins à l'échelle des territoires de SCOT afin que l'offre de services des pôles soit complémentaire ;
- le développement des réseaux de transport collectifs et une offre de mobilité performante avec des possibilités de stationnement adapté à l'offre TC ;
- une complémentarité des pôles sur les services du quotidien.

Modalité 2 - Une périurbanisation non maîtrisée en vallée et en montagne

Les velléités de réduction de la consommation foncière sont insuffisantes et les outils mis en place ne suffisent pas à maîtriser le développement urbain :

- « laisser faire » : peu ou pas de contraintes, auto-régulation ou attente de la limite de la réserve foncière ;
- l'urbanisation continue de s'étendre grignotant progressivement les espaces ruraux ;
- la dépendance des couronnes au centre, concentrant la plupart des emplois, services et équipements, s'accroît ;
- l'habitat individuel reste le modèle de construction privilégié et la voiture le mode de déplacement principal.

Peu ou pas de gouvernance :

- en matière de risques : privatisation de la sécurité (responsabilité individuelle, pas de contraintes et de limites fixées par l'autorité publique dans les zones d'urbanisation par exemple) ;
- en matière de transports collectifs.

Impacts prévisibles (attendus) pour le territoire

- le mitage continue. Le grignotage des terres s'étend sans limite ;

Modalité 3 - Densification des vallées et désertification rurale, sans système de transport performant

Déterminant : coût du transport, manque de services, travail induit par l'entretien du bâti, insécurité en milieu rural due à une exacerbation des inégalités, difficulté d'insertion des néo-ruraux exclus de la solidarité des hameaux.

L'attractivité de la Savoie contribue à la densification des vallées, des espaces périurbains, des villes. Les pôles se multiplient mais sont mal connectés entre eux car les finances publiques n'ont pas permis de développer les réseaux de transport suffisants.

Chaque pôle n'est pas doté de tous les services nécessaires : de nombreux pôles restent monofonctionnels (principalement résidentiels) avec quelques espaces commerciaux non attractifs.

Impacts prévisibles (attendus) pour le territoire :

- axe Montmélian/Aix densifié et performant ;
- isolement des pôles ruraux ;
- pas de limites à la mobilité réalisée principalement en véhicule individuel ;

Impacts prévisibles (attendus) pour le territoire :

- un renforcement de la protection de l'environnement assuré par la réduction du mitage, l'augmentation de l'économie d'espace ;
- la spécialisation de chaque pôle favorisant l'économie d'échelle et une offre de services mieux dimensionnée (question de zoom et d'échelle) ;
- le développement des réseaux de transport collectifs favorisant leur usage et limitant l'utilisation de la voiture, ce qui entraîne un trafic plus fluide, moins de pollution, moins de stress donc une meilleure santé ;
- le développement des réseaux de transport et la complémentarité de l'offre de services des pôles favorisant l'accessibilité des services aux usagers (en termes de temps et d'offre).

Limites / risques :

- manque de capacité des financements publics pour créer l'offre de transport nécessaire et les connexions suffisantes entre les pôles ;
- mode de gouvernance pas suffisamment avancé pour créer de la complémentarité entre les pôles ;
- difficulté de changement de comportement des habitants ;
- engorgement sur un service si trop de spécialisation ;
- inégalité d'accès aux services ;
- espaces ruraux délaissés.

- l'évolution du coût de l'énergie rend incertaine la capacité de déplacements des habitants ;
- la gestion et le support du risque devient individuel ;
- la demande en transports en commun est difficile à satisfaire ;
- les connexions urbain/périurbain risquent de disparaître.

Limites/risques :

- étalement urbain : lotissement géant autour de Chambéry et Aix les Bains ;
- artificialisation des sols : moins de terres destinées à l'agriculture ;
- isolement des personnes (surtout fragiles) ;
- hausse des inégalités sociales et territoriales- société à deux vitesses (ceux qui peuvent bouger et les autres) ;
- augmentation du volume et des distances de déplacement ;
- hausse de la dépendance à la voiture individuelle ;
- augmentation du sentiment d'insécurité
- privatisation du risque : à qui fait-on payer les conséquences de l'imperméabilisation d'un coteau par des constructions individuelles ?

- augmentation des déplacements individuels ;
- résidentialisation.

Risques/limites :

- difficulté de maintien des corridors écologiques en plaine, sur l'axe Montmélian/Aix ;
- perte de qualité de vie à long terme ;
- inégalité d'accès aux pôles de services ;
- dépendance au coût de l'énergie ;
- le rural isolé redevient campagne : nécessité de solidarité entre les habitants du fait de l'isolement.

Leviers :

- performance du système de transports collectif ou mise en place de plate-forme de partage des véhicules individuels ;
- démarches de solidarité entre les habitants du rural isolé.

Modalité 3bis - Développement des zones desservies par les gares et de l'agglomération Chambéry-Aix

La forte croissance démographique de la Savoie est répartie équitablement entre l'agglomération Chambéry-Aix, qui en absorbe près de la moitié, soit environ 50 000 habitants, et les zones desservies par une gare, qui accueillent de leur côté les autres 50 000 habitants.

Pour conforter ces centralités, existantes, ou en devenir, la politique de densification est accentuée, ce qui se traduit par un quasi gel de la construction dans les communes de moins de 1000 habitants.

En revanche, pour l'agglomération Chambéry-Aix, la répartition du développement se fait bien entre les villes-centre et les espaces périurbains, prioritairement dans les communes de 1ère couronne

desservies par des transports collectifs à haut niveau de service.

Il en résulte une forte dominante urbaine pour l'offre d'habitat et une inflexion des profils des nouveaux arrivants, venant s'installer pour d'autres raisons que l'aspiration à devenir propriétaire d'une maison individuelle avec jardin. Dans cette logique, les populations seniors représentent une part importante des arrivants.

La concentration des activités et des services en zones urbaines vaut également pour l'offre d'emploi au préjudice de la majorité des territoires ruraux du département qui se désertifient, avec le risque de transformer la Savoie rurale et montagnarde en gigantesque parc d'attraction pour riches touristes.

Modalité 4 - Des formes urbaines calées sur l'usage

Des besoins différents s'affirment en fonction de l'activité ou de l'âge :

- pour l'habitat, l'emploi peut varier géographiquement et entraîner une mobilité de plus en plus éloignée du modèle « un travail/un lieu de vie ».
- pour la proximité des services, l'âge du résident ou la composition du foyer joue: la présence d'enfants nécessite la proximité d'un établissement scolaire et de lieux d'activités extra-scolaires, une personne âgée recherchera la proximité des commerces et des services de santé...

La propriété privée (ma maison, ma voiture, mon travail...) disparaît au profit d'un système d'occupation temporaire ou d'achat collectif et d'un partage des ressources :

- occupation temporaire d'un logement pour des nécessités professionnelles ou familiales (différente de l'acquisition ou de la location) ;
- mobilité partagée à l'échelle du département : des véhicules (auto/vélo/moto) mis à disposition (avec le lieu d'habitation? en parkings relais, en gare ?) ou utilisés à plusieurs, avec la mise en place de plate-formes de réservation et d'utilisation, type auto-partage ;
- mise en commun des matériels de la vie courante (buanderie, cuisine, équipements sportifs...) à l'échelle d'un même « lot » d'habitation (immeuble, groupe de maisons...).

La propriété privée individuelle se transforme et devient la base d'une offre de services d'échange ou de prêt (véhicule, maison, ressources matérielles...) : ce principe d'échange d'habitation existe déjà pour les vacances (*j'échange ma grande maison à Naples contre ton petit appartement à Paris*) et se généraliserait à la vie quotidienne.

La forme urbaine (où et comment ?) sera soumise à l'usage (qui et quoi ?) dans le but de satisfaire un besoin temporaire (pourquoi ?). De ce fait, plusieurs formes urbaines pourront être envisagées pour répondre aux besoins divers tout au long d'une vie.

Impacts prévisibles (attendus) pour le territoire :

Pour ce qui relève de l'habitat, c'est encore la version « propriété privée individuelle » et pour les services, la version marchande privée qui prévalent aujourd'hui. Cette forme urbaine « collective partagée » est cependant déjà déclinée dans certains territoires de la Savoie aux caractéristiques touristiques :

- location dans résidence de tourisme, co-propriété partagée en station, usage d'un même lieu par plusieurs...
 - location de matériels sportifs, accès et partage des équipements sportifs...
- Ailleurs, elle vise aujourd'hui plus l'offre de services que l'offre d'habitat. Peut-elle être étendue à tous les autres territoires ? À tous les services ? Pourra-t-elle remplacer le modèle actuel de la propriété privée individuelle ?

Limites/risques :

peut engendrer une répartition de formes urbaines par type de besoins et des territoires dédiés soit à un âge de la vie, soit à une activité, à un besoin spécifique. Risques de perte de mixité, apparition d'une spécialisation à outrance des territoires, mobilité accrue et obligatoire pour accéder à une ressource spécifique ;

- dépasse largement le cadre strict du département qui ne peut fonctionner seul sur un modèle « révolutionnaire » (partage versus propriété, commun versus individuel) ;
- la mise en commun de ressources peut entraîner le risque d'une dégradation des ressources - (personne ne s'en sent responsable, qui s'en occupe ?) ou leur dépréciation (ce qui ne coûte rien...) sauf à mettre en place des systèmes de « prélèvements financiers automatiques pour usage de biens » et de traçabilité des usagers.

Modalité 5 - Des formes urbaines virtuelles, déconnectées du mode de vie

La montée en puissance continue des technologies informatiques et des réseaux permet de déconnecter les modes de vie des lieux de vie :

- habiter une cabane en haut de la montagne en Savoie et travailler pour une entreprise parisienne, grâce à la systématisation du télétravail ;
- consulter un médecin en ligne et recevoir l'ordonnance dans sa messagerie, puis se rendre à la pharmacie du coin ou commander ses médicaments sur internet et se les faire livrer ;
- choisir ses produits courants ou non sur une vitrine internet ou dans un « magasin vitrine » de présentation et se les faire livrer ou aller les chercher, à l'occasion d'un déplacement, dans des lieux de livraison de proximité (généralisation du « Drive » d'aujourd'hui à tous les produits) ;
- apprendre et se cultiver en ligne se généralise (fréquenter des classes virtuelles, voir et entendre des conférences en ligne, télécharger des livres dématérialisés, des films et de la musique à la demande, visiter un musée virtuel) ;

En ville, à la campagne, en plein océan ou au sommet de la montagne, les services sont accessibles par tous, à tout moment et surtout avec un minimum de déplacement. Les modes de vie deviennent mixtes : habiter un lieu ou un autre n'a pas de conséquence sur le quotidien et changer à tout moment se fait sans incidence.

Les déplacements sont réduits ou optimisés. Les choix de résidence s'effectuent plutôt par la recherche d'une qualité de vie, d'environnement, d'air, de paysages...

Les centres urbains devenus trop onéreux ou trop normés sont désertés par certains professionnels de service. Ainsi, un médecin ne peut assumer seul la mise aux normes (accessibilité, incendie...) de son cabinet individuel. Le regroupement de certains services médicaux vers la périphérie voire plus loin ce fait, on observe déjà un glissement de certains services médicaux vers la périphérie voire plus loin (ex : regroupement des anciennes cliniques privées chambériennes dans un Médipôle à Challes-les-eaux). Ce glissement des services du centre à la périphérie continue et dépasse la limite de l'urbain : de la périphérie vers les territoires ruraux...

Impacts prévisibles (attendus) pour le territoire : cette modalité présente l'avantage pour notre département de dépasser les difficultés liées à sa spécificité montagnarde : zones rurales et montagnardes reculées, difficiles d'accès, en désertification hors tourisme.

Limites/risques : les progrès en matière de réseaux sont dépendants des ressources énergétiques (électricité). En cas de crise de la ressource, le modèle tombe.

SOURCES DOCUMENTAIRES

- Recensement général de la population (RGP), INSEE, 1999 et 2010.
- Base de données Sitadel, DREAL Rhône-Alpes.
- *Le développement urbain en Rhône-Alpes*, DREAL Rhône-Alpes, 2013.
- *Comment les sociétés décident de leur propre disparition*, Futuribles, article « Territoires 2040 », Jareith Diamond.
- « *J'ai 10 ans !* » Évaluation des résultats, perspectives, SCOT Métropole Savoie, juin 2015.



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE SAVOIE
Service prospectives territoriales

Avec l'appui de :



Savoie 2040 est une démarche de prospective territoriale commanditée par le Préfet de la Savoie, et réalisée avec la participation d'acteurs institutionnels locaux. Cette fiche est issue du diagnostic prospectif (2014) qui identifie des facteurs de changement déterminants pour l'avenir de la Savoie, sous forme de questions, et imagine des futurs possibles à l'horizon 2040. C'est un travail très exploratoire, sans tabous, qui ne vise pas à définir des futurs souhaitables ou à éviter, ni à relayer des politiques publiques.

Il n'est pas le fait de spécialistes, mais d'un travail bibliographique de l'équipe projet Savoie 2040 et d'un travail en atelier avec les partenaires de la démarche: il est à utiliser comme un questionnement sur l'avenir du territoire et non comme une référence formelle sur les sujets traités.