

Atelier 1

SCoT et Unités Touristiques Nouvelles, formalité administrative ou enjeu de cohérence territoriale?

N° 4

Le SCoT est un document de planification et d'urbanisme, qui traduit le projet de territoire retenu par les élus du territoire. Il définit les grandes orientations d'utilisation de l'espace sur le long terme (réflexion pour les 15 à 20 ans à venir), en articulant objectifs de protection et objectifs de développement.

C'est au SCoT de définir les UTN (Unités Touristiques Nouvelles) sur son territoire (au moment de son élaboration ou ultérieurement, par révision ou modification), pour que celles-ci puissent ensuite être réalisées.

Pour cela, le DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs) doit en définir certaines caractéristiques :

- la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement, pour les UTN de massif ;
- les principes d'implantation et la nature, pour les UTN départementales.

Autrement dit, lorsqu'il y a SCoT, il n'y a pas de procédure d'autorisation des UTN par le préfet de département ou par le préfet coordonnateur de massif.

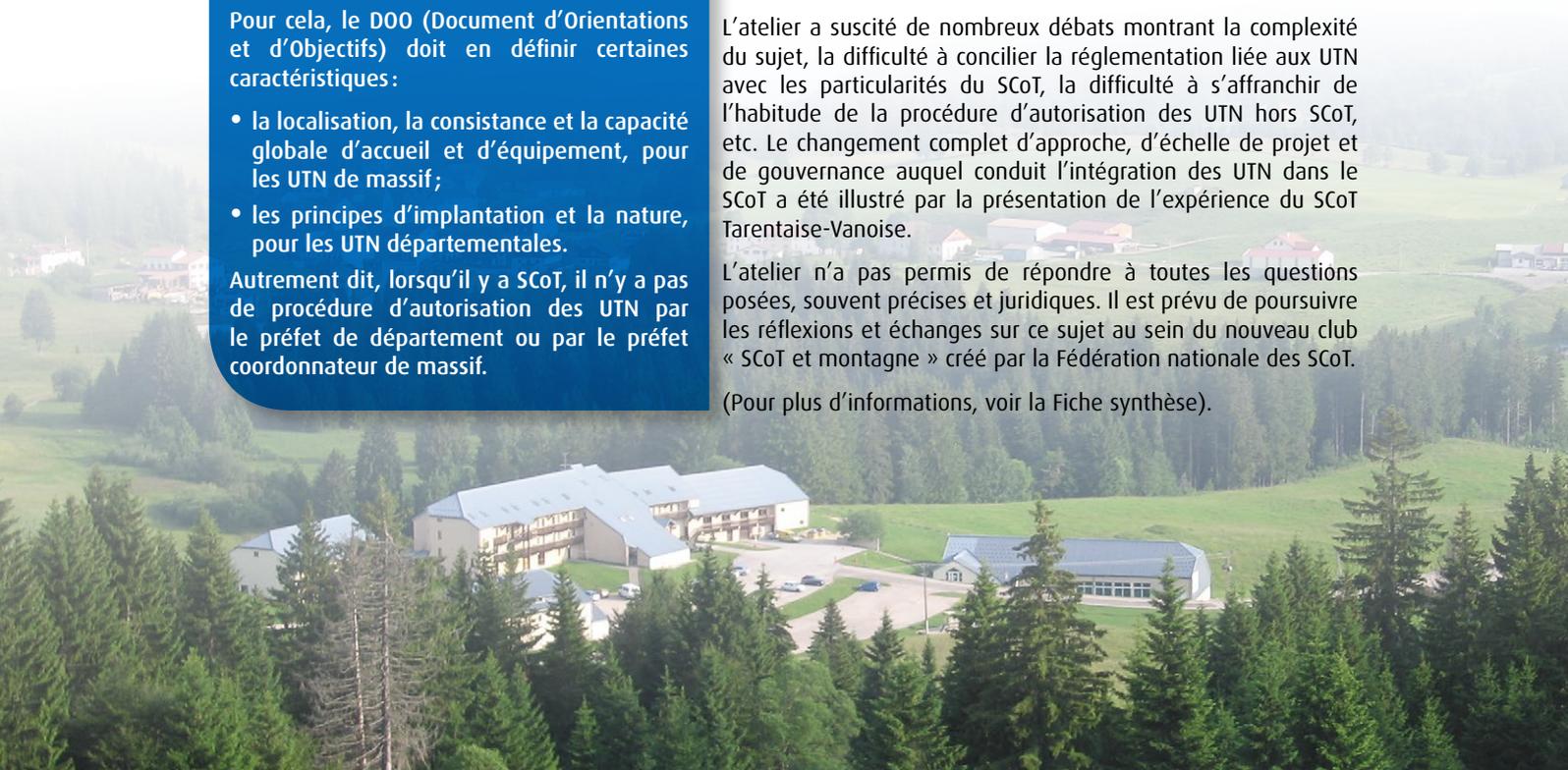
Questions posées dans l'atelier thématique

- Comment définir les UTN dans les SCoT? Que change le SCoT aux UTN?
- Quelles sont les expériences des SCoT de montagne à ce jour?
- Comment s'y prendre pour rendre cohérents le SCoT et ses UTN, avec l'évaluation environnementale? Faut-il une stratégie touristique pour cela et à quelle échelle?
- Quels partages des rôles entre le SCoT, sa maîtrise d'œuvre et les communes concernées?

L'atelier a suscité de nombreux débats montrant la complexité du sujet, la difficulté à concilier la réglementation liée aux UTN avec les particularités du SCoT, la difficulté à s'affranchir de l'habitude de la procédure d'autorisation des UTN hors SCoT, etc. Le changement complet d'approche, d'échelle de projet et de gouvernance auquel conduit l'intégration des UTN dans le SCoT a été illustré par la présentation de l'expérience du SCoT Tarentaise-Vanoise.

L'atelier n'a pas permis de répondre à toutes les questions posées, souvent précises et juridiques. Il est prévu de poursuivre les réflexions et échanges sur ce sujet au sein du nouveau club « SCoT et montagne » créé par la Fédération nationale des SCoT.

(Pour plus d'informations, voir la Fiche synthèse).



Ce qu'a voulu montrer l'atelier

LES UTN, DES OPÉRATIONS ENCADRÉES PAR LES SCOT

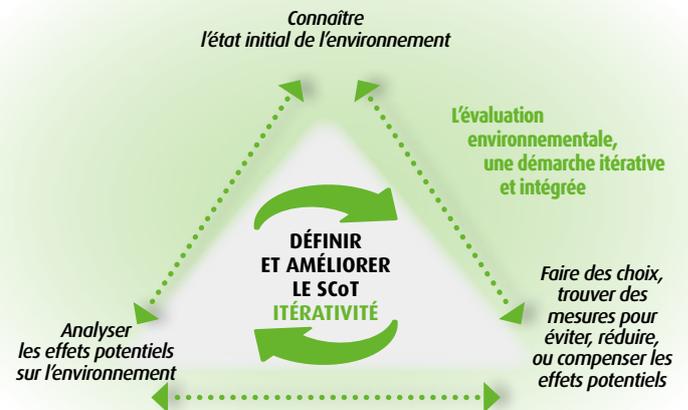
Dès lors que le territoire est couvert par un SCoT, les UTN ne peuvent constituer des opérations touristiques déconnectées des orientations définies par celui-ci: elles constituent au contraire l'un des moyens de mettre en œuvre le projet de territoire retenu par les élus du territoire, dans le SCoT. Pour cela:

- Lors de l'élaboration d'un SCoT, il s'agit d'abord de construire un projet de territoire, celui-ci se traduisant par des orientations du PADD dans plusieurs domaines (structuration de l'espace, paysage, agriculture, environnement, tourisme...). Il s'agit également à partir de l'état initial de l'environnement, d'identifier les enjeux et points de vigilance environnementaux en les localisant selon la sensibilité des parties du territoire.
- Il s'agit ensuite de prendre connaissance des projets UTN prévus à court terme ou envisagés à moyen terme sur le territoire, de les faire évoluer le cas échéant, et décider de ceux dont le SCoT prévoira la création, parce qu'ils sont cohérents avec le projet de territoire du SCoT et qu'ils permettent sa mise en œuvre, et parce qu'ils favorisent des impacts environnementaux moindres. Inversement, les orientations retenues dans le PADD peuvent aussi rendre nécessaire certains types de projets UTN qu'il conviendra de favoriser.
- Il s'agit enfin de définir dans le DOO les caractéristiques des UTN retenues, avec un niveau de précision différent selon le type d'UTN: écriture de la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN de massif, écriture des principes d'implantation et de la nature des UTN départementales.

On comprend par conséquent que l'écriture des caractéristiques des UTN dans le DOO n'intervient qu'après un processus de travail, consistant à connaître, sélectionner et faire évoluer des projets UTN pour les mettre en cohérence avec les orientations du PADD, en s'appuyant sur l'évaluation environnementale du SCoT.

Les UTN ne représentent qu'une partie des opérations de développement touristique du territoire du SCoT. Mais compte tenu des dispositions particulières liant SCoT et UTN (Art. L122-1-10 CU), les UTN constituent des opérations particulièrement visibles, appelées à mettre en œuvre les objectifs de politiques publiques en matière de développement touristique retenus dans le PADD.

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU SCOT, UN OUTIL D'INTÉGRATION DES UTN



L'évaluation environnementale stratégique (EES) du SCoT permet une réflexion en amont pour faire des choix d'utilisation de l'espace pertinents, et trouver des mesures pour éviter, réduire et si possible, compenser les effets sur l'environnement.

Elle permet:

Une optimisation des choix au regard de leurs effets potentiels sur l'environnement

L'évaluation des incidences environnementales du projet de territoire, et en particulier des projets UTN, permet de répondre aux questions: ce projet (UTN) est-il acceptable ou pas? Comment faut-il le modifier pour limiter ses effets sur l'environnement? Cette approche pourra conduire à modifier la localisation d'un projet UTN de massif ou à réduire sa capacité d'accueil et d'équipement, à préciser les conditions d'implantation de projets UTN départementales pour réduire leurs incidences, à écarter un ou plusieurs projets UTN ou nature de projets UTN, etc.

Une appréhension des effets cumulés

L'EES permet d'avoir une vision globale des effets cumulés des projets UTN, pour évaluer s'ils sont acceptables ou pas pour l'environnement du territoire, et les faire évoluer également le cas échéant.

Une analyse des orientations (touristiques) du SCoT au regard de leur cohérence interne et externe

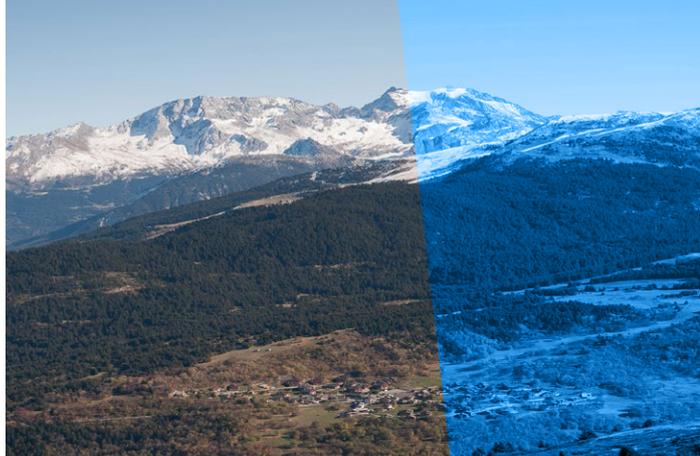
Il s'agit de vérifier que les orientations du SCoT (structuration de l'espace, tourisme, déplacements...) sont cohérentes entre elles. Il s'agit de vérifier aussi que les orientations du SCoT sont cohérentes avec celles des autres documents de planification définies par l'État et/ou les collectivités.

Une aide à la décision au regard de choix stratégiques

L'EES aide les décideurs à prendre des décisions en connaissance de cause des incidences sur l'environnement. La démarche doit faire l'objet d'une restitution sur les arbitrages rendus dans le rapport de présentation.



L'intégration des UTN dans le SCoT, l'expérience de l'élaboration du SCoT Tarentaise-Vanoise



Le SCoT Tarentaise-Vanoise a été retenu en 2011 comme cas exploratoire d'une étude méthodologique sur l'intégration des UTN dans les SCoT avec l'évaluation environnementale. Cette étude est réalisée pour le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie par le Cerema, avec le chef de projet SCoT, le spécialiste de l'économie touristique et le prestataire chargé de l'évaluation environnementale de l'équipe SCoT, en lien avec la DDT de la Savoie et la DREAL Rhône-Alpes. On peut en retirer à ce stade les enseignements suivants :

L'intégration des UTN dans le SCoT, un sujet à prendre en compte dès la rédaction du cahier des charges de l'équipe SCoT

Le cahier des charges pour le recrutement de l'équipe SCoT comprenait un chapitre dédié aux UTN, introduisant des éléments de méthode :

- ne pas produire de dossier UTN, UTN par UTN, mais justifier leurs fins au regard du projet de territoire du SCoT, avec une approche transversale ;
- pendant l'élaboration du SCoT :
 - prévoir des allers-retours entre la définition des projets opérationnels (UTN) et la construction du projet de territoire,
 - prévoir des allers-retours entre la définition des projets opérationnels (UTN) et la démarche d'évaluation environnementale qui accompagne l'élaboration du SCoT : évaluer l'impact éventuel des projets UTN individuellement et collectivement, pour les faire évoluer à l'échelle avant de passer à l'écriture de leurs caractéristiques,
- écrire les UTN de massif et des UTN départementales dans le DOO avec des niveaux de précisions différents.

L'importance fondamentale du diagnostic (touristique) partagé avec les acteurs (élus et socioprofessionnels) du territoire

Au-delà d'un simple état des lieux, le diagnostic a servi surtout à mettre en évidence les forces et faiblesses de la Tarentaise dans le domaine du tourisme, en identifiant les menaces internes et externes au territoire à moyen terme. Par exemple, l'importance de la capacité d'accueil mais aussi le vieillissement du parc d'hébergements touristiques et la baisse des lits marchands (cf. Fiche N° 6) ; la forte pression foncière, notamment dans les stations qui voient leur population permanente stagner, voire baisser, au profit des vallées trop souvent confinées au rôle de « base arrière » des stations.

Une étape importante a été consacrée au partage de ce diagnostic avec les élus et les socioprofessionnels via des réunions de concertation, afin d'en faire le socle du projet de territoire à construire.

L'émergence d'un projet de territoire (PADD) en concertation

Différents scénarios contrastés ont ensuite été testés dans des groupes de travail associant élus et socioprofessionnels. Par exemple, conforter la saison d'hiver en optimisant le développement des stations d'altitude, point fort de la Tarentaise ; ou bien, favoriser un tourisme multisaisonnier en prévoyant le développement des pôles touristiques de vallée et les liaisons avec les stations d'altitude.

La concertation a permis d'aboutir à un scénario intermédiaire. Celui-ci vise à préserver le leadership de la Tarentaise sur le marché des sports d'hiver, tout en amorçant une diversification en direction de pôles touristiques de vallée ciblés en raison d'atouts et d'opportunités de développement spécifiques.

Les UTN, des opérations permettant de mettre en œuvre le projet de territoire

Ce n'est qu'une fois les orientations du PADD définies, que les projets UTN sont abordés, sans oublier qu'une part significative du développement touristique s'effectuera hors UTN en respectant les prescriptions du DOO.

Deux écueils doivent alors être évités :

- décréter des UTN de manière théorique, sans faire le lien avec les acteurs locaux (élus, exploitants des domaines skiables...) et sans tenir compte des réalités de terrain ;
- reprendre tous les projets UTN qui remontent du terrain pour les intégrer dans le DOO, sans tenir compte du projet de territoire (PADD) retenu par les élus.

Le SCoT Tarentaise-Vanoise expérimente actuellement une approche intermédiaire, qui consiste, en amont de l'élaboration du DOO, à concerter les acteurs locaux à l'échelle des communes ou communautés de communes, pour connaître leurs projets (UTN) à court et moyen terme, les confronter avec le projet du SCoT (PADD) et avec les points de vigilance et enjeux environnementaux, identifier les points de convergence et divergence, en débattre, faire évoluer au besoin les projets UTN, voire écarter certains d'entre eux...

Cette étape doit permettre in fine de faire émerger les UTN satisfaisant les besoins des stations, répondant aux orientations du projet de territoire et intégrant les enjeux environnementaux. Ce sont ces UTN dont les caractéristiques seront définies dans le DOO et dont les incidences environnementales seront évaluées par l'évaluation environnementale du SCoT figurant dans son rapport de présentation.

L'intégration des UTN dans le SCoT, un sujet radicalement différent de celui des UTN hors SCoT



En résumé, passer de la situation de l'UTN dans un territoire sans SCoT approuvé, à celle de l'UTN dans un territoire avec SCoT approuvé, conduit à des changements radicaux :

- **un changement d'échelle de projet**: de l'échelle de l'opération touristique UTN isolée, à l'échelle du projet global intérateur des politiques publiques ;
- **un changement de porteur de projet**: du porteur de projet local (communes ou groupement de communes, opérateurs privés), à celui du projet global (maître d'ouvrage du SCoT) ;
- **un changement d'analyse**: de l'analyse très localisée au coup par coup au gré de l'émergence d'opérations (UTN) isolées, à une analyse d'ensemble, prospective, transversale (effets de concurrences, complémentarités, effets cumulés, effets sur les autres dimensions du territoire, cohérence...);
- **un changement de « responsable » dans l'autorisation des UTN**: de l'État au maître d'ouvrage du SCoT.

Tout l'intérêt du SCoT est de pouvoir mettre en perspective, travailler, « réguler » les opérations touristiques (UTN) à une échelle plus globale que celle de la commune :

- travailler les effets de concurrence/complémentarité des opérations entre elles, selon une vision globale, stratégique et prospective (en particulier, dans le domaine du tourisme) du territoire ;
- évaluer les effets cumulés de l'ensemble des opérations (leur somme pouvant être plus impactante que les opérations prises individuellement) ;
- faire évoluer les opérations à l'échelle du SCoT, pour supprimer, réduire ou compenser leurs impacts, afin de ne pas dépasser les limites (environnementales) à ne pas franchir ;
- sélectionner les opérations qui correspondent au projet de territoire.

Les principales interrogations ressorties au cours de l'atelier

- La création des UTN par le SCoT, progrès ou marche arrière ?
- La procédure prend toute la place, et on ne traite pas du projet de territoire.
- Le SCoT, une échelle trop vaste pour traiter des UTN, un pas de temps incompatible avec des opportunités d'opérations...
- Des principes d'implantation formulés de manière trop laconique pour les UTN départementales.
- Comment la commission UTN pourrait-elle donner un avis sur un SCoT intégrant des UTN, dès lors qu'elle ne dispose pas de dossier complet sur chaque UTN ?



Chef de projet : Claire Faessel-Virole/Cerema
Rédaction : Claire Faessel-Virole/Cerema
Conception PAO : Franca Berland/U6/Cerema
Crédits photos : Cerema
Édition : janvier 2015

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Direction territoriale Centre-Est : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - 69 674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 30 00 - Fax : 04 72 14 30 35 - DTerCE@cerema.fr
Siège social : Cité des Mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - 69 674 Bron Cedex - Tél. : +33 (0)4 72 14 30 00