

PARTICIPANTS

Robert VORGER
SCoT Tarentaise Vanoise

Pierre-Yves GRILLET
SCoT Tarentaise Vanoise

Olivier ALEXANDRE
SCoT Région urbaine de Grenoble

Nolwenn FERREC
SCoT du Pays de Combrailles

Alexandre MARGUERY
SCoT du Pays Thur-Doller

Mathilde ROLANDEAU
SCoT du Haut Jura

Michel SENELET
SCoT du Beaujolais

Guy TREMBLEY
SCoT Ardèche Méridionale

Patricia CALMELS
SCoT du Chablais

Ordre du jour

La deuxième réunion du Club SCoT et montagne¹ s'est tenue lors des pré-Rencontres de la Fédération nationale des SCoT à Rouen.

Elle a porté principalement sur les réflexions en cours concernant la réforme de la loi Montagne, et ses conséquences pour les SCoT en montagne.

Cette réunion s'est déroulée en présence d'Emilie Vouillemet, Chef du bureau de la législation de l'urbanisme à la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) / MLETR-MEDDE, et de son collaborateur, Alain Vandervorst. Elle a permis :

- de discuter des propositions concernant les SCoT, issues du rapport de mission des deux parlementaires, Bernadette Laclais et Annie Genevard pour préparer l'acte II de la loi Montagne ;
- d'aborder le projet de nouvelle fiche technique du Club SCoT et montagne : "J'ai un SCoT approuvé, que faire si une opération touristique (UTN) émerge sur mon territoire ?" ;
- de lister en fin de réunion les pistes de travail évoquées au cours de la séance, qui pourront constituer le programme de travail 2015-2016 du Club SCoT et montagne.

Ces pistes sont les suivantes :

- Poursuivre les approfondissements sur l'articulation SCoT et UTN (notamment la question de la "consistance" des UTN de massif, et celle des effets d'un abandon de la notion d'UTN, hypothèse de travail posée par le Club) ;
- Travailler la question des SCoT "intégrateurs" (mais non "écrans") au regard de la loi Montagne ;
- Travailler l'application de la loi Montagne sur les territoires de faible densité touristique ;
- Envisager les domaines dans lesquels il faut adapter les normes, en partant des besoins de chaque territoire ;

- Poursuivre le partage d'expériences entre acteurs, y compris l'Etat (DDT, DREAL, commissariats de massif ...).

PJ :

- Liste des propositions du rapport de mission sur l'acte II de la loi Montagne
- Projet de fiche "J'ai un SCoT approuvé. Que faire si une opération touristique (UTN) émerge sur mon territoire ?"

1) Les réflexions en cours sur la réforme de la loi Montagne Conséquences pour les SCoT en montagne

Un acte II de la loi Montagne a été annoncé par le Premier Ministre à l'automne 2014 lors du Congrès de l'ANEM (Association nationale des élus de la montagne). Cette réforme était attendue par les élus de la montagne, la loi nécessitant selon eux un toilettage approfondi et une adaptation aux enjeux actuels (évolution du rôle de l'Europe et des Régions, changement climatique, etc.).

En janvier 2015, une mission a été confiée par le Premier Ministre à deux parlementaires, Bernadette Laclais et Annie Genevard, visant à formuler des propositions concrètes et opérationnelles pour préparer cet acte II. Selon la lettre de mission, *"les principes qui guidaient la loi Montagne sont toujours d'actualité, mais leur mise en oeuvre doit être rénovée pour répondre aux enjeux du 21e siècle en termes de développement économique et touristique, de prise en compte des enjeux environnementaux, comme en matière d'urbanisme et d'adaptation des institutions"*.

La lettre de mission attire l'attention sur un certain nombre de sujets à traiter :

- *"l'efficacité et l'évolution des dispositifs visant à représenter de manière spécifique les élus de montagne au sein des institutions ;*
- *les conditions à réunir pour préserver le développement et l'attractivité de la montagne ;*
- *le renforcement de l'attractivité dans certains secteurs (agriculture, tourisme, industrie) ; la valorisation du travail saisonnier ;*
- *l'accès aux services publics (en particulier la santé), notamment par le numérique ;*
- *la prise en compte des enjeux financiers en articulation avec la réforme de la DGF ;*
- *une réflexion autour du Fonds de péréquation intercommunale (FPIC) ;*
- *les moyens de faciliter l'exercice de l'expérimentation."*

Les deux parlementaires ont remis leur rapport le 3 septembre au Premier Ministre.

<http://www.gouvernement.fr/partage/5076-rapport-sur-l-acte-ii-de-la-loi-montagne>

Celui-ci contient plus d'une centaine de propositions, structurées en 3 parties :

- Des mesures prévues dans la loi de 1985, mais qui n'ont pas été suivies d'effet, et *"qui doivent trouver des réponses concrètes et rapides pour le développement des territoires de montagne"* (**propositions 1a à 11d**) : adaptation des normes, travail saisonnier, etc.
- Des réponses aux nouveaux défis et aux nouvelles attentes des acteurs et des populations montagnardes, *"pour renforcer le dynamisme et l'attractivité des territoires de montagne"* (**propositions 12 à 24**) : réhabilitation de l'immobilier de loisir, urbanisme, numérique, offre de soins...
- Des mesures pour *"une solidarité renforcée et une gouvernance modernisée, pour améliorer l'efficacité de la loi montagne"* (**propositions 25 à 37**) : péréquation, SCoT, etc.

Une réunion du Conseil National de la Montagne (CNM) a ensuite été programmée le 25 septembre pour permettre au Premier Ministre d'annoncer les conclusions tirées de ce rapport¹.

Selon Emilie Vouillemet, il n'est pas prévu d'annonce majeure sur l'urbanisme. Celle-ci précise qu'une loi ne s'avèrera pas forcément nécessaire sur l'urbanisme, excepté sur les UTN, la loi Macron (loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances) prévoyant déjà dans son article 106, une ordonnance pour la suppression de la procédure d'autorisation des UTN. Cette ordonnance doit être prise dans un délai de 12 mois après la publication de la loi Macron, en consultant et associant à son élaboration le comité national de la transition écologique.

Une première version sera donc rédigée dans les prochaines semaines par un groupe de travail réuni par la DHUP. Cette première version fera l'objet d'une concertation courant novembre-décembre 2015, notamment auprès de la Fédération nationale des SCoT.

Les propositions suivantes du rapport sont discutées en séance et font l'objet des remarques et questions reformulées ci-dessous².

➤ L'adaptation des normes aux spécificités de la montagne

Proposition 1a : Définir les modalités de mise en œuvre de la modulation de l'application des normes en fonction des spécificités de la montagne

"Le schéma de massif pourrait être le cadre définissant les domaines d'adaptation (tourisme, urbanisme, environnement) et/ou les territoires infra massifs bénéficiaires de cette adaptation. L'adaptation normative devrait donc comprendre systématiquement une analyse de spécificité (comparaison de contexte avec les zones hors massifs). Les projets d'adaptation feraient l'objet d'un avis du comité de massif avant leur approbation formelle par la voie réglementaire."

Proposition 1b : Élargir l'expérimentation de la simplification des autorisations d'urbanisme pour les installations classées, prévue par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet aux massifs des Pyrénées et du Jura.

Remarques et questions :

- Le droit à l'expérimentation inscrit dans la loi de 1985 n'a pas été utilisé, mais est-ce par manque de besoins ou par difficultés d'application ? On peut noter des domaines qui demanderaient effectivement une adaptation des normes aux spécificités de la montagne : par exemple, adapter l'accessibilité aux PMR à la présence de la pente (sachant qu'on incite à construire dans la pente pour préserver les terres agricoles sur terrains plats).

- L'adaptation devrait davantage tenir compte des différences entre montagnes, entre "montagnes à vaches" et "montagnes acérées" : le développement touristique n'est pas le même entre ces différents territoires. L'échelle du massif semble intéressante pour définir les besoins d'adaptation selon les spécificités du massif, mais comment cela peut-il se matérialiser ? De plus, il existe de

¹ Conclusions de la réunion du CNM du 25 septembre 2015, voir : <http://www.territoires.gouv.fr/la-montagne-un-territoire-exceptionnel-un-patrimoine-vivant?xtmc=montagne&xtrc=1>

² Autres propositions intéressantes à regarder : 15 (15a à 15f) sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir, 23 (23a à 23c) sur l'urbanisme en montagne, 18 sur le tourisme, ...

grandes disparités à l'intérieur même des massifs.

- Dès lors qu'il s'appuie sur un vrai projet de territoire, le SCoT qui traduit ensuite ce projet de territoire par des règles, devrait être le cadre où peut s'exercer une certaine souplesse. Le SCoT constitue la bonne échelle pour fixer des règles (exemple : dans certains situations spécifiques, lever l'interdiction de construire dans la bande de 300 m des lacs) et expérimenter.

- Quel que soit la norme, les acteurs locaux attendent une lecture adaptée et du bon sens de la part des services de l'Etat pour son application. Mais ils relèvent aussi des problèmes de divergence d'interprétation de la norme par les services entre les différents départements ou régions. La DHUP compte élaborer une instruction sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne, voire mettre en place un réseau montagne des services déconcentrés, pour confronter leurs positions et expériences, et développer une doctrine partagée.

➤ Propositions concernant "la procédure d'UTN" et les UTN

Cette proposition apparaît dans la partie "*Une nouvelle économie touristique à promouvoir*", qui fait référence au changement de modèle nécessaire en station (l'actuel étant basé sur la construction neuve), à la concurrence, aux nouvelles aspirations des clientèles, au changement climatique, aux contraintes environnementales, au tourisme estival à développer, etc.

Proposition 17 : Simplifier et réorienter la procédure d'unités touristiques nouvelles

La loi Macron prévoit la suppression par ordonnance de la procédure d'autorisation des UTN (hors SCoT), cette ordonnance devant prévoir les modalités suivant lesquelles les UTN seront créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ou des autorisations mentionnées au livre IV du code de l'urbanisme. Cette ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Un amendement parlementaire a été adopté qui rend obligatoire la consultation de la commission permanente du Conseil National de la Montagne sur le projet d'ordonnance.

Selon la proposition, "*Lors de la rédaction du projet d'ordonnance prévue par cet article, il serait pertinent que le législateur précise les modalités de mise en oeuvre et les exigences de la procédure d'autorisation des UTN, afin :*

- *d'actualiser et de simplifier la procédure d'autorisation des UTN qui s'applique pour les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale,*
- *d'harmoniser les procédures hors SCOT et dans le cadre des SCOT,*
- *de préciser les conditions d'intégration de cette procédure dans les SCOT,*
- *de renforcer le niveau d'exigence concernant la justification globale du projet, de sa cohérence à l'échelle du SCOT et de son évaluation environnementale,*
- *de prendre en compte les projets de réhabilitation d'immobilier de loisir.*

Le législateur a prévu que le SCOT doit faire l'objet d'un bilan et d'une évaluation tous les six ans. Pour les SCOT de montagne, les UTN inscrites dans le SCOT doivent faire l'objet d'un bilan, afin de statuer, en connaissance de cause, sur le maintien, la suppression ou la révision de ces autorisations."

Proposition 15.d : Élargir le champ des Unités touristiques nouvelles (UTN) à la réhabilitation de l'immobilier de loisir (et changer leur nom)

A noter également, proposition promouvant les SCoT

Proposition 24.a - Accompagner la montée en puissance de la coopération intercommunale et l'élaboration des SCOT sur des périmètres cohérents avec les bassins de vie de montagne.

Remarques et questions :

- Les participants ne voient pas l'intérêt de la proposition qui consiste à élargir le champ des UTN à la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Ils reconnaissent bien l'enjeu de la réhabilitation de l'immobilier de loisir : des stations cherchent d'ailleurs à développer la remise en tourisme et la rénovation thermique. Ces opérations complexes doivent mettre en jeu la collectivité (porteur public), ainsi que le couple copropriété / propriétaires. Des collectivités tentent aussi de rénover des fermes-auberges en friche. Au lieu de fluidifier la réhabilitation, cette mesure si elle était retenue, risquerait de geler les projets de réhabilitation qui ont déjà beaucoup de mal à aboutir.

Cette proposition doit peut-être être comprise comme une alerte sur la sensibilité du sujet et la nécessité d'analyser dans les documents d'urbanisme, les besoins de réhabilitation (a contrario, les besoins de développement, dont les UTN).

Dans tous les cas, elle renvoie aux questions préalables : élargir le champ des UTN, mais à quoi sert l'UTN, et pourquoi a-t-on besoin d'une autorisation ? Pour déroger au principe d'urbanisation en continuité, tout en veillant au respect des "grands équilibres" ?... Dans les faits, quelle part du développement touristique représentent les UTN sur un territoire ? Souvent, on ne le sait pas, ou on sait que c'est une très petite part, alors que c'est sur celle-ci que les regards se focalisent ... Et s'il n'y avait plus d'UTN ? Quelles conséquences ?

- Le Club SCoT et montagne a déjà eu l'occasion, via ses référents, de faire remonter les problèmes posés par les dispositions actuelles sur les UTN, comme par exemple :

- le lien entre le champ des UTN de massif et celui des projets soumis à étude d'impact, y compris au cas par cas : ainsi, les campings de plus de 6 emplacements déclarés soumis à étude d'impact rentrent dans le champ des UTN de massif, alors que ces projets sont trop mineurs pour pouvoir être définis à l'échelle des SCoT ;

- la difficulté de compréhension de ce qu'il est attendu des SCoT par rapport aux UTN, et de certains termes de l'article L.122-1-10 CU comme "consistance" ;

A cela, on peut ajouter :

- la difficulté à avoir une vision à 10-15 ans des opérations de développement touristique ;

- la question du rapport entre l'opération d'aménagement à réaliser et l'UTN définie par le SCoT (rapport de compatibilité ?) ;

- le concept de SCoT intégrateur.

➤ Propositions concernant le confortement de l'accès aux espaces dédiés aux sports et loisirs de montagne

Proposition 16. a - Définir le domaine skiable d'une station

"Définitions proposées : « Le domaine skiable alpin d'une station est composé des installations de remontées mécaniques et des pistes de ski alpin, de même que le domaine skiable nordique est composé du réseau de pistes de ski de fond et de randonnées nordiques »."

« La partie du territoire d'une commune dédiée à l'aménagement et l'exploitation de remontées mécaniques, des pistes de ski et autres activités de sports d'hiver et qui englobe également des zones hors-pistes non aménagées et non exploitées. Cette zone est précisément définie et délimitée par un document cartographique officiel référent approuvé par délibération du conseil municipal »."

Propositions 16.c - Ouvrir la possibilité de reconduire les servitudes hivernales pour la période estivale, là où cela est pertinent, afin de faciliter le développement des sports de loisir.

"Actuellement, le passage des loisirs non motorisés (VTT, cheval, randonnée,...), nécessite soit l'autorisation des propriétaires privés formalisée par des servitudes dites « conventionnelles », soit à défaut, par la mise en œuvre de la procédure de servitudes dites « loi montagne ». Cette proposition vise donc à simplifier les procédures, en concertation avec les acteurs concernés, pour s'assurer du respect des impératifs d'activité de chacun."

Remarques :

- Si la proposition 16a permet d'avoir une définition unique du domaine skiable pour l'ensemble des codes (urbanisme, environnement,..), alors elle apparaît souhaitable.
- La proposition 16c sur les servitudes estivales apparaît utile pour permettre de développer le tourisme estival.
- de coopération intercommunale ou une commune a arrêté un projet de plan local d'urbanisme, l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent incompatibles avec le voisinage des zones habitées est soumise à délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée. »

2) Projet de fiche technique : "J'ai un SCoT approuvé. Que faire si une opération touristique (UTN) émerge sur mon territoire ?"

Les premières fiches techniques³ du Club traitaient de l'élaboration d'un SCoT et l'intégration des UTN dans celui-ci. Celle-ci porte sur les questions qui se posent lorsque le SCoT existe et qu'une opération touristique émerge. En particulier, elle met l'accent sur le rapport de compatibilité entre l'opération à réaliser et l'UTN définie par le SCoT, et le rapport de conformité entre l'opération et le document local d'urbanisme.

L'objectif est qu'elle soit illustrée au maximum par des exemples tirés de retours d'expériences de SCoT. Pourraient être sollicités dans ce cadre :

- le SCoT des Combrailles (SCoT approuvé. Plusieurs opérations ont émergé, dont des UTN, dont une dans la bande des 300m d'un plan d'eau dans une commune en RNU) ;
- le SCoT du Chablais (SCoT approuvé, en cours de lancement de sa révision ; une expertise loi Montagne prévue. Une nouvelle opération (UTN de massif) dont le calendrier n'est pas compatible avec celui de la révision du SCoT).

³ <http://www.fedescot.org/clubs/26-nos-clubs/97-club-scot-et-montagne>