

Unités touristiques nouvelles, vers une nouvelle approche du développement ?



La réforme législative relative au développement des territoires ruraux⁽¹⁾ est suspendue à la publication des décrets d'application qui tardent à être adoptés. Ce nouveau contretemps illustre l'âpreté des débats entre les tenants de l'aménagement de la montagne et ceux de sa protection stricte. La définition de l'unité touristique nouvelle est un élément de cristallisation du débat.

A lors que l'aménagement du territoire avait, ces dernières années, plutôt embrassé le développement urbain, 2005 et 2006 devraient voir la mise en place d'une politique d'aménagement de l'espace rural ou semi-rural.

En effet, le droit de l'aménagement a, semble-t-il, clairement poursuivi la mise en place de pôles urbains et ainsi, dans une période récente, partiellement délaissé les zones rurales.

Ce mouvement est illustré par l'affirmation de la notion d'Aire métropolitaine permettant d'identifier de futures métropoles européennes. Il s'exprime également à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA) dont l'objectif est de fixer les orientations stratégiques de l'État en matière d'aménagement. Il transparaît enfin dans l'intitulé de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » dont certaines dispositions

avaient clairement comme objectif de favoriser la densité des constructions en zone péri-urbaine pour permettre, notamment, la mise en place de services de transports en commun. Selon les inspirateurs de cette loi, la rationalisation du développement urbain passe par une distinction plus tranchée entre les zones urbaines et les zones naturelles.

Ainsi, les espaces connaissant une urbanisation diffuse (autrefois classés en zone Nb des plans d'occupation des sols, zonage supprimé dans les plans locaux d'urbanisme) doivent disparaître.

Cette approche axée sur la rationalisation du développement urbain a pu laisser les territoires

(1) Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Zoom sur la directive territoriale d'aménagement

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) peuvent « fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ».

Leur but est de fixer « les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Elles peuvent

aussi préciser, pour les territoires concernés, les modalités d'application des « dispositions particulières ».

Si les DTA peuvent concerner aussi bien des aspects urbains que ruraux, les DTA les plus avancées concernent des zones urbaines, souvent vastes, susceptibles de constituer les futures métropoles européennes.

Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

ruraux dubitatifs. Les élus locaux des zones rurales ou des espaces sensibles ont appelé de leurs vœux une réforme du cadre légal pour assurer leur développement durable.

Des rapports de la DATAR et de l'institut français de l'environnement (IFE) ont mis en évidence l'aggravation des difficultés urbanistiques et économiques des communes rurales et, *a fortiori*, des espaces montagnards. Ces rapports ont donné du poids aux revendications des élus locaux en confirmant un « décrochage » des espaces ruraux et l'impact de celui-ci sur l'aménagement du territoire.

Le législateur a pris en compte ces rapports en adoptant, le 23 février 2005, une loi relative au développement des territoires ruraux dont les objectifs principaux sont les suivants :

- protéger les espaces agricoles et naturels périurbains⁽²⁾ avec la possibilité, pour les départements, de délimiter des périmètres de protection et d'aménagement qui ne pourront plus être ouverts à l'urbanisation ;
- favoriser la construction à usage agricole dans les zones rurales ;
- permettre aux communes littorales de mieux maîtriser leur développement avec la décentralisation du plan de sauvegarde et de mise en valeur de la mer (PSMVM) ;
- permettre la poursuite de l'aménagement en montagne dans le respect des valeurs environnementales propres à ces lieux.

La loi prend donc en compte l'ensemble des espaces ruraux avec un intérêt particulier pour

les espaces fragiles : montagne, littoral mais également entrée de ville. Appréhender l'ensemble des espaces ruraux en une seule loi est une gageure compte tenu de la diversité des types de territoires et de leurs attentes en terme de développement. Par ailleurs, le législateur devait concilier deux visions qui apparaissent souvent comme incompatibles : le développement et la protection⁽³⁾.

La difficulté à dépasser cette contradiction fut illustrée par les débats parlementaires qui ont conduit à un accroissement sensible du nombre de règles (240 articles au final contre les 76 du projet de loi). Elle entraîne aujourd'hui un blocage des décrets d'application, indispensables à l'entrée en vigueur pleine et entière de la loi.

Ces décrets, annoncés pour septembre dernier, ne sont toujours pas adoptés et semblent faire l'objet d'un âpre duel entre les partisans de la protection de la nature et ceux qui prônent un aménagement raisonné mais bien réel.

Une loi visant l'aménagement de la montagne et non simplement l'urbanisation

L'inflation législative évoquée ci-dessus résulte en partie de ce que les élus montagnards au Parlement avaient initialement pour ambition de proposer une nouvelle loi montagne devant se substituer à la loi du 9 janvier 1985 codifiée, en ce qui concerne l'urbanisme, aux articles

(2) Nouveau chapitre du Code de l'urbanisme, articles L. 143-1 à L. 143-6.

(3) Pour une approche plus complète, on se reportera à l'article de Jessica

Mackowiak, « Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable », AJDA 2005, Chroniques p. 1268.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Les SCOT doivent présenter, à partir d'un diagnostic, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui fixera les objectifs et les orientations générales des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement et de régulation du trafic automobile (art. 122-1, al. 1 et 2 du Code de l'urbanisme). Ils ne fixent pas la destination générale des sols.

Les objectifs et orientations générales que fixeront les SCOT concernent, notamment :

- l'organisation de l'espace ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels agricoles ou forestiers ;

- la protection des paysages.

Les SCOT sont élaborés, en concertation avec les populations concernées, à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents. L'élaboration du SCOT est confiée à un établissement public spécifique (EPCI ou syndicat mixte) qui est également en charge de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma : la loi parle d'établissement public du schéma de cohérence territoriale (EPSCOT).

La dissolution de cet établissement emporte abrogation du SCOT, sauf si un autre établissement en assume le suivi. Tous les dix ans, le SCOT devra faire l'objet d'une évaluation ; à défaut de quoi il sera caduque.

L. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Les principales dispositions de ce projet ont été incluses dans la loi sur le développement des territoires ruraux.

Si d'aucuns regretteront que la montagne n'ait pas eu une loi spécifique adaptée à sa problématique (encore que l'on peut aussi penser que chaque massif a des problématiques spécifiques, ce qui rend illusoire un règlement général), il faut reconnaître à cette loi une approche qui dépasse le seul droit de l'urbanisme.

En renforçant le rôle des comités de massifs avec l'élaboration d'un schéma interrégional d'aménagement de massif, on privilégie une gestion à moyen terme sur un territoire géographiquement pertinent. Ces schémas sont désormais obligatoires. Ils devront planifier les aménagements de nature à engager un développement durable. Ils sont élaborés par les comités de massifs, puis approuvés par les régions après avis des départements concernés.

L'État participe également à cet effort de rationalisation de l'action sur les sites de montagne en prévoyant des conventions interrégionales de massifs qui constituent schématiquement une déclinaison des contrats de plan État-Région aux massifs montagneux. L'effort économique est estimé à plus de 600 millions d'euros pour les six prochaines années, sans compter les aides européennes.

Cet effort de planification vient à la rencontre et

renforce le travail déjà effectué soit au sein des comités de massifs, soit au niveau des départements pour rationaliser l'offre touristique en montagne. À ce titre, les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes ont établi depuis quelques temps déjà, un plan départemental de développement des stations touristiques. Les stations, souvent de moyenne montagne, recherchant ainsi un développement complémentaire (forfaits multi-sites, mise en commun de moyens...) plutôt que concurrentiel. Il avait alors déjà été identifiée la nécessité d'un développement en rupture avec le « tout ski » des trente dernières années. À côté des stations de haute-montagne dédiées à la pratique des sports de glisse, les élus locaux privilégient une approche plus naturelle des sites avec la pratique de loisirs qui nécessitent moins d'infrastructures (randonnées, raquettes, traîneau...).

Une réforme du droit de l'urbanisme pour la montagne

La poursuite du développement de la montagne passe par la création de nouveaux équipements soit pour l'hébergement, soit pour l'accueil d'un public toujours plus exigeant, soit enfin pour

(4) Tourisme & Droit consacrera en février 2006 un article sur la démarche de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL) avec un premier retour d'expériences.

l'accroissement du domaine skiable. Il découlera également d'un renouvellement des équipements en place, sans accroissement en volume, simplement pour les adapter à une demande qui est assez radicalement différente de celle des années « 80 »⁽⁴⁾.

L'enjeu est triple :

- inscrire ces équipements dans la station existante ;
- cerner les attentes précises des nouveaux touristes ;
- rationaliser l'implantation de ces équipements touristiques dans un schéma cohérent.

L'ambition de la réforme des règles relatives aux unités touristiques nouvelles (UTN) est de les inscrire dans une planification à moyen ou long terme, de favoriser le débat sur le projet et de simplifier la réalisation des unités touristiques nouvelles de faible ampleur.

La loi relative au développement des territoires ruraux articule les unités touristiques nouvelles avec les documents de planification, tel que le plan local d'urbanisme mais aussi, et surtout, le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En effet, dans les zones de montagnes, les SCOT doivent définir la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN les plus importantes. Le SCOT définit simplement les principes d'implantation et la nature des opérations d'importance intermédiaire⁽⁵⁾.

Par ailleurs, les UTN les plus importantes ne pourront être réalisées que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme.

Ainsi, à l'instar du raisonnement qui a été suivi pour les zones d'aménagement concerté (ZAC) qui doivent désormais être anticipées dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, les aménagements en montagne devront s'inscrire dans un cadre général cohérent.

Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet :

- soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer des équipements touristiques comprenant des surfaces de plancher ;

- soit de créer des remontées mécaniques ;
- soit de réaliser des aménagements touristiques sans surface de plancher dont la liste résultera d'un décret.

Or la loi innove en ne prévoyant que la procédure de création de l'UTN qui sera modulée pour tenir compte de l'importance du projet et de l'existence ou non des documents de planification évoqués ci-dessus.

Le législateur a souhaité distinguer trois catégories d'UTN⁽⁶⁾ qui devront, s'il n'existe pas de SCOT et de plan local d'urbanisme, faire l'objet d'une autorisation spécifique du Préfet coordonnateur de massifs pour les plus importantes, et du Préfet de département pour celle qualifiée d'intermédiaire.

Enfin, les UTN les moins importantes seront dispensées d'autorisations.

Tout l'enjeu du décret est donc de définir précisément les trois catégories d'UTN. Au-delà, le contenu du dossier, les modalités d'analyse et la concertation avec le public devront être clairement définis de telle sorte que les futures unités touristiques nouvelles, opérations ponctuelles d'aménagement, s'intègrent bien dans le développement durable des sites.

■ Damien Richard, avocat
cabinet Racine

à retenir

- Le décret d'application des dispositions de la loi sur le développement des territoires ruraux relatives aux UTN n'est toujours pas publié.
- Il consacrera, ou non, un rapprochement notable entre la planification du développement montagnard et la réalisation des aménagements touristiques.
- Les comités de massifs aux pouvoirs renforcés ont un rôle important à jouer.

(5) Article L. 145-11 du Code de l'urbanisme.

(6) Article L. 145-11 du Code de l'urbanisme. Voir *Tourisme & Droit* n° 66/2005, p. 11.