



HAL
open science

La saga de la DTA des Alpes du Nord: retour sur un "échec" de la planification française d'urbanisme et d'aménagement

Jean-François Joye

► To cite this version:

Jean-François Joye. La saga de la DTA des Alpes du Nord: retour sur un "échec" de la planification française d'urbanisme et d'aménagement. Colloque "Identité, qualité et compétitivité territoriale", Association de Science Régionale De Langue Française (ASDRLF), Association Italienne de Science Régionale (AISRe), Sep 2010, Aosta, Italie. hal-01117092

HAL Id: hal-01117092

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01117092v1>

Submitted on 16 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA SAGA DE LA DTA DES ALPES DU NORD : RETOUR SUR UN « ECHEC » DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE D'URBANISME

JOYE Jean-François

Université de Savoie – Faculté de Droit et
d'Economie de Chambéry

Jean-francois.joye@univ-savoie.fr

Résumé :

En France, le droit du développement territorial (droit de la planification spécifiquement) est le fruit de difficiles négociations engagées entre le niveau national et les élus locaux chacun défendant sa propre vision de l'intérêt général. A travers une analyse de l'outil original de planification que constituent les directives territoriales d'aménagement (DTA), et de l'échec de l'aboutissement de la DTA des Alpes du Nord, cet article évoque un système administratif au sein duquel l'Etat ne semble pas toujours disposer de relais suffisants pour imprimer la cohérence nécessaires aux politiques d'urbanisme.

Mots clés :

Planification - droit de l'urbanisme – montagne – directive territoriale d'aménagement - Alpes

Classification : JEL

LA SAGA DE LA DTA DES ALPES DU NORD : RETOUR SUR UN « ECHEC » DE LA PLANIFICATION FRANÇAISE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT

INTRODUCTION

Au début des années 1980, à la faveur de la réforme administrative de décentralisation (dite « acte I » 1982-1983), l'Etat français renforçait la liberté d'administration des collectivités territoriales et permettait aux communes d'exercer la compétence d'urbanisme. Sous réserve de se doter d'un document local de planification (le plan local d'urbanisme aujourd'hui), chaque commune peut avoir la maîtrise de son développement urbain et le maire peut, au nom de la commune, délivrer les autorisations d'occupation du sol (permis de construire notamment). Cette relative liberté, les communes vont l'utiliser avec des fortunes diverses, mais dans les territoires à fort enjeu touristique, ce sont plutôt les sirènes du développement qu'ont écouté les communes dès lors directement aux prises avec les porteurs de projets. Pour le meilleur ou pour le pire au plan environnemental d'autant qu'au début des années 1980 l'on ne construisait pas encore autant les politiques publiques en regard des préoccupations environnementales. D'une certaine manière, le développement des territoires a échappé à l'Etat. Ce fut le cas en montagne ou sur le littoral. Sur ces espaces à enjeux économiques et écologiques le législateur a cependant tenté de poser des balises au développement. Il adopta la loi « montagne » (loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) et la loi « littoral » (loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) qui ont pour but d'encadrer l'urbanisation et de protéger les espaces les plus vulnérables. Malgré tout, rencontrant toujours des difficultés dans l'encadrement de l'urbanisme ainsi que dans l'application des lois montagne et littoral, l'Etat a créé une nouvelle norme d'urbanisme en 1995 : les directives territoriales d'aménagement (DTA). A l'heure où l'Etat a décidé créer des DTA « développement durable » (DTADD) non opposables, l'on peut tenter de tirer quelques enseignements de cette planification qui n'a pas été simple à formaliser. Si le bilan est honorable, la saga de la DTA des Alpes du Nord montre en revanche que tous les obstacles n'ont pas pu être franchis.

C'est dans un contexte particulier que les DTA ont été créées par la loi « Pasqua » du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹. A l'époque, une douzaine d'année après sa réforme administrative de décentralisation, l'Etat souhaitait reprendre la main dans l'aménagement du territoire par la relance de la planification stratégique. Plusieurs catégories de planifications furent créées ou relancées sans succès (schéma national...). Les DTA connurent meilleure fortune même si leur effectivité se discute. Concrètement, les DTA se situent à la charnière de l'aménagement du territoire et de l'aménagement urbain. Elles permettent d'accentuer le poids de l'Etat dans les politiques d'aménagement sur des parties de territoire présentant des enjeux importants².

¹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 (JO 5 fév. 1995) modifiée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (JO 29 juin) puis par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (JO 13 mai 2009).

² Cf. art. L. 111-1-1 C. urb. (avant sa modification par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) : « Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de

Il s'agissait de créer des documents juridiques contraignants et destinés à s'intercaler dans la hiérarchie des normes d'urbanisme afin de produire des effets sur les planifications et décisions d'urbanisme prises *infra* par les autorités décentralisées. Pour autant les DTA ont vocation à encadrer les documents d'urbanisme locaux et non à s'y substituer. Elles participent de la logique administrative décentralisée et non en aucun cas vocation à transformer le sens des relations institutionnelles actuelles. Elles doivent cadrer et non détailler le contenu des politiques d'urbanisme locales. Elles n'ont pas vocation à déterminer le droit du sol applicable au niveau des parcelles excepté lorsqu'elles comportent des règles précisant les modalités d'application des lois montagne et littoral. Ce volet juridique dur élaboré par les services de l'Etat pouvait concerner par exemple des notions floues ou abstraites et sujettes à interprétation contenues dans les lois montagne ou littoral comme la notion de « hameau » ou « d'espace proche du rivage » en tant que critères conditionnant l'urbanisation³. Le contenu de chaque DTA peut être ainsi adapté aux spécificités du territoire concerné et les lois montagne et littoral dont les difficultés d'application ont toujours subsisté peuvent faire l'objet d'applications différentes selon les territoires. Par exemple la notion de hameau renvoie à une réalité physique ou sociale différente et une DTA pourrait préciser *in concreto* ce que l'on entend par là sur tel espace littoral ou massif et que la loi trop générale ne peut identifier à son niveau⁴.

L'enthousiasme était donc fort à l'époque de la création des DTA car on en attendait de nombreuses vertus. Il s'agissait « *de rendre plus explicites les enjeux d'aménagement et de protection de l'Etat, plus sûres juridiquement les décisions administratives des différentes autorités qui doivent les mettre en œuvre ou en tenir compte et plus souple d'usage la hiérarchie des normes d'utilisation du sol* »⁵.

Les DTA ont connu un démarrage et une élaboration laborieuse. Il fallu presque dix ans pour voir la première DTA naître en droit. Toutefois, les unes après les autres elles ont pu aboutir. Sur les sept DTA lancées en 1996 six sont tout de même en vigueur en 2010 (toutefois l'Etat en escomptait une vingtaine à l'origine). La présence des DTA dans l'ordonnancement juridique demeure toutefois quantitativement faible parce que limitée à certains secteurs (8,5 millions d'habitants et 2300 communes concernés malgré tout) :

- DTA Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, JO 9 déc. 2003)
- DTA Bassins miniers Nord-Lorrain (décret n°2005-918 du 2 août 2005, JO 5 août 2005)
- DTA Estuaire de la Seine (décret n°2006-834 du 10 juillet 2006, JO 12 juill. 2006)
- DTA Estuaire de la Loire (décret n°2006-884 du 17 juillet 2006, JO 19 juill. 2006)
- DTA Aire métropolitaine lyonnaise (décret n°2007-45 du 9 janvier 2007, JO 12 janv. 2007)
- DTA Bouches du Rhône (décret n°2007-779 du 10 mai 2007, JO 11 mai 2007)⁶

mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat 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 (...) ».

³ Les dispositions des DTA peuvent préciser les dispositions des articles L. 145-1 et suivants (zones de montagne) et des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme (littoral). L'art. L. 145-3-III du code de l'urbanisme énonce par exemple qu'en montagne ... l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. L'art. L. 146-4-I du code de l'urbanisme énonce par exemple que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et l'art. L. 146-4-II prône l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage.

⁴ Cependant, une DTA ne peut légalement modifier ou méconnaître le contenu de ces lois (Cons. const., déc. n°94-358 DC du 26 janv. 1995, Rec. p. 183).

⁵ BERSANI, Catherine, Le rôle majeur des directives territoriales d'aménagement, *R.F.D.*, 1995, n°2, pp. 130-133.

⁶ Toutes les DTA sont accessibles par Internet depuis le site des préfectures de région ou sur le site du ministère : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-sites-concernes.html>. Voyez ces commentaires : CHARLES, Hubert, Enfin la première directive territoriale d'aménagement : la DTA des Alpes-Maritimes : *DAUH* 2004 p. 159, GODFRIN Gilles, Approbation de la DTA des Bouches-du-Rhône, *Constr.-urb.* n°6, 2007, comm. 127, GODFRIN Gilles, Approbation de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, *Constr.-urb.* n°2, 2007, comm. 38, GODFRIN Gilles, Deux nouvelles DTA en Normandie et

Une seule DTA n'a pas été approuvée douze ans après sa mise en chantier : la DTA des Alpes du Nord. Evoquons son état d'enlisement (1) puis son avenir (2).

1 L'ETAT D'ENLISEMENT PARTICULIER DE LA DTA DES ALPES DU NORD

Le lent processus d'émergence de la DTA des Alpes du Nord a été hésitant et parfois à rebondissement. Voici une brève présentation de la DTA des Alpes du Nord (1.1) puis nous relaterons quelques éléments de son contenu et le point majeur de crispation (1.2.).

1.1. Brève présentation

Revenons sur le périmètre (1.1.1), le calendrier (1.1.2) et la concertation (1.1.3).

1.1.1 Le périmètre

Parmi le casting des DTA retenues par l'Etat en 1996 la DTA des Alpes du Nord est la seule à concerner une si vaste zone de montagne (la DTA des Alpes maritime n'est qu'en partie en montagne). Elle concerne une région (Rhône-Alpes) et quatre départements : Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie⁷. Pour faire simple c'est le sillon alpin qui va de Valence à Genève. Le périmètre est cohérent sauf que la partie de l'aire de coopération franco-valdo-genevoise située dans l'Ain n'a pas été incluse dans le périmètre à la demande des communes du Pays de Gex « *car elle ne fait pas partie du massif des Alpes du Nord mais de celui du Jura* »⁸. Il s'agissait de ne pas polluer dès le départ la réalisation. Or, un périmètre de DTA ne devrait en théorie se justifier que par rapport à des enjeux économiques, environnementaux ou sociaux et non pas géologiques lorsque les espaces contigus concernés ont des problématiques proches sinon semblables. Une DTA devrait s'affranchir des limites administratives et ... géologiques. Cependant, les problématiques directement liées à l'agglomération de Genève, communes aux départements de l'Ain et de la Haute Savoie, sont traitées spécifiquement dans le projet d'agglomération franco-valdo-genevois, dont la DTA a fait sienne les orientations.

Le périmètre d'une telle DTA se discute aussi globalement. Ne portant que sur les Alpes du Nord (il coupe le massif des Ecrins par exemple, et ne concerne pas les Hautes-Alpes etc.), il stigmatise une seule partie des Alpes françaises au risque de faire supporter aux stations de ski du Nord des contraintes juridiques que n'auraient pas à supporter les stations concurrentes du sud.

Chiffres-clés en 2006

1 841 256 habitants répartis sur 16 aires urbaines
Superficie : 16 077 km²
Densité : 115 h/km²
923 communes sur 4 départements et 691 soumises à la loi Montagne
3 lacs de plus de 1000 ha soumis à la loi Littoral
2 parcs nationaux, la Vanoise et les Ecrins
3 parcs naturels régionaux : Chartreuse, Vercors, Bauges
Emplois (donnée de 1999) : 611 371
1 500 000 lits touristiques, dont plus de 700 000 en hébergement marchand (données de 1999)



(Sources extraites du projet de DTA, DRE, nov. 2009)

1.1.2 Le calendrier

1995 : loi du 4 février 1005 créant les DTA

dans les Pays de Loire, *Constr.-urb.* n°9, 2006, comm. 201, Gilles GODFRIN, Approbation de la DTA des bassins miniers Nord-Lorrains, *Constr.-urb.* 2005, comm. 251.

⁷ Un site Internet est dédié à la DTA : <http://www.dta-alpesdunord.fr/>

⁸ Projet de DTA p. 6. Le Pays de Gex appartient certes au massif jurassien (avec son propre comité de massif) mais jouxte les Alpes et l'agglomération genevoise. Pour la DTA des Alpes maritimes aussi certains cantons avaient été évités.

1996 : circulaire interministérielle préparatoire au lancement des travaux

1999 : rapport d'études préalables en janvier et début des travaux préparatoire de la DTA Alpes du Nord

11 mai 2000 : périmètre arrêté et mandat du Gouvernement au préfet de région

2002 : rapport d'étape et première consultation des collectivités

2003 : le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 demande la rédaction d'un livre blanc sur la DTA Alpes du Nord.

2005 : nouvelle consultation des collectivités sur le projet de Livre blanc

2006 : voulant relancer une DTA enlisée, le CIADT du 6 mars 2006 a approuvé le Livre Blanc des Alpes du nord puis donné mandat au préfet de région de poursuivre son élaboration mais sur un « *nombre limité d'objectifs* ». Pour espérer que cette DTA soit achevée il a donc fallu inclure davantage les remarques des collectivités locales⁹.

27 juillet 2007 : le Ministre de l'écologie donne mandat au préfet de la région Rhône-Alpes de poursuivre l'élaboration de la DTA: « *Le diagnostic et les objectifs généraux de la DTA seront ceux du Livre blanc. Les orientations retenues auront valeur prescriptive et s'imposeront aux documents d'urbanisme de rang inférieur. [...] Des recommandations et des mesures d'accompagnement compléteront ces orientations pour conforter leur mise en oeuvre* ».

Juillet 2008 : avant projet de DTA et mise en place du comité de Pilotage (grandes collectivités)

Octobre 2008 - avril 2009 : nouvelle phase de concertation non officielle sur l'avant-projet : réunions des personnes publiques associées, réunions techniques avec les grandes collectivités, réunions territoriales d'information au public (une dizaine de réunions d'information ont eu lieu dans les principales villes)

28 avril 2009 : comité de pilotage (bilan de la concertation, présentation du projet de DTA et de l'évaluation stratégique environnementale).

Juin 2009 : clôture des retours d'avis ; finalisation du projet de DTA le 15 Juin 2009.

14 janvier 2010 : avis de l'autorité environnementale (conseil général de l'environnement et du développement durable) sur l'évaluation environnementale

15 novembre 2009 - 15 février 2010 : phase de consultation officielle avant enquête publique : saisine des personnes publiques associées, consultation des Etats voisins et des régions voisines. Les PPA ont trois mois pour répondre sous la forme d'une délibération.

9 avril - 21 mai 2010 - enquête publique

9 juillet 2010 – Avis de la commission d'enquête (favorable avec 6 réserves)

Fin 2010 (?) – signature du décret en Conseil d'État ou abandon

1.1.3 Une large concertation

Pour la DTA des Alpes du Nord, le nombre d'entités consultées (personnes publiques officielles et autres partenaires) a largement dépassé la centaine que ce soit pour une concertation en amont de l'arrêt du projet (cela peut relever du casse-tête, le territoire faisant

⁹ « *Un projet de Livre blanc a donc été établi, soumis aux collectivités et autres acteurs préalablement associés à l'élaboration de la DTA, en janvier 2005. Le présent document prend en compte la plupart des remarques formulées par les personnes publiques associées. La vocation de ce document est d'établir un cadre général permettant à l'Etat de définir ses priorités dans les démarches de planification, mais également dans les démarches contractuelles. Il est composé d'un diagnostic et des orientations partagées entre l'Etat et les collectivités pour le développement durable des Alpes du nord* » (Livre Blanc Alpes du Nord, déc. 2005 p. 3). Dans le dossier de presse p. 6 il est écrit qu'il « *appartient à l'Etat et aux collectivités de se rassembler pour définir une stratégie cohérente et volontaire* ».

près de 16000 km²) ou ensuite lors de la consultation officielle. Le préfet a souhaité étendre la concertation au-delà des exigences légales (associations de protection de l'environnement, chambres consulaires, régions voisines...). Ce travail considérable d'échanges destiné à faire absolument de cette DTA un projet partagé, explique aussi les retards pris dans l'élaboration : il y a eu plusieurs phases de concertation non officielle (2002, 2005, 2008-2009) et la dernière a duré près de huit mois avec, pour les comités techniques, le « dépouillement » de près d'une centaine d'avis¹⁰. Cette concertation a permis une évolution du texte prescriptif de la DTA, afin de la rendre plus opérationnelle.

Plusieurs niveaux d'association pour la DTA Alpes du Nord

Comité de pilotage des grands élus

Comité technique des grandes collectivités : réunion de personnels techniques sous la direction du directeur régional de l'Équipement

Groupes de travail thématiques

Des réunions territoriales d'informations, ouvertes à tous.

Évaluation environnementale puis avis de l'autorité environnementale¹¹

Consultations officielles pour avis encadré par la loi (délai de trois mois)

En parallèle le comité de massif a été saisi également.

Enquête publique avec les avis.

1.2. Éléments du contenu et points de crispation

Formellement, le projet de DTA comporte quatre chapitres : les deux premiers sont constitués du diagnostic et des objectifs du Livre Blanc de 2005 actualisés. Le troisième comporte les orientations à valeur prescriptive et le quatrième les mesures d'accompagnement et les recommandations. Observons quelques éléments du contenu (1.2.1) et le point de crispation (1.2.2).

1.2.1. Éléments généraux du contenu

Le constat sur lequel repose la DTA est très classique et analogue aux constats faits partout en France : l'urbanisation sur le périmètre des Alpes du Nord n'est pas assez encadrée et génère un mitage excessif de l'espace au détriment des terrains agricoles et des ressources naturelles. Il convient alors de densifier l'urbanisation, préserver les zones agricoles stratégiques, préserver la ressource en eau ou protéger les espaces naturels. En matière d'urbanisation, le grand principe de la DTA est de polariser l'urbanisation (typologie des pôles : majeurs, complémentaires etc. avec des capacités variables de croissance démographique possible) et d'accompagner les extensions par la mise en place des transports collectifs (p. 62, 66, 92...). L'une des pressions majeures mises sur les PLU ou les SCOT résulte de la tentative de contrôle de la construction nouvelle à partir d'une estimation des besoins en logements par an et par l'enfermement des perspectives d'accroissement de la population dans un taux de croissance moyen de référence retenu pour l'ensemble du territoire de la DTA (1,2%). Par ailleurs, concernant les infrastructures routières et les zones d'activités la DTA ne propose pas d'en créer de nouvelles mais de conforter les existantes. Quant au tourisme, l'accent est mis sur le qualitatif et sur le respect de l'environnement (p. 85, 87...).

Objectifs p. 50 du projet de DTA :

¹⁰ Le tableau de synthèse des contributions écrites qui récapitule les demandes et observations et qui indique si elles ont été prises en compte ou non ainsi que les compte rendus du comité technique des grandes collectivités sont publics : <http://www.dta-alpesdunord.fr/la-concertation.html>

¹¹ Art. L 121-10 du C. urb. Contrainte supplémentaire pour l'élaboration tandis que cela n'a pas concerné toutes les DTA, l'évaluation environnementale n'étant pas obligatoire à leur époque.

Dans ce cadre, il paraît souhaitable, à l'avenir, de rechercher un développement plus structuré du territoire :

- plus qualitatif que quantitatif,
- conciliant le dynamisme économique et universitaire avec une gestion économe de l'espace et un développement accru des transports collectifs et ferroviaires,
- conciliant l'aménagement de l'espace et la préservation de territoires naturels,
- articulant la complémentarité entre les espaces d'altitude, les coteaux et les fonds de vallées.

Ce développement du territoire serait conçu aussi comme un outil de restructuration ou de renforcement de l'existant dans les territoires où il est fragilisé.

Ainsi, les orientations proposées pour ce territoire sont :

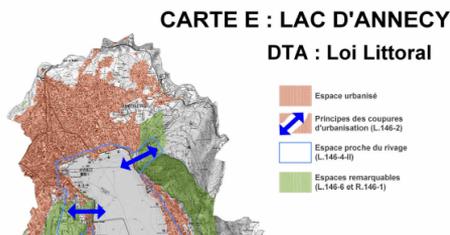
1. Organiser la métropole du Sillon alpin dans un espace multipolaire
2. Garantir le droit au logement, par une offre diversifiée et accessible à tous
3. Préserver un système d'espaces naturels et ruraux et les ressources naturelles et patrimoniales
4. Organiser la poursuite du développement économique, et s'appuyer sur les pôles de compétitivité
5. Pérenniser le potentiel touristique
6. Garantir un système de transport durable, pour les liaisons internationales

On l'a dit, la consultation des collectivités a été importante. Mais l'élaboration s'est étendue sur de longues années. Elle a été entrecoupée de moments de mise en sommeil et de réactivation. La consultation n'a pas concerné de façon linéaire les mêmes acteurs (mêmes collectivités, mêmes élus, mêmes majorités politiques). Les avis et remarques des personnes publiques associées ont souvent été pris en compte et ont permis d'apporter des modifications au texte initial et aux cartes. Toutefois on peut se demander si les demandes de modification ont permis de durcir ou d'assouplir le contenu prescriptif de la DTA. L'Etat a-t-il pu maintenir le cap de ses orientations dès lors que des critiques ont été apportées ? Sur certains points sensibles au plan politique, le texte a été un peu édulcoré (développement des stations de montagne v. infra). Mais, sur d'autres points, plus nombreux, il est resté directif voir même plus sévère (rôle à tenir par les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles, pour densifier etc.). L'aspect directif se mesure par la présence des prescriptions en chapitre 3 et surtout par l'emploi très régulier du futur à l'adresse des documents d'urbanisme locaux (« *les documents d'urbanisme protégeront...* ») ou parfois des autorités en charges des transports. Le verbe devoir est abondamment utilisé au futur simple ou au présent de l'indicatif (« *au sein des zones agricoles, les SCoT et en leur absence les PLU doivent délimiter, à leur échelle, les zones agricoles stratégiques, (...) les PLU devront assurer la protection de ces zones agricoles stratégiques, ..., les documents d'urbanisme locaux devront prendre en compte la fonctionnalité écologique des corridors* » etc.). Toutefois les rédacteurs ont pris le soin de ne pas faire figurer le verbe « interdire ». On ne trouve guère de dispositions interdisant directement des opérations d'urbanisation sauf en matière de protection des paysages et espaces naturels caractéristiques du patrimoine montagnard (p. 80, « *1 - Éléments du paysage naturel soumis à objectif de protection renforcée du paysage* » : (...) - *pour les espaces encore vierges : tout équipement, aménagement, construction ou toute urbanisation est interdit...*). En général, le texte renvoie aux documents d'urbanisme locaux le soin d'interdire l'urbanisation (les coupures d'urbanisation hors loi littoral par exemple). En revanche l'emploi de l'adverbe « strictement » est utilisé à plusieurs reprises comme marque de la contrainte la plus dure mais attachée au thème des infrastructures de transport (« *la réalisation de nouvelles infrastructures doit être strictement limitée (...) Hors agglomération, l'urbanisation résidentielle et économique le long des infrastructures existantes et futures doit être strictement limitée. Ceci concerne les infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires...* », p. 91, 93).

Enfin, le caractère prescriptif de la DTA n'est pas renforcé par la présence importante des modalités d'application des lois littoral ou montagne. Tandis que l'on est d'abord sur un territoire de montagne où l'application de la loi éponyme a souvent posé problème, elles ont été uniquement utilisées pour apporter des précisions à la loi « littoral » afin de préserver les rives convoitées des grands lacs alpins (Annecy, Bourget, Léman). Si les prescriptions du chapitre 3 ne font que paraphraser le code de l'urbanisme ou reprennent les termes d'une circulaire (p. 83...)¹² en revanche la présence de cartes permet d'identifier ou de délimiter autour des lacs les coupures d'urbanisation les plus significatives à l'échelle de la DTA, les espaces urbanisés, les espaces remarquables des rives ou encore l'espace proche du rivage. La DTA laisse le soin aux PLU d'apporter *in concreto* des précisions. En revanche

¹² La notion de hameau n'est pas autrement que par un renvoi à la circulaire UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral.

rien ne précise les notions floues de la loi montagne (hameaux, groupes de constructions traditionnelles...). Peut-être résidait-il là-encore, outre une question technique, une source de conflit majeur.



Source projet de DTA nov. 2009

1.2.2 La discordance : l'encadrement du développement des stations de montagne

C'est le sujet qui a cristallisé les passions à tel enseigne qu'il est l'une des causes majeures de l'échec de l'aboutissement de la DTA. Il est regrettable toutefois que, malgré les efforts de concertation faits à l'initiative du préfet, l'Etat n'ait pas pu lever tous les fantasmes entourant l'encadrement de l'économie du ski. Peut-être est-ce dû à une insuffisance de communication à l'adresse du grand public durant la phase d'élaboration du projet (la procédure de concertation préalable de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne s'applique pas aux DTA, ni la procédure du débat public de l'article L. 121-1 du code de l'environnement). Aussi nourrie soit-elle la concertation est restée semble-t-il très institutionnelle et technique laissant les élus piloter le devenir de la DTA à l'abri des pressions populaires (même si aux dires de la commission d'enquête, le public s'est manifesté de façon satisfaisante lors de l'enquête publique, mais ce fut trop tardif). En résumé, les maires des communes stations de montagne ont craint que l'Etat veuille stopper leur développement. Ils ont vu en la DTA une menace pour l'activité économique locale.

Plus qu'en tout autre endroit, et cela n'a pas été relevé à ce point dans d'autres DTA, le contexte politique et social a pesé sur la réalisation d'une telle planification. Comme on l'a relaté plus avant, les DTA devaient exprimer la vision de l'Etat de l'avenir d'un territoire, cette vision devant constituer une référence partagée par tous les autres décideurs. Au risque d'enfoncer une porte ouverte, la vision de l'Etat n'est pas partagée par tous les acteurs publics ou socioprofessionnels. C'est tout particulièrement vrai en espace de montagne. Dans les discours entendus ou lus, les élus des stations ont le sentiment de n'être pas compris « vu de Paris », sinon « vu de Bruxelles », et sont convaincus que leur territoire mérite d'être développé selon la vision d'intérêt général de ceux qui y résident et y travaillent à l'année. C'est-à-dire eux.

La DTA des Alpes du Nord s'applique dans des espaces aux enjeux emblématiques de la confrontation entre des cultures sociales différentes. Les conflits d'intérêt sont repérables et les clivages politiques marqués quant au modèle de développement à suivre. Il faut dire aussi que l'attitude de l'Etat est inconstante car évolutive face aux projets des stations tant pour l'aide à l'instruction des projets que pour le contrôle de légalité des actes d'urbanisme locaux ce qui n'aide pas à limiter la méfiance des élus locaux. De longue date, le dialogue est délicat. L'attitude fluctue en fonction du passage des préfets et des consignes données quant aux décisions d'urbanisme à soutenir ou au contraire condamner. Peuvent ainsi se succéder des phases de laxisme et des phases d'intransigeance. L'intensité du contrôle de légalité des actes d'urbanisme en montagne est tributaire des réactions de l'Etat à la suite de drames ou de circonstances locales pouvant engager sa responsabilité¹³ et non pas toujours en considération d'un réel cadre stratégique global.

¹³ Par exemple à la suite d'avalanches ou d'inondations mortelles les préfetures de Savoie et Haute-Savoie ont renforcé leur contrôle concernant les zones à risques.

A l'origine en 1995 les élus de montagne n'étaient pas opposés à la DTA bien au contraire. Il s'agissait de trouver les voies d'une meilleure prise en compte des intérêts spécifiques de la montagne. Mais le contexte a changé pour plusieurs raisons :

- structuration des élus des communes de montagne au sein de représentations influentes (comme l'association nationale des maires des stations de montagne : ANMSM)¹⁴
- montée en puissance d'un droit de la montagne et d'instances et outils dédiés pour faire prévaloir les spécificités territoriales (comité de massif, schéma et convention de massif)
- une organisation territoriale renforcée. Sur le territoire, il existe désormais des collectivités influentes (départements, agglomérations)
- hyper concurrence des stations de montagne (mondialisation de l'économie du ski) qui empêcherait d'envisager une pause dans le développement. Le périmètre d'une telle DTA est à ce titre problématique. Ne portant que sur les Alpes du Nord, il a été rejeté par les exploitants des stations trouvant injuste de faire supporter aux stations de ski du Nord des contraintes juridiques que n'auraient pas à supporter les stations concurrentes du sud pour leur développement. Sans compter la concurrence des stations suisses, autrichiennes ou italiennes. A ce titre, pour envisager un développement durable, c'est bien le niveau de contrainte européen qui apparaît, une fois de plus pertinent pour mettre tout le monde sur un pied d'égalité.

Le sujet de l'avenir des stations de ski est pourtant crucial et typiquement une question de développement durable. Le diagnostic de la DTA, pourtant largement partagé, pointe les enjeux sans complaisance (extraits p. 11, p. 15, p. 18) :

« 1.2) Des paysages et des espaces naturels exceptionnels qui sont menacés¹⁵ (...) La ressource en eau est prélevée pour de multiples usages : eau potable, hydroélectricité, irrigation, équipement de production de neige de culture..., qui s'avèrent concurrentiels. D'une part, le développement des stations de ski, par les besoins créés en termes d'épuration et de production de neige de culture, pose des problèmes en quantité et en qualité de la ressource en eau pour la partie aval des bassins. (...) »

En conclusion, pour les espaces naturels, les ressources naturelles et les paysages, les principaux enjeux sont :

- *L'activité agricole et sylvicole est économiquement fragile. La déprise, si elle se généralisait, entraînerait la disparition de certains espaces ouverts, essentiels au maintien de la biodiversité. (...)*
- *Les stations de ski, au contact direct d'espaces naturels à haute valeur environnementale, exercent une pression sensible en matière de pénétration touristique. La recherche d'une compétitivité accrue, l'évolution des pratiques de glisse, les progrès techniques réalisés en matière d'équipements, se traduisent aujourd'hui par des projets d'interconnexion ou d'extension des domaines skiables qui investissent les secteurs d'altitude les plus sensibles du point de vue paysager et les plus fragiles du point de vue écologique. (...)*

Au chapitre des objectifs aucune disposition n'est de nature à stopper le développement de l'or blanc mais une nette priorité est affichée (extrait p. 56) :

« II.5) Pérenniser le potentiel touristique (...). L'objectif final des politiques et des actions à mettre en oeuvre par tous les acteurs est l'existence d'un tourisme performant, durable et maîtrisé, garantissant à la fois la performance de l'économie touristique et la préservation de sa matière première : la qualité des sites et des paysages et l'image perçue de ce patrimoine. (...) Pour mieux maîtriser la demande de transport dans les secteurs largement équipés, il convient de limiter les développements quantitatifs de l'offre touristique, en cohérence avec la préservation des enjeux patrimoniaux et environnementaux qui sont des enjeux économiques puisqu'ils sont le gisement sur lequel se bâtit l'offre. »

Dans un contexte de mutation de l'offre et de la demande, la priorité est donc l'amélioration de la qualité de l'offre touristique et son juste positionnement concurrentiel par opposition au simple accroissement quantitatif de l'offre. Les projets répondront alors aux contraintes suivantes :

- *recherche de compatibilité et complémentarité entre les objectifs des différents acteurs privés et publics, entre les territoires et les collectivités locales d'une vallée, d'un sous-massif ou encore riveraines d'un lac ;*
- *priorité au réaménagement des domaines skiables existants plutôt qu'à l'extension ; (...)*
- *limitation des développements quantitatifs de l'offre d'hébergement et d'équipements ; (...)*

¹⁴ SkiFrance – ANMSM rassemble 117 maires et 101 stations de montagne des Alpes, des Pyrénées, du Jura, de l'Auvergne et des Vosges. Créées en 1946 mais relancée en 2002 avec changement de nom, sa mission est notamment de représenter les stations adhérentes auprès des pouvoirs publics afin de faire valoir et défendre leur spécificité.

¹⁵ C'est nous qui soulignons.

Concernant les orientations du chapitre 3 qui sont les seules à être contraignantes en droit, elles n'interdisent rien mais prônent là-encore le développement des stations dans le sens qualitatif et non plus quantitatif. En gras le texte opposable (extraits p. 85, 86, 87) :

« III.3) Promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement (...) »

Le tourisme alpin, de proximité et de séjour, est d'intérêt public car il contribue aux performances économiques de l'espace alpin et au maintien d'une population permanente. Mais sa pérennité économique repose aujourd'hui sur sa capacité à répondre aux nouvelles attentes de la clientèle et sur une mutation des équipements et des activités délibérément orientée vers un développement durable ; (...). L'offre de « tourisme quatre saisons » et de loisirs de proximité devra être développée. Celle-ci devra concevoir des produits respectueux des milieux et des paysages, et à ce titre, ne pas favoriser mais limiter et organiser le développement des loisirs motorisés dans les espaces naturels.

En outre, les activités touristiques d'hiver sont fortement conditionnées par l'importance de l'enneigement ; or, le changement climatique entraîne une diminution et une inconstance du manteau neigeux. Ce phénomène affecte en premier lieu les stations de moyenne montagne.

Dans cette perspective, les projets et modalités de planification et d'aménagement devront prendre acte de l'évolution du marché touristique alpin, du changement climatique et, au-delà, décliner les principes de ce nouveau paradigme économique, social et environnemental qui privilégie le développement qualitatif plutôt que quantitatif de l'offre touristique lacustre ou montagnarde. (...)

« III.3.1) Inscrire la restructuration et le développement des pôles touristiques dans une perspective de développement durable »

Compte tenu du changement climatique, de la rareté de l'espace disponible, de la richesse des espaces naturels, des écosystèmes ou des paysages, de l'existence de risques naturels, mais aussi de l'évolution de la demande et du quasi achèvement de l'aménagement de sites de ski alpin, la priorité est à la restructuration, la réhabilitation ou le réaménagement des stations et des pôles touristiques plutôt qu'à l'extension de ceux-ci. En effet, l'offre en hébergement touristique à l'échelle du territoire de la DTA est largement dimensionnée et ne connaît pas de phénomène de saturation globale. Il s'agit donc en priorité de mobiliser de façon équilibrée l'ensemble de cette offre plutôt que de continuer à l'augmenter.

Comme on reconstruit, en agglomération, « la ville sur la ville », il faut reconstruire la « station sur la station » (...).

La réalisation de constructions et équipements touristiques (constructions nouvelles, remontées mécaniques, équipements publics, équipements liés au thermalisme et aux activités aquatiques complémentaires, ...) est encadrée par les principes suivants :

1- L'échelle à prendre en considération pour apprécier l'opportunité de tout nouveau projet touristique est celle du « bassin d'offre touristique ». La notion de « bassin d'offre touristique » permet d'appréhender un espace cohérent en matière de produit touristique. Les documents d'urbanisme définiront ces espaces en se fondant sur les critères suivants : (...)

3 - La quantification des besoins éventuels en constructions ou équipements nouveaux se fera après évaluation des potentialités de réhabilitation ou de réutilisation de l'existant à l'échelle de ce bassin.

L'impact des projets sera quant à lui apprécié à l'échelle adaptée à l'enjeu (ressource en eau, transport, milieux...) Les projets devront respecter strictement le principe d'économie de l'espace et celui d'économie d'énergie et de performance énergétique, de la disponibilité de la ressource en eau, de l'usage de sources énergétiques renouvelables, des exigences écologiques et paysagères. Les cumuls des impacts sur l'environnement et les paysages des aménagements seront appréciés d'une manière globale, à l'échelle des plans, des programmes et des projets et accompagnés des mesures de compensation si nécessaire.

Dans les stations de ski, une urbanisation touristique limitée, intervenant prioritairement par réhabilitation, mutation, ou démolition-reconstruction de l'existant et ayant pour objectif d'assurer un équilibre économique et de diversifier l'offre touristique, pourra être réalisée, en priorité dans les secteurs actuellement urbanisés. (...)

III.3.2) Préserver les ressources de l'activité touristique : les espaces naturels, sites et paysages des domaines skiables

Pour limiter les impacts des domaines skiables sur les espaces naturels et les paysages, les restructurations de ces domaines se feront à l'intérieur de l'enveloppe existante du domaine skiable : elles devront contribuer à améliorer la qualité de l'offre et la sécurité, sans incidence notable sur les milieux naturels, les paysages et la ressource en eau. (...)

Les liaisons entre domaines skiables pouvant participer au confortement du produit touristique devront être dûment justifiées, et ne seront acceptables qu'en l'absence d'incidences notables sur le paysage, les ressources en eau (critères qualitatifs et quantitatifs garantissant le bon état des cours d'eau), les milieux naturels, l'activité agropastorale, et les fonctionnalités des écosystèmes. Elles ne pourront être autorisées qu'à la condition qu'elles respectent les identités paysagères et le fonctionnement biologique du sous-massif. Les espaces remarquables et les liaisons écologiques devront être préservées.

Les extensions des enveloppes des domaines skiables devront devenir l'exception et respecter de même l'ensemble des conditions du paragraphe précédent.

Enfin au chapitre 4 « mesures d'accompagnement et recommandations » (p. 101 et s.) on lit : « 2.3 – Renforcer la cohérence de la gestion des stations de ski »

Selon l'OCDE, les changements climatiques menacent le secteur des sports d'hiver en Europe : une hausse de 1°C, de 2°C ou de 4°C à l'avenir pourrait ramener le nombre de domaines skiables jouissant d'un enneigement fiable à 500, 400 ou 200 respectivement sur les 666 domaines skiables alpins. Une élévation de 4 °C signifierait en Haute-Savoie que seules 7 stations sur 37 garderaient un enneigement suffisant, en Isère 7 sur 19 et en Savoie 30 sur 42. (...). Dans ces conditions, il apparaît

clairement que la solution de l'enneigement artificiel ne saurait être une solution supplétive durable sur le plan tant économique qu'environnemental.

Ainsi, le modèle de développement quasi-industriel et le coeur de l'activité de nombre de stations des Alpes du Nord fondé sur la pratique intensive du ski sont menacés. Un nouveau mode de développement, durable, doit être encouragé (...). Les Collectivités concernées ont un intérêt à adopter des stratégies communes autour des problématiques qui les préoccupent : développement d'une offre touristique complémentaire et non concurrente à l'échelle d'un bassin touristique, (...). Ainsi, gérer les ressources énergétiques, l'eau, les problématiques de mobilité à l'intérieur des stations/sites comme pour leur accessibilité, l'offre d'activités « quatre saisons » en s'appuyant sur un patrimoine naturel et culturel protégé et valorisé, suppose que les stations tissent entre elles des liens étroits de coopération pour mieux mutualiser leurs équipements, développer des synergies, améliorer la qualité paysagère et architecturale des sites et éviter ainsi une concurrence stérile et dispendieuse ».

Les dispositions du projet de DTA sont donc bien destinées à encadrer le développement des stations mais dans l'intérêt bien compris du développement durable. Il en va de leur pérennité. Le principe de la DTA est de limiter les extensions inconsidérées des domaines skiables et d'envisager un tourisme moins focalisé sur la neige¹⁶. La peur qu'elle puisse stopper ce développement a été excessive et l'édulcoration du texte sur quelques points minimes n'a pas suffi à changer la perception des élus de montagne¹⁷. D'autant que la DTA ne contient pas de modalités d'application de la loi montagne et donc pas de dispositions directement opposables aux projets de construction. Les critiques ont notamment émergé des stations de moyenne montagne, qui bien que directement concernées par l'impact du réchauffement climatique, sont encore peu engagées sur la voix d'un autre modèle de développement touristique. Il y a eu aussi un phénomène d'anticipation des élus des communes non « protégées » par un SCOT et donc en prise directe avec la future DTA (il y a encore très peu de SCOT englobant les communes ayant un domaine skiable). Par ailleurs, opposée au projet de DTA, l'association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM - Ski France)¹⁸ a, en particulier lancé en 2007 sa propre *Charte nationale en faveur du développement durable dans les stations de montagne*, au contenu plus mesuré que la DTA. Elle se considère déjà engagée sur ces questions sans qu'une autre forme de contrainte ne soit nécessaire¹⁹. Le lobby des élus des stations de montagne n'a fait que prolonger en réalité le lobby économique des « professionnels du ski » plutôt soudé autour des exploitants des stations de montagne (des sociétés de téléphérique en passant par les organisations patronales jusqu'aux moniteurs de ski). En particulier les exploitants sont bien représentés au sein du Syndicat National des Téléphériques de France (SNTF). Les exploitants ont notamment mis en valeur la crainte que la DTA puisse créer une concurrence déloyale entre les stations des Alpes du Sud et celles du Nord (seules concernées par des dispositions juridiques contraignantes) et que cela ne pourra qu'entraîner une baisse de l'activité du BTP et de l'activité générale des stations. En somme c'est le gel des projets économiques qui a été redouté²⁰. La concurrence des stations de ski ne permet pas à ce jour d'envisager de pause dans le développement. La logique économique l'emporte sur toute autre considération.

Quoiqu'il en soit, la force de ce projet de DTA résidait d'abord dans sa capacité à orienter la teneur des documents d'urbanisme qui en découlent. Au-delà de la focalisation sur les stations de ski, il n'en demeure pas moins que la DTA balisait le terrain des SCOT et des PLU pour l'avenir. Juste un exemple : concernant les zones agricoles stratégiques, les PLU

¹⁶ Cela apparaît d'ailleurs nettement dans le tableau de synthèse des contributions apportées par les collectivités. A la remarque de l'ANMSM par écrit le 18 mars 2009 : « *Les stations de montagne doivent être considérées comme des pôles d'excellence : dommage de les limiter à la reconstruction/réhabilitation de l'existant* », la réponse de l'Etat est « *volonté de limiter l'extension des domaines skiables et d'encadrer l'urbanisation touristique* ».

¹⁷ Dans la dernière version des orientations prescriptives du projet de DTA (nov. 2009), en montagne l'urbanisation touristique est « limitée » et non plus « strictement » limitée. Dans une version antérieure, l'adverbe « strictement » était dans le texte.

¹⁸ Par un communiqué de presse l'ANMSM a demandé le retrait du projet de DTA des Alpes du Nord et son conseil d'Administration du 29 juillet 2009 a publié une motion s'opposant au projet de DTA.

¹⁹ Oct. 2007, 32 p. en partenariat avec l'Ademe et Moutain Riders. On lit p. 7 notamment « *Considérants (...) - le principe de libre administration des collectivités locales au terme duquel les stations de montagne définissent au sein de leurs instances délibératives leur mode de développement économique et social et leurs choix d'aménagements, que la présente charte est fondée sur un engagement volontaire des stations de montagne dans le cadre des lois et règlements en vigueur* ».

²⁰ Voir ces positions dans le rapport final de la commission d'enquête publique, 9 juillet 2010, p. 18, p. 39, p. 73, p. 86.

apparaissent très contraints et appelés à protéger les zones « A » voire à déclasser des zones « U », et donc indirectement la question du développement des stations était aussi posé, surtout en l'absence de SCOT.

2 L'AVENIR : UNE DTADD « LIGHT » OU L'ABANDON ?

Malgré sa relance en 2007, l'élaboration de la DTA des Alpes du Nord n'a pu aboutir dans de brefs délais (2.1). Il demeure toutefois quelques motifs d'encouragement pour l'avenir (2.2).

2.1. Une DTA qui n'aboutira pas

Le projet a été doublé par la loi portant engagement national pour l'environnement du n°2010-788 du 12 juillet 2010. Est ainsi substitué à l'ancien régime des DTA le régime propre aux nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). L'article 13 de la loi modifie l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Les DTA approuvées avant la publication de la loi conservent les effets prévus par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure. Les procédures d'élaboration des DTA pour lesquelles l'État a engagé des études préalables et la concertation avec les collectivités territoriales avant la date de publication de la loi sont poursuivies jusqu'à leur terme. Si leur adoption intervient après la publication de la loi, elles sont soumises aux dispositions applicables aux DTADD (contenu comme procédure). Cette rédaction est confuse et surtout très hypocrite car en réalité seule la DTA des Alpes du Nord est visée. Parce qu'elle a franchi l'étape de l'enquête publique (elle n'en est plus au stade des études et de la concertation) et qu'elle n'a pas encore fait l'objet du décret d'approbation, elle est dans une situation intermédiaire. Mais selon les interprétations communément admises, le coup de grâce a été donné. Si elle va à son terme ce sera une DTADD.

Malgré les protestations des partisans d'une DTA opposable qui ont vu dans ces changements juridiques un mépris pour la protection de l'environnement (paradoxe pour une loi justement dédiée à la protection)²¹, les tenants d'une DTA non opposable l'ont emporté²². On mesure ici l'influence des élus des communes de montagne (fédérés au sein de l'ANMSM) qui ont su trouver les relais nécessaires auprès du gouvernement, des conseillers généraux ou des parlementaires savoyards²³.

Une DTADD n'a pas de force juridique contraignante. Insipide, elle est informative ou indicative tel un catalogue de recommandations. Son contenu ne s'impose pas aux documents ou décisions d'urbanisme. Le terme autoritaire de « directive » est impropre. Toutefois, la seule façon de produire quelques effets contraignants est de prolonger la DTADD par l'adoption de projets d'intérêt général (PIG)²⁴. C'est le seul moyen de faire en sorte que certaines dispositions puissent s'imposer aux autorités publiques et notamment être respectées par les PLU ou les SCOT. L'intérêt des PIG est de donner une cohérence à des documents qui n'ont pas forcément de lien juridique entre eux : un document d'aménagement du territoire et un PLU par exemple. Il existe une obligation de prise en

²¹ Parmi les partisans explicites de l'opposabilité juridique : le Conseil régional Rhône-Alpes (avis du 4 déc. 2009), des agglomérations (Grenoble et Chambéry notamment), les organismes consulaires, certaines fédérations agricoles (FDSEA) ou encore des ONG et des organismes de protection de l'environnement (Cipra, Frapna, Mountain Wilderness)...

²² Parmi les opposants à l'opposabilité : le gouvernement lui-même qui, après avoir inscrit les DTADD dans le projet de loi initial n°155, Sénat, janvier 2009, n'a pas remis en cause les amendements parlementaires destinés à empêcher que la DTA AdN soit opposable, le Conseil général de la Savoie, l'ANMSM et individuellement, sur ses recommandations, la plupart des communes adhérentes (Bourg-St-Maurice, Valmorel, Hauteluce, Tignes, Aime, La Clusaz etc.).

²³ Par exemple Bernard Accoyer, député de Haute-Savoie et maire d'Annecy-le-Vieux est aussi en 2010 Président de l'Assemblée nationale (le conseil municipal d'Annecy-le-Vieux a émis un avis favorable le 29 janvier 2010 à la DTA dans le cadre des dispositions non opposables de la DTADD) ; Hervé Gaymard, député, ancien ministre, est président du conseil général de Savoie (l'avis du conseil général du 1^{er} fév. 2010 demande l'abandon de la DTA).

²⁴ *C. urb.* art. L. 113-4 : pendant un délai de douze ans suivant la publication de la DTADD, le préfet peut qualifier de PIG, après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette DDTA.

compte par les PLU avec, en cas d'inertie, le pouvoir donné au préfet de procéder aux modifications du plan lui-même. Mais, si les PIG sont de bons outils pour favoriser la réalisation d'un aménagement ou d'un équipement ponctuel (tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique)²⁵ ils ne sont pas adaptés à une politique à l'échelle d'un territoire tout entier. Ils ne traduisent pas une véritable politique de l'Etat mais plutôt un acte de sauvegarde ponctuel et à court terme des intérêts les plus saillants (curieux retour en arrière car lorsque les DTA avaient été créées en 1995 il s'agissait au contraire de trouver un outil plus global de contrainte que les PIG). Il existe relativement peu de PIG en pratique car l'Etat est associé en amont à la rédaction des documents d'urbanisme ce qui permet la prise en compte de ses projets les plus importants sans recourir au PIG, qui s'il est instauré illustre un risque ou une réalité de conflit entre plusieurs niveaux institutionnels.

Au-delà de la question centrale de l'opposabilité juridique de la DTADD, au moins deux autres problèmes se posent en droit et qui font la DTA des Alpes du Nord ne peut poursuivre son élaboration dans les conditions définies par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme²⁶. D'abord, le code de l'urbanisme énonce désormais les items ciblés et obligatoires devant être traités par une DTADD devenue généraliste. Par exemple les objectifs et orientations de l'État en matière de développement des communications électroniques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont nouveaux²⁷ et n'ont pas été pris en compte par le projet de DTA Alpes du Nord. Ensuite, la procédure de création est légèrement différente et ne comprend plus d'enquête publique²⁸. Ainsi, une DTA élaborée selon l'ancienne formule et non encore approuvée serait obsolète de fait. Elle ne peut aboutir en l'état. C'est en cela l'échec.

En somme l'alternative est la suivante : soit tout reprendre à zéro ou presque en profitant des acquis cognitifs du projet précédent sur la base de la procédure propre aux nouvelles DTADD, soit ne jamais voir le jour et en ne proposant pas la DTA à la signature du décret d'approbation. Dans les deux cas, c'est décevant. Tout ça pour ça...Ni Etat-providence, ni Etat gendarme tandis qu'il est impératif de protéger l'espace ce « patrimoine commun de la Nation » c'est l'Etat muet. Si l'outil DTA est en voie de disparition, en revanche l'on mesure combien aujourd'hui encore, l'un des objectifs qu'il poursuivait, réhabiliter le rôle de l'Etat au sein des affaires d'urbanisme, reste une réelle obligation. Que l'on ne sache, l'Etat a toujours besoin de fonder le sens de son contrôle de la légalité des décisions d'urbanisme sur des cadres clairs et cohérents. Que l'on ne sache, ces cadres résultent encore, sauf à naviguer à vue sans vision d'ensemble, de techniques de planification (stratégiques et prospectifs) destinés à réguler l'urbanisation et envisager enfin une gestion économe effective de l'espace.

2.2. De (modestes) motifs d'encouragement

La mise en chantier de la DTA des Alpes du Nord, comme les DTA des autres territoires, aura permis d'intensifier les rapports institutionnels entre l'ensemble des acteurs du développement. C'est de nature à renforcer la culture de la co-production des politiques publiques. Ce processus peu visible a permis à l'Etat, aux collectivités publiques et aux acteurs socioprofessionnels de partager le diagnostic du territoire et l'urgence qu'il y a à traiter certains problèmes (logement, transports, eau, gestion économe de l'espace). Et ce constat, DTA ou non, est fondamental.

Par ailleurs, on pourrait se demander si l'utilité d'une telle DTA n'avait pas faibli au fil du temps. La DTA ne devaient traiter que des questions que ne peuvent pas traiter les

²⁵ Les PIG sont issus de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (cf. art. L. 121-2, L. 123-14, R. 121-3, R. 121-4 C. urb.).

²⁶ Malgré ce qu'a pu écrire le ministère de l'écologie : cf. Rep. Min. Sénat n°09218 JO Sénat 4 mars 2010 p. 526.

²⁷ C. urb. art. L. 113-1.

²⁸ C. urb. L. 113-2.

collectivités locales faute de coopération (institutionnelle ou de planification) ou pour lesquelles les outils de droit commun sont insuffisants car appliqués à trop petite échelle. La place (et l'utilité) d'une DTA se réduit...lorsque les SCOT et les PLU se développent. Or, c'est le cas sur le périmètre occidental de la DTA des Alpes du Nord désormais bien doté de SCOT. Longtemps en retrait, l'intercommunalité y a aussi connu une progression en quelques années notamment dans les agglomérations. Mais cet argument n'est pas valable pour l'ensemble des Alpes du Nord car subsistent des « poches » de résistance à l'intercommunalité intégrée et à la planification solidaire dans les secteurs riches de stations de ski (dans les espaces les plus orientaux du massif) où fort peu de domaines skiables sont couverts par un SCOT. La DTA, à titre subsidiaire, s'y justifiait.

Cependant, l'absence de DTA ne signifie pas absence de droit. Outre les lois montagne et littoral qui s'y appliquent, la planification stratégique à l'échelle du massif alpin existe et a pu, elle, aller à son terme. Il y a même pléthore bien que l'on puisse toutefois déplorer le peu de contrainte juridique directe. Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif des Alpes établi en 2006 au terme d'une démarche concertée du comité de massif²⁹ ou les dispositions de la Convention alpine³⁰ sont des spécificités de ce territoire pour border l'urbanisation³¹.

Enfin, la récente démarche inter-scot³² qui est en cours de développement sur le périmètre atteste du fait que la coopération, même lente, est un processus irréversible. Il se prolonge au-delà de la DTA. Les nouvelles échelles de réflexion inter-scot sont le fruit de nombreuses années d'apprentissage des processus complexes de production des politiques urbaines que le projet de DTA a permis de stimuler³³. Restons en à cette petite consolation, espoir d'une meilleure gouvernance de l'urbanisme même si le fait de faire travailler ensemble les acteurs ne garanti pas que les PLU vont être adaptés et l'urbanisation maîtrisée, du moins tant que les communes conserveront la haute main sur les affaires d'urbanisme. Le mérite de cette gouvernance est *a minima* de rendre visible des projets qui étaient mis en oeuvre chacun dans leur coin auparavant. Considérons que ce n'est qu'un début.

BIBLIOGRAPHIE

• Articles

BERSANI C., Le rôle majeur des directives territoriales d'aménagement, *R.F.D.*, 1995, n°2, pp. 130-133.

BERSANI C., Les D.T.A. où le retour de l'Etat gendarme, *Etudes foncières*, n°83, 1999, pp. 14-19.

BILLET P., Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive « montagne » à la loi sur le développement des territoires ruraux, *JCP Environnement*, n°5 – 2005, pp. 14-18.

COULAUD N., Directives territoriales d'aménagement : retour de l'Etat ou aboutissement de la décentralisation ?, *Mon. T.P.B.*, 9 juin 1995, n° 4776, pp. 36-37.

DANNA P.P., Légalité d'une directive territoriale d'aménagement : le degré de liberté des autorités administrative, *AJDA*, 2006. pp. 434-436.

DRIARD J.-H., DTA, un cheminement difficile, *Mon. T.P.B.*, n°4929 - 15 mai 1998, pp. 48-49.

²⁹ Etabli en juin 2006 par le comité de massif des Alpes et approuvé par les deux régions le 10 novembre 2006.

³⁰ Au titre de la protection de la nature la DTA des Alpes du Nord reprend a son compte les « zones de tranquillité » de la Convention alpine, que les PLU doivent délimiter. Sur la normativité de cette convention entrée en vigueur en 1995 voyez P. Yolka dir., *La Convention Alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA, 2008, 148 p.

³¹ Sans compter le *schéma régional d'aménagement et de développement durable de Rhône-Alpes* (2003). La région Rhône-Alpes a également depuis décembre 2006, sa propre *stratégie régionale de la montagne*.

³² Les inter-scot sont des démarches remontant au début des années 2000 seulement. Une petite vingtaine de démarches inter-scot sont en cours en France en 2010 coordonnant une centaine de SCOT. Voyez *Les démarches inter-Scot en France. État des lieux en 2009 et perspectives*, IAU, Paris, fév. 2010, 117 p.

³³ D'ailleurs ce n'est pas anodin si 4 inter-scot s'appuient sur une DTA : inter-scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (la DTA en vigueur depuis 2007), inter-scot des Alpes-maritimes (DTA depuis 2003), Inter Scot Lorraine (DTA 2005), Inter-scot Nantes-St Nazaire (DTA 2006).

JOYE J.-F., Les plans/programmes français d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la Convention alpine, « *La Convention Alpine, un nouveau droit pour la montagne ?* », CIPRA, 2008, pp. 92-105.

MAYET P., *La genèse et l'histoire du concept de directive territoriale d'aménagement.*, In : NEMERY, J.C. (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris : Economica 1994, 273 p.

MISCOPEIN P., Loi : Pasqua : les directives territoriales d'aménagement, *Etudes Foncières*, 1995, n°66, pp. 9-12.

TRAORE, S. (1996), *Le rendez vous manqué des directives territoriales d'aménagement*, *Petites affiches*, 26 janvier 1996, pp. 7-9.

Bilan des directives territoriales d'aménagement, *Espaces. Lettre d'information de la DGUHC*, 1998, n° 2, p. 9.

Les directives territoriales d'aménagement. Actes du colloque de Nice Sophia Antipolis, IDEFI-CREDECO, *Droit et ville*, n°50, 2000, 291 p.

- **Rapports**

BION Jean-Yves et alii, *Vers un nouveau positionnement de l'État local ? L'exemple des DTA.* Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs. Cahier n°2, rapport du Certu, juin 2001.

CHASSANDE, P. ; PIECHAUD, J-P., *Prise en compte du développement durable dans les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.)* - Paris : MELT ; CGPC, 1998 .- 33 p.

Directives territoriales d'aménagement. Premier bilan sur six sites expérimentaux, Ministère de l'Equipement. DGUHC ; Ministère de l'Environnement. Direction de la Nature et des Paysages. Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR), Paris : MELT ; Ministère de l'Environnement ; Datar, 1998, pag. mult.

Ministère de l'Equipement, du logement, des transports et du tourisme, *Note de réflexion sur la relance de la planification territoriale et la proposition de "directives"*, Paris : METT-DAU. 1993, 22 p.

Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme (1995), *Directives territoriales d'aménagement. Dossier interministériel*, Paris La défense : MELTT. 71 p.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, *Atelier DTA : maîtrise de l'étalement urbain, (10 déc. 1998)*, Paris : MELT-DGUHC : 1998, 37 p.

Ministère de l'Equipement, des Transports et du logement (FOREST, BERTHET, BASSET), *Directives territoriales d'aménagement. Séminaire du 1er juill. 1998*, Paris La Défense : DGUHC, DNP, DATAR. 1998, 92 p.

Les démarches inter-Scot en France. État des lieux en 2009 et perspectives, IAU, Paris, fév. 2010, 117 p.

Conseil d'Etat, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, EDCE, 1992, la Doc. fr., 203 p.

DTA des Alpes du Nord, consultation des personnes publiques associées, préfecture de région R.A., nov. 2009, 103 p. : <http://www.dta-alpesdunord.fr/> (liste des avis également)

DTA des Alpes du Nord, Rapport des études préalables, Lyon, préf. de région R.A., Janv. 1999, 113 p. + 18 p.

Le Livre Blanc de la DTA des Alpes du Nord, préfecture de région R.A., déc. 2005, 37 p. : http://www.rhone-alpes.equipement.gouv.fr/article.php3?id_article=90

Toutes les DTA sont accessibles par Internet depuis le site des préfectures de région.