



Atelier 2

Quelle place de la montagne dans les SCoT?

N° 5

Quelle place des SCoT en montagne?

Des périmètres et une gouvernance à inventer

Le sujet de la gouvernance et des périmètres de SCoT est à l'agenda politique, avec des exigences réglementaires renforcées: la loi ALUR renforce l'outil SCOT et sa dimension intégratrice, et parallèlement les territoires montagnards sont appelés à être couverts par un document de planification intercommunale dans un futur proche. Ces exigences et tendances peuvent se traduire par des configurations territoriales très diverses, entre périmètres de SCoT larges mixtes avec une partie montagne, périmètres de SCoT entièrement montagne, PNR couvert par plusieurs SCoT, ou encore PLUi valant SCoT.

Dans ce contexte, à partir de configurations territoriales toujours spécifiques, les défis du développement et de l'aménagement touristiques sont à relever avec une gouvernance à inventer.

Questions posées dans l'atelier thématique

- Sur la base de quels intérêts communs, la montagne peut-elle/doit-elle s'allier avec un territoire « non montagnard » pour mettre en œuvre son projet et sa dimension touristique? Dès lors, comment un territoire de montagne peut-il affirmer son projet au sein d'un SCoT où la montagne n'est pas prépondérante?
- Un territoire montagnard doit-il plutôt faire valoir ses caractéristiques propres sur un périmètre de projet ad hoc?
- Quels sont les périmètres et les outils de planification intercommunale à privilégier pour les territoires actuellement hors SCoT? En quoi les choix faits contribuent-ils au développement et à l'aménagement touristiques?

Trois témoignages relevant de configurations différentes ont permis d'introduire un travail en atelier à partir de la question: Comment tirer parti de chaque configuration territoriale pour développer la stratégie touristique du territoire et l'articuler avec le projet de territoire?



Ce qu'a apporté l'atelier

L'atelier a permis de mettre en évidence les avantages et inconvénients de périmètres de SCoT différents.

Avantages et inconvénients des différentes configurations territoriales

Avantages et éléments facilitants à mobiliser pour développer la stratégie touristique et l'articuler avec le projet de territoire

Périmètres de SCoT larges mixtes, avec une partie montagne

Exemples :
Grand Clermont, Aire gapençaise, Région Urbaine grenobloise, Ouest Alpes Maritimes



Construire une cohérence d'échelle et de projet

- Avoir un outil à l'échelle du territoire de fonctionnement = indépendance
- Articuler haut et bas en faisant valoir l'échelle du bassin de vie
- Quelques années après le lancement du SCoT, les élus de montagne ont voté le même SCoT que les élus urbains : cohérence de projet

Bénéficier d'une richesse des débats et des économies d'échelle d'une gouvernance large

- Rassembler les regards et les compétences au sein d'une même structure porteuse
- Richesse des débats (prise en compte d'autres dynamiques)
- Économies d'échelle
- Gouvernance plus large = lieux de débat appropriés pour traiter certaines questions (économie, déplacements...)

Inciter la montagne à affirmer son identité et à faire du projet

Traiter de tourisme à une échelle plus pertinente

- Traiter le marché touristique d'une journée loisir/excursion : les urbains sont une clientèle touristique pour la montagne
- Développer une offre de transport jusqu'au dernier maillon : traiter de l'accès aux pôles touristiques
- Taille augmentée du territoire = complémentarité des produits touristiques et diversité de l'offre touristique du territoire : quantitativement (plus de sites touristiques) et qualitativement (offre diversifiée)

Traiter des équipements, services et infrastructures à une échelle de solidarités

- Travailler sur les liens entre territoires en matière de services et équipements
- Pour la montagne, bénéficier des infrastructures urbaines

Besoin de débats, pour cela il faut créer les conditions

Périmètres de SCoT entièrement montagne Thur Doller, Pays Bellegardien, Déodatie, Haut Jura

- Même territoire, mêmes attentes, même culture, même stratégie
- Question sur le lien charte PNR (ou autre document-cadre)/SCoT : avantage a priori mais articulations et démarches intégrées à trouver

PNR tenant lieu de SCoT PNR Vercors

- Le PNR est une structure pré-existante de développement et de projet de territoire, bénéficiant d'une antériorité de gouvernance et de réflexions
- PNR : bonne échelle de SCoT
- Rassembler les regards et les compétences au sein d'une même structure porteuse

PNR couvert par plusieurs SCoT PNR Chartreuse

- PNR : permet l'articulation inter-SCoT
- Porter une démarche inter-SCoT avec chapitre commun territorialisé à reprendre dans chaque SCoT en complémentarité avec le PNR
- Permet de structurer la destination touristique et la desserte
- Lien ville/montagne est permanent
- Permet de positionner le PNR au centre du dispositif

PLUi valant SCoT

- Simplification des couches de planification
- Levier fiscal de mise en œuvre



pour articuler projet de territoire et stratégie touristique

Inconvénients, difficultés, écueils à éviter/dépasser pour développer la stratégie touristique et l'articuler avec le projet de territoire

Les difficultés inhérentes aux différences des territoires: du multiple au commun

- Multiplicité des acteurs et des scènes de débats
- Difficulté d'appropriation collective d'enjeux différents en matière de tourisme et d'aménagement
- Accompagnement par une ingénierie moins adaptée
- Difficulté à construire une culture commune
- Risque de lissage/uniformisation de la grande échelle

Peur de perte de pouvoir pour un projet moins adapté

- Manque de considération de la partie tourisme montagne
- Pour la montagne: peur d'un manque de prise en compte de la spécificité montagne dans le SCoT, peur de se faire imposer ses choix par le SCoT
- Pour le SCoT: risque de diluer l'aspect cohérence du SCoT en se focalisant sur un point particulier
- Risque de tirer vers le bas pour un grand SCoT, recherche du plus petit dénominateur commun

Une échelle qui contredit certaines pertinences touristiques

- Taille du SCoT différente de la taille du territoire touristique (exemples: itinérance, logique de massif)
- Difficulté à déterminer une stratégie touristique commune sur des territoires différents

Risque d'une vision trop différente des équipements

- Parachutage de grands équipements (pensés par des urbains) en montagne sans être forcément adéquats (vision différente des équipements)



ans du dialogue entre territoires urbain et montagnard

- Manque de remise en question, risque de ne pas innover, de ne pas se renouveler
- Risque d'un trop petit périmètre pour aborder les sujets plus larges: développement économique, déplacements, équipements et services à la population...

- Charte de PNR = développement, alors que SCoT = planification et aménagement: ce sont des approches et des objectifs différents qu'il faut faire converger
- Charte: aspect procédural et durée de vie codifiés, à la différence de l'outil SCOT plus malléable
- Qu'advient-il du SCoT en cas de perte du label PNR?
- Enfermement dans une échelle pas toujours adaptée au(x) bassin(s) de vie

- Problèmes de gouvernance
- Maintenir l'unité de la charte PNR et le rôle du Parc comme garant de la cohérence des politiques publiques sur son périmètre
- Démultiplie le nombre d'acteurs, de réunions
- Dilue le sentiment d'appartenance

- Risque d'une échelle trop petite suivant la taille de l'EPCI
- Deux objectifs de planification et un risque de complexifier l'acculturation à ces démarches



3 territoires témoignent

Laurent Pinon, chargé de mission du SCoT Ouest Alpes-Maritimes

Un SCoT mixte qui fait l'articulation

- Entre la partie montagnarde (le Haut Pays) et la partie côtière qui concentre la majorité de la population et la dynamique résidentielle.
- Pour mettre en avant les complémentarités touristiques, avec un enjeu de diffusion à partir du littoral: Montagne (grands espaces de plein air)/ Moyen Pays (tourisme, parfum et culture à Grasse, Pays d'art et d'histoire).

Un SCoT qui représente une opportunité

- Il est l'occasion d'une prise de conscience collective, en particulier pour le Haut Pays qui a pu ainsi élaborer un projet de territoire.
- Le SCoT amène une nouvelle échelle, transversale, entre littoral et montagne, mettant en exergue les complémentarités.
- Il permet de nouvelles solidarités en matière de déplacements, d'économie et de tourisme.

Altitude max: 1628 m

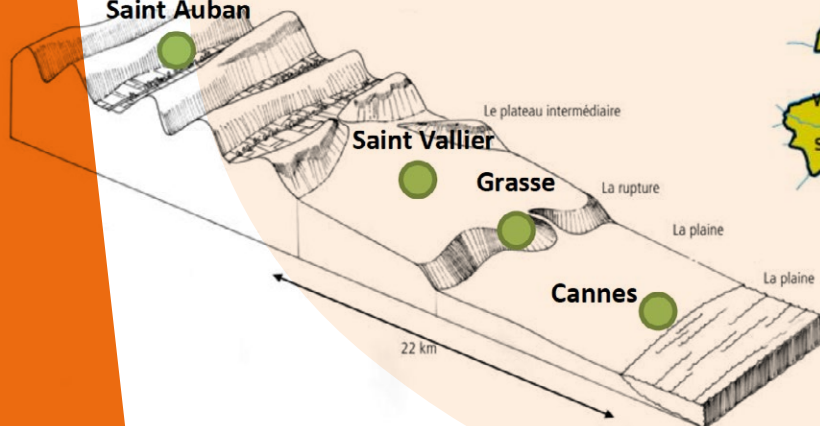
Saint Auban

Saint Vallier

Grasse

Cannes

22 km



Philippe Auger, directeur du SCoT de la RUG

Les avantages d'un grand SCoT mixte

- « Ce n'est pas nous qui sommes un grand SCoT, c'est la vie des habitants qui est à cette échelle. »
- 10 ans après le démarrage du SCoT, les élus de montagne ont voté le même SCoT que les élus de la ville centre: une culture commune s'est construite, rassemblant ces territoires dans un SCoT qui doit prendre en compte ce qui distingue chaque territoire et ce qui les réunit.
- Ce grand périmètre a permis de traiter de la consommation foncière liée à la périurbanisation, également dans les communes de montagne qui ont une dimension périurbaine au même titre que d'autres communes dans la vallée. Ainsi, il y a eu un « deal » entre consommation d'espace et préservation des espaces pour le tourisme: la problématique de l'étalement périurbain rejoint celle de la préservation du paysage et du cadre de vie propices au tourisme.

Les pistes de travail à creuser sur le tourisme dans un grand SCoT mixte

- La difficulté à faire émerger un modèle innovant du tourisme, attentif aux évolutions de la clientèle (y compris métropolitaine et pas seulement de séjour) et aux exigences de développement durable: « nous commençons à réfléchir à ce que pourrait être un tourisme métropolitain, basé sur le pas de temps d'une journée, qui pourrait structurer une offre, des équipements associés... »
- Le positionnement des PNR est difficile, avec une partie des massifs actuellement dans le grand SCoT et des cœurs hors du grand SCoT. Que peut-on envisager pour ces territoires des cœurs de parcs qui sont soumis aux mêmes phénomènes que leurs franges périurbaines? Un chapitre de la charte du PNR SCoTisé? Un chapitre du SCoT PNRisé?
- L'organisation des acteurs reste disparate, par exemple la Région n'est pas membre des établissements publics de SCoT, alors qu'elle est un membre actif des PNR; cela appelle davantage d'articulation.

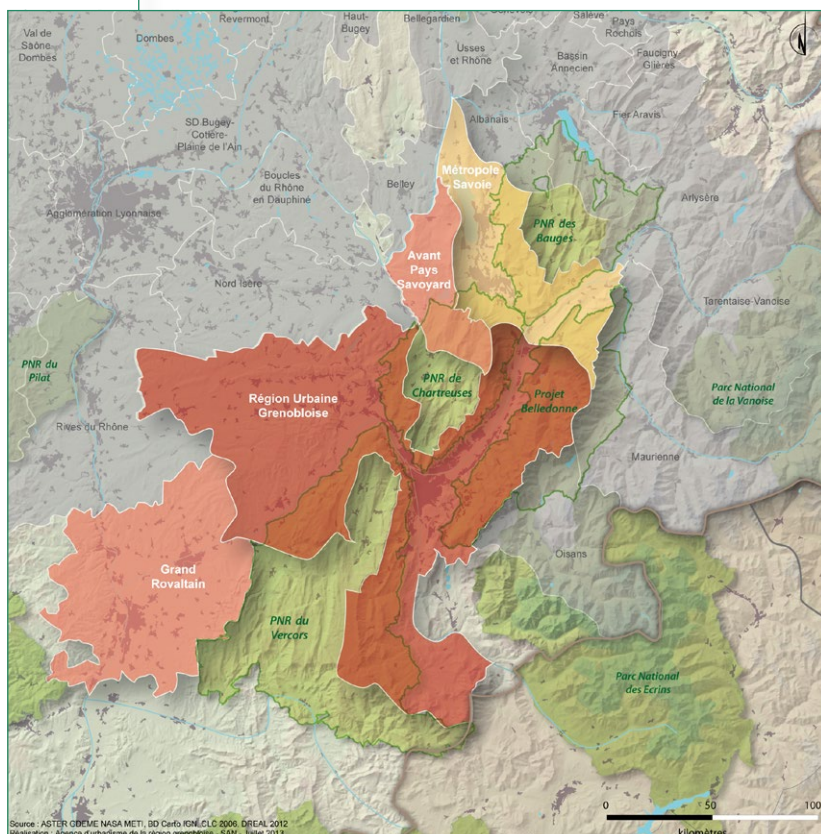
Gérard Hanus, directeur du PNR de Chartreuse

Les questions qui se posent

- À l'échelle des Alpes du Nord, le territoire se caractérise par de la montagne anthropisée, ou de la ville à la montagne.
- Le territoire du PNR de Chartreuse s'interroge sur les solutions en termes d'outil d'urbanisme et de planification pour la partie du territoire qui n'a pas signé de SCoT (le « cœur de massif »). Plusieurs options « naturelles » se présentent: intégrer le SCoT de l'Avant - Pays savoyard? Intégrer le SCoT de l'agglomération de Chambéry (Métropole Savoie)? Intégrer le SCoT de la région urbaine grenobloise? Celui de Voiron?
- Pourquoi intégrer tel SCoT plutôt qu'un autre? Comment retrouver notre projet dans cette nouvelle gouvernance? Comment retrouver de la cohérence entre le projet (la charte) et le futur outil de planification?

- Le cœur du Parc doit avoir son propre outil de planification. Sachant que la loi ALUR interdit la voie d'une charte valant SCoT dans ce cas, car un seul EPCI est concerné, la seule possibilité restante est celle d'un PLUi valant SCoT, adossé à la charte du Parc.
- Sur les zones de recouvrement entre PNR et SCoT, il faut trouver de vraies traductions de la charte de PNR dans le SCoT, et questionner le SCoT sur son niveau de complexité. « Selon nous, dans les SCoT, il faut revenir à l'essentiel. »
- Comment le Parc peut-il exercer une certaine cohérence sur l'ensemble des SCoT qui le concernent?
- Donc, notre réflexion consiste à privilégier les conditions de la mise en œuvre du PNR: intégrer, traduire les interactions, travailler en commun entre PNR et SCoT. Cela demande une impulsion politique, un appui de l'État, et le droit d'expérimenter: la loi ALUR ouvre des possibilités, mais les bride par des délais; il faut de la souplesse pour pouvoir expérimenter. Nous travaillons par exemple sur un appel à projet Paysage périurbain et urbanisme: sur le territoire de recouvrement entre PNR et SCoT, il s'agit d'avoir une même écriture, de mêmes cartes, de mêmes prescriptions; en matière de gouvernance, les 3 présidents (respectivement du PNR et des deux SCoT) s'apprécient, ce qui permet un travail commun. Puis, le PNR organise des ateliers d'urbanisme rural pour mettre en œuvre ces éléments avec la participation du public.

État d'avancement des SCoT: maillon Valentinois - Grenoblois - Chambérien Démarche InterScot-PNR



Y AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

Etat d'avancement des SCoT	Chartes
Approuvé	Parcs Nationaux Régionaux
En élaboration	Parcs Nationaux
En modification	

Ce qu'a apporté l'atelier



Il a souligné l'intérêt du travail commun entre territoires différents. Ceci pour traiter 3 sujets principaux :

- le tourisme de proximité, avec les bassins de clientèle locale : organisation des déplacements, intégration de cette clientèle spécifique à la stratégie touristique du territoire, recherche d'optimisation des retombées économiques ;
- l'arbitrage de la concurrence accrue de l'usage du sol et du bâti entre tourisme et développement résidentiel : réserver au tourisme les espaces les plus propices au développement touristique, traiter de l'étalement urbain sur les espaces de montagne périurbains ;
- la préservation de l'attractivité touristique des paysages.

Ce travail commun nécessite bienveillance et considération entre territoires aux attentes et identités différentes, afin que la construction commune entende les intérêts de chacun d'entre eux.

Il y a plusieurs modalités possibles pour ce travail commun entre territoires de montagne et territoires non montagnards. Les participants, par le choix d'options différentes, ont souligné l'intérêt à expérimenter ces différentes modalités et à en partager les résultats avec les services de l'État, afin de pouvoir en évaluer les bénéfices pour le tourisme de façon concrète et pragmatique.

En phase de constitution de périmètre ou d'évolution des périmètres, ou bien au sein d'un périmètre existant, chacun pourra se saisir des avantages et inconvénients mis en lumière pour tirer parti de sa propre configuration ou la faire évoluer.



Chef de projet : Claire Faessel-Virole/Cerema
Rédaction : Florence Bordère/Cerema et Frédéric Pontoire/AURG
Conception PAO : Franca Berland/U6/Cerema
Crédits photos : Cerema
Cartographie : AURG ; SCoT Ouest Alpes-Maritimes
Édition : février 2015

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

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