



« Actes » de la journée technique du 12 juin 2014

# SCoT de montagne, spécificités et stratégie touristique

Une journée technique « SCoT de montagne, spécificités et stratégie touristique » a été organisée par le Cerema et la Fédération nationale des SCoT, en partenariat avec ATOUT France et avec la collaboration de l'AURG, le 12 juin 2014 à Grenoble (Cité des territoires, IGA + IUG / Université Grenoble Alpes).

Elle a permis de réunir plus d'une centaine d'acteurs des territoires de montagne: SCoT (chefs de projet et élus référents), service de l'État (Dreal, DDT, Commissariats de massif...), acteurs du tourisme (opérateurs et gestionnaires, office du tourisme, CRT et CDT...), PNR et PN...

Les personnes ayant participé à la journée ont collaboré à une production au travers d'ateliers, table ronde, échanges. Celle-ci est restituée sous la forme des 6 fiches suivantes, consultables individuellement:

- 1 - Territoires touristiques et SCoT, un dialogue essentiel.
- 2 - Stratégie touristique et SCoT, quels intérêts communs ?
- 3 - La création des UTN en zone de montagne: ce que dit la réglementation.
- 4 - SCoT et UTN, formalité administrative ou enjeu de cohérence territoriale ?
- 5 - Quelle place de la montagne dans les SCoT? Quelle place des SCoT en montagne ?
- 6 - Le SCoT peut-il réchauffer les lits froids ?

## Pourquoi un thème sur SCoT de montagne et tourisme ?

On entend ici par territoires de montagne, l'ensemble des zones de montagne en lien avec les zones qui leur sont contiguës. Alors que la couverture de ces territoires par des SCoT progresse au fil des années, le tourisme fait partie des activités économiques très présentes en montagne, et le PADD doit faire apparaître les objectifs des politiques publiques en matière de développement touristique.

Aussi, la journée technique proposait de dépasser les UTN (Unités Touristiques Nouvelles), objets isolés très techniques, pour suggérer une meilleure prise en compte du tourisme dans les SCoT, en s'intéressant à la destination touristique, et à l'articulation entre SCoT et stratégie touristique. Les questions traitées portaient sur les synergies entre SCoT et tourisme, afin d'identifier les composantes du tourisme auxquelles penser dans l'élaboration du SCoT, et inversement, les apports du SCoT et de sa démarche d'élaboration en faveur du tourisme.

Le sujet traité dans la journée a conduit plus largement à s'interroger sur les relations entre les périmètres existants et les échelles de gouvernance, sur la place du tourisme dans les territoires, et plus fondamentalement, sur le modèle de développement territorial souhaité pour et par les territoires de montagne.

Les fiches retracent les apports de cette journée et ses débats. Elles n'ont pas la vocation à épuiser le sujet, celui-ci appelant des suites et approfondissements ultérieurs.

Contact: [pole-montagne@cerema.fr](mailto:pole-montagne@cerema.fr)

# Les 6 fiches en résumé

1

## Territoires touristiques et SCoT, un dialogue essentiel

La construction d'une stratégie touristique dans un SCoT nécessite d'identifier les périmètres des trois territoires touristiques « gigognes », qui ont vocation à s'articuler entre eux : le « Territoire d'Accueil », le « Territoire de Projet » et le « Territoire de Destination ». La stratégie touristique du SCoT doit être co-construite avec les élus, partenaires et professionnels locaux, en s'appuyant sur une méthode, des outils et des ressources.

2

## Stratégie touristique et SCoT, quels intérêts communs ?

Les sujets de synergie entre stratégie touristique et SCoT couvrent plusieurs champs relevant de la gouvernance et de la méthode, de la structuration du territoire, de la mobilité et des opérations de développement touristique, des principes de préservation et d'équilibre. Les idées pour mobiliser les acteurs touristiques sont multiples.

3

## La création des UTN en zone de montagne : ce que dit la réglementation

Le code de l'urbanisme distingue deux cas de figures : lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCoT, la création des UTN est soumise à autorisation du préfet ; lorsque le territoire est couvert par un SCoT, c'est le SCoT qui doit prévoir la création de toutes les UTN sur son périmètre.

4

## SCoT et UTN, formalité administrative ou enjeu de cohérence territoriale ?

Si le SCoT décide de prévoir la création d'UTN sur son territoire, c'est parce que celles-ci constituent un moyen de mise en œuvre du projet (touristique) de territoire retenu par les élus. Avant de définir dans le DOO les caractéristiques de ces UTN, on recherchera donc d'abord à mettre en cohérence, avec l'aide de l'évaluation environnementale, les projets UTN avec les orientations du PADD.

5

## Quelle place de la montagne dans les SCoT ? Quelle place des SCoT en montagne ?

SCoT urbain-montagne, SCoT de montagne, PNR tenant lieu de SCoT, PNR couvert par plusieurs SCoT, PLUi valant SCoT... il n'y a pas de bonne ou mauvaise solution pour développer une stratégie touristique et l'articuler avec le projet de territoire. L'essentiel est que les conditions soient réunies pour que des espaces aux identités différentes puissent partager leurs attentes et travailler ensemble. Le passage par l'expérimentation peut aider à la création de ces conditions.

6

## Le SCoT peut-il réchauffer les lits froids ?

L'hébergement touristique, générateur de séjours, est au cœur de la question du tourisme. L'élaboration du SCoT donne l'occasion de mener une démarche multi-partenariale, reposant sur une étape préalable de connaissance du parc d'hébergement. Celle-ci permet d'aboutir à la définition d'objectifs partagés, traduits par des orientations dans le SCoT en matière de lits nouveaux, et par des actions complémentaires ne relevant pas du SCoT.

## Le lien avec les politiques de massif

Anne Laybourne, Commissaire du massif des Vosges, CGET

La loi montagne de 1985 a mis en place une gouvernance particulière avec notamment le Conseil National de la Montagne et, dans les territoires de montagne, les comités de massif chargés d'élaborer les schémas interrégionaux de massif qui fixent les grandes orientations stratégiques du massif.

Il faut souligner tout d'abord la convergence entre les objectifs assignés aux SCoT et les objectifs de la loi montagne. Déjà en 1985, la loi montagne cherchait à concilier développement et préservation des espaces, et tentait de donner aux territoires les moyens d'acquiescer et de maîtriser leur développement. C'est aussi l'essence des SCoT, que de pouvoir concilier le développement avec la préservation des espaces, mais aussi de pouvoir le maîtriser.

Par ailleurs, la procédure réglementaire d'autorisation des UTN ne saurait résumer l'ensemble des actions menées dans le domaine du tourisme par les acteurs des massifs. Ainsi, le travail des commissions UTN pourrait s'inscrire plus largement dans celui des comités de massif. Dans le massif des Vosges, il a été évoqué la présentation des projets de SCoT en comité de massif, afin de susciter un échange entre les orientations du schéma de massif et le contenu des SCoT. Cette pratique a d'ailleurs déjà été utilisée pour les chartes de PNR, avec un effet positif.

On peut identifier quatre axes communs entre les politiques des différents massifs, sur lesquels des collaborations pourraient être développées avec les SCoT :

- l'attractivité des territoires et l'offre de services (mobilité touristique et économie présentielle à travers les résidences secondaires) ;
- la préservation des espaces naturels et le paysage ; ce dernier étant intégrateur de multiples problématiques, il peut être utilisé comme moyen de concertation des acteurs et d'appropriation des enjeux du SCoT ;
- le développement des filières et entreprises basées sur les ressources naturelles des massifs (paysage, agriculture, bois), en veillant à la localisation au plus près des entreprises de transformation ;
- les relations des territoires de montagne avec les espaces environnants plus vastes qu'ils soient urbains, métropolitains ou transfrontaliers, dans un objectif de complémentarité.

En conclusion, il y a matière à enrichissement réciproque entre les schémas interrégionaux de massif qui contiennent des orientations dans le domaine du tourisme, et les démarches d'élaboration de SCoT. Mais cet espace de dialogue et d'échanges reste à inventer. Le droit à l'expérimentation créé par la loi montagne pourrait être utilisé à cette fin.

# Vers une territorialisation accrue du tourisme de montagne ?

Le point de vue du grand témoin de la journée:

Romain Lajarge, directeur du département PACTE-Territoires, Université Grenoble Alpes



Cette journée d'étude affichait une question centrale apparemment simple: « Est-il pertinent d'articuler outil SCoT et tourisme? »; mais elle cachait d'autres interrogations sur les enjeux de développement à l'aune de ce *big bang territorial* qui se dessine actuellement. On se rassurera en indiquant derechef que la réponse à la principale préoccupation est un triple oui:

- Oui, un surcroît de stratégie touristique ne peut se satisfaire du seul horizon de la présence accrue de grands investisseurs et de l'autonomie des logiques de marché pour promouvoir les produits touristiques; la planification territoriale est essentielle pour une meilleure prise en compte de la dimension protéiforme de l'activité touristique.
- Oui, il semble évident, en écoutant les nombreuses prises de parole lors de cette journée, que la mise en réseau envisagée des expériences et des acteurs des SCoT de montagne sera bénéfique à tous.
- Oui, en pleine réforme territoriale, il est temps d'inventer de nouvelles formes de planification et de l'ingénierie astucieuse, pour éviter de sombrer dans un mécano institutionnel qui ne saura pas avant longtemps comment les compétences d'action publique vont *vraiment* se répartir; en particulier pour ce qui relève de l'action touristique dans et par les territoires.

Ce qu'a été le tourisme en général et le tourisme de montagne en particulier jusqu'à maintenant a changé de nature et une telle rencontre participe à le reconnaître:

- Ceux qui étaient partis à la recherche du client perdu ont eu tendance à privilégier le *territorial branding* (marques de territoires) jusqu'à cette géopolitique locale de la conquête par des marques « mastodontes » qui peinent, parfois, à exister sur le marché concurrentiel touristique. Il s'agit plutôt pour les territoires de se doter d'une stratégie touristique et avec le SCoT, d'une scène de dialogue permettant l'expression de chaque acteur et chaque partie de territoire.



- Les UTN ont pendant longtemps suffi à lier la planification (en tant qu'exercice de prévision) et le secteur touristique montagnard (en tant que porteur d'une ambition développementaliste). Mais cette apparente robustesse a vécu et il devient nécessaire de penser de nouveaux outils post-UTN: l'offre touristique ne peut plus se résumer à quelques offres exogènes posées sur le territoire, mais elle s'apparente de plus en plus à une construction qui doit composer avec le territoire.
- Le choc des échelles est patent; pendant que le SCoT se doit de penser le grand territoire et la longue période, les acteurs touristiques pensent habituellement sites et saisonnalités. Or, la multiscalarité (spatiale et temporelle) du monde d'aujourd'hui éclate avec évidence dans le fait touristique: le temps de la récréation se morcelle et se dilate; l'espace de la récréation est partout et se diversifie toujours et nous sommes tous devenus des récréatifs.
- Enfin, s'il fallait retenir un seul enjeu, un modèle de développement territorial reste encore largement à inventer et à éprouver pour et par le tourisme: la France se différencie autant par la qualité de ses espaces que par l'inexploitation de ces qualités. Les faits touristiques fonctionnent alors comme indicateurs de reconnaissance de ces qualités territoriales encore largement sous-estimées.

Or cette qualité territoriale que le tourisme exprime est aussi celle qui rend habitable et produit de l'habitabilité. Puisque l'outil SCoT vise, au fond, à améliorer les conditions de vie de l'habitant, alors ce dont il est question avec les SCoT de montagne est aussi de permettre de ré-habiter autrement nos montagnes par et avec le tourisme.



# La Fédération nationale des SCoT crée un club « SCoT et montagne »

La journée technique « SCoT de montagne, spécificités et stratégie touristique » a permis de mieux appréhender les problématiques des SCoT en montagne et d'esquisser des pistes de travail, sans clore le sujet. Cet événement ponctuel a aussi permis de mesurer les attentes des chefs de projets SCoT et services de l'État concernés.

Actuellement, plus de 100 SCoT sont en zone de montagne (en partie ou totalement) sur les 400 SCoT français. Ainsi, c'est plus d'un SCoT sur 4 qui est concerné par la loi Montagne et ses principes. Parmi les SCoT concernés, un tiers seulement est approuvé, les deux autres tiers étant en élaboration ou évolution. Le SCoT joue un rôle d'intégrateur de la loi Montagne, ce qui renvoie à des questions de mise en œuvre.

À l'issue de ce colloque, la Fédération nationale des SCoT a donc décidé de créer un club « SCoT et montagne », destiné à partager les expériences et bonnes pratiques, et poursuivre le travail sur la mise au point d'éléments de méthode, à court terme sur les thèmes suivants :

- **Dans le champ du tourisme** : comment le SCoT doit-il intégrer les UTN en itération avec l'évaluation environnementale ? Plus globalement, quel est le rôle du SCoT en matière de tourisme, activité économique très présente en montagne ? Comment le SCoT peut-il contribuer à la requalification et remise en tourisme de l'immobilier de loisir en station de montagne ?
- **Dans le champ de la gouvernance** : comment affirmer la place de la montagne dans de grands SCoT, dans lesquels l'espace montagne n'est qu'un espace parmi d'autres ?



Il est prévu que les travaux du Club « SCoT et montagne », menés en partenariat avec le Cerema notamment, prennent plusieurs formes :

- une veille juridique ;
- la production de fiches techniques (expériences, méthodes, bonnes pratiques...);
- l'organisation de journées techniques consacrées à des échanges d'expériences et de la capitalisation de méthodologies, à destination des techniciens et des élus.

Les cibles seront les SCoT en tout ou partie en montagne (élus et techniciens), mais également les services de l'État (DDT-Dreal et Commissariats de massif), les PNR et parcs nationaux, les bureaux d'études (prestataires SCoT et urbanisme en montagne), les associations de protection de l'environnement, et plus largement les acteurs des territoires de montagne souhaitant mieux appréhender les SCoT les concernant.

- Élu référent : Robert VORGER (Président du SCOT Tarentaise – Vanoise)
- Technicien référent : Pierre-Yves GRILLET (chef de projet du SCOT Tarentaise – Vanoise)
- Pour en savoir plus : <http://www.fedeSCoT.org> (Rubrique Clubs)



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

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - [www.cerema.fr](http://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