

**Ministère de l'écologie et
du développement durable**

**Ministère de l'équipement,
des transports, du logement,
du tourisme et de la mer**

Secrétariat d'Etat au tourisme

**Inspection Générale
de l'Environnement**

**Conseil Général
des Ponts et Chaussées**

**Inspection Générale
du Tourisme**

IGE/01/031

CGPC n°2001-0164-01

RAPPORT
SUR
L'ADAPTATION DE LA PROCEDURE DES UNITES
TOURISTIQUES NOUVELLES

présenté par :

Louis BLAISE

Alain WAUTERS

Bernard ROUSSEAU

Membre de l'Inspection Générale
de l'Environnement

Inspecteur Général
de la Construction

Ingénieur Général du Génie Rural,
et des Eaux et Forêts

Février 2003

RESUME DES OBSERVATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

La mission a procédé à un examen du dispositif législatif et institutionnel actuel relatif, d'une part, à l'aménagement du territoire et à la planification territoriale en montagne et, d'autre part, à l'instruction des projets soumis à la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN), en essayant de le replacer dans l'évolution du contexte national et européen et de rester attentif aux objectifs poursuivis par le législateur en matière de décentralisation.

Elle s'est efforcée de prendre en compte l'évolution de la demande touristique en montagne qui s'est beaucoup diversifiée ces dernières années et des caractéristiques mêmes des projets d'UTN nettement moins nombreux aujourd'hui.

Elle s'est attachée enfin à tirer parti des sensibilités et des expériences des trois membres qui la constituaient pour évaluer qualitativement sous les angles socio-économiques et environnementaux la pertinence des outils mis à disposition et les utilisations qui en ont été faites, et, surtout, les résultats pratiques sur le terrain, tant du point de vue des aménagements réalisés et des espaces préservés que de celui de la dynamique des acteurs.

Il résulte des nombreux contacts pris au niveau local dans tous les massifs et au niveau national auprès des principales organisations concernées ainsi que du travail effectué, qu'il est nécessaire aujourd'hui de revoir en partie le dispositif hérité de la directive montagne de 1977 et de la loi montagne de 1985.

La mission a dressé un certain nombre de constats :

- la procédure des UTN, procédure d'exception à l'origine, est devenue la pratique courante alors que la réalisation des schémas directeurs, qui dispensent de la procédure d'autorisation par l'Etat, est restée exceptionnelle ;
- l'absence de documents d'application intermédiaire entre la loi montagne et l'instruction de projets a engendré une logique d'aménagements ponctuels préjudiciable à une gestion rationnelle des ressources patrimoniales, financières et aussi humaines, finalement pénalisante pour la qualité même de l'offre proposée globalement aux visiteurs. De plus, cette absence n'a pas permis de prendre en compte la variété des situations territoriales et culturelles des massifs ;
- la procédure UTN, dans son principe, reste plutôt appréciée des acteurs de la montagne, mais s'avère inadaptée pour les projets modestes situés majoritairement en moyenne montagne au point de dissuader parfois l'initiative locale, voire d'inciter à des pratiques de contournement de la loi qui décrédibilisent la procédure.

En conséquence, si la mission ne remet pas en cause l'existence de la procédure des UTN, rejoignant en cela les conclusions du rapport d'évaluation de la politique de la montagne établi par le commissariat général au plan en 1999 et l'avis de la plupart des interlocuteurs rencontrés, elle préconise d'en adapter certaines dispositions pour tenir compte du contexte actuel et retrouver l'esprit initial de la loi montagne.

Ces préconisations portent principalement sur les points suivants :

- au plan général, réaliser des documents visant, d'une part, à exprimer à travers les schémas de massif la politique d'aménagement du territoire voulue par les responsables locaux et nationaux, et, d'autre part, à définir par des prescriptions particulières les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositions générales dans chaque massif ;
- inscrire les projets d'aménagement et les UTN dans un cadre intercommunal à l'intérieur de documents comme le schéma de cohérence territorial (Scot) ou la charte de pays, dès lors que celle-ci aurait fait l'objet d'une enquête publique ;
- en l'absence de tels documents, les projets resteraient instruits par l'Etat selon la procédure des UTN actuelle au niveau du massif pour les projets importants, mais déconcentrés au niveau du préfet de département pour les projets modestes situés dans des secteurs sans enjeu particulier, sur la base d'un dossier allégé ;
- favoriser une meilleure implication des acteurs locaux dans la vie des massifs en renforçant le rôle des comités de massif dans la réalisation des schémas de massif et des prescriptions particulières de massif, et en en confiant la présidence à une personnalité élue ;
- un renforcement des outils techniques et des moyens financiers affectés à une politique renouvelée de la montagne.

La mission souligne enfin que ces propositions, qui essaient de tenir compte de la diversité des situations des espaces montagnards et des projets, de la nécessité de simplifier les procédures autant que possible et de s'inscrire dans la décentralisation en cours, ne sont probablement qu'une étape vers une plus grande prise en charge par les collectivités des outils destinés à la gestion de leur territoire et avant d'éventuelles évolutions résultant des réflexions en cours en matière de décentralisation ou des futures orientations européennes concernant le périmètre montagne.

SOMMAIRE

1. Introduction	3
1-1. Contenu et organisation de la mission	3
1-1-1. Contenu de la mission	3
1-1-2. Organisation et déroulement général de la mission	3
1-2. Rappel des épisodes précédents	5
1-2-1. Le rapport d'évaluation de la politique de la montagne	5
1-2-2. Le rapport "contribution du tourisme au développement durable de la moyenne montagne"	5
1-2-3. Le conseil national de la montagne	6
1-2-4. La convention alpine	6
1-2-5. Le rapport sénatorial sur "l'avenir de la montagne"	7
1-3. L'évolution du contexte	8
1-3-1. Les effets de l'action publique et privée	8
1-3-2. Les tendances et les conséquences de l'évolution touristique	9
1-3-3. Le cadre juridique et institutionnel	11
2. La procédure des unités touristiques nouvelles (U.T.N)	12
2-1. Historique	12
2-1-1. La conquête : « le plan neige »	12
2-1-2. La directive montagne du 22 novembre 1977	13
2-1-3. Le rapport « Besson »	15
2-1-4. La loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985, dite loi « montagne »	15
2-1-5. Les aménagements apportés à la loi « montagne »	17
2-2. Le fonctionnement de la procédure U.T.N.	20
2-3. Evolution des dossiers U.T.N.	23
2-3-1. En termes quantitatifs	23
2-3-2. En termes qualitatifs	24
2-3-3. En résumé	24
2-4. Appréciation sur la procédure U.T.N. actuelle	25
2-4-1. Les points positifs	25
2-4-2. Les points négatifs	26
3. Les aménagements touristiques en montagne et l'intercommunalité	30
3-1. La zone de montagne	30
3-2. Un "mille feuilles" d'approches territoriales	31
3-3. Vers plus d'intercommunalité	32
3-4. Les aspects économiques et financiers	35
3-4-1. Le rôle de l'Europe	35
3-4-2. Le rôle de l'Etat	36
3-4-3. La place des collectivités territoriales	37
3-4-4. L'intervention du secteur privé	38

4. Eléments de comparaison avec d'autres approches.....	40
4-1. En France	40
4-1-1. Massifs et bassins	40
4-1-2. Montagne et littoral	41
4-1-3. Installations classées pour la protection de l'environnement.....	42
4-2. A l'étranger	43
4-2-1. L'exemple suisse	43
4-2-2. L'évolution de l'Europe	44
5. Orientations et propositions	45
5-1. Du périmètre montagne	45
5-2. De la nécessité de documents de référence.....	46
5-2-1. Des schémas de massif.....	46
5-2-2. Des directives territoriales d'aménagement ou prescriptions particulières de massif.....	47
5-3. Du comité de massif	48
5-4. Des moyens financiers et techniques	48
5-5. De la planification intercommunale et des UTN	49
5-6. Du maintien de la procédure UTN pour les grosses opérations	50
5-7. De l'adaptation de la procédure UTN pour les projets modestes	51
5-7-1. De la définition des projets modestes.....	52
5-7-2. De l'instruction des projets modestes.....	52
6. Conclusion.....	54

Annexes

- Lettre de commande
- Liste des personnes rencontrées ou contactées
- Liste des abréviations utilisés
- Liste des ouvrages consultés

1. Introduction

1.1 - Contenu et organisation de la mission

1.1.1 - Contenu de la mission

La montagne est le seul territoire national bénéficiant, dans son ensemble, depuis plus d'une trentaine d'années, d'une politique de développement et d'aménagement spécifique.

Une des pièces maîtresses qui symbolise et concrétise cette politique est la loi pour le développement et la protection de la montagne du 9 janvier 1985.

Depuis cette date des évolutions multiples et parfois profondes sont intervenues dans les domaines socio-économiques, environnementaux et politiques, tant nationaux que communautaires et internationaux, avec leurs implications sur le tourisme et l'aménagement du territoire.

La lettre de mission, jointe en annexe, présente la problématique des évolutions des aménagements touristiques en montagne et leurs conséquences pratiques en termes de politique territoriale d'une part, et de procédures, notamment celle des "unités touristiques nouvelles" (U.T.N), d'autre part.

Cette problématique peut être formulée sous forme de deux questions principales:

- A quelle échelle et comment concevoir et gérer les aménagements touristiques en montagne ?
- Dans quelle mesure et sur quels points la procédure U.T.N. est-elle susceptible d'être adaptée à la diversité des opérations projetées et des massifs en montagne ?

C'est pour apporter des éléments de réponse aux questions ainsi posées que quatre membres du gouvernement ont commandé conjointement une mission au conseil général des ponts et chaussées, à l'inspection générale de l'environnement et à l'inspection générale du tourisme.

1.1.2 - Organisation et déroulement général de la mission

La mission, constituée d'un membre de chacune des trois inspections générales, s'est mise en place à la réception de leur lettre de mission au début de l'année 2002.

Les travaux de la mission ont cependant été engagés dès la fin de l'année 2001 par la rencontre des différentes administrations et organismes centraux concernés de manière à préciser la nature des questions à poser, à constituer la documentation utile, à définir le champ d'investigation et à établir la liste des contacts à programmer.

Dès le début de l'année 2002 les membres de la mission se sont déplacés dans les massifs des Alpes, du Jura, du Massif Central, des Pyrénées et des Vosges pour rencontrer, autant que cela était possible, les différents acteurs publics et privés de la montagne.

Il faut mentionner le fait que la mission s'est attachée à se déplacer au complet pour mieux cerner les différentes composantes des questions posées, et ainsi disposer des éléments susceptibles de conduire à des analyses et à des propositions équilibrées et réalistes.

La période électorale du printemps 2002 et ses prolongements jusqu'à l'été n'étant pas favorables à la rencontre des élus nationaux, la mission a dû pendant cette période se consacrer à l'audition et à des échanges de vue avec les représentants des services de l'Etat : préfecture, DDE, DDAF, commissariats de massif, DIREN, DRT, avec les différentes organisations professionnelles et les associations de protection de la nature, auxquels se sont ajoutés dans un certain nombre de cas des praticiens et des personnes du terrain susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire.

Pendant cette période également et jusqu'à l'été, la mission a été associée aux travaux de la DGUHC dans le cadre de groupes de travail portant sur des thèmes en rapport avec l'objet de la mission, tels "Scot en zone de montagne et UTN" ou "prescriptions particulières de massif" en relation avec l'expérimentation effectuée en Auvergne.

Dans le même temps, la mise en place d'une mission sénatoriale d'information sur la politique de la montagne chargée d'apprécier la situation et d'établir des propositions dans le champ général de la montagne a été l'occasion de rencontrer des élus nationaux des différents massifs dans le cadre d'une audition de l'équipe d'inspection par la mission le 18 juin 2002.

L'équipe d'inspection s'est également inquiétée de connaître les réflexions qu'elle savait engagées au niveau de l'Union européenne mais n'a pas jugé possible d'attendre les résultats de l'étude entreprise portant sur les critères de définition de la montagne pour formuler ses propositions. En se rendant à Bruxelles elle a toutefois pu recueillir un certain nombre d'indications concernant la nature des questions posées et des hypothèses formulées pour l'avenir.

La période un peu plus sereine au plan politique de la rentrée d'après vacances a été l'occasion de compléter les entretiens avec des élus nationaux à Paris ou sur le terrain sans qu'il ait été cependant possible pour des raisons pratiques de rencontrer toutes les personnes avec lesquelles il aurait été souhaitable d'échanger.
Que ces personnes veuillent bien nous en excuser.

Par ailleurs, les orientations affichées par le nouveau gouvernement en matière de décentralisation, de transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales et les idées de redécoupage administratif et politique des régions et des départements étant susceptibles de modifier sensiblement le paysage institutionnel et les niveaux de responsabilité, la mission d'inspection a jugé utile d'approfondir sensiblement sa réflexion sur ces points, sans pour autant pouvoir attendre les conclusions des travaux engagés.

1.2 - Rappel des épisodes précédents

Les problématiques exprimées dans la lettre de mission ont déjà fait l'objet de réflexions de diverses instances ou ont déjà été reprises dans un certain nombre de rapports.

1.2.1 - Le rapport d'évaluation de la politique de la montagne

La DATAR a proposé, en 1995, la mise en chantier d'une évaluation de la politique de la montagne. Cette évaluation a fait l'objet d'un volumineux rapport présenté au conseil national de la montagne (CNM) en 1999 à Ax-les-Thermes.

Un travail considérable d'analyse, d'évaluation et de prospective, nécessitant parfois la réalisation d'études spécifiques, a été réalisé par une instance d'évaluation composée de 30 membres. Ce travail a examiné la politique globale dans son contexte national et européen et a procédé à une évaluation des politiques sectorielles dont celle du développement touristique. Des perspectives d'évolution ont été dégagées et des recommandations formulées.

L'instance a considéré que le bilan de la politique de la montagne est plutôt positif, mais a souligné les grandes inégalités subsistant, parfois entre des territoires très proches. Une recherche prospective a permis de dégager certaines priorités et de formuler un ensemble de recommandations destinées à constituer les bases d'une adaptation et d'une relance des politiques de protection, de développement et d'aménagement de la montagne.

Le rapport propose finalement deux axes majeurs susceptibles de sous-tendre toute politique de la montagne dans les années à venir :

- La protection et la valorisation des patrimoines, qu'ils soient naturels, culturels, paysagers ou architecturaux, urbains ou ruraux, représentent un enjeu majeur du développement futur des territoires montagnards. Cela justifie la poursuite d'une politique spécifique de la montagne élargie au niveau européen.
- La recherche d'une réduction des inégalités entre les territoires plaide pour une différenciation accrue des politiques avec un effort particulier vers les vallées et les petites régions les plus en difficulté.

Enfin le rapport comprend un chapitre spécifique sur l'urbanisme en montagne et la procédure U.T.N pour laquelle quelques adaptations sont souhaitées, dont le contenu est rappelé ultérieurement dans le rapport.

1.2.2 - Le rapport "contribution du tourisme au développement durable de la montagne"

Les axes définis ci-dessus ont conduit au lancement par le secrétariat d'Etat au tourisme d'une réflexion spécifique sur les espaces montagnards non situés dans les grandes stations de sports d'hiver à enneigement garanti, qualifiés de "moyenne montagne".

Cette réflexion menée par six chargés de mission, avec pour rapporteur Michel ROUFFET du SEATM, a abouti au dépôt d'un rapport en juin 2000. Celui-ci propose une liste de 86 mesures d'importance inégale, dont certaines complètent les recommandations issues du rapport d'évaluation de la politique de la montagne.

Un certain nombre de mesures proposées portent sur la constitution de partenariats dynamiques entre territoires mais aussi entre acteurs et sur la nécessaire adaptation du dispositif réglementaire dont la procédure U.T.N est l'une des composantes.

La constitution de "pôles touristiques", définis comme des "territoires disposant d'un potentiel d'offres touristiques structurées dans un projet collectif entraînant l'adhésion des acteurs", a par ailleurs fait l'objet d'une réflexion complémentaire dans un rapport de juillet 2001 de l'inspection générale du tourisme.

1.2.3 - Le conseil national de la montagne (C.N.M.)

Le conseil national de la montagne, créé par l'article 6 de la loi "montagne" de 1985, est présidé par le Premier ministre et comprend 59 membres, dont la liste a été actualisée par un décret du 30 septembre 2002.

Il a notamment pour mission de définir les objectifs et de préciser les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne.

En 1999, à Ax-les-Thermes, le C.N.M., dont le thème principal était l'agriculture de montagne, avait ainsi examiné le rapport d'évaluation de la politique de la montagne.

Sa dernière réunion s'est tenue à Clermont-Ferrand le 5 février 2001 et, parmi les sujets traités, figuraient les modifications apportées par la loi SRU aux dispositions du code de l'urbanisme relatives à la montagne, ainsi qu'une réflexion sur les unités touristiques nouvelles.

La mise en place d'une mission "aménagement touristiques en montagne et procédure U.T.N" résulte directement des décisions prises lors de ce conseil national de la montagne de Clermont-Ferrand.

1.2.4 - La convention alpine.

Bien que relativement éloigné des questions posées par la lettre de mission, il paraît intéressant de citer ce document pour replacer les préoccupations françaises dans un contexte plus large.

La convention alpine est un traité international conclu entre l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, l'Autriche, la Suisse, la Slovénie et la communauté européenne. Les idées force de ce traité, qui engage toutes les parties contractantes, sont la protection et le développement durable des Alpes. La philosophie de la convention, à savoir un équilibre entre écologie et économie, est exposée dans la convention cadre. Les démarches concrètes, les possibilités d'action et les perspectives de développement, mais aussi les mesures de protection, sont définies dans des protocoles d'application concernant actuellement 9 domaines, dont le tourisme.

Le protocole "tourisme" entend harmoniser les activités touristiques et récréatives et les exigences écologiques et sociales. Préférence est donnée à des formes de tourisme n'exerçant si possible aucun effet négatif sur la nature et les biocénoses locales. Les mesures suivantes sont préconisées :

- développement d'un tourisme respectueux de l'environnement,
- intégration des préoccupations de la protection de la nature et de l'entretien des paysages dans la promotion du tourisme,
- renforcement de la compétitivité d'un tourisme discret, proche de la nature,
- transformation qualitative des centres touristiques aux plans des transports, de l'énergie, de l'approvisionnement et de l'élimination des déchets,
- gestion des flux de visiteurs,
- promotion d'offres touristiques compatible avec l'environnement en région agricole,
- délimitation de zones sans aménagements (« zones de repos »),
- coopération entre la branche du tourisme, l'agriculture, l'économie forestière et l'artisanat.

Par ailleurs, d'autres protocoles : agriculture de montagne, protection de la nature et entretien des paysages, aménagement du territoire et développement durable, interviennent également dans la politique d'aménagement de la montagne.

1.2.5 - Le rapport sur « l'avenir de la montagne » réalisé par la mission sénatoriale d'information sur la politique de la montagne.

Le Sénat a institué en février 2002 une mission d'information composée de sénateurs issus de tous les massifs et destinée à provoquer réflexions et débats sur la situation de la montagne française.

Cette mission s'est appuyée sur les travaux antérieurs, a effectué de nombreuses visites et a procédé à une quarantaine d'auditions, dont la nôtre.

Son rapport, déposé en octobre 2002, comprend 99 propositions classées en 12 rubriques, dont 3 recouvrent approximativement le contenu de notre mission :

- encourager le tourisme de montagne ;
- adapter les contraintes en matière d'urbanisme ;
- affirmer l'importance des massifs en termes d'aménagement du territoire.

Ces 3 rubriques comprennent un peu plus de 30 propositions que nous avons analysées et prises en compte pour rédiger notre rapport.

Nous nous sommes donc attachés à compléter et préciser certains points, sans revenir sur l'ensemble des questions abordées qui dépassent largement l'objet de ce rapport.

1.3 – L'évolution du contexte

1.3.1 - Les effets de l'action publique et privée

La politique de la montagne qui a été suivie avec une relative constance depuis plusieurs décennies, malgré des erreurs et une persistance d'inégalités économiques et sociales sur le terrain, est considérée positivement par la très grande majorité des responsables.

Dans le champ de l'environnement, vecteur premier de l'attractivité touristique, la montagne est devenue le territoire qui, en France, dispose le plus de mesures de protection :

- soit en variétés de mesures mises en place : une quinzaine pour ne pas dire toutes, depuis les plus dures (les sites classés) jusqu'à celles qui relèvent du règlement national d'urbanisme (cf. les dispositions antimitage du R 111-14-1-a) du CU), de la planification locale (zones inconstructibles des documents d'urbanisme) ou encore issues des compensations des UTN autorisées ;
- soit en superficie couverte : le 1/3 environ du territoire montagnard est couvert par au moins une mesure de protection, sans inclure les zones inconstructibles des documents d'urbanisme ;
- soit enfin en proportion par rapport à l'ensemble des surfaces des espaces protégés du territoire national : de l'ordre de 90 % des mesures se situent en montagne.

Ainsi la très grande majorité, sinon la totalité des espaces à enjeux environnementaux, font l'objet d'une ou de plusieurs mesures de protection et/ou de gestion.

Dans le champ économique, notamment dans le secteur du tourisme associé ou non à la production agropastorale, des efforts constants ont permis, là où l'offre a rencontré la demande, de stabiliser et parfois d'inverser la courbe du déclin démographique et économique. Au-delà, c'est tout ou partie de la culture montagnarde qui a pu être maintenue et donc une présence humaine nécessaire à la préservation et à la gestion du patrimoine historique et naturel.

Au total, les initiatives prises depuis plus de quarante ans, notamment dans le cadre du « plan neige », ont permis à la montagne française de répondre à la demande d'une clientèle nationale et internationale qui paraît désormais se stabiliser au niveau d'environ 200 millions de nuitées annuelles, dont les 2/3 en été principalement en secteur diffus, et 1/3 en hiver principalement en station.

Dans la très grande majorité des cas, on peut raisonnablement penser que le niveau d'équipement des villages anciens de vallée et des sites nouveaux d'altitude a atteint lui aussi une limite, limite qui, si elle était dépassée, serait de nature à nuire fortement aux équilibres économiques et environnementaux ainsi qu'à la sécurité des biens et des personnes.

Il n'en reste pas moins que des menaces sur le patrimoine naturel et rural persistent et que sur de vastes territoires l'avenir reste très incertain:

- dans les secteurs dynamiques et attractifs, le développement touristique et urbain exerce toujours, sinon de plus en plus, une pression difficile à maîtriser en termes

d'impacts tant sur l'environnement proche ou plus lointain que sur les conditions de vie et de logement des habitants, notamment des saisonniers.

- à l'inverse, dans une partie importante de la moyenne montagne, la déprise agricole et la désertification progressent toujours avec les risques naturels consécutifs que cela peut impliquer, et cela malgré une meilleure acceptation du tourisme par le monde rural que par le passé, le développement de la pluriactivité ou l'amélioration des moyens de communication.

En termes généraux, le constat est que l'évolution en cours tend à accroître les disparités entre ces secteurs, même si tous deux ont en commun, avec une acuité différente, de poser le problème du niveau de service offert aux habitants, c'est-à-dire celui de pouvoir maintenir, agrandir, remplacer ou créer les équipements et les logements nécessaires à leur stabilisation.

Ainsi, tant au plan de la protection du patrimoine qu'à celui du développement économique et social, les problèmes posés aujourd'hui en montagne ne sont plus tout à fait et partout les mêmes qu'hier, et il s'agit beaucoup plus d'adapter qualitativement l'existant que de créer encore des aménagements nouveaux.

Enfin il est utile de remarquer qu'un certain nombre de faits tels que la réapparition sur le devant de la scène de la question urbaine, la montée de la défense de l'environnement, la décentralisation et le retrait de l'Etat dans la conduite de l'urbanisme,...ont modifié sensiblement la nature des préoccupations et l'ordre des priorités nationales.

De ce fait l'aménagement en montagne, comme d'ailleurs sur le littoral, s'est trouvé progressivement livré à lui-même sans grande perspective ni doctrine définies par la collectivité, en premier lieu par l'Etat.

1.3.2 - Les tendances et les conséquences de l'évolution de la demande touristique

De très nombreux facteurs tels que le vieillissement de la population française et européenne, la solvabilité des « seniors », la réduction du temps de travail et le fractionnement du temps de loisir, les désirs de ressourcement et de maintien en forme, la recherche d'authenticité et l'intérêt accordé au patrimoine culturel, les nouveaux processus d'information et l'élévation du niveau d'exigence, la mondialisation des concurrences, etc, conduisent à des évolutions dans les attentes et les comportements de consommation.

Les dernières études Sociovision-Cofremca pour les tendances socioculturelles et New Deal pour l'approche marketing conduites par l'AFIT et le SEATM associés aux professionnels du tourisme et traduites dans le document intitulé « carnet de route de la montagne » (2001), ont souligné un certain nombre de points, en particulier :

- La montagne dans son ensemble, mieux que les autres destinations, devra répondre aux trois motivations de base en matière de vacances : la rupture, les retrouvailles et le ressourcement, et intégrer les sept tendances socioculturelles ayant le plus d'incidences sur la montagne, dont la « qualité et l'esthétique de la vie quotidienne », c'est-à-dire une sensibilité croissante à tous les petits détails de

l'offre matérielle et immatérielle, et la « naturalité », c'est-à-dire une nouvelle relation à une nature apprivoisée, simplifiée et sécurisée.

- Ces tendances, qui se traduisent par la recherche d'espace et de nature, de bien-être, de culture et de traditions, de produits « typiques » et « authentiques », sont encore peu ou mal intégrées dans la constitution de l'offre actuelle avec pour conséquences :
 - . un décalage croissant entre les motivations des clients et l'offre actuelle montagne, en été comme en hiver ;
 - . une carence de positionnements spécifiques des stations touristiques par absence de diagnostic, de stratégie et de choix véritables qui se traduit encore par une « lutte concurrentielle » entre les sites d'accueil, finalement par une course à l'armement qui conduit à une certaine banalisation qui va à l'encontre de la recherche d'originalité et aussi de la santé financière des acteurs.

Sur le terrain, les suites pratiques que les responsables du tourisme et des pouvoirs publics donneront à ce constat et à ces orientations - qui semblent bien correspondre à un comportement durable de notre société - se traduiront nécessairement par des efforts qualitatifs sur l'existant et par des aménagements complémentaires pour répondre à la fois à la demande des touristes et de la population résidente, avec pour conséquences :

- un besoin d'équipements et de services nouveaux, aussi bien dans les activités touristiques d'hiver que d'été : l'hiver il s'agit d'adapter l'offre pour conserver les clients actuels, l'été il s'agit plutôt d'améliorer l'image pour attirer de nouveaux clients ;
- la recherche de la polyvalence de ces équipements et de ces services, pour qu'ils puissent servir aussi bien à la population résidente qu'aux touristes de passage ;
- une chance à saisir en faveur du développement d'un "tourisme vert", à condition toutefois que les populations rurales soient en mesure de gérer et d'entretenir leurs paysages et leurs patrimoines et de maîtriser les initiatives d'où qu'elles viennent ;
- tous les territoires ne partant pas avec les mêmes atouts, une différenciation territoriale accrue des politiques repose sur un renforcement et une concentration des actions publiques vers les petites régions les plus en difficulté, en moyenne montagne notamment ;
- enfin, du fait de la nécessité de la pluriactivité comme de l'entretien de l'espace montagnard, la politique montagnarde ne peut être totalement dissociée dans ces secteurs du soutien à l'agriculture de montagne, de l'aménagement de zones d'activité, du maintien des services et de l'accès aux nouvelles technologies.

1.3.3 - Le cadre juridique et institutionnel

La société et le cadre juridico-institutionnel évoluent.

S'il semble bien que l'on assiste à un attrait croissant pour les dispositions contractuelles du fait notamment de la souplesse et l'opérationnalité qu'on leur prête, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une simplification des textes en vigueur. Au contraire, l'on constate une prolifération, parfois une superposition, de textes nouveaux mal coordonnés et d'une complexité croissante, même pour les experts les plus avertis.

La première phase de la décentralisation au début des années 1980 s'est traduite par un effacement de l'Etat, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Bien que gardant des compétences propres, l'Etat s'est montré frileux, parfois même absent.

En montagne, la loi de 1985 ne s'est pas accompagnée des documents et outils méthodologiques nécessaires à sa mise en œuvre (la « posologie » de la loi) : l'Etat est resté en retrait et les services locaux sans directives claires, laissant souvent au seul juge administratif l'interprétation de certaines dispositions de la loi, et il a fallu l'accumulation de divers jugements pour qu'une vigilance plus marquée soit à nouveau portée aux aménagements en montagne.

Dans le même temps, les collectivités territoriales ne se sont pas emparées, contrairement au souhait du législateur, des outils mis à leur disposition par la loi de 1985.

Par ailleurs, il faut noter que la montagne est de plus en plus dépendante de dispositions (par exemple, communautaires) d'initiatives ou de décisions qui lui échappent. Le poids des facteurs exogènes dans le développement apparaît de plus en plus comme une tendance lourde.

Enfin, les projets du gouvernement d'une deuxième étape de la décentralisation vont aujourd'hui vers un transfert de nouvelles compétences en direction des collectivités territoriales. Leur consistance et leurs bénéficiaires n'étant pas encore définis précisément, il est possible néanmoins de penser que le niveau régional pourra exercer à l'avenir d'avantage de responsabilités dans le champ de l'aménagement du territoire et de la gestion des dossiers.

2. – La procédure des unités touristiques nouvelles (UTN)

L'instauration d'une procédure spécifique destinée à encadrer les projets d'équipement touristique trouve son origine même dans la mutation du milieu montagnard juste après guerre et le développement accéléré de l'urbanisation de la montagne enneigée à partir des années 1960. Il a paru utile de replacer la genèse de la procédure dans son contexte et de rappeler l'évolution du cadre juridique.

2.1 – Historique

2.1.1 – La conquête : « le plan neige »

Sans remonter aux grands travaux sécuritaires de protection contre les risques naturels (reboisement, génie civil) de la fin du 19^{ème} siècle, ou peut admettre que la mise en place d'une politique spécifique de la montagne remonte à environ une quarantaine d'années, autour des années 1960, marquées à la fois par une importante réflexion sur l'aménagement du territoire (avec la création de la DATAR) et aussi par la mise en œuvre, à côté de mesures propres au maintien de l'activité agricole, d'une politique de protection de certains grands sites naturels emblématiques et bien délimités (la loi sur les parcs nationaux date de 1960).

Le premier commissaire de massif est créé en 1967 et le premier comité interministériel d'aménagement du territoire consacré à la montagne se tient en 1973.

A partir de l'exemple donné par la station de Courchevel, dite de la deuxième génération des stations de sports d'hiver, l'exploitation des domaines skiables est progressivement érigée en doctrine sous l'impulsion des pouvoirs publics et particulièrement de la commission interministérielle d'aménagement de la montagne (CIAM) créée en 1964 qui deviendra ensuite le SEATM. La période qui suit voit la création de stations nouvelles, ex nihilo, dites de la troisième génération, construites en site vierge par un opérateur privé.

Le climat est alors à l'euphorie, avec le double objectif de revivifier la montagne, en déclin démographique, et de faire de la France le premier pays mondial du marché de la neige, en concurrence avec la Suisse et l'Autriche.

Cette période caractérisée par l'option du « tout ski » et la naissance d'une véritable industrie de l'or blanc, appelée souvent « plan neige », trouve sa concrétisation dans le VI^{ème} plan (1971-1975).

L'objectif est la construction de 360.000 lits touristiques en montagne sur une décennie dans des sites inventoriés comme étant les plus intéressants, la partie non équipable de la montagne, en déclin marqué, étant laissée à elle-même.

Cet aménagement parfois inconsideré de la montagne fera sentir assez rapidement ses effets négatifs et provoquera la montée de critiques. Seront mis en cause, l'arrivée d'opérateurs privés extérieurs entraînant un affaiblissement des pouvoirs locaux, des réalisations architecturales discutables, une sous-estimation de l'impact environnemental des réalisations, une artificialisation visible du milieu montagnard. Ces critiques se font entendre dans une période marquée par une sensibilisation croissante de l'opinion publique aux atteintes à l'environnement.

Le ministère de la protection de la nature et de l'environnement est créé en 1971.

L'année 1970, touchée par de dramatiques catastrophes naturelles, conduit à la mise en cause directe de certains aménagements réalisés et d'un mode d'urbanisation de la montagne.

Le contexte européen se fait également sentir avec la directive n° 75/268 sur l'agriculture des zones de montagne et des zones défavorisées qui reconnaît un handicap particulier propre à ces secteurs.

Un revirement s'opère ainsi dans les choix politiques.

2.1.2.- La directive montagne du 22 novembre 1977

Une instruction interministérielle du 4 janvier 1977 préconise une approche nouvelle et une réflexion d'ensemble de l'aménagement en montagne.

Le président de la République dans son discours de Vallouise du 23 août 1977 demande l'arrêt des « visions technocratiques de l'aménagement en montagne », qui aboutira au décret du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, annexée au décret, texte fondateur dont l'esprit reste prégnant dans les textes actuels.

Le préambule de cette directive, dite « montagne », énonce comme priorité le maintien de l'agriculture et de l'activité forestière dans un souci de préservation des équilibres écologiques fondamentaux et des paysages et fait du tourisme, qui doit être intégré à l'économie montagnarde, un atout économique majeur dont la maîtrise doit rester entre les mains des locaux.

La directive fixe des orientations fortes permettant un meilleur contrôle des aménagements et des équipements, en proscrivant, sauf exception, toute urbanisation en zone de haute montagne (modulée par massif) et en limitant les routes et les équipements à l'indispensable. Partant du constat d'une trop grande dispersion des constructions, elle impose soit de grouper les constructions nouvelles en continuité avec les villages existants, soit en hameaux nouveaux de taille adaptée à l'environnement et institue une procédure administrative d'autorisation des unités touristiques nouvelles (UTN) ayant pour cadre l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977 précitée.

Ainsi la procédure UTN est-elle née, dans un contexte protecteur, en réaction aux excès de la période précédente, peu de temps, il faut le noter, après la promulgation de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui impose au maître

d'ouvrage la réalisation d'une étude d'impact et avant celle du décret du 7 juillet 1977 relatif à la lutte contre le mitage (art. R111-14-1a).

La procédure UTN devient opérationnelle avec l'arrêté du 24 août 1979, soit près de vingt ans après l'engagement du « plan neige ».

Cette procédure, qui a fort peu évolué par la suite, prévoit un dispositif dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Une distinction altimétrique est faite entre les 6 massifs de manière à ce que les dispositions particulières soient appliquées en tenant compte des caractéristiques de chacun d'eux.
- Est considérée comme UTN : « ... toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locale et du paysage montagnard ».
- L'instruction de la procédure des UTN se fait dans un cadre centralisé : le ministre chargé de l'urbanisme statue sur les demandes de création d'UTN après instruction et avis d'un comité technique interministériel regroupant sept ministères devant lequel le service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM) rapporte les dossiers. Le ministère de l'environnement et du cadre de vie (direction de l'architecture et de l'urbanisme) est chargé du secrétariat. Les élus sont absents du comité technique mais, dans le contexte décentralisateur du moment, ils y participeront à partir de 1982 et les dossiers seront alors mis à disposition du public.
- L'instruction s'effectue en deux phases, l'une portant sur l'engagement des études préalables à l'établissement du programme ainsi que sur le concours de l'administration à son élaboration, l'autre sur la prise en considération du programme d'aménagement proprement dit, qu'il s'agisse d'un programme pluriannuel de développement touristique (PPDT) ou d'une opération isolée. Les projets d'UTN font l'objet d'études préliminaires qui conduisent à une décision d'opportunité et donc à un accord préalable.
- Le PPDT constitue le document de cadrage général du projet qui doit être compatible avec le document d'urbanisme, son existence conditionne l'instruction des opérations particulières situées dans son périmètre. Le PPDT est la procédure normale. Les opérations isolées sont soumises à des seuils différents suivant leur situation.
- Le programme d'aménagement ne peut être soumis au comité technique interministériel qu'accompagné du POS ou de son avant-projet, l'autorisation du programme ne produisant son effet que lorsque celui-ci est rendu public.

2.1.3. - Le « rapport Besson »

Le rapport de la commission parlementaire d'enquête présidée par M. SOUCHON et ayant pour rapporteur M. BESSON sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées, publié au J.O du 7 avril 1982, donne l'occasion de conforter la démarche engagée par la directive « montagne » et de préparer l'étape législative qui va suivre.

Mise en place par l'Assemblée nationale, la commission partage globalement les analyses qui ont présidé à la directive mais vise à amplifier les moyens consacrés pour les mettre à la hauteur des objectifs ambitieux de celle-ci.

Elle constate certaines évolutions considérées comme préoccupantes et propose d'adopter une démarche globale de développement tournée à la fois vers la protection prioritaire des montagnards et la valorisation de leurs atouts économiques et vers la protection du milieu naturel ou façonné par l'homme.

Elle déplore un aménagement dur de la montagne au détriment des intérêts locaux, l'engrenage dans lequel sont entraînées les communes (construire pour rentabiliser les équipements et développer les équipements pour éviter leur saturation), la faible création d'emplois, un impact environnemental fort et propose un modèle alternatif de développement touristique plus soucieux du respect du milieu humain existant et de la conservation des richesses naturelles en évitant les atteintes irréversibles au patrimoine collectif.

Le rapport préconise une phase de réflexion inscrite dans le cadre d'un pays et aboutissant à un programme pluriannuel de développement (PPD) rendu public, mais toutefois seulement consultatif et de déconcentrer la procédure UTN en la confiant au représentant de l'Etat dans le département, avec création d'un comité ad hoc .

La procédure administrative s'opèrerait en deux temps : une phase d'examen du PPD et une phase autorisant l'UTN proprement dite.

Le rapport énonce nombre de mesures qui ne seront pas toutes reprises dans la loi annoncée par le gouvernement dont la promulgation interviendra en 1985.

2.1.4. - La loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985, dite loi « montagne »

Cette loi, qui abroge le décret relatif à la directive, comporte un ensemble de dispositions ayant pour objectif d'édicter des règles d'urbanisme spécifiques complémentaires du droit commun :

- Elle fixe des principes d'aménagement et de protection en zone de montagne, notamment un principe d'urbanisation en continuité avec les bourgs et villages existants, sauf si le respect des terres agricoles, pastorales ou forestières, la préservation des espaces naturels imposent de délimiter des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et précise que la capacité des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles (art. L 145-3-III).

- L'article 7 de la loi instaure pour chacun des massifs un comité pour le développement, l'aménagement et la protection dénommé « comité de massif » et, désignée en son sein, une commission spécialisée des UTN chargée de donner un avis sur les dossiers d'équipements touristiques.
- Les décrets du 20 septembre 1985 fixent la composition et le fonctionnement de chacun des comités de massif.
Ceux-ci peuvent élaborer des « recommandations particulières à certaines zones sensibles et, notamment, aux secteurs de haute montagne » (L145-7,II).
- Des « prescriptions particulières » peuvent être initiées par l'Etat pour chacun des massifs (art. L 145-7,III). Elles peuvent adapter les seuils et critères des études d'impact et d'enquête publique spécifiques aux zones de montagne en fonction de la sensibilité des milieux, désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables et en définir les modalités de préservation, préciser enfin en fonction des particularités de chaque massif les conditions d'application de l'art. 145-3 III précité concernant l'urbanisation. Ces prescriptions sont établies par décret en conseil d'Etat après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et du comité de massif.
- Concernant les UTN, la loi montagne apporte des modifications de fond importantes :
 - . A la notion de priorité à la protection sur l'aménagement de la directive se substitue celle d'équilibre entre développement et protection.
 - . Est considérée comme UTN (art. L 145-9 du CU), toute opération de développement touristique en zone montagne qui serait créée dans un site vierge, ou en discontinuité lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels ou entraînerait une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8000 m² (SHON) ou la réalisation de remontées mécaniques au-delà d'un seuil financier actualisable (il est actuellement de 4 millions d'euros).
 - . L'outil PPDT et la distinction entre haute et moyenne montagne disparaissent tandis que les notions de « site vierge » et de continuité ainsi que celles de communauté d'intérêt des collectivités locales prennent une importance accrue.
 - . L'existence d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ou d'un schéma de secteur approuvé dispense les UTN de la procédure d'autorisation. En l'absence de schéma, la procédure UTN jusque-là nationale reste requise mais est déconcentrée au niveau du préfet coordonnateur de massif qui s'appuie sur l'avis de la commission spécialisée des UTN du comité de massif.
 - . La procédure intéresse les seules opérations à caractère touristique.

2.1.5. – Les aménagements apportés à la « loi montagne »

Des modifications ont été apportées à la loi pour répondre aux évolutions de l'économie montagnarde et du contexte national.

- **La loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme, dite « loi Bosson ».**

Son article 21 complète l'article L 145-3 en précisant que peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale des sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

La circulaire du 19 juillet 1996 en précise les modalités d'application, sans toutefois prendre en compte la spécificité même de ces constructions variable selon les massifs (dans les Pyrénées on parle de granges d'estive). Cette absence de différenciation conduira à la mise en œuvre de pratiques locales dans plusieurs départements ouvrant les réfections, adaptations ou extensions des constructions à un habitat saisonnier ou permanent non prévu par le législateur.

- **La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite « loi Pasqua ».**

Cette loi instaure les directives territoriales d'aménagement (DTA) élaborées sous la responsabilité de l'Etat. Celles-ci « peuvent fixer les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ».

Les DTA peuvent préciser les modalités d'application des articles L 145-1 et suivants et remplacent les prescriptions particulières de massif créées par la « loi montagne ».

L'article 5-XV de la loi modifie la rédaction de l'article L 145-3-III concernant l'urbanisation en continuité en stipulant que « sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants ».

La loi introduit la notion de schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans les massifs de montagne s'étendant sur plusieurs régions destiné à mettre en œuvre des politiques interrégionales ; le schéma est élaboré et approuvé conjointement par les conseils régionaux intéressés.

Le comité de massif est associé à son élaboration. En l'absence de schéma, la loi précise que le comité de massif peut à son initiative saisir les conseils régionaux intéressés d'un projet de schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif (article 8).

- **La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet »**

Cette loi modifie pour partie et complète la loi du 4 février 1995.

Elle permet de renforcer la coopération intercommunale et affirme une vision contractuelle basée sur une organisation territoriale et un projet. Elle conforte le rôle des pays et des agglomérations et la solidarité des territoires ruraux et urbains.

Les communes et leurs groupements ayant compétence en aménagement de l'espace et développement économique peuvent avoir vocation à former un pays. Ils élaborent, en association avec le ou les départements et régions intéressés, une charte de pays qui exprime leur projet commun de développement durable du territoire (article 25).

Il est intéressant de noter qu'en l'absence de schéma directeur, les POS et documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte.

Enfin, la loi ouvre aux régions l'initiative d'élaborer une DTA.

- **La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».**

Si cette loi n'a pas d'incidence directe sur la procédure des UTN, elle doit être mentionnée pour son incitation forte au renforcement de l'intercommunalité en particulier en milieu rural, notamment par une bonification de la dotation globale de fonctionnement pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique.

Elle donne aux acteurs locaux les outils institutionnels et financiers permettant de structurer le territoire autour de logiques de projets (cf. circulaire du 13 juillet 1999 – Intérieur). Elle fait appel à une plus forte intégration des compétences et complète la « loi Voynet » à laquelle elle fournit les outils nécessaires à la mise en œuvre de la contractualisation.

Ces trois lois ont en commun d'inciter les collectivités à s'associer pour la définition, la réalisation et la gestion de projets d'aménagement et de protection du territoire.

- **La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU ».**

Parmi ses nombreuses dispositions, la loi SRU instaure les schémas de cohérence territoriale (Scot), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales, en remplacement des schémas directeurs et des POS. Elle soumet les DTA à une enquête publique et reprecise la hiérarchie des documents d'urbanisme.

Les Scot (article 3 de la loi), élaborés par un EPCI ou un syndicat mixte, donnent lieu à une enquête publique. Ils fixent les orientations de l'organisation de l'espace et définissent les objectifs des politiques à conduire au travers d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), (article L 122-1 du CU).

En ce qui concerne les UTN, les Scot prennent en compte les grands projets et programmes d'équipement des collectivités et services publics et donc, à ce titre, les UTN.

Comme pour les schémas directeurs, les UTN situées à l'intérieur d'un Scot ne sont pas soumises à de la procédure d'autorisation par le préfet de massif.

La loi SRU crée l'obligation d'un débat sur les orientations générales du PADD et prévoit la consultation pour avis de la commission spécialisée des UTN lorsqu'il concerne la création d'une UTN (article L 122-8).

Le préfet (article L 122-11) peut demander une modification du Scot s'il estime que les dispositions du Scot ne sont pas compatibles avec les DTA ou, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne.

Enfin la loi SRU prévoit (article 1 modifiant l'article 22 de la loi du 4 février 1995) que si le pays est inclus dans un Scot, les dispositions de celui-ci se substituent aux dispositions d'urbanisme de la charte de pays (à compter de l'approbation du Scot).

Les PLU, plus ambitieux que les POS, deviennent l'expression d'un projet d'urbanisme avec l'exigence d'un PADD couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes et donnant lieu, comme pour le Scot, à un débat préalable.

Les cartes communales sont soumises à une enquête publique et sont approuvées conjointement par le conseil municipal et le préfet.

Concernant la restauration des chalets d'alpage, l'article 32 de la loi SRU rend désormais possible le changement de destination des constructions existantes qui s'ajoute aux possibilités déjà prévues de réfection et d'extension.

L'article 16 ouvre de plus, mais à titre exceptionnel, la possibilité de délimiter, par dérogation avec le principe de construction en continuité, des « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées », après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale des sites (CDS) (article L 145-3 III).

L'article 17 rend possible enfin l'élaboration de DTA limitées à une partie de massifs. Il rétablit la possibilité d'établir des prescriptions particulières de massif (PPM) pour tout ou partie d'un massif non couvert par une DTA, après avis du comité de massif et de sa commission permanente, des communes et des EPCI compétents et enquête publique.

Mais à peine promulguée, la loi SRU comme la loi LOADDT fait déjà l'objet d'une remise en cause de plusieurs de ses dispositions.

- **Les lois « Corse » et « démocratie de proximité »**

Ces deux lois peuvent paraître éloignées du domaine montagne mais elles apportent des précisions intéressantes.

- . La loi relative à la Corse du 22 janvier 2002 crée un conseil des sites de Corse chargé d'exercer notamment les compétences dévolues à la commission spécialisée des UTN du comité de massif. Ce conseil comprend, outre la formation plénière, trois formations, dont l'une dite « des unités touristiques nouvelles ». Il est composé de vingt membres communs à ces diverses formations répartis en trois collèges mais se voit complété de 6 membres lorsqu'il siège dans cette formation (décret du 3 mai 2002).

Le préfet de Corse préside le conseil des sites, à l'exception toutefois de la formation « patrimoine » qu'il co-préside avec le président du conseil exécutif de Corse.

. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité comporte deux dispositions concernant la montagne : la fusion des massifs Alpes du nord et du sud (article 18), la composition et le fonctionnement du comité de massif (article 19). Celui-ci est composé majoritairement de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, il comprend des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des associations et des organisations socio-professionnelles. Il constitue une commission permanente, composée majoritairement d'élus, qui élit son président en son sein. Le comité de massif est désormais co-présidé par le préfet coordonnateur de massif et le président de la commission permanente.

En conclusion, les modifications successives apportées au cadre législatif et réglementaire font ressortir une volonté constante de développer l'intercommunalité et la démocratie participative et d'assouplir ou d'adapter les dispositions mises en place dans la directive de 1977 et la « loi montagne » de 1985, sans que soient pour autant remis en cause les principes de constructibilité limitée et de continuité de l'urbanisation et la procédure UTN elle-même.

2.2 - Fonctionnement de la procédure des UTN

Au plan réglementaire, les articles R 145-1 et suivants précisent la mise en œuvre de la procédure UTN, en particulier sur les points suivants : « la demande d'autorisation de créer une UTN est présentée par la commune ou les communes ou le groupement de communes sur le territoire desquelles s'étend l'emprise du projet ; elle peut porter simultanément sur plusieurs projets » (R 145-1).

C'est donc le maire ou le représentant d'un groupement de communes qui présente la demande d'autorisation.

- Le préfet du département dispose de 15 jours d'une part pour demander éventuellement des pièces complémentaires, d'autre part pour notifier la date à laquelle la demande sera examinée (R 145-4).

La commission spécialisée du comité de massif chargée de formuler un avis sur la demande est convoquée dans un délai de 3 mois à compter de la notification (R 145-5).

« Dès la notification le préfet prescrit par arrêté la mise à la disposition du public du dossier » ... Celle-ci ne peut être inférieure à 1 mois (R 145-6).

En l'absence de SDAU ou de schéma de secteur approuvé, « l'autorisation de créer cette UTN est accordée par arrêté du préfet de région désigné pour assurer la coordination dans le massif ».

- « Lorsqu'une ou plusieurs communes envisagent de créer une UTN ..., les maires peuvent demander au préfet de département que les orientations générales de leur projet soient examinées par la commission spécialisée » (R 145-9).

La réalisation du projet doit être entreprise, sous peine de caducité, dans un délai de quatre ans à compter de la date de sa notification au bénéficiaire (L 145-11) et nécessite une demande de permis de construire ou d'autorisation de travaux ainsi qu'un plan local d'urbanisme (PLU) opposable.

Cette exigence peut être perçue comme particulièrement lourde pour des projets modestes dans les petites communes. Pour ce cas de figure, une carte communale pourrait à terme suffire.

- Les décrets relatifs à la composition et au fonctionnement des comités de massifs sont pris par le premier ministre sur le rapport du ministre chargé de l'aménagement du territoire et après avoir entendu le conseil d'Etat.
Ils définissent la composition du comité de massif (par exemple 50 membres pour les Alpes-du-nord répartis en 3 collèges, dont le commissaire de la République de la région Rhône-Alpes, chargé de la coordination dans le massif, qui assure la présidence).
Les comités de massifs établissent leur règlement intérieur pour définir la composition et le mode de fonctionnement des commissions. Leur secrétariat est assuré par un fonctionnaire désigné par le préfet de massif, par exemple le commissaire de massif ou le SGAR.

Chaque comité de massif constitue en son sein une commission spécialisée chargée d'émettre un avis sur les demandes d'UTN (par exemple en Rhône-Alpes elle comprend, outre le commissaire de la République qui la préside, 15 membres titulaires et 15 membres suppléants répartis en 2 collèges, l'un au titre des élus (8 membres), l'autre des socio-professionnels et associatifs (7 membres)).

On peut noter la représentation très réduite des protecteurs de la nature qui se limite à un siège.

- La commission spécialisée, après la présentation du rapport par le SEATM, entend les auteurs de la demande de création d'UTN ainsi que toute personne ou organisme dont elle estime nécessaire de recueillir les observations.
Les présidents de l'assemblée régionale ou des conseils généraux intéressés sont entendus à leur demande ou, avec leur accord, à la demande de la commission.
Les avis sont adoptés à la majorité des membres présents, le président ne prenant pas part au vote.

Le fonctionnement de la commission spécialisée des UTN et les dispositions adoptées, formalisées ou non dans un règlement intérieur, ont des constantes :

- . une forte implication des services de l'Etat qui, par leur avis, contribuent à l'établissement de la note de synthèse du préfet de département,
- . la présentation du dossier en commission spécialisée par un rapporteur, le SEATM, désigné par le préfet de massif,
- . dans un jeu relativement figé les débats sont parfois intéressants, plus généralement atones, et l'unanimité, en dehors de la voie écologiste, le plus souvent le résultat,
- . les débats restent en chambre, les visites par la commission du site sur lequel est projeté un équipement étant inexistantes,

et aussi des différences, selon les massifs :

- . des suppléants sont ou non désignés. A noter que les textes ne prévoient pas la suppléance des membres empêchés,
 - . le principe du quorum est ou non appliqué, l'avis de la commission pouvant être formellement adopté à la majorité des membres présents,
 - . les administrations sont ou non présentes en séance,
 - . le SGAR joue un rôle plus ou moins actif.
- Le dossier qui accompagne la demande comprend (R 145-2) :
- . l'état du site et de son environnement,
 - . les caractéristiques principales du projet,
 - . les risques naturels et les mesures de prévention,
 - . les effets prévisibles du projet sur le contexte et les mesures de protection prévues,
 - . les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet.

Les critères d'appréciation, en tout ou partie repris dans l'avis de la commission et la décision finale, correspondent aux principes qui sous-tendent les textes. Ils concernent notamment :

- . la comptabilité du projet au regard des options des documents de planification, des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière d'utilisation du sol,
- . l'appréhension des risques naturels,
- . la préservation des espaces naturels et agricoles et du patrimoine culturel,
- . la viabilité financière du projet et son intérêt économique dans le bassin de vie ainsi que son incidence sur les finances locales,
- . les conditions de commercialisation, d'utilisation et de gestion de l'ouvrage,
- . les dispositions prises en faveur de la vie locale permanente (logement des salariés, ...) et des loisirs de proximité (accessibilité, ...).

Bien que relativement bien codifiée dans la forme, la consistance des dossiers varie beaucoup dans la pratique en fonction, d'une part, de la nature du projet et du contexte dans lequel il s'inscrit, d'autre part, de l'habileté du couple maître d'ouvrage/maître d'œuvre à concevoir et présenter son projet.

Ainsi, même si chaque membre de la commission jouit d'une expérience importante et a été destinataire du dossier 15 jours au moins avant la date de séance pour en prendre connaissance, la réalité des dispositions du projet ou des mesures compensatoires prévues peut être difficile à apprécier.

2.3 - Les évolutions des dossiers UTN

2.3.1 - En termes quantitatifs

Depuis la promulgation de la loi montagne, environ 300 opérations ont été instruites et ont fait l'objet d'un avis de la commission spécialisée des UTN, puis d'une décision du préfet de massif, ce chiffre devant être majoré du fait que certains dossiers ont pu repasser plusieurs fois devant la commission.

Un peu plus de la moitié de ces dossiers concernent des projets d'aménagement du domaine skiable, très majoritairement de ski alpin, dont une cinquantaine environ associés à de l'urbanisation.

Une bonne trentaine de dossiers concernent des opérations de construction de taille modérées intéressant de l'hébergement ou des équipements, très généralement situés dans le périmètre aggloméré d'une station touristique.

Une petite trentaine de dossiers sont constitués de projets très divers - parc astronomique, camping caravaning municipal, extension d'hôtel, mini plan d'eau de loisirs,..., - qui ont comme points communs d'être modestes, ponctuels et très souvent situés en discontinuité de l'urbanisation, ou dans un site vierge.

Si à l'origine de la procédure, notamment à l'époque de la directive, le nombre de dossiers annuels instruits était de l'ordre de la centaine, actuellement il s'évalue autour de la vingtaine, soit un rapport de 1 à 5 environ.

Cette évolution est, en outre, accentuée du fait du changement progressif des caractéristiques des projets. Ceux-ci ont en effet, en moyenne, un coût et une importance en m² SHON en baisse constante et seule une petite vingtaine de stations majeures, situées principalement dans les Alpes du Nord, maintiennent un fort niveau d'investissement pour l'aménagement de leur domaine skiable ou leur espace urbain.

Pour l'avenir, toutes choses étant égales par ailleurs, les tendances constatées conduisent raisonnablement à penser que le flux des dossiers restera vraisemblablement étale, sinon diminuera encore, et que les opérations nouvelles seront différentes de celles qui ont conduit à la création de la procédure UTN.

Les dossiers futurs, au risque de schématiser, intéresseront vraisemblablement,

- dans les stations attractives situées généralement en altitude, des projets de renforcement et d'élévation du niveau qualitatif des domaines skiables et de l'immobilier, ce qui n'exclut pas des opérations nouvelles.

Ces projets constitueront l'essentiel des gros dossiers qu'il s'agira de maîtriser;

- dans les stations et les sites touristiques d'altitude moyenne, des projets qui viseront principalement à moderniser et à diversifier l'offre et à garantir l'enneigement par des aménagements de production de neige de culture inscrits ou non dans les contrats de plan.

Ces projets mériteront une grande attention, tant du point de vue économique qu'environnemental;

- dans les secteurs à dominante rurale situés sur les contreforts des massifs ou dans les pénéplaines, les initiatives, destinées à venir en appoint d'une activité agropastorale souvent fragile, prendront la forme de projets qui resteront le plus souvent ponctuels et modestes.

Dans une perspective d'aménagement du territoire équilibré, il faut sans doute souhaiter que ces projets constituent la majorité des dossiers du périmètre montagnard tel qu'il est défini actuellement, pour autant évidemment que la loi montagne soit intégralement connue et appliquée dans ces espaces.

2.3.2 - En termes qualitatifs

Globalement, de l'avis de la plupart des acteurs, la qualité moyenne des dossiers progresse sur la forme comme sur le fond, même si des insuffisances peuvent subsister.

Plus intelligibles, ils traitent plus en profondeur et parfois d'une manière plus transversale les différents aspects du sujet.

Ainsi l'état et l'impact du projet sur les finances de la commune support sont examinés depuis plusieurs années par des missions régionales spécialisées du ministère des finances, les aspects environnementaux bénéficient des investissements documentaires réalisés, notamment par les services de l'environnement, les simulations de commercialisation et de rentabilité sont réalisées ainsi que l'estimation des créations d'emplois, etc..., l'ensemble de ces appréciations étant formalisées après la tenue de plusieurs réunions de travail et de visites sur le terrain.

Parallèlement, le niveau d'exigence souhaité par l'administration, le public et, bien sûr, la commission spécialisée s'élève également. Cela a pour conséquences :

- d'induire une demande supplémentaire de précisions dans les études et de garanties dans la réalisation du projet, éléments qui induisent à leur tour la mise en place de plus en plus systématique de commissions de suivi,
- de créer ou d'entretenir la confusion entre, par exemple, l'étude d'environnement et l'étude ou la notice d'impact relative au dossier opérationnel ou encore entre le permis de construire et l'autorisation UTN, qui reste une autorisation de principe.

Aujourd'hui on peut estimer à 70 ou 80 000 euros le coût moyen de la constitution d'un dossier pour une opération de moyenne importance dans un secteur sans difficultés exceptionnelles, ce montant pouvant considérablement augmenter lorsqu'il s'agit d'une opération importante située dans un site particulièrement sensible.

2.3.3 - En résumé

Alors que le flux des dossiers UTN est en diminution ainsi que la taille des opérations et que le niveau qualitatif des études augmente, la procédure paraît, du moins pour les petits projets, de plus en plus décalée par rapport à l'esprit qui a présidé à l'élaboration des textes, et, aussi, par rapport à la réalité économique et humaine qui, beaucoup plus que par le passé, exige une réactivité très grande pour saisir les opportunités du marché et apprécier les diverses réalités du territoire.

A ce paradoxe apparent qui consiste à demander toujours plus à toujours moins de porteurs de dossier pour des projets de plus en plus éloignés de l'esprit initial des UTN, s'ajoute le fait que presque tous les projets font l'objet d'un recours contentieux.

Si les tendances observées se prolongent, le risque est réel de décrédibiliser une procédure qui garde sa pertinence pour les opérations importantes ou localisées dans des sites particulièrement sensibles et peu ou mal protégés par des procédures appropriées, finalement d'encourager indirectement les contournements de la loi et l'immobilisme.

2.4 – Appréciation de la procédure UTN actuelle

L'instance d'évaluation de la politique de la montagne du commissariat général au plan dans son rapport de septembre 1999 porte un jugement globalement « positif » sur la procédure UTN et sur son évolution tout en mettant l'accent sur certaines faiblesses qui tiennent, selon elle, notamment au fait qu'il s'agit d'une procédure intervenant à l'amont des procédures opérationnelles. Si elle est un bon outil de connaissance des enjeux, il ne s'agit pas d'une procédure de développement. Le rapport constate que « la procédure UTN n'a pas limité de façon importante le développement de l'offre touristique en montagne et en haute montagne en particulier », mais qu'elle a permis de mieux l'encadrer.

« Son originalité relève d'une logique de projet et son fonctionnement implique un jugement de fond ». S'agissant d' « une procédure intelligente », « ce serait une erreur de la supprimer ».

La mission souscrit à cette analyse et souhaite souligner quelques points positifs et négatifs du dispositif actuel.

2.4.1 - Les points positifs :

- l'éloignement de la décision d'autoriser (préfet de massif) des pressions locales est un gage de neutralité pour des projets pouvant revêtir un caractère conflictuel ;
- la prise en compte des aspects techniques, économiques et financiers, environnementaux permet d'appréhender le projet dans ses divers enjeux ;
- la procédure est l'occasion de vérifier la volonté réelle d'engagement du projet par la collectivité. Elle a un effet dissuasif pour les projets velléitaires, inadaptés ou de faisabilité incertaine ;
- la qualité de l'instruction administrative a souvent permis une amélioration des dossiers par une préparation concertée et la mobilisation des diverses compétences techniques. Indéniablement le niveau de connaissance et d'exigence des acteurs s'est élevé ;
- le temps consacré à l'échange, la confrontation des points de vue, au débat, que ce soit au cours de l'instruction départementale ou locale (réunions administratives organisées par le préfet ou le sous-préfet en présence de la collectivité maître d'ouvrage) ou en commission spécialisée des UTN relève d'une démarche pédagogique utile conduisant à une culture de travail en commun positive ;
- des protections réglementaires d'espaces naturels ou de paysages montagnards d'intérêt remarquable, décidées souvent en compensation d'autorisations d'équiper,

ont été effectivement engagées, même si ces prescriptions n'ont pas toutes été mises en œuvre à ce jour.

- la limitation des équipements en sites vierges, qui était un des objectifs recherchés, est effective ;
- une procédure UTN spécifique, perçue par les montagnards comme un instrument de reconnaissance et d'identité.

2.4.2 - Les points négatifs :

- une procédure perçue encore comme jacobine, malgré la déconcentration opérée en 1985 et la co-présidence du comité de massif accordée récemment au président de la commission permanente de ce comité ;
- une procédure nationale technocratique négligeant trop les spécificités locales ou régionales s'appliquant à des massifs différenciés ;
- une procédure trop centrée sur la problématique de la haute montagne en hiver, prenant mal en compte les projets d'équipement touristique de la moyenne montagne l'été, plus petits et plus diversifiés. Nombre d'équipements se développent en montagne l'été : manège hippique, via ferrata, hébergements légers de loisir, golfs, parcs de loisir, parcours ludiques, aires d'envol,... Ces équipements échappent à la procédure UTN alors que leur impact peut être significatif sur l'environnement montagnard, parfois plus lourd même que celui de certains projets soumis à la procédure ;
- une procédure lourde, lente et coûteuse, disproportionnée pour les petits projets portés par des collectivités sans gros moyens dans des territoires en difficulté. Pas conçue pour cela, elle a même plutôt eu un effet repoussoir pour certains petits projets ponctuels localisés dans les secteurs ruraux en stagnation ou en déclin. De ce point de vue la procédure UTN a en quelque sorte, malgré elle, participé à une discrimination entre la haute montagne enneigée promise à un essor touristique et la moyenne montagne quelque peu délaissée. Cette inadaptation de la procédure a eu aussi pour conséquence d'inciter indirectement à des pratiques d'évitement de la procédure et donc de contournement de la loi.
- plus globalement, la complexité et l'accumulation de textes juridiques et de dispositions diverses posent un réel problème de lisibilité pour les acteurs du développement en montagne d'autant plus que des imprécisions dans les textes (formulations trop générales, termes non définis,...) sont sources d'interprétation, de suspicion parfois et ouvrent la voie au développement du contentieux. Les recours systématiques sur la plupart des projets d'UTN, s'ils ont indéniablement pour effet un renforcement de la vigilance, notamment vis-à-vis de la protection de l'environnement, génèrent aussi une certaine paralysie dans les initiatives et le développement de la dissimulation.
- à ces difficultés formelles s'ajoute l'absence de « doctrine » claire de l'Etat dont un positionnement attentiste, voire frileux, y compris sur des enjeux qui lui sont

propres est à déplorer. On peut souligner à cet égard le manque de document d'accompagnement, à l'usage des services administratifs concernés et des acteurs de la montagne. Les tentatives d'élaboration d'un "guide méthodologique" en 1986 et d'une circulaire sur les UTN en 1987 n'ont jamais abouties. On note toutefois une brochure de la direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) en 1995 sur "l'urbanisation en continuité en zone de montagne".

- d'une manière générale, l'action opérationnelle et la gestion territoriale souffrent de l'absence de document stratégique intermédiaire entre la loi et la procédure UTN. Telle qu'elle s'est pratiquée, la procédure UTN a généré une approche « pointilliste » du développement touristique en montagne, favorisant avec la disparition des PPDT, la prise en compte d'opérations ponctuelles en faisant l'impasse d'une réflexion de fond conduite à une échelle pertinente et dans le cadre d'une logique territoriale de projet.

Si, comme le signalait l'instance d'évaluation du commissariat général au plan, quelques initiatives locales ont permis l'élaboration de documents de référence (schémas de cohérence informels) ou d'UTN intercommunales, ceux-ci sont restés très limités en nombre et plutôt situés dans les Alpes du nord.

- on peut regretter aussi la réserve des comités de massif qui ne se sont pas engagés dans une démarche stratégique propre à orienter l'activité de leur commission spécialisée des UTN et qui n'ont pas fait le travail de capitalisation et de valorisation des actions conduites par elle. La modestie de leur activité n'a pas permis jusqu'à présent de tirer collectivement des enseignements des UTN instruites et réalisées ni de traiter des questions relatives à l'avenir des territoires ou au type de tourisme qu'il serait souhaitable de promouvoir. De ce fait, les politiques partagées et explicites sur les massifs sont relativement peu exprimées. On peut regretter cet état de fait, car de par leur composition, les comités de massif, véritables « parlements de massif » avaient vocation à devenir un lieu central de débat sur les enjeux majeurs de leur territoire.

Ceci est d'autant plus regrettable que la directive avait introduit l'idée d'intercommunalité, de prévision et de programmation dans le temps avec les PPDT, et la loi montagne celle de décentralisation dans la mesure où le SDAU permettait de ne pas soumettre les projets à la procédure UTN.

Force est de constater que les élus ne se sont guère appropriés les opportunités des instruments de la planification intercommunale mis à leur disposition et que, au final et paradoxalement, ce sont les SDAU qui apparaissent comme une procédure d'exception et non les UTN.

L'intention du législateur était en effet le transfert, à terme, de la pleine compétence en matière d'UTN aux communes, conditionné par un effort de planification demandé à celles-ci pour qu'elles se dotent d'un schéma directeur soumis à l'avis de la commission spécialisée des UTN.

Livrées à elles-mêmes, sans impulsion forte de l'Etat ou des comités de massif ni document de planification en référence, les commissions UTN ont souvent fonctionné en vase clos pour instruire au coup par coup des projets.

Pour l'avenir, le principe du « donnant/donnant » ne s'étant pas concrétisé jusque-là, rien ne laisse entrevoir d'évolution notable à court terme. L'incertitude sur le développement des Scot en montagne, notamment en moyenne montagne, les

avatars des prescriptions particulières de massif (PPM) (supprimées puis rétablies et qui n'ont connu, en dehors de l'expérimentation auvergnate, aucun début de réalisation), tout comme le désintérêt des conseils régionaux pour les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif relevant de leur initiative, confortent cette appréciation d'ensemble.

Ainsi donc, la procédure UTN reste marquée par son histoire et une époque où les enjeux étaient excessivement focalisés sur la haute montagne, pour ne pas dire sur la saison d'hiver dans les Alpes du nord.

Ce tropisme alpin associé à une logique de développement quasi industriel, a incité à assimiler de fait les UTN aux grosses opérations liées à la conquête de l'or blanc des « trente glorieuses ». Si cela a conduit les acteurs directement impliqués – les montagnards et d'autres – à généralement bien maîtriser la procédure, à l'inverse, ceux vivant sur les plateaux, les pénélaines ou les piémonts des massifs, aux préoccupations plus rurales que montagnardes, la méconnaissent largement, sinon l'ignorent totalement.

De ce fait, la nécessaire prise en compte des particularités et de l'originalité des caractéristiques régionales, comme par exemple, celles concernant les villages perchés des Alpes du sud qu'il est préférable de protéger de toute urbanisation en continuité ou l'habitat dispersé traditionnel de certaines parties du Massif central, qu'il convient de préserver, a posé de réels problèmes pratiques sur le terrain. Il en est de même pour la mise en œuvre de projets modestes visant à promouvoir un tourisme « vert » estival en appont de l'activité agropastorale dans les zones de moyenne montagne.

Dans un contexte marqué par la tendance au renforcement des pouvoirs des régions, la montée en puissance de l'intercommunalité et l'affirmation de la démarche contractuelle préférée parfois à la voie réglementaire, si la légitimité de la procédure UTN n'est pas remise en cause, tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de son adaptation pour les petits projets et les aménagements touristiques de la montagne en été.

La procédure reste par contre bien adaptée à la prise en compte des grands projets d'équipement de la montagne enneigée, même s'ils sont moins nombreux aujourd'hui.

Enfin, par-delà le problème de compréhension et de lisibilité d'une procédure ressentie comme décalée ou inéquitable, la question du champ de la procédure est posée ou se posera, soit sous l'influence des évolutions des dispositions européennes, soit pour revenir au droit commun dans les secteurs où le classement en zone de montagne n'est pas évident.

3. Les aménagements touristiques en montagne et l'intercommunalité

3.1 - La zone de montagne

Fondée sur des critères physiques de pente et d'altitude et définie dès l'origine en référence à des mesures agricoles (décret n°61-650 du 23 juin 1961), la zone de montagne s'est progressivement agrandie pour concerner actuellement 17 % des communes et environ la moitié des régions et des départements, soit 22 % de la surface du territoire national continental et 8 % de la population française.

Une subdivision « intra-montagnarde » a introduit les notions de haute montagne et de montagne sèche, correspondant à des différences de handicaps naturels. La zone de haute montagne, définie par le décret n°77-1281 du 22 novembre 1977, permet l'application d'aides renforcées. Elle comprend les territoires situés au-dessus de 800 m dans les Vosges, 1 100 m dans le Jura, 1 600 m dans les Alpes, 1 400 m dans les Pyrénées, 1 200 m dans le Massif central et 1 100 m en Corse.

La loi montagne de 1985 n'a pas repris cette distinction mais a introduit la notion de « massifs » dont les limites ont été fixées par le décret du 20 septembre 1985. Au total, 8 622 communes sont concernées. La loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 a réduit le nombre de massifs à 6 : Alpes, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien. Ces massifs sont le cadre d'un dispositif institutionnel et d'actions d'aménagement spécifique.

Enfin, le zonage national s'insère dans le dispositif européen. En particulier l'article 18 du règlement 1257/99 concernant le FEOGA définit comme suit les zones de montagne :

- zones où l'altitude est source de conditions climatiques très difficiles, réduisant de manière sensible la période de végétation (l'altitude minimum se situant entre 600 et 1000 m, selon les Etats membres et le nombre de jours hors gel).
- zones d'altitude moindre, où le dénivelé est si important (en règle générale supérieur à 20 %) que la mécanisation y est impossible ou requiert l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux.
- zones caractérisées à la fois par leur altitude et leur dénivelé et dans lesquelles la combinaison des deux handicaps constitue un handicap équivalent aux handicaps précédents pris séparément.

Les définitions diverses mentionnées ci-dessus montrent que le « zonage montagne » peut varier selon les objectifs recherchés. Les deux principaux sont les aspects agricoles, qui peuvent d'ailleurs être différents pour les productions végétales ou animales, et les aspects aménagements, surtout touristiques.

Ce sont ces derniers qui sont à l'origine de la loi montagne de 1985 prise à une époque où le développement et l'aménagement du domaine skiable étaient en plein essor. Les dispositions particulières aux règles d'urbanisme et les règles relatives aux unités touristiques nouvelles sont reprises dans le code de l'urbanisme dans les articles L 145-1 à L 145-13.

Les nombreux rapports déjà cités, sans remettre en cause une spécificité montagnarde, montrent bien l'extrême hétérogénéité de cette « zone montagne ».

A ce titre l'analyse menée par le bureau d'études SEGESA à partir de données statistiques et cartographiques et annexée au rapport sur la "contribution du tourisme au développement durable de la moyenne montagne", confirme tout à fait cette hétérogénéité.

Une partie de la conclusion, reprise ci-dessous, résume les résultats de cette analyse :

"Le grand tourisme de neige, souvent couplé à une double saison, quasi industrialisé, génère sans aucun doute des investissements, des emplois et des recettes significatives. Il n'en va pas de même du tourisme de moyenne montagne, beaucoup plus hétérogène, et qui parfois a du mal à se démarquer du tourisme rural".

Le rapport ajoute également que "tout l'espace de moyenne montagne n'est pas promis à un développement touristique".

3.2 - Un "mille feuilles" d'approches territoriales

Ce qui frappe, c'est la diversité, l'abondance même, des documents et des dispositions se rapportant à des territoires organisés : documents de planification spatiale, d'urbanisme, de protection de certaines zones, ou simples documents de référence.

Ces documents s'appliquent à des territoires d'ampleur variable du plus local (carte communale, biotope protégé...) au plus général (DTA, SSCENR...), ce qui pose la difficile question de la pertinence de leur échelle, du plus prescriptif (PLU) au simple document de référence ou de nature contractuelle (charte de parc naturel régional...).

Certains de ces documents ou outils ont fait l'objet d'une adaptation (SDAU évoluant en schéma directeur puis en SCOT, les POS en PLU), ou ont disparu (PPDT prévus dans le décret directive montagne de 1977 et non repris par la loi de 1985) ou ont été rétablis après avoir momentanément été supprimés (PPM), de nouveaux ont été créés (DTA, par exemple).

Au total, l'arsenal des textes et documents s'est alourdi, sédimentant un véritable mille-feuilles d'approches territoriales qui apparaît d'autant plus complexe que nombre de ces documents ne sont pas encore stabilisés dans leur évolution et leur statut.

L'accélération des dispositions nouvelles ces dernières années avec la promulgation depuis 1995 de lois importantes LOADT (1995), loi d'orientation agricole (1999), loi de renforcement et simplification de la coopération intercommunale (1999), LOADDT (1999), SRU (2000) notamment (cf. supra), n'a pas apporté la lisibilité nécessaire – des

décrets sont toujours en attente – dans un domaine où l'on sait que l'appropriation des outils par les acteurs prend du temps et ne peut se concevoir que dans la durée et avec beaucoup de pédagogie.

En montagne la situation est rendue plus difficile encore du fait de la concentration particulièrement importante des mesures de protection de certains espaces naturels, sites et paysage : parcs nationaux (sur les 6 parcs nationaux métropolitains, 5 sont en zone de montagne), parcs naturels régionaux, sites, réserves naturelles, biotopes protégés, sites natura 2000...).

De plus, si l'Etat a fortement initié la mise en œuvre d'une dynamique de coopération intercommunale, le succès de la récente loi Chevènement montre à l'évidence que cette dynamique est bien relayée aujourd'hui par les collectivités territoriales mais sans que des clarifications suffisantes aient été apportées à la répartition des compétences entre les divers acteurs en cause.

Notamment, il n'est pas toujours aisé dans la superposition des autorités compétentes sur un même territoire d'échapper à une relative diffusion, voire à une confusion, des responsabilités ou à une juxtaposition des initiatives, au détriment de la cohérence du projet territorial.

Si cette situation n'est naturellement pas spécifique à la montagne, elle est présentée comme un handicap français dans les services de la commission à Bruxelles.

Elle impose, pour le moins, l'exercice de choisir dans la boîte à outils l'outil pertinent permettant d'inscrire l'équipement touristique envisagé dans une cohérence d'ensemble dépassant le seul projet particulier.

3.3 – Vers plus d'intercommunalité

L'histoire contemporaine de la montagne est jalonnée de nombreuses initiatives pour traiter les problèmes à la bonne échelle, comme par exemple dans les domaines :

- des risques naturels : la politique déjà ancienne de la restauration des terrains en montagne a suivi une logique avant tout technique ;
- de la protection de l'environnement : les parcs nationaux puis les parcs naturels régionaux illustrent la possibilité de définir des territoires pertinents en rapport avec les objectifs visés ;
- de l'activité agropastorale : la politique de rénovation rurale a privilégié le développement économique du territoire compris en tant qu'entité naturelle ;
- de l'aménagement touristique : la directive de 1977 imposait un document de cadrage général d'un secteur – le programme pluriannuel de développement touristique - qui conditionnait l'instruction des UTN;

- de l'urbanisme : la loi foncière de 1967 et récemment la loi sécurité et renouvellement urbain de 2000, instituent des documents de planification intercommunaux dispensant de la procédure UTN ;
- de l'aménagement du territoire : les lois d'orientation relatives à l'aménagement et au développement du territoire de 1995 et à l'aménagement et au développement durable du territoire de 1999, qui instituent, l'une les directives territoriales d'aménagement et les schémas interrégionaux de massif, l'autre les pays et les agendas 21, soulignant ainsi la nécessité de définir des cadres généraux d'action aux niveaux des massifs, sous-massifs et intercommunaux pertinents ;
- du développement économique : les 3 ou 4 derniers plans ont orienté les crédits des CPER en direction d'une valorisation de l'offre de niveau intercommunal pour mieux répondre à la demande touristique et de loisirs.

Jusqu'à présent ces dispositions et ces pratiques ont été très généralement impulsées par l'Etat, dans certains cas par les conseils régionaux à l'occasion des CPER. Aujourd'hui il apparaît bien que l'intercommunalité portée plus directement par les élus devient la pratique de l'organisation territoriale française et du management des projets.

En conséquence,

- la demande touristique d'hiver et surtout d'été et la gestion optimisée de l'espace et des ressources naturelles ne peuvent plus être vues aujourd'hui à travers le prisme du seul territoire communal;
- les obligations de bonne gestion des deniers publics conduisent aussi à mieux rationaliser les dépenses et à éviter les doublons d'une commune à l'autre, d'un canton à l'autre ou d'un département à l'autre ;
- l'accès aux aides publiques, en particulier aux fonds structurels est rendu d'autant plus facile qu'il concerne des projets d'ensemble cohérents à ambition de développement durable, sera facilité ;

Dorénavant, dotées de compétences stratégiques, en particulier depuis la promulgation de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les intercommunalités disposent d'une palette élargie de méthodes et d'outils pour remplir leurs missions et mettre en œuvre leurs projets dans des territoires cohérents.

Au 1^{er} janvier 2003 on recensait sur la France entière un total de 2 361 EPCI regroupant plus de 30 000 communes et une population de près de 49 millions d'habitants, dont plus des 2/3 soumis à la taxe professionnelle unique (TPU).

Cependant, encore actuellement, les communautés à TPU sont rares en montagne en général dans les Alpes et les secteurs riches, au fort potentiel économique, en particulier.

Trente ans après les premiers contrats locaux, les « pays » issus des lois LOADT de 1995 et LOADDT de 1999, affirment l'exigence d'inscrire le développement local dans un espace de projet ayant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale et prenant en compte les complémentarités ville - campagne.

Il est intéressant de noter, à propos des pays, que :

- leur périmètre n'est pas appelé à respecter forcément les limites administratives ;
- l'accent est mis sur la notion de projets et de contrat, sur la recherche de cohérence entre les politiques sectorielles et sur la concertation, le tout dans une perspective de développement durable ;
- la charte, qui formalise le projet politique à long terme en prenant en compte toutes les dimensions de la planification (Scot,...), peut devenir prescriptive dès lors qu'elle fait l'objet d'une enquête publique ;

Leur mise en oeuvre pose les questions de l'autorité compétente, de la maîtrise et du management du processus de travail et aussi des moyens en ressources humaines et en ingénierie.

On peut penser que la tendance sera de s'appuyer sur les structures existantes, en charge de la planification, tels que syndicats, communautés de communes, ainsi que sur des outils techniques en place, comme les SEM, les agences départementales d'urbanisme ou de développement.

La recherche de l'efficacité et de l'économie incite à penser que la mutualisation est une partie de la réponse à la question des moyens.

Enfin le développement en cours de l'intercommunalité et de la TPU, le recours aux financements croisés pour la réalisation de projets ou l'articulation des différentes échelles et des différents domaines, conduisent à s'interroger sur la réalité de l'indépendance véritable des collectivités locales les unes par rapport aux autres.

En particulier, s'il n'existe pas de tutelle institutionnalisée en France d'une collectivité territoriale sur une autre de niveau immédiatement inférieur à l'inverse de ce qui se pratique chez la plupart de nos voisins européens, ce principe, devant les nécessités de la cohérence sur le terrain, est susceptible à l'avenir d'être remis en cause, entraînant la désignation, de fait ou de droit, de chefs de file clairement identifiés.

Pour être viable et efficace cette désignation exige :

- une réflexion prospective commune permettant d'avoir une vision de l'avenir d'un territoire ;
- l'affichage d'un cadre général formel dans lequel s'insèrent les projets particuliers ;
- le choix de maîtres d'ouvrage pertinents.

3.4 - Les aspects économiques et financiers :

Bien que les aspects économiques et financiers n'entrent pas directement dans la réflexion de la mission, il apparaît utile d'examiner quelques points qui peuvent avoir une influence sur les aménagements touristiques en montagne. Il faut d'ailleurs souligner la difficulté de l'exercice, déjà signalée par l'instance d'évaluation, du fait de la multiplicité des acteurs et des financements ainsi que leurs évolutions rapides qui rendent quasi insaisissable l'information financière.

Le rapport se bornera donc à quelques considérations générales.

3.4.1 - Le rôle de l'Europe

La plupart de nos interlocuteurs sont unanimes pour constater le rôle de plus en plus important joué par les crédits européens dans le financement des actions conduites en montagne. Du coup, ils sont très inquiets de l'évolution à venir à partir de 2006, date d'entrée en vigueur de nouvelles règles communautaires, considérant que l'élargissement de l'Union européenne ne peut se traduire que par une diminution forte de ces crédits pour la France. De plus, la prise en compte d'une spécificité montagnarde semble devoir être rediscutée à cette occasion.

Pour la période 2000-2006, l'Union européenne participe largement, grâce aux fonds structurels, au développement des régions montagneuses. Elle apporte son soutien aux projets mis en œuvre dans les régions en retard de développement (objectif 1) ou en reconversion (objectif 2). Elle intervient aussi dans le cadre des initiatives communautaires de développement rural ou de coopérations transfrontalières.

Les mesures agro-environnementales sont également bien adaptées aux zones montagneuses, mais leur avenir n'est pas assuré.

Enfin, l'objectif 3 relatif au développement des ressources humaines en faveur de l'insertion, l'égalité des chances, la formation et la lutte contre le chômage peut également être utilisé en montagne.

Cet ensemble de mesures permet de financer une très grande variété de projets.

A titre d'exemple, pour la région Rhône-Alpes, la participation communautaire pour la période 2000-2006 devrait être de 846 millions d'Euros soit une hausse de plus de 25% par rapport à la période précédente 1994-1999. Cette aide ne concerne évidemment pas que les zones de montagne, mais certaines mesures sont plus particulièrement ciblées sur les besoins de ces zones ; c'est le cas notamment de la plupart des initiatives Interreg concernant la coopération transfrontalière.

Les programmes Interreg sont d'ailleurs intéressants car ils démontrent une vraie dimension européenne qui est celle des massifs français frontaliers. Ainsi, le programme Interreg III B "Espace alpin" doté d'environ 120 millions d'euros concerne 22 régions de 4 Etats membres ainsi que 3 Etats non-membres (Liechtenstein, Slovaquie et Suisse).

Cet exemple démontre la nécessité de placer la réflexion française d'aménagement des massifs dans un contexte élargi. A ce titre, la multiplication des échelons territoriaux "à la française" constitue plutôt un handicap et les réflexions menées à Bruxelles

s'orientent vers l'affirmation des régions comme interlocuteurs privilégiés de l'Union européenne.

3.4.2 - Le rôle de l'Etat

Historiquement, à l'époque des grands programmes d'aménagement du territoire, que ce soit dans les secteurs urbains, littoraux ou montagnards à travers "le plan neige", l'Etat a beaucoup contribué directement, y compris avec son ingénierie, à la réalisation d'opérations touristiques d'envergure.

Dans la partie du rapport d'évaluation de la politique de la montagne consacrée au financement de cette politique, il est rappelé que la loi de 1985 avait créé un fonds spécifiquement destiné à la montagne : le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM). Malgré son faible montant (entre 30 et 40 millions de francs par an) et son orientation plutôt tournée vers la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique à la mise en œuvre de projets, cette initiative garde un côté symbolique dans l'esprit de certains élus.

Ce fonds a ensuite évolué pour se fondre dans le F.N.A.D.T. à partir de 1995 avec pour conséquence le risque de voir la spécificité des territoires montagnards moins prise en compte.

C'est pour revaloriser la notion de massifs que le contrat de plan Etat-Régions en cours (2000-2006) a individualisé les "conventions interrégionales de massifs" conformément aux orientations prises par le conseil national de la montagne du 19 mars 1999. Ce volet de politique interrégionale n'empêche pas, dans le cadre du contrat de plan, les régions de financer avec l'Etat des actions dont certaines concernent leurs territoires montagnards.

L'aide de l'Etat passe aussi par les dotations d'investissement et les dotations de fonctionnement dont les montants sont calculés en fonction de critères de répartition fixés à l'échelon national et discutés dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances annuelle.

La répartition de ces dotations est un moyen pour l'Etat d'accompagner sa politique et de favoriser certains secteurs. Cette répartition permet par exemple de favoriser l'intercommunalité ou certaines zones défavorisées comme les zones de rénovation rurale (ZRR). Les discussions lors des votes des lois de finances permettent de défendre la spécificité de certains territoires. Ainsi lors du vote de la loi de finances 2002, a pu être réintroduit un amendement au bénéfice de la D.G.F. bonifiée pour les communautés de communes de montagne de moins de 3 500 habitants.

En tout état de cause, l'ensemble des dispositions actuelles sera largement modifié dans les prochaines années avec les nouvelles orientations prévues en matière de décentralisation par le gouvernement.

3.4.3 - La place des collectivités territoriales

Le rôle des régions a déjà été évoqué dans la cadre des contrats de plan Etat-régions.

Dans l'avenir on peut cependant penser que les régions prendront de l'importance dans la gestion des fonds européens et deviendront ainsi le principal lieu de gestion des aides territorialisées.

Les départements sont peu tentés en général de "zoner" leurs interventions et donc de définir une politique spécifiquement montagnarde. Ils sont toutefois amenés à participer de manière non négligeable dans plusieurs situations :

- lorsque l'Etat se désengage de certaines politiques et que le département juge souhaitable de prendre son relais ;
- lorsque la programmation des opérations les amène à intervenir en complément de l'Etat et de la région (ou parfois en substitution) ;
- lorsque certaines stations ou équipements sont en difficultés financières et font appel aux ressources des départements pour équilibrer leurs comptes. Ce dernier cas a d'ailleurs conduit certains départements à devenir directement des investisseurs ou des exploitants par la mise en place de régies départementales.

Enfin les départements jouent un rôle important de promotion et de valorisation par l'intermédiaire des comités départementaux du tourisme (C.D.T) et des services loisirs accueil (S.L.A). Dans ce domaine, la loi du 23 décembre 1992, portant sur la répartition des compétences dans le tourisme, prévoit que dans chaque département, le conseil général établit, en tant que de besoin, un schéma touristique départemental. Ces schémas, réalisés dans tous les départements, s'appuient sur un diagnostic pour définir une stratégie et un plan d'actions précisant dans certains cas les participations financières envisagées.

Il faut toutefois signaler que les zones cohérentes en matière de développement touristique coïncident rarement avec les limites administratives, notamment départementales.

Dans l'avenir, la position des départements nécessitera d'être précisée entre les régions, principales gestionnaires des aides financières, et les communes ou leurs groupements, principaux responsables des investissements.

En effet, la responsabilité des collectivités montagnardes est affirmée à travers l'article 42 de la loi « montagne » qui pose le principe d'un contrôle local des communes ou groupements des communes dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique.

Une étude réalisée par C.D.C. consultants pour la direction du tourisme indique qu'en 2000 les investissements en remontées mécaniques et équipements connexes se sont élevés à 216 millions d'Euros dont 54 % pour de nouvelles remontées mécaniques et 43 % pour des aménagements ou installations annexes (dont une part importante est liée à la neige de culture)

Depuis 1990, ces investissements, qui sont passés par un point bas en 1992 (environ 60 millions d'euros), ont été multipliés par plus de 3.

La répartition par massif est également très instructive

- 72 % pour les Alpes du nord
- 16 % pour les Pyrénées
- 9 % pour les Alpes du sud
- 3 % pour le Jura, les Vosges et le Massif central.

Il est évident que ces chiffres globaux recouvrent des situations très contrastées. Pour permettre aux collectivités de mieux apprécier le bien fondé de leurs investissements, le SEATM a réalisé une étude qui permet d'obtenir, à partir des caractéristiques de chaque appareil, une évolution de ses coûts de fonctionnement détaillés selon les principaux postes de dépenses. Ce programme devrait constituer dès aujourd'hui un outil d'évaluation suffisant pour apporter une aide à la décision, y compris lors du passage des projets en commission des U.T.N.

Les problèmes financiers de certaines stations de sports d'hiver ont d'ailleurs fait l'objet de remarques de la cour des comptes dans son rapport annuel 2001 qui conclut qu'"une analyse préalable réaliste des enjeux financiers, le recours à des structures intercommunales constituées à cet effet, et l'adossement à une collectivité territoriale plus importante, comme le département, constituent, sinon un gage de succès, du moins la garantie d'atténuer les risques inhérents à ce type d'activité".

Signalons également que le rapport de C.D.C. consultants, déjà cité, semble montrer que les communes dites touristiques qui perçoivent soit la dotation touristique, soit la taxe de séjour, soit les deux, sont celles qui investissent le plus dans le domaine touristique. Globalement, on constate pour ces communes une relation significative entre le niveau des investissements et celui des ressources touristiques.

3.4.4 - L'intervention du secteur privé

Le secteur privé est évidemment très présent dans l'économie des stations montagnardes.

La loi montagne a prévu la possibilité pour les collectivités maîtres d'ouvrage de confier l'exploitation de leurs installations à des opérateurs privés sous forme de conventions. La loi "Sapin" du 29 janvier 1993 a conforté cette possibilité en considérant que les remontées mécaniques sont reconnues comme un service de transport public et en étendant cette notion à l'aménagement, la maintenance et l'exploitation des pistes de ski.

Ainsi les 100 premiers exploitants ont réalisé sur la saison 2000/2001 un chiffre d'affaires TTC de 771 millions d'Euros soit 98,5 % du C.A. national estimé par le Syndicat national des téléphériques de France (SNTF) à 782,8 millions d'Euros. Les Alpes du nord représentent avec 56 exploitants plus de 80 % de ce chiffre d'affaires. Enfin 59 % du CA global est réalisé par le privé et la part des régies chute régulièrement, alors que celle des SEM progresse.

Les questions des relations entre acteurs privés et publics au sein d'un système local de gestion communale du développement touristique, et celle du financement restent

entières. L'analyse montre que certains acteurs privés contribuent de manière considérable à l'activité économique des stations, en particulier par les taxes versées aux collectivités. Dans ces conditions, il est très difficile d'apprécier où se situent les vrais centres de décision et qui prend vraiment les risques en cas d'investissements hasardeux.

Il faut noter que les opérateurs privés n'ont pris conscience des aléas liés à l'enneigement que très récemment en créant le système "Nivalliance", assurance mutualisée destinée à couvrir justement les risques de déficit d'exploitation.

Dans le domaine de l'hébergement, les informations sont encore plus difficiles à collecter et il faut saluer l'effort fait par l'antenne du SEATM à Toulouse pour mettre en place un observatoire immobilier touristique pour le massif des Pyrénées.

La certitude est qu'un certain nombre d'hébergements ne sont plus adaptés à la demande de la clientèle et que la réhabilitation de nombreux logements et l'amélioration de leur environnement sont absolument indispensables. Cette question est d'autant plus sensible que la capacité d'accueil touristique a plutôt tendance à baisser du fait du comportement de certains propriétaires de meublés et du manque de capacité hôtelière.

Enfin on peut insister, pour clore ce chapitre, sur le problème de l'ingénierie qui a été souligné par plusieurs de nos interlocuteurs. Si les collectivités importantes et les gros investisseurs arrivent à "se payer" une ingénierie de bon niveau, il semble qu'il n'en est pas de même pour les "petites" communes et les "petits" projets pour lesquels le coût de l'ingénierie devient prohibitif.

La création "d'agences de massif" évoquée dans plusieurs rapports pourrait constituer une solution à ce problème.

4. Eléments de comparaison avec d'autres approches

Un certain nombre d'approches territoriales et de dispositifs d'action existent dans d'autres pays ou dans d'autres domaines que la montagne. Il a paru intéressant à la mission de les examiner dans une perspective de politique renouvelée de la montagne.

4.1 - En France

4.1.1 - Massifs et bassins

Dans le domaine de l'eau, le législateur a souhaité développer une politique par bassins hydrographiques dès la "loi sur l'eau" du 16 décembre 1964.

L'analogie entre "massifs" et "bassins" est évidente à divers titres puisqu'il s'agit dans les deux cas de découpages géographiques physiques et non pas administratifs, ce qui nécessite la mise en place de structures de gestion spécifiques.

Pour les bassins, les instances de gestion mises en place sont pour chacun d'entre eux un organe délibératif, le comité de bassin, et deux organes exécutifs, le conseil d'administration et l'agence de l'eau.

Ces instances rassemblent les différents acteurs : élus locaux, usagers industriels et agricoles, associations et représentants de l'Etat.

Des moyens financiers importants ont été dégagés grâce aux redevances perçues auprès des utilisateurs de l'eau et calculées en fonction de la pollution rejetée et des quantités prélevées. Ces financements sont redistribués par les agences de l'eau aux maîtres d'ouvrage réalisant des travaux de sauvegarde des ressources et de la qualité de l'eau.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992, modifiant la loi de 1964, a renforcé la concertation par la création d'outils de planification de l'eau au niveau de chaque grand bassin hydrographique :

- chaque schéma-directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) implique les divers acteurs autour d'un projet commun. En cohérence avec l'ensemble des obligations fixées par les lois françaises et les directives européennes, les SDAGE tracent les orientations d'une politique de l'eau pour les 15 ans à venir. Ils s'imposent aux décisions administratives dans le domaine de l'eau et établissent des priorités fortes à l'échelle de chacun des bassins hydrographiques français. Elaborés et adoptés par les comités de bassin les SDAGE sont approuvés par l'autorité administrative.

- si nécessaire, des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) peuvent décliner à l'échelon local, dans des unités hydrographiques limitées, les priorités du SDAGE. Actuellement 90 SAGE sont engagés et 8 approuvés.

Pour ce qui concerne les massifs (au nombre de 6), l'organe analogue au comité de bassin est le comité de massif. Dans son principe chaque comité de massif devrait, comme les comités de bassin, définir une politique souhaitable pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. C'était l'esprit même de la loi montagne, mais force est de constater que le système n'a pas bien fonctionné et qu'en particulier aucune réelle réflexion d'aménagement n'a été menée au niveau des massifs. Il n'y a pas d'équivalent aux SDAGE et les massifs restent encore aujourd'hui des coquilles partiellement vides.

La composition des comités de massif est en cause, puisque, si comme dans les comités de bassin, les élus et les usagers sont bien représentés, par contre, les administrations de l'Etat en sont absentes, si l'on excepte la présence des préfets coordonnateurs de massif qui les président depuis leur création. Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le comité de massif est maintenant "coprésidé par le président de la commission permanente", en général un élu, mais il est trop tôt pour dire si cette modification entraînera une évolution dans le fonctionnement des comités.

La différence entre bassins et massifs se situe aussi au niveau de l'exécutif. Il n'existe pas pour les massifs l'équivalent des agences de l'eau qui assurent l'essentiel du soutien logistique aux réflexions menées par les comités de bassin et qui bénéficient des ressources financières importantes constituées par les redevances.

La création "d'agences de massifs" regroupant, entre autres, les moyens de la DATAR (commissariats de massif) et du SEATM pourrait représenter un premier élément de réponse.

Une des premières actions de ces agences pourrait être la préparation pour les comités de massif de "schémas directeurs d'aménagements et de gestion" équivalents des S.D.A.G.E.

Quant aux équivalents des S.A.G.E., ils devraient être portés en principe par les "pays" à condition que leurs limites aient une réelle cohérence avec les territoires montagnards.

4.1.2 - Montagne et littoral

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et la loi n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral comportent diverses dispositions déterminant l'utilisation du sol, qui concernent le développement économique des collectivités et notamment leurs activités touristiques.

Il faut noter que certaines communes situées en bordure de lacs "bénéficient" de l'application des deux lois. Ce "bénéfice", source de confusion et le plus souvent vécu par ces communes comme un "handicap", mériterait une simplification.

Une réflexion sur la mise en œuvre de ces deux lois a fait l'objet d'un rapport établi par M. Jean-Luc MICHAUD en juillet 1994 à la demande du ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme.

Ce rapport souligne le fait que ces deux lois, qui ont sensiblement le même âge, se situent maintenant dans un contexte institutionnel, économique et culturel profondément bouleversé. En particulier, il s'agit de lois nationales qui doivent s'appliquer à des régions et des sites extrêmement différenciés et dont les imprécisions laissent une large place à l'interprétation, aux contentieux et à la jurisprudence. L'examen des points positifs de chacune d'entre elles ("ce qui a marché") permet d'étudier leur application possible sur d'autres territoires. Ainsi une réflexion sur le rôle de maîtrise foncière par le conservatoire du littoral pourrait, par exemple, être transposée sur certains territoires montagnards particulièrement remarquables. On pourrait ainsi créer les "zones de repos" souhaitées par la convention alpine.

4.1.3 - Installations classées pour la protection de l'environnement

La loi montagne se place dans un double souci de développement touristique et de préservation de l'environnement.

Les textes sur les installations classées rassemblés dans le titre Ier du livre V du code de l'environnement abordent cette même problématique pour les installations définies à l'article 511-1 à savoir : "les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la conservation des sites et des monuments".

Deux régimes sont institués : l'autorisation pour les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients, la déclaration pour les autres.

L'autorisation ne peut être accordée par le préfet qu'après enquête publique et avis des conseils municipaux concernés. Elle comporte des prescriptions destinées à imposer au maître d'ouvrage de rendre son projet compatible avec la capacité du milieu. Des contrôles sont effectués par des inspecteurs des installations classées ou des experts désignés.

Il ne s'agit pas de décalquer cette procédure pour les aménagements réalisés en montagne. Par contre, il pourrait être tiré parti de l'esprit du texte, pour définir les opérations qui seraient soumises à procédure U.T.N. normale, voire renforcée, (équivalent à l'autorisation) et celles qui bénéficieraient d'une procédure allégée (équivalent à la déclaration). Pour cette dernière, le niveau départemental pourrait être compétent, à l'exemple du conseil départemental d'hygiène appelé à donner un avis au préfet sur les installations classées.

4.2 - A l'étranger

Pour des raisons matérielles, il n'a pas été possible d'effectuer plusieurs visites à l'étranger. Toutefois, deux déplacements ont eu lieu : le premier en Suisse dans le canton du Valais à l'initiative du SEATM et le second à Bruxelles au sein des instances européennes.

4.2.1 - L'exemple suisse

Les cantons suisses disposent d'une large autonomie. Ainsi le "grand conseil du Valais" a adopté en octobre 1992 un décret relatif à l'aménagement du territoire comportant des objectifs dans 9 domaines dont l'urbanisation, le tourisme et les loisirs, l'agriculture, la nature, le paysage et la forêt,...

La planification cantonale mise en œuvre par le service de l'aménagement du territoire a pour objectif de faire concorder les activités économiques avec une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Elle repose sur un "plan directeur" constitué d'une carte situant les projets et de "fiches localisées" traitant chacune d'un projet particulier susceptible d'avoir un impact sur l'organisation du territoire.

Le plan directeur est ensuite décliné en plans d'affectation de zones communales qui doivent tenir compte des orientations et des exigences définies par le plan directeur.

L'ensemble est géré sous forme d'un "système d'information du territoire" (SIT), proche de l'outil "système d'information géographique" (SIG), déjà utilisé en France.

Cet ensemble de dispositifs vise à assurer une bonne gestion territoriale, le plan directeur du canton du Valais étant par ailleurs conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (le plan directeur du canton du Valais a été approuvé par le conseil fédéral le 5 juillet 2000).

Les cantons ont également la possibilité d'intervenir sur le plan économique. Ainsi, le canton du Valais a voté en 1996 une loi sur le tourisme lui permettant d'accorder des aides financières à l'hôtellerie. De même, un gros effort a été fait en matière de randonnée pédestre (réseau de 8000 km) et est en cours sur le vélo.

La Suisse constitue donc un exemple de forte maîtrise régionale des politiques touristiques et territoriales, la Fédération donnant des recommandations sous forme de lois-cadres et ayant toujours la possibilité de "reprenre la main" en cas d'incohérence ou de contentieux.

Une tentative de transposition au territoire montagnard français pourrait être de considérer que tout projet touristique, décrit de manière précise dans une "fiche" et localisé dans un "plan directeur" décliné ensuite par commune (dans un P.L.U. par exemple), pourrait être dispensé de la procédure U.T.N.

4.2.2 - L'évolution de l'Europe

En 1997, la DATAR et la D.N.P. avaient demandé à Noël LEBEL chargé de la convention alpine, avec l'appui de Philippe HUET Ingénieur général de génie rural, des eaux et des forêts à la mission d'inspection spécialisée de l'environnement, et de Bernard SERRES Inspecteur général adjoint du tourisme, de formuler des propositions de positionnement d'une politique de la montagne française, dans le cadre européen.

Deux scénarios avaient été esquissés selon que l'on souhaitait continuer à faire jouer à l'Etat le rôle principal où, qu'au contraire, on souhaitait privilégier le rôle premier des régions et du partenariat local.

Pour l'instant, c'est le premier scénario qui est mis en œuvre, sans pour autant que l'on ait renforcé les moyens correspondants, par exemple, ceux des commissariats de massif et de certains services centraux.

Au niveau de la commission européenne et plus particulièrement de la direction de la politique régionale, nous avons vu que les spécificités de la montagne sont prises en compte dans les politiques structurelles actuelles couvrant la période 2000-2006.

Il semble toutefois que l'extension de l'Union Européenne, la réussite économique de certains secteurs et à l'inverse l'apparition de nouvelles zones en déclin, reposeront en 2006 la question de la définition d'une "zone de montagne" et de l'application d'une politique spécifique à cette zone.

A cet effet, une étude vient d'être lancée par la direction de la politique régionale afin de procéder à une analyse des zones de montagne devant permettre de définir une batterie de critères physiques et socio-économiques sur lesquels fonder une nouvelle politique d'aide.

Par ailleurs, la commission européenne souhaite à l'avenir s'appuyer plus fortement sur les régions pour la redistribution locale des aides communautaires.

En revenant au "rapport LEBEL" cité ci-dessus, ce serait alors le second scénario qui serait privilégié.

Cette évolution probable milite donc en faveur de la création de "pays de montagne" capables de se doter de chartes suffisamment précises et argumentées pour leur permettre de présenter avec succès leurs projets devant l'Union européenne par l'entremise des régions. Ce scénario dépend toutefois des options prises en matière de décentralisation et suppose que les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales évoluent sensiblement, voire que le principe de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre soit reconsidéré ou aménagé .

5. orientations et propositions

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans la lignée des réflexions précédentes et en particulier dans celles des rapports "BESSON" et de l'instance d'évaluation du commissariat général au plan.

Au total, il résulte des enseignements tirés de la lecture de ces rapports, des autres documents consultés et de la large concertation effectuée, ainsi que des perspectives ouvertes par les projets d'évolutions institutionnelles, que les propositions de la mission devaient se fonder sur :

- une meilleure utilisation des instruments existants, sans en ajouter d'autres ;
- la simplification, autant que possible, voire la limitation des procédures, en vue de faciliter l'action locale ;
- la nécessité de mieux intégrer les spécificités de chacun des massifs et sous-massifs.

La mission s'est également efforcée de concilier deux objectifs :

- le souhaitable, c'est-à-dire favoriser le rapprochement de la décision de l'endroit où se posent les problèmes, sans pour autant compromettre le traitement des grands enjeux ;
- le possible, c'est-à-dire tenir compte des réalités pour proposer des mesures susceptibles d'être mises en œuvre.

5.1 - Du périmètre montagne

Comme nous l'avons indiqué dans le rapport, la politique (ou plutôt les "politiques") de la montagne reposent sur un zonage qui a évolué dans le temps et qui est différent selon les domaines concernés.

Nous considérons dans l'immédiat qu'il n'est pas souhaitable de modifier la notion de "massif" réactualisée par la loi de "démocratie de proximité" du 27 février 2002, même si la suppression de la distinction entre Alpes du Nord et Alpes du Sud ne nous semble pas répondre au souhait souligné par la plupart des rapports de tenir mieux compte de la diversité et des particularités des massifs.

Toutefois, les entretiens que nous avons eus, en particulier à Bruxelles, nous amènent à penser qu'à partir de 2006, la notion de zone de montagne risque d'être revue au profit d'un système utilisant plutôt des critères socio-économiques que des critères géographiques. Il pourrait alors incomber aux Etats et aux régions de délimiter les zones cumulant un certain nombre de handicaps et susceptibles à ce titre de bénéficier des aides européennes.

Il nous semble donc souhaitable , pour se préparer à ces éventuelles modifications, que le conseil national de la montagne soit saisi de cette question et lance une réflexion en se fondant sur divers travaux déjà réalisés comme, par exemple, la typologie établie par le cabinet SEGESA à l'occasion du rapport sur la « moyenne montagne ».

Pour ce faire, le C.N.M pourrait s'appuyer sur l'"institut de la montagne", récemment créé, dont le rôle est justement celui d'assurer une expertise scientifique et technique en matière de politiques de la montagne.

Ce travail aurait l'intérêt de nourrir l'argumentaire français lors des futures discussions budgétaires européennes et de permettre la mise en correspondance des massifs avec le nouveau périmètre montagne délimité.

Proposition : Demander au conseil national de la montagne de conduire une réflexion visant à actualiser le périmètre montagne avant 2006 dans un cadre compatible avec les orientations de l'Union européenne mais respectant l'identité de nos montagnes.

5.2 – De la nécessité de disposer de documents de référence

L'existence des massifs, en tant qu'entité identifiée, n'a de sens et ne doit être maintenue que s'il lui est associée la définition d'une politique cohérente propre à saisir les particularités de chacun d'entre eux.

Deux dispositions prévues dans la loi « montagne » de 1985 modifiée paraissent de nature à répondre efficacement à ce besoin de cadrage intermédiaire entre la loi et l'instruction des dossiers.

5.2.1 – Des schémas de massif

Prévus par la loi L.O.A.D.T. de 1995 sous l'appellation « schéma interrégional de massif », les schémas de massif n'ont pas vu le jour.

Il en résulte un manque d'orientations et de vision d'ensemble sur les massifs, préjudiciable à une bonne prise en compte des projets touristiques.

Ces schémas, d'une grande importance stratégique, constituent un cadre de référence intermédiaire entre la loi et le niveau opérationnel des décisions et autorisations administratives, qui fait actuellement défaut, le seul qui soit à l'échelle du massif.

La mission préconise que l'aménagement, y compris touristique, de la montagne se fasse dans le cadre d'un schéma global élaboré dans chacun des massifs, à l'exemple des "SDAGE" instaurés dans chacun des bassins.

Elle recommande que soit engagée la réalisation des schémas de massif dans le délai de 5 ans.

Ces schémas offriraient l'intérêt de collecter et d'harmoniser l'ensemble des données sur le massif et pour ce faire devraient :

- reprendre l'ensemble des zones faisant déjà l'objet d'une affectation ou d'un statut de protection ou de gestion particulier (ex : parcs naturels, natura 2000, site, réserve naturelle,...) ;

- intégrer l'ensemble des zones à risques ;
- définir les « zones de repos » (sans aménagements) recommandées par la convention alpine.

Ils permettraient de solidariser dans un ensemble cohérent les divers projets de développement, tout en confortant l'identité de chacun des massifs, et devraient à cet effet proposer un sous-zonage pertinent en matière d'aménagement touristique.

Ces schémas devront s'imposer aux administrations. Comme pour les SDAGE, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme devront être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions.

Ces documents correspondraient sensiblement aux "plans directeurs" tels qu'ils sont réalisés en Suisse à l'échelon des cantons. Il y aurait tout intérêt à ce qu'ils soient traités et gérés sous forme de "systèmes d'information géographique" permettant ainsi une actualisation facile.

Proposition : Entreprendre la réalisation des schémas de massif dans un délai de 5 ans.

5.2.2 – Des directives territoriales d'aménagement (DTA) ou prescriptions particulières de massif (PPM)

Ces deux dispositifs portent sur des territoires bien circonscrits et bénéficient d'un statut juridique fort.

Les expérimentations engagées pour la mise en œuvre de DTA en montagne (Alpes du nord et Alpes-maritimes) et de PPM (Auvergne) montrent nettement la nécessité de les appliquer sur des territoires définis à la bonne échelle.

Si la procédure de la DTA ne préjuge pas de l'ampleur des territoires concernés, les expérimentations en cours sont ambitieuses dans leur contenu, pour la plupart sans doute trop vastes dans leur champ géographique couvert, et trop lourde dans leur mise en œuvre.

Les PPM par contre, mieux ciblées dans leur objet, et dans leur périmètre, et d'une mise en œuvre plus aisée, paraissent un outil mieux adapté à la prise en compte des spécificités d'un sous-massif ou d'une vallée.

Les prescriptions qui résultent de ces procédures peuvent permettre, dans l'esprit de la loi, des précisions locales et surtout une adaptation des dispositions générales s'appliquant aux zones de montagne.

Elles pourraient ainsi préciser les notions de hameaux et de chalets d'alpage (différentes selon la géographie et les cultures locales), identifier les formes d'urbanisation caractéristiques à préserver, gérer la continuité de l'urbanisation, préciser la notion de plan d'eau remarquable, et définir en quelque sorte des règles ou modalités propres à un secteur bien délimité.

La mission porte une appréciation très positive sur ce dispositif dont la mise en œuvre serait naturellement facilitée par l'existence d'un schéma de massif identifiant bien le ou les secteurs pertinents appelant une adaptation locale du cadre général.
Les PPM peuvent naturellement être mises en place en l'absence de schéma de massif.

Proposition : Inciter à la mise en œuvre de prescriptions particulières de massif.

Pour rendre ces deux dispositions (schéma de massif et PPM) crédibles et leur assurer une large adhésion locale, la mission préconise que leur élaboration soit confiée, en liaison avec les régions, aux « comités de massif ».

Pour chaque secteur donnant lieu à prescriptions particulières de massif, elle recommande que la réflexion soit conduite par un groupe de travail issu du comité de massif auquel seraient associés les acteurs locaux.

5.3 – Du comité de massif

L'élaboration des schémas de massif et des prescriptions particulières de massif est l'occasion de donner aux comités de massif une impulsion nouvelle.

Pour une meilleure implication des acteurs locaux et les rendre plus proches des réalités locales, la mission pense en effet souhaitable une redynamisation de ces comités pour leur faire jouer pleinement leur rôle de « parlements de la montagne », si l'on poursuit l'analogie avec les « comités de bassin » dans le domaine de l'eau.

Elle propose d'adapter la composition des "comités de massif" en instituant 3 collèges assurant une représentation plus équilibrée de tous les intérêts :

- un collège des élus,
- un collège des usagers,
- un collège des administrations.

La mission préconise, en outre, que la présidence soit désormais assurée par une personnalité élue au sein du comité et issue des deux premiers collèges.

Proposition : Renforcer l'efficacité et le dynamisme « des comités de massif » par l'institution de trois collèges et en confier la présidence à une personnalité élue.

5.4 – Des moyens financiers et techniques

L'élaboration des « schémas de massif » et des prescriptions ne peut être envisagée de manière réaliste que si des moyens sont mis en place pour la préparation et l'accompagnement de ces documents stratégiques.

Leur coût d'élaboration ne sera pas négligeable et devra être prévu. A titre d'information, il y a lieu de rappeler l'existence d'un dispositif de financement ancien propre à la montagne, le fonds d'intervention pour l'auto développement en montagne (FIAM) dont la

disparition, par intégration dans le FNADT, a d'ailleurs été vécue comme une perte d'identité par les élus de la montagne.

La mission recommande d'inscrire dans la durée le financement des schémas et des prescriptions particulières de massif et propose que celui-ci soit assuré sur une ligne particulière des contrats de plan Etat – Régions créée à cet effet, à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du CPER 2000-2006.

Elle préconise, en outre, que les comités de massif puissent bénéficier d'une assistance technique permanente, sur le modèle de ce qui existe, par exemple, avec les agences d'urbanisme auprès des collectivités territoriales, ou pour leur activité technique par les agences de l'eau auprès des comités de bassin.

Ce rôle d'opérateur technique pourrait être assuré à partir des commissariats de massif et du SEATM, sous réserve de renforcer et de redistribuer les moyens de ces structures pour les regrouper et les transformer en véritables « agences techniques de massif ».

Enfin, les moyens, actuellement notoirement insuffisants, d'animation et d'encadrement de la politique de la montagne par l'Etat, devront être également renforcés avec la constitution d'une cellule dédiée au sein de l'administration centrale et la création d'un « pôle montagne » inter-administration.

Cette disposition serait d'ailleurs conforme à l'esprit du décret du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif qui conforte le rôle du préfet de massif en tant que garant de la cohérence de la politique de l'Etat dans le massif.

Propositions :- Réadapter les outils techniques par la constitution d'une cellule montagne à l'administration centrale et d'agences techniques de massifs
- Regrouper les moyens financiers affectés à une politique renouvelée de la montagne.

5.5 – De la planification intercommunale et des UTN

A l'intérieur de chaque massif ou sous-massif, il devient impératif que dans une perspective de développement durable les aménagements touristiques soient raisonnés à un échelon intercommunal en compatibilité avec les orientations prévues dans les schémas interrégionaux de massif.

Les évolutions nationales récentes en matière d'intercommunalité conduisent la mission à retenir, même si pour le moment les volontés ne sont pas les plus manifestes en montagne, deux types de coopération appelés à se développer :

- les communautés d'agglomération et les communautés de communes (loi du 12 juillet 1999) au nombre respectivement d'environ 120 et de plus de 2000 au 1^{er} janvier 2002 pour l'ensemble du territoire national;

- les pays, dont le nombre de démarches engagées est, à la fin 2002 et toujours au niveau national, de l'ordre de 300, ce qui correspond à environ 25 000 communes et 25 millions d'habitants.

Ces structures doivent concevoir un projet global d'aménagement qui prenne en compte toutes les dimensions de leur territoire dans le cadre de schémas de cohérence territoriale (Scot) ou de chartes de pays comportant un volet urbanisme et aménagement.

Si les premiers documents paraissent adaptés aux contextes très dynamiques et/ou fortement influencés par une agglomération urbaine proche, et les seconds plutôt aux espaces ruraux, tous deux devraient contenir explicitement un volet « développement touristique » intégrant, en particulier, les projets d'U.T.N. Ce volet donnerait une description de l'opération, préciserait sa localisation et évaluerait ses conséquences directes sur le territoire concernant l'économie locale et les aspects environnementaux.

Comme pour les Scot, les projets d'équipement touristiques inscrits dans les chartes de pays pourraient, sous réserve d'une approbation après enquête publique, ne pas être soumis à la procédure d'autorisation des U.T.N.

Cette disposition est rendue possible en application de l'article 1-b-1 de la loi SRU et nécessiterait une modification de l'article 22 (13^{ème} alinéa) de la loi du 4 février 1995 modifiée.

Ainsi, avec l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ou, le cas échéant, d'une carte communale en conformité avec les orientations du Scot ou de la charte de pays, les collectivités locales pourraient exercer leurs compétences sur l'ensemble d'un processus qui irait de la définition et de l'affichage des objectifs généraux d'intérêts communs de niveau intercommunal jusqu'à l'instruction des actes de construire, dans l'esprit de l'auto développement exprimé dans la loi montagne.

Proposition : Inscrire les projets d'aménagement du territoire et l'instruction des UTN dans un cadre intercommunal à l'intérieur d'un schéma de cohérence territorial (Scot) ou d'une charte de pays approuvée après enquête publique.

5.6 – Du maintien de la procédure UTN pour les grosses opérations

Les dispositions précédentes n'entraînent pas de facto la disparition totale de la procédure U.T.N..

Par ailleurs, aucun souhait d'abrogation de la loi ni de suppression de la procédure UTN ne nous a été exprimé pendant notre enquête, même si un certain nombre de personnes souhaitent des adaptations allant dans le sens de la simplification et de l'efficacité.

Dans ce sens des modifications substantielles ont déjà été apportées depuis 1985, en particulier par la loi SRU, offrant de la souplesse, notamment pour la règle de « construction limitée » (cf. art. 16 de la loi SRU avec les ZUF).

En l'état actuel des choses et devant l'absence quasi générale de documents de planification territoriale en montagne, il nous paraît souhaitable que l'autorisation

reste encore accordée par l'Etat, garant de la neutralité entre les pressions du développement local et la nécessité de protection de l'espace naturel montagnard.

La mission propose que la procédure continue de s'appliquer, selon le dispositif actuel avec examen par la commission spécialisée des UTN, aux opérations accroissant la capacité d'hébergement touristique existante de plus de 8000 m² hors œuvre, et prévoyant des renforcements de remontées mécaniques dépassant un certain seuil financier (actuellement 4 M d'euros).

Pour éviter les actualisations successives et pour tenir compte des évolutions technologiques continues, ce seuil financier pourrait être utilement remplacé par une notion de capacité de transport.

En outre, des améliorations sont à rechercher dans la coordination de l'action des services, en particulier en amont de l'élaboration du projet et dans le fonctionnement même de la commission des U.T.N.

Celles-ci devraient concerner le fonctionnement administratif avec, par exemple, l'instauration de membres suppléants évitant les problèmes de quorum, l'annonce d'un calendrier de réunions assez à l'avance pour permettre aux maîtres d'ouvrages de préparer les dossiers à temps et s'attacher à favoriser l'enrichissement et la transparence des dossiers.

Enfin, l'exigence de disposer d'un document d'urbanisme opposable (PLU, carte communale) avant d'autoriser une UTN paraissant excessive, la mission propose que ce document ne soit opposable qu'au stade du permis de construire.
Cette proposition concerne évidemment aussi les projets modestes abordés ci-après.

Proposition : Conserver la procédure des UTN pour les grosses opérations.

5.7 – De l'adaptation de la procédure UTN pour les projets modestes

Il convient d'abord de rappeler que ne sont pas soumis à la procédure U.T.N. les projets situés en discontinuité qui « n'entraînent pas de modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards » (art. L 145.9).

Par contre les implantations en site vierge, quelle que soit l'importance du projet, sont soumises à la procédure U.T.N..

Dans ce cas, la prise en compte des évolutions rappelées dans le rapport et de la nature même des projets présentés conduit la mission à préconiser un **allègement du dispositif pour les projets modestes qui se traduirait par une simplification du contenu du dossier et des modalités de leur instruction** sans pour autant faire l'impasse dans le contenu des informations utiles relatives, notamment, à l'environnement.

A cet effet il conviendrait de procéder à une modification réglementaire prévoyant la fourniture d'un dossier simplifié pour ces projets modestes.

5.7.1 – De la définition des projets modestes

Ceux-ci sont désignés dans l'article du code de l'urbanisme rappelé ci-dessus c'est -à-dire « n'entraînant pas de modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ».

Trois modalités de définition des projets modestes sont possibles :

- 1- Une définition au niveau national à l'exemple des listes établies dans le cas des installations classées pour la protection de l'environnement. L'intérêt d'une telle procédure est son actualisation permanente. A l'inverse, il s'agit d'une procédure lourde qui ne va pas dans le sens de la simplification souhaitée ;
- 2- Une définition au niveau de chaque massif établie par le comité de massif qui propose une liste d'opérations (et/ou de critères) validée par le préfet de massif. L'avantage serait de conforter le rôle des comités de massif et de favoriser des politiques différenciées selon les massifs ;
- 3- Une définition au coup par coup laissée à l'appréciation du préfet de département au vu du dossier présenté par le maître d'ouvrage qui aurait obligation d'y inclure au minimum une étude d'environnement.

Prenant en compte la grande diversité des projets modestes et également des massifs, la mission préconise la deuxième modalité de définition.

Proposition : disposer pour chaque massif d'une liste validée de catégories de projets susceptibles de bénéficier d'une procédure UTN allégée.

5.7.2 - De l'instruction des projets modestes

Trois pistes d'adaptation de l'instruction des projets modestes qu'il conviendrait d'approfondir, notamment au plan juridique, ont été explorées :

- Piste 1 :

Le préfet de massif continue à donner l'autorisation, mais sans consultation de la commission spécialisée des U.T.N., simplement au vu du rapport d'instruction qui lui est transmis par le préfet de département qui se voit renforcer dans sa fonction d'instruction préalable.

Une modification législative de l'article L 145-11 serait alors nécessaire.

- Piste 2 :

L'autorisation est accordée directement par le préfet de département.

Dans ce cas, il paraît intéressant de prendre exemple sur la procédure définie par le décret n° 2002-823 du 3 mai 2002 relatif à la collectivité territoriale de Corse et plus particulièrement à sa section portant sur le fonctionnement du « conseil des sites ».

Cela conduirait à créer au sein des commissions départementales des sites une formation spécifique UTN renforcée dans les domaines de l'urbanisme, du tourisme et de la protection de l'environnement.

Enfin, en cas de contestation de la décision du préfet de département, une voie de recours à la procédure ordinaire serait prévue au niveau du préfet de massif après avis de la commission spécialisée des UTN.

- Piste 3 :

Cette piste anticipe deux évolutions déjà évoquées dans le rapport :

- . une décentralisation accrue avec un rôle plus marqué joué par les régions ;
- . une évolution du périmètre de montagne entraînée par les modifications d'attribution des aides envisagées par l'Union européenne et, par voie de conséquence, une possible réduction du champ géographique d'application de la loi montagne.

Dans ce cas, dans les secteurs où la loi montagne s'appliquerait toujours, l'autorisation des UTN pour les projets modestes pourrait être transférée aux conseils régionaux qui en auraient ainsi la charge en plus de celle de planifier et de financer les actions intéressant l'aménagement du territoire, notamment dans le cadre des CPER.

Dans les secteurs qui ne seraient plus soumis à la loi montagne le droit commun s'appliquerait.

La piste 1 a le mérite de ne pas bouleverser le dispositif général, mais nécessite quand même de toucher aux textes et surtout maintient une circulation des dossiers entre les niveaux du massif et les départements.

La piste 2, au contraire, tout en maintenant le rôle de l'Etat et en nécessitant une adaptation des textes, rapproche l'instruction et la décision de l'endroit où se situe le projet. Cette déconcentration pourrait représenter une première phase d'une décentralisation ultérieure de la procédure.

La piste 3 intègre fortement l'évolution du fonctionnement institutionnel européen et national ainsi que la révision probable du champ d'application de la loi montagne, mais a probablement l'inconvénient d'anticiper excessivement. De plus, maintenir l'instruction des projets modestes au niveau régional ne paraît guère une voie de progrès dans la mesure où la région ne recouvre qu'une partie du massif et maintient un éloignement pour l'instruction du dossier.

La mission préconise de retenir la piste 2 qui apporte un réel allègement au dispositif actuel.

Proposition : déconcentrer l'instruction des projets modestes sur la base d'un projet allégé au niveau du préfet de département.

6. Conclusion

Après un rappel de l'évolution du cadre juridique et du contexte de l'aménagement en montagne, la mission dresse un constat de la situation actuelle qui recoupe les analyses effectuées par le commissariat général au plan en 1999.

Elle s'est efforcée de répondre à deux interrogations principales :

- à quelle échelle et comment concevoir et gérer les aménagements touristiques en montagne ?
- dans quelle mesure et sur quels points la procédure UTN est-elle susceptible d'être adaptée à la diversité des opérations projetées et des massifs ?

Elle constate que la loi montagne, dont l'esprit était de faire jouer un rôle important aux acteurs locaux, n'a pas été mise en œuvre dans sa globalité pour apporter des réponses différenciées selon les massifs.

Elle porte une appréciation nuancée sur la procédure UTN, tournée à l'origine essentiellement vers l'aménagement de la haute montagne l'hiver, qui apparaît quelque peu décalée aujourd'hui par rapport à l'évolution d'une demande touristique plus diversifiée et de la consistance des dossiers d'équipement, plus petits et diffus, qui concernent aussi la montagne en été.

De ce fait le choix de la mission s'est plutôt porté :

- vers une meilleure utilisation possible des outils d'aménagement existants.

Elle préconise à cet effet l'élaboration de documents intermédiaires entre la loi et l'instruction des dossiers - schémas de massif et prescriptions particulières de massif - indispensables pour orienter les politiques propres à chacun des massifs et à la mise en cohérence des projets.

Elle recommande que les projets soient raisonnés dans un cadre intercommunal à l'échelle d'un schéma de cohérence territoriale (Scot) ou d'une charte de pays.

- vers un traitement différencié des gros et des petits projets, les premiers continuant à suivre la procédure actuelle, qui paraît bien adaptée, les seconds étant examinés et traités au niveau départemental.

Les propositions présentées appellent une implication plus forte des collectivités territoriales en terme d'organisation et de moyens, dans l'esprit souhaité par le législateur, notamment en faisant jouer au comité de massif un rôle nouveau d'impulsion.

Elles postulent également que l'Etat mette en place l'organisation et les moyens lui permettant d'assumer son rôle propre et celui de régulateur de l'aménagement en montagne.

Les choix proposés ne peuvent être dissociés des évolutions probables entraînées par la position que prendra la Commission européenne en matière de zonage et par les réflexions nationales en matière de décentralisation.

Ils ne constituent ainsi qu'une étape en attendant d'autres évolutions.

Louis BLAISE

Handwritten signature of Louis Blaise in blue ink, featuring a stylized 'L' and 'B'.

Alain WAUTERS

Handwritten signature of Alain Wauters in blue ink, with a cursive 'A' and 'W'.

Bernard ROUSSEAU

Handwritten signature of Bernard Rousseau in blue ink, with a stylized 'B' and 'R'.

ANNEXES

**Le Ministre de l'Équipement
des Transports et du Logement**

**Le Ministre de l'Aménagement
du territoire et de l'Environnement**

La Secrétaire d'État au Logement

La Secrétaire d'État au Tourisme

Monsieur le vice-président du CGPC,

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'environnement,

Madame la chef de l'inspection générale du tourisme,

Lors du Conseil National de la Montagne du 5 février 2001, le gouvernement a pris acte de la nécessité d'engager une réflexion sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles et a convenu de demander à une mission de hauts fonctionnaires de lui soumettre des propositions.

Quinze ans après la mise en place de cette procédure, il apparaît à l'expérience que sur deux points un examen de l'adaptation des dispositions actuelles s'avère nécessaire. Il s'agit d'une part de réfléchir à la gestion cohérente des projets touristiques en montagne à une échelle intercommunale et d'autre part d'étudier un allègement de la procédure UTN pour les petits projets dans les zones de moindre pression touristique. Ces deux sujets ont d'ailleurs fait l'objet de recommandations dans le rapport d'évaluation de la politique de la montagne établi par le commissariat général au plan en 1999.

En effet, les aménagements touristiques en montagne sont de plus en plus diversifiés : en haute montagne les stations de sports d'hiver doivent améliorer et compléter leur gamme d'offre touristique, en hiver comme en été, pour mieux répondre à l'évolution de la clientèle; en moyenne montagne l'essor du tourisme vert plus diffus apparaît comme un enjeu de développement important, l'aménagement des petits plans d'eau posant un problème particulier. Cette évolution conduit ainsi à envisager d'une part, dans les secteurs à fort potentiel touristique, une plus grande coordination dans la conception et la définition des projets touristiques à l'échelle d'une station, d'une vallée ou d'un pays et d'autre part, pour les zones de tourisme plus diffus, la mise en place d'un dispositif plus adapté à la taille souvent plus modeste des opérations projetées par la ou les collectivités locales supports.

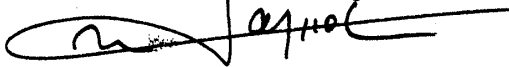
Nous vous demandons de bien vouloir mettre en place une mission qui devra, après examen plus précis des problèmes, proposer des solutions susceptibles de mieux répondre aux enjeux tels qu'ils viennent d'être énoncés et aux attentes des partenaires concernés.

Ces propositions seront à situer dans le contexte actuel des nouvelles approches et pratiques de planification des projets territoriaux mis en place par les lois LOADDT et SRU. Si les propositions que vous serez amenés à formuler concernent pour partie des évolutions d'ordre législatif, modifiant la loi montagne, il faudra soigneusement en apprécier les avantages et les inconvénients notamment les conséquences tant en matière de développement touristique que de préservation de l'environnement.

Vous pourrez vous appuyer sur les diagnostics déjà établis par les services de l'État en charge de ces projets et notamment par le SEATM. Vous pourrez également consulter les principaux élus et organismes représentatifs du monde de la montagne. Enfin les services centraux de nos ministères sont à votre disposition pour vous transmettre les premiers éléments d'information qu'ils ont rassemblés sur les difficultés rencontrées dans la gestion de cette procédure.

Nous souhaitons que votre rapport nous soit transmis avant la fin de l'année 2001.

Le Ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement



Jean-Claude GAYSSOT

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement



Yves COCHET



Michelle DEMESSINE

La Secrétaire d'État au Logement



Marie-Noëlle LIENEMANN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
--

AIGNAN Dominique	DGUHC
ALEXIS Serge	DIREN Rhône-Alpes
AMBLARD Raymond	DRE Auvergne
ATTINGER Bernard	Canton du Valais
BAFFERT Philippe	DGUHC
BARBIER Michel	DRE Midi-Pyrénées et DDE 31
BARRAU Roger	Président de la commission permanente du comité de massif des Pyrénées
BARTHELEMY	DG Regio Commission européenne
BERLIOZ Frédéric	SEATM
BERWICK Odile	DGUHC
BESSON Louis	Maire de Chambéry
BLANC Isabelle	ANEM
BLANCTAILLEUR Gilbert	Maire de St Bon-Courchevel, président de l'AMSFSHE
BONNET Roland	DDE Haute-Garonne
BORNET Bernard	Canton du Valais
BOUVARD Michel	Député de Savoie, vice-président du CG, président de la commission permanente du CNM
BURAUD Jean-Pierre	Fédération nationale des clubs alpins français
BUREAU Dominique	Directeur de la D4E-ministère de l'écologie et du développement durable
CAMBERLEIN Michel	DDE Hautes-Alpes
CASTELLS Thierry	DDE Pyrénées-orientales
CEA Patrice	Commissariat de massif Alpes du sud
CHAUVIN Xavier	Commissaire de massif Pyrénées
COLSON Alain	AMSFSHE
COUGUL Michel	Adjoint au SGAR Midi – Pyrénées
DE GUILLEBON Emmanuel	DIREN Auvergne
DE MONBRISON Patrice	AFIT
DELAVEAU Jean-Michel	DRE Auvergne
DEMAY Colette	DRT Auvergne
DEPRESLE Bruno	D4E-Ministère de l'écologie et du développement durable
DESCROIX Laurent	SEATM
DOIGE Jean-Michel	DDE Savoie
DOMON René	DGUHC
DUNOD Isabelle	DRE / SGAR Rhône Alpes / Chargée de mission DTA
ECKHARD Claude	Fédération nationale des clubs alpins français
EMILE Yvon	Commissariat de massif – Massif central
ENOT Maryse	Conseil régional Midi-Pyrénées
EVARD Nicolas	Chargé de mission ANEM
FARDEL	Canton du Valais
FAURE Guy	SEATM

FAURE Guy	DGUHC
FLEURY Thomas	Fédération nationale des clubs alpins français
FOCA Pierrette	DDE Alpes-maritimes
FONSECA Bernard	Commissaire de massif Alpes
FOREST Sébastien	Commissaire de massif – Jura
FOUILLOUX Jean-Paul	DDE Alpes-maritimes
FOUQUET Bruno	SEATM
FRANCOIS Jacques	Vice-président de la Compagnie des Alpes (CDC)
GIGAN Dominique	Commissariat de massif Alpes du sud
GONELLA Claude	DDAF Alpes-maritimes
GRASSAUD Michel	DIREN Midi – Pyrénées
GRUFFAZ François	STRMTG
GUERIN André Jean	AFIT
GUERRAZ Sylvie	Mission développement prospective de Savoie
GUYOT Christelle	SEATM Toulouse
HOCREITERE Patrick	Conseiller technique DGUHC
JACQUET-MONSARRAT Hélène	DATAR
JANIN Daniel	DDE Puy-de-DOME
LABORDE Jean-Philippe	SEATM Toulouse
LACROIX Edouard	Avocat à la cour, ancien préfet
LANSMAN Patrick	Direction du tourisme
LE HIMAS Pierre	DIREN Midi - Pyrénées
LEBEL Noël	Secrétaire général de la convention alpine
LEDUC Géraldine	Association nationale des maires des stations classées
LEYGUES	Directeur, DG Regio Commission européenne
LORENZI Frédérique	Secrétariat général Commission européenne
MAILLET Marc	CIAPP – Conseil international associatif pour la protection des Pyrénées
MARCAU Olivier	Commissariat de massif - Alpes
MARTIN Philippe	SEATM
MARTY Joël	Commissariat de massif - Pyrénées
MAUHOURET Henri	SNTF Pyrénées
MELIS Francis	DDE Haute-Garonne
MEYER Philippe	Fédération nationale des clubs alpins français
Mission sénatoriale relative à l'avenir de la montagne	Président Jacque BLANC, rapporteur Jean-Paul
MOISSET Philippe	AMOUDRY
MONNOT Philippe	Solidec SA (filiale CDC)
MOULIN Emmanuel	DIREN Rhône-Alpes
MOURET Bernard	DGUHC
NICOLAS Bernard	DDE Haute-Garonne
OMNES Jean-François	SEATM Gap
OURS Louis	Direction générale entreprises Commission européenne (chef de l'unité tourisme)
PAPRIELIAN	France Ski de Fond
PELLEGRIN Gérard	DG Regio Commission européenne
PEMOLAN Brigitte	DDAF Alpes-maritimes
PIEDVACHE Rémy	DGUHC
PIEFFORT Jean	DGUHC
PIERRON Jacques	DDE Alpes-maritimes
	Commissaire de massif - Vosges

PIGNOL Michel	DDE Alpes-maritimes
POMI Nicole	DDE Alpes-maritimes
POPESCO Elisabeth	DDE Alpes-Maritimes
POUTREL Jean-Marie	CD Consultants (filiale CDC)
QUENEZ Pascal	DDE Lozère
QUIEVRE Odile	Présidente de l'association «Villages de montagne »
REMY Jean-Yves	Opérateur, gestionnaire de stations
REMY Pierre	Délégué général ANEM
Réunion à Lons-le-Saunier	Divers élus et représentants des administrations du massif du Jura
RICHARD Jean-Jacques	DATAR
ROCHETTE Christian	Directeur « Professionnels Associés de la Montagne », maire de St Rémy de Maurienne, conseiller régional, président du CRT Rhône-Alpes
ROSTAGNAT Michel	Secrétaire général SGAR Auvergne
ROUFFET Michel	SEATM Toulouse
ROUSSEL Louis Olivier	DDE 63
SALIGNAT Robert	DDE Puy-de-Dôme
SCHWERY René	Canton du Valais
SENEGAS Philippe	DIREN Midi - Pyrénées
SEPPEY François	Canton du Valais
SERVOIN François	Faculté de droit de Grenoble
SIMIAND Jean-Charles	Délégué général du SNTF
TISSOT Norbert	DDE Jura
TOUZET Maryse	DGUHC
VALETTE Luc	DDE Haute-Garonne
VAXELAIRE Guy	Vice-président de l'ANEM, maire de La Bresse
VERILHAC Yves	Directeur du PNR de l'Ardèche
VICIANA Jean	DDE Isère
VIROLE Claire	SEATM
WAILLE Olivier	FRAPNA Ain
ZYSBERG Claudine	D4E-Ministère de l'écologie et du développement durable

ABREVIATIONS UTILISEES

AFIT	Agence française de l'ingénierie touristique
AMSFSHE	Association des maires des stations françaises de sports d'hiver et d'été
ANEM	Association nationale des élus de la montagne
CDC	Caisse des dépôts et de consignation
CDT	Comité départemental du tourisme
CGP	Commissariat général au plan
CIAM	Commission interministérielle d'aménagement de la montagne
CNM	Conseil national de la montagne
CPER	Contrat de plan Etat / région
CU	Code de l'urbanisme
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DAU	Direction de l'architecture et de l'urbanisme
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRT	Délégation régionale du tourisme
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIAM	Fonds d'intervention pour l'auto développement en montagne
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
GIP	Groupement d'intérêt public
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPD	Programme pluriannuel de développement
PPDT	Programme pluriannuel de développement touristique
PPM	Prescription particulière de massif
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEATM	Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne
SEM	Société d'économie mixte
SGAR	Secrétariat général des affaires régionales
SHON	Surface hors oeuvre nette

SIG	Système d'information géographique
SIT	Système d'information du territoire
SLA	Service loisirs accueil
SNTF	Syndicat national des téléphériques de France
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
SSCENR	Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
TPU	Taxe professionnelle unique
UTN	Unité touristique nouvelle
ZPS	Zone de protection spéciale
ZRR	Zone de rénovation rurale

PRINCIPAUX OUVRAGES ET RAPPORTS ANALYSES

- Rapport de l'instance d'évaluation de la politique nationale de la montagne (Commissariat général au plan)
Documentation Française 1998
- Le rapport fait un nom de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagnes et défavorisées.
Remis au président de l'Assemblée nationale le 6 avril 1982.
- Réinventer les vacances - La nouvelle galaxie du tourisme (Commissariat général au plan - Secrétariat d'Etat au tourisme)
Documentation française 1998
- Contribution du tourisme au développement durable de la moyenne montagne
Secrétariat d'Etat au tourisme - juin 2002
- Carnet de route de la montagne - De l'écoute des clients à l'action marketing
AFIT - décembre 2000
- Les refuges de montagne en France
Secrétariat d'Etat au tourisme - Inspection générale du tourisme - novembre 2000
- Contribution au développement durable du tourisme
Secrétariat d'Etat au tourisme – Inspection générale du tourisme – juillet 2001
- Un positionnement possible pour une politique européenne de la montagne
Rapport au délégué à l'aménagement du territoire – janvier 1998
- Investissements touristiques – Bilan et perspectives
Secrétariat au tourisme – Direction du tourisme – mai 2002
- Environnement et tourisme – Un tourisme compétitif et durable grâce à un environnement pérennisé
Ministère de l'environnement – Documentation française – 1997
- Relations entre villes et montagne dans le sillon alpin
Rapport de stage d'Anne-Lise BARD – SEATM – juillet 2001
- DTA des Alpes-Maritimes
Projets – juillet 2001

- Etude sur les coûts de fonctionnement des domaines skiables
Rapport de stage d'Emilie LACROIX – SEATM – 2001
- L'avenir de la montagne – Un développement équilibré dans un environnement préservé
Rapport de la mission commune d'information du Sénat
Les rapports du Sénat – n°15 – octobre 2002
- Les chiffres clés du tourisme de montagne en France
3^{ème} édition – Direction du tourisme – SEATM – mai 2002
- Les lois « montagne » et « littoral » - Difficultés d'application et propositions de solutions
Rapport de Jean-Luc MICHAUD au ministre de l'équipement, des transports et du tourisme – juillet 1994
- L'urbanisation en continuité en zone de montagne.
Approche méthodologique.
Brochure du ministère de l'architecture, du territoire, de l'équipement et des transports –
DAU – Septembre 1995
- Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe – La montagne
Brochure de la commission européenne – mars 2000
- La convention alpine
Brochure de l'office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
Berne – octobre 2000
- Demain notre territoire
Brochure du service de l'aménagement du territoire de l'Etat du Valais – 2000