

Loi Littoral, loi Montagne et Scot

Un dispositif adapté à un aménagement touristique intégré

THOMAS BUSCAYLET

Urbaniste, chef de projet Citadia Conseil (groupe Scot)

< tbuscaylet@citadia.com >

Le littoral et la montagne sont soumis à des enjeux spécifiques en matière de développement. Les lois Littoral et Montagne incitent les acteurs locaux à s'interroger sur la stratégie de localisation des activités touristiques à l'échelle du bassin de vie, tandis que les Scot les incitent à une planification territoriale intercommunale. Le Scot est un outil qui permet de planifier, de façon proactive et partagée, un développement touristique équilibré, compatible avec une évolution maîtrisée et durable du territoire.

La démonstration n'est plus à faire pour bon nombre d'experts et acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme : les territoires littoraux et de montagne métropolitains offrent aujourd'hui l'image d'espaces multiformes, en transition, à la recherche de nouveaux modèles de développement.

Ce constat se déploie aujourd'hui dans un contexte de montée en puissance de la planification territoriale intercommunale, de renforcement du rôle des Scot dans l'articulation des politiques publiques locales et de rapprochement entre les problématiques d'aménagement urbain et touristique dans la conduite de projets. Le Grenelle de l'environnement et, plus récemment, la loi Alur ont par ailleurs renforcé les attributions des Scot et PLU (plans locaux d'urbanisme) en matière de lutte contre l'étalement urbain, à travers des prérogatives accrues en faveur de la limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels.

AMÉNAGEMENT DE QUALITÉ, PENSÉ EN AMONT. Les usages des populations résidentes tout comme les attentes des clientèles touristiques ont évolué en faveur d'une expérience touristique globale, qui rejoint une demande croissante d'aménités urbaines. L'attractivité touristique d'une destination est donc de plus en plus conditionnée par la réussite d'un aménagement urbain de qualité, pensé en amont : qualité des espaces publics et des services urbains ou touristiques, dispositifs de mise en valeur du patrimoine naturel et paysager, conditions d'hébergement et d'accès à l'offre touristique, niveau de couverture numérique, accessibilité "tous modes", etc.

L'acte II de la loi Montagne (loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, publiée en décembre 2016) et les débats parlementaires autour de l'évolution de la loi Littoral (projet de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique) offrent aujourd'hui l'occasion de se réinterroger sur les pratiques et les outils de l'aménagement

urbain et touristique dans les documents d'urbanisme réglementaire (PLU et PLUI – plan local d'urbanisme intercommunal) et de planification (Scot). Ces réflexions invitent également les donneurs d'ordres (et leurs conseils) à définir les conditions d'un changement durable de paradigme, au service d'un aménagement intégré (urbain et touristique) des territoires littoraux et de montagne.

ESPACES PLURIELS, TERRITOIRES EN TRANSITION. Les territoires littoraux et de montagne ne sont pas uniformes. Ils accueillent aujourd'hui une multitude d'activités et de fonctions urbaines (touristiques et récréatives, économiques, agricoles et forestières, résidentielles) sur des espaces de plus en plus contraints et convoités.

Des espaces maritimes du littoral atlantique ou méditerranéen aux communes riveraines d'estuaires, de deltas ou de lacs intérieurs (lacs du Bourget, d'Annecy et Léman notamment), les territoires littoraux métropolitains se caractérisent par une forte concentration d'espaces artificialisés et de populations, permanentes ou touristiques. Les communes littorales ont connu une dynamique migratoire supérieure aux moyennes nationales depuis plusieurs dizaines d'années et constituent encore la première destination touristique de l'Hexagone. Ces évolutions sont à l'origine de pressions grandissantes, notamment foncières, sur l'usage et la qualité d'écosystèmes (naturels, paysagers et agricoles) pourtant fragiles et soumis à des risques spécifiques, accentués par les effets du changement climatique (retrait du trait de côte, submersion marine, etc.).

De la même manière, les communes de montagne sont traversées par des dynamiques de développement à plusieurs vitesses. La montagne urbanisée, qui regroupe des communes périurbaines ou rurales attractives, bénéficie d'une forte dynamique en provenance des grandes agglomérations (espaces de piémont, notamment), qui questionne la gestion des équilibres locaux en matière de consommation limitée des espaces et de lutte contre l'étalement urbain. La moyenne mon-

tagne à dominante industrielle ou agricole est quant à elle généralement à l'écart des grandes agglomérations et accueille une population plus âgée ; elle se trouve confrontée à des enjeux de développement local et de soutien au tissu économique et social endogène. La montagne résidentielle et touristique, qui regroupe les stations de haute montagne attractives, mais également des communes de moyenne altitude, doit aujourd'hui gérer de forts enjeux de renouvellement urbain en stations et d'adaptation de l'offre touristique en réponse aux défis du changement climatique.

SPÉCIFICITÉ DU TERRITOIRE MONTAGNARD.

La loi Montagne (loi de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) est fondée sur la reconnaissance de la spécificité du territoire montagnard. Les textes reposent sur la poursuite d'un équilibre entre développement et protection dans les politiques d'aménagement du territoire. En matière d'urbanisme, deux principes majeurs sous-tendent les dispositions réglementaires issues de la loi et sont à mettre en œuvre à l'échelle des Scot, puis des documents locaux d'urbanisme :

- la localisation de l'urbanisation nouvelle en continuité des espaces déjà urbanisés des bourgs, villages, hameaux et groupes traditionnels de constructions, afin de maîtriser le phénomène de mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières, des espaces et paysages caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, qui disposent d'une forte valeur identitaire et occupent une fonction économique majeure pour les territoires de montagne⁽¹⁾.

En sus des évolutions concernant la procédure de création d'unités touristiques nouvelles (UTN)⁽²⁾ et la gouvernance touristique en station, l'acte II de la loi Montagne adopté à la fin 2016 encourage une réorientation complète du processus de développement urbain et touristique. La réhabilitation de l'immobilier touristique de loisir doit aujourd'hui être

encouragée et intégrée dans une stratégie immobilière et touristique globale afin de prévenir le développement de friches touristiques et limiter la consommation des espaces agricoles et naturels de montagne. Le texte prévoit notamment un élargissement du dispositif Oril (opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir) afin de favoriser l'adaptation des appartements existants aux nouvelles attentes de la clientèle touristique.

Renouvellement des stations existantes.

Concernant les documents d'urbanisme, l'acte II de la loi Montagne modifie par ailleurs certaines dispositions du code de l'urbanisme concernant le contenu obligatoire du Scot. Le rapport de présentation du Scot doit désormais s'appuyer sur un diagnostic *“établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes”*. Ce diagnostic *“prend en compte la localisation des structures et équipements touristiques existants, les besoins globaux en matière d'immobilier de loisir, la maîtrise des flux de personnes, les objectifs de consommation économique de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine architectural ainsi que les objectifs de protection contre les risques naturels”* (Article L141-3 du code de l'urbanisme).

Au document d'orientation et d'objectifs (DOO) de définir également *“la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers, des unités touristiques nouvelles structurantes”* (Article L141-23 dont les dispositions étaient auparavant facultatives).

En creux, la définition de nouveaux principes d'intervention en faveur de la requalification de l'immobilier touristique et de loisir doit permettre au Scot de questionner la stratégie d'aménagement et d'accueil globale souhaitée à moyen et long terme. La raréfaction du foncier disponible, couplée aux dispositions réglementaires en faveur de la

.....
 (1) Le principe d'urbanisation en continuité de la loi Montagne peut être levé à travers la planification d'une UTN et via une étude de discontinuité au Scot ou au PLUI. Cette dernière est fondée sur la justification de l'impossibilité (technique, réglementaire) de réaliser une opération d'aménagement à vocation résidentielle ou touristique dans le prolongement des espaces urbanisés des bourgs, villages ou hameaux.

.....
 (2) La loi Montagne de 1985 a introduit la notion d'unité touristique nouvelle (UTN) qui désigne les opérations d'aménagement touristique en montagne entraînant notamment la création d'un certain seuil de surface de plancher ou l'évolution de domaines skiables (création/extension de domaine, aménagement de remontées mécaniques, etc.). L'acte II de la loi Montagne (décembre 2016) a modifié le champ d'application des projets touristiques nécessitant une procédure UTN (évolution des seuils notamment) et modifié le rôle des documents d'urbanisme dans la planification des projets d'UTN. La réalisation des UTN dites “structurantes” doit désormais être prévue par le Scot, tandis que les UTN locales relèvent de la compétence des PLUI.

préservation du patrimoine environnemental engageant à une gestion plus économe du foncier en station.

Le temps de la création de stations ex nihilo a donc vécu. Il s'agit aujourd'hui d'imaginer le renouvellement des stations existantes afin de répondre à l'évolution des attentes de la clientèle touristique (diversification de l'offre en vue d'un tourisme "quatre saisons", qualité des aménagements urbains et des services, etc.) et d'apporter des réponses aux problématiques d'aménagement rencontrées (tension sur les prix de marché et difficultés d'accès au logement, gestion et accès à la ressource en eau, difficultés de gestion du stationnement et des accès, etc.).

La mutation des stations à moyen et long terme implique la conduite de réflexions prospectives concernant la densification et l'intensification des espaces urbanisés, la mise à niveau des équipements publics, la mutualisation du stationnement, mais également les interventions susceptibles d'avoir des effets d'entraînement sur l'offre privée (requalification des espaces publics, qualité paysagère globale des programmes, etc.).

Le recentrage de l'urbanisation en cœur de station permet à ce titre de concentrer les flux touristiques, et notamment les déplacements actifs des skieurs, randonneurs et visiteurs, ce qui contribue à une meilleure fréquentation des espaces publics, à une nouvelle dynamique commerciale et à la valorisation du parc immobilier existant en station. La transformation de l'offre de stationnement doit également être partie prenante de ces réflexions. Le développement d'une offre structurée en entrée de station, couplé à l'aménagement de cheminements tous modes vers les centralités, offre la possibilité de maîtriser l'emprise de la voiture et des espaces artificialisés en cœur de station.

Mutation qualitative de l'existant. Les enjeux de mutation qualitative de l'existant doivent donc aujourd'hui être appréhendés collectivement à l'échelle du Scot afin de définir les orientations stratégiques et l'outillage asso-

cié (réglementaire, technico-financier et opérationnel) concernant :

- la capacité d'intervention sur le parc immobilier existant, notamment en matière de "réchauffement des lits froids" et d'évolution du parc de résidences secondaires (création de foncières dédiées à la rénovation du parc existant, mise en place d'associations foncières urbaines de projets instaurées par la loi Alur, etc.) ;
- les modalités de production de l'offre neuve et la stratégie foncière publique associée afin de dimensionner l'évolution quantitative de l'offre et de maîtriser la sortie des programmes eu égard à la capacité d'accueil actuelle et projetée du territoire (pratique du conventionnement loi Montagne, stratégie d'acquisition foncière publique via un accompagnement par un établissement public foncier, etc.).

L'intégration d'éléments de prospective chiffrés constitue en effet un levier d'anticipation et de prévision des besoins permettant d'analyser les incidences prévisionnelles (externalités positives et négatives) du modèle de développement souhaité sur les différentes composantes de l'aménagement en montagne. Dans cette approche, l'évolution environnementale du Scot n'est plus uniquement la variable d'ajustement du projet de territoire, mais constitue un véritable outil d'aide à la décision permettant de moduler les scénarios possibles et souhaitables à l'appui d'une matrice d'incidence globale sur la planification touristique (foncier urbanisable, bilan énergétique global, besoins en matière d'approvisionnement en eau potable et de gestion des déchets ou de déplacements alternatifs à la voiture, etc.).

GESTION ÉCONOME ET ÉQUILBRÉE DE L'ESPACE LITTORAL. La loi Littoral (loi de 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) repose sur un principe de gestion économe de l'espace et d'équilibre entre les différentes fonctions et usages des espaces littoraux. L'objectif est notamment de maîtriser les pressions de l'urbanisation sur les espaces sensibles du littoral et de

permettre la mise en œuvre des mesures de protection et de mise en valeur des espaces littoraux, dans une logique de multifonctionnalité et de préservation durable des ressources.

La loi Littoral définit les principes d'aménagement et de développement urbains ainsi que les modalités de préservation de certains espaces ou milieux, dont la cartographie est laissée à l'appréciation des Scot et des documents locaux d'urbanisme. Ces dispositions codifiées sont accompagnées d'orientations en faveur de la préservation et du développement de l'économie liée à l'eau, mais aussi de l'économie agricole, forestière ou industrielle (fonctions productives et récréatives du littoral).

Plusieurs niveaux d'encadrement de l'aménagement sont applicables dans les communes littorales.

Les espaces à préserver au titre de la loi Littoral. Les espaces situés dans une bande de 100 mètres à partir du rivage et caractérisés par de fortes relations visuelles ou d'usage entre les espaces urbanisés et les berges. En dehors des espaces déjà urbanisés, la loi Littoral définit un principe général d'inconstructibilité (interdiction des nouvelles constructions et de l'extension des constructions existantes) afin de préserver un accès public et des points de vue ouverts sur le rivage. La constructibilité y est limitée aux dents creuses situées dans les agglomérations et les villages, à l'exception des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau. Ce régime d'urbanisation impacte généralement la réalisation de projets d'hébergement hôteliers ainsi que les aménagements liés aux activités touristiques sur berges.

Les espaces proches du rivage regroupent l'ensemble des espaces urbanisés, naturels ou agricoles caractérisés par une ambiance maritime et qui sont le support de relations visuelles ou fonctionnelles privilégiées avec le rivage. Sur ces espaces, la loi Littoral repose sur un principe d'extension limitée visant à localiser prioritairement le développement en

profondeur de l'urbanisation existante (zone rétro-littorale) et à limiter l'urbanisation linéaire à proximité du rivage. Ce principe implique donc de justifier la prise en compte des caractéristiques de l'urbanisation existante dans la conception des projets d'aménagement touristique, notamment en matière de vocation, de forme urbaine et de densité.

Les coupures d'urbanisation et les espaces naturels remarquables sont également concernés par un principe général d'inconstructibilité au titre de la loi Littoral, compte tenu notamment des enjeux de préservation du patrimoine écologique et paysager caractéristiques de l'environnement maritime ou lacustre. Ces principes ont généralement un impact sur la gestion et l'évolution des structures d'hébergement de plein air (campings, notamment), mais ils concernent également les projets de diversification agrotouristique impliquant un changement de destination (chambre d'hôtes, vente directe, etc.).

Les secteurs de localisation préférentielle du développement urbain. Les agglomérations et villages constituent les secteurs en continuité desquels l'extension de l'urbanisation existante doit être localisée. Cette disposition concerne également les campings et les infrastructures touristiques ou de loisirs.

La loi Littoral n'intègre pas de définition précise pour l'appréciation et la délimitation des agglomérations et villages. La circulaire de 2006 et la jurisprudence récente permettent néanmoins d'identifier un certain nombre de critères à prendre en compte pour faciliter la délimitation des secteurs en continuité desquels l'urbanisation (et donc les aménagements touristiques) doit être localisée sur les communes littorales. La localisation de ces secteurs peut notamment procéder d'une analyse multicritère permettant de croiser les caractéristiques de l'urbanisation existante (continuité du bâti, densité et nombre de constructions, implantation et forme urbaine, etc.) et le niveau d'équipement des espaces urbanisés en matière de services à la population ou encore de transport collectif.

La réalisation et la localisation des projets d'aménagement touristique sur le littoral se trouvent donc directement impactées par ces dispositions réglementaires. Et le spectre de projets susceptibles d'être concernés est large : aménagement ou infrastructures portuaires, hébergement hôtelier et de plein air, activités touristiques ou de loisirs, activités économiques et agricoles liées à l'eau, etc.

Si la loi ne prévoit pas de dispositif équivalant à la procédure UTN sur le littoral, il appartient néanmoins au Scot de définir des conditions d'application adaptées de ces principes à l'échelle du bassin de vie littoral, en tenant compte des particularités géographiques locales et du contexte de projets d'aménagement, notamment touristique.

La loi Littoral étant peu normative, le Scot constitue l'échelle cohérente et le dispositif adapté pour procéder au recensement, à la définition et à la cartographie :

- des différents types d'espaces concernés par la loi Littoral et des capacités d'accueil actuelles et projetées des communes : repérage des dents creuses et secteurs mutables au sein des espaces déjà urbanisés, localisation des espaces naturels remarquables et des coupures d'urbanisation au regard de la trame verte et bleue du Scot, exposition vis-à-vis des risques naturels, analyse des sensibilités paysagères de l'environnement maritime (secteurs en covisibilité, vues ouvertes sur le littoral, etc.) ;
- des projets d'aménagement en cours ou à l'étude afin d'évaluer le niveau de contrainte réglementaire sur les différents projets et adapter leur localisation/implantation au regard des secteurs de développement préférentiels et des besoins identifiés par le diagnostic et la stratégie touristiques.

Cette approche itérative, du diagnostic au projet, doit permettre d'orienter la stratégie d'aménagement du littoral, d'arbitrer entre les projets d'aménagements structurants à l'horizon de quinze à vingt ans et de définir les conditions de réalisation des projets locaux. Aux documents locaux d'urbanisme (PLU,

PLUI) d'en prévoir les conditions de réalisation dans leurs pièces réglementaires (orientations d'aménagement et de programmation, zonage graphique et règlement) : planification des besoins fonciers, définition des principes d'aménagement en matière de desserte et d'accès, mesures en faveur de la préservation et de la mise en valeur des paysages, etc.

DÉFIS. La prise de conscience des enjeux de planification intégrée sur les territoires littoraux et de montagne a récemment conduit à une adaptation du dispositif législatif et au renouvellement des pratiques au sein des documents d'urbanisme et de planification. Elle est également à l'origine de l'émergence d'initiatives pilotes, à l'image du dispositif Affiniski en faveur du "réchauffement des lits froids" en station créé par la société des Trois Vallées ou du lancement du plan Littoral 21 en région Occitanie.

Ces facteurs d'évolution renouvellent aujourd'hui le champ des possibles en matière d'articulation tourisme/aménagement du territoire dans les documents d'urbanisme et de planification. Le changement durable de paradigme repose néanmoins sur la capacité des territoires à répondre à plusieurs défis dans les années à venir.

Réussir l'articulation des échelles d'intervention. Les lois Littoral et Montagne incitent les acteurs locaux et donneurs d'ordre à s'interroger sur la stratégie de localisation des activités touristiques à l'échelle du bassin de vie. Le Scot offre la possibilité de décroiser la logique opérationnelle au profit d'une planification proactive et partagée des conditions d'un développement touristique équilibré, compatible avec une évolution maîtrisée et durable des territoires littoraux et de montagne.

Dans cette optique, la prise en compte de la diversité des étapes d'aménagement (de la planification au montage opérationnel) est garante :

- d'une sécurité juridique renforcée des documents et procédures, alors même que les nombreux recours contentieux constituent aujourd'hui

d'hui de puissants facteurs de risques et d'incertitude pour les collectivités et les opérateurs ;

- de la conception d'aménagements in situ, ouverts sur leur environnement et pensés dans une double logique d'attractivité touristique et de fonctionnement urbain (relations ports/arrière-ports, hébergement touristique et maintien d'accès au rivage, gestion du stationnement, des mobilités et du logement saisonnier, etc.) ;
- de la nécessaire anticipation des besoins induits et de nouvelles logiques de complémentarité entre amont et aval, entre vallées, piémonts et stations, entre façades littorales et communes rétro-littorales.

Appréhender la temporalité des projets, fédérer les acteurs. Le caractère peu normatif des lois Littoral et Montagne offre au Scot un espace d'expertise et d'arbitrage ouvert qui doit permettre de :

- impliquer les "bons" interlocuteurs au service des "bons" projets, dans une logique de coélaboration et de définition partagée des enjeux d'aménagement locaux (Conservatoire

du littoral et concessionnaires du domaine public maritime, gestionnaires d'équipements portuaires, sociétés de remontées mécaniques, acteurs de la promotion touristique et de la communication, offices de tourisme et associations de professionnels, etc.) ;

- prendre le temps de penser la planification urbaine et touristique, le Scot restant un document évolutif à porter et faire vivre localement une fois approuvé (un bilan d'application est d'ailleurs obligatoire au plus tard six ans après l'approbation du Scot) ;
- penser les documents d'urbanisme comme des catalyseurs de projets pour demain et non comme de simples contraintes pour l'aménagement d'aujourd'hui ;
- dépasser l'application de logiques de développement exogènes au profit d'une stratégie de protection et de mise en valeur réaliste et adaptée aux sensibilités locales des territoires littoraux et de montagne.



La réussite d'un aménagement intégré, adapté et soutenable, au service des territoires littoraux et de montagne, est à ce prix. ■