

SCHÉMA INTERRÉGIONAL DU MASSIF DES ALPES

COMITÉ DE MASSIF – PROPOSITION DE MISE À JOUR

Versions du document

VP01 = version provisoire du 28/09/2020

Sommaire du SIMA validé en 2013

Chapitre I. Garantir dans la durée la diversité et l'équilibre des ressources naturelles et patrimoniales 2

- A. Préserver la qualité de l'espace.....
- B. Maitriser et limiter les consommations foncières.....
- C. Économiser et protéger la ressource en eau.....
- D. Prévenir les risques naturels.....
- E. Conserver et mettre en valeur les ressources culturelles et patrimoniales.....
- F. Transition énergétique.....

Chapitre II. Consolider et diversifier les activités spécifiques du massif en les adaptant aux changements

- A. Renforcer et maîtriser les activités touristiques.....
- B. Développer les activités agricoles.....
- C. Valoriser la forêt.....
- D. Sécuriser le cadre de l'emploi saisonnier.....
- E. Une industrie à ancrer dans le territoire.....
- F. Qualifier l'économie résidentielle.....

Chapitre III. Organiser et structurer le territoire.....

- A. Mettre en œuvre une politique de transports durables dans le massif.....
- B. Adapter les services à la population en montagne.....
- C. Adapter la gouvernance aux évolutions territoriales.....

Chapitre IV. Inscrire les Alpes françaises dans leur environnement régional, transfrontalier et transnational

- A. Organiser et valoriser les complémentarités avec l'environnement régional.....
- B. Renforcer la dynamique transfrontalière.....
- C. Contribuer à un développement harmonieux de l'espace alpin.....

CHAPITRE I. GARANTIR DANS LA DURÉE LA DIVERSITÉ ET L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES NATURELLES ET PATRIMONIALES

B. MAÎTRISER ET LIMITER LES CONSOMMATIONS FONCIÈRES

SIMA APPROUVE EN 2013	PROPOSITION DE MAJ 2020
<p>La question foncière est au cœur des politiques de développement du Massif Alpin du fait d'une pression soutenue qui ne ralentit pas. Elle traduit les conflits d'usage entre d'une part une forte demande consécutive à l'urbanisation et aux aménagements économiques et d'autre part la nécessité de préserver un foncier agricole et forestier fonctionnel, les trames vertes et bleues, les espaces pastoraux et l'environnement, nécessité qui n'est pas toujours partagée par les propriétaires soucieux de valoriser leurs actifs. Autre spécificité alpine, cette pression foncière est par ailleurs encore durcie par la présence très forte d'aléas naturels qui limitent les zones utilisables pour certaines activités.</p> <p>La lutte contre l'étalement urbain et le mitage du territoire alpin qui s'est amplifié depuis 2006, la maîtrise de la consommation d'espace, la requalification des friches et la protection des espaces naturels et agricoles et la prise en compte des trames verte et bleue, ainsi que l'accompagnement à la production de logements sociaux sont des objectifs majeurs pour l'avenir du massif. Les espaces en tension sont principalement le Val de Durance, les zones péri-urbaines qui bornent le sud du massif, le Sillon Alpin, le Genevois et le Chablais, ainsi que les grandes zones touristiques.</p>	<p>Des enjeux spécifiques aux zones de montagne</p> <p>Dans un territoire fortement contraint par sa topographie, le foncier constitue une ressource primordiale et fragile. Autre spécificité alpine, cette pression foncière est par ailleurs encore durcie par la présence très forte d'aléas naturels qui limitent les zones utilisables pour certaines activités.</p> <p>Au regard des tendances de croissance démographique et des nouveaux objectifs de développement (diversification touristique, production d'énergies renouvelables), la pression qui s'exerce aujourd'hui sur le massif Alpin risque de s'accroître dans les prochaines décennies. Les espaces en tension sont principalement le Val de Durance, les zones situées en péri-urbain dans le Sud du massif et dans le sillon alpin, la zone frontalière de la Suisse. Plus généralement, l'étalement urbain se développe en fond de vallée, le long des axes, et en périphérie des grandes stations pour la création de nouveaux lits touristiques. On retrouve également dans ces zones des espaces délaissés et des friches urbaines et quelques stations entières abandonnées (comme par exemple Saint-Honoré en Isère ou Céüse dans les Hautes-Alpes).</p> <p>Le réchauffement climatique pourrait encore renforcer l'attractivité résidentielle du massif, et par là augmenter la pression foncière, si les outils et moyens de privilégier la réhabilitation de l'habitat existant sur la construction neuve ne sont pas développés.</p> <p>La question foncière est un enjeu transversal à la croisée de différentes stratégies car elle traduit les conflits d'usage entre d'une part une forte demande consécutive à l'urbanisation et aux aménagements économiques ou de production d'énergies renouvelables et d'autre part la nécessité de préserver un foncier agricole et forestier fonctionnel, les trames vertes et bleues, les espaces pastoraux et l'environnement. Cette nécessité n'est que rarement</p>

	partagée par les propriétaires soucieux de valoriser leurs actifs.
<p>Le foncier est ainsi une dimension intrinsèque de la construction des projets de territoire qui peuvent être portés par des agglomérations, des pays, des E.P.C.I., des Parcs naturels Régionaux, des stations-vallées. Cette démarche complexe est une des premières conditions de leur réussite. Elle suppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un recentrage de l'action foncière sur les opérations à enjeu fort de développement, - une meilleure intégration des différents outils d'intervention foncière prévus par le droit de l'urbanisme dans le cadre d'une stratégie foncière, - la prise en compte des stratégies des différents acteurs publics et privés, - une bonne articulation entre stratégie foncière et politique d'aménagement et de renouvellement. 	<p>Un cadre législatif contraignant pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage</p> <p>Les enjeux de la forte pression foncière sur le territoire alpin ont amené à la rédaction de plusieurs protocoles de la Convention Alpine. Le protocole « Aménagement du territoire et développement durable », ratifié par la France le 11 octobre 2005, énonce notamment les principes d'un équilibre à construire entre protection et développement des Alpes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réserver les terres agricoles, herbagères et forestières pour assurer la pérennité de ces activités • Délimiter les surfaces urbanisables dans un souci d'économie du foncier et réserver des espaces de respiration dans les zones urbaines • Délimiter des zones de protection et des zones de tranquillité • Améliorer l'offre de transport en commun et renforcer la coordination et la coopération entre les différents moyens de transports <p>Les enjeux fonciers sont aussi traités dans les protocoles « Protection des sols » et « Protection de la nature et entretien des Paysage » de la Convention alpine. En ratifiant ces protocoles en 2005, l'État français s'est engagé à prendre en compte ces objectifs dans sa législation. Et si celle-ci fait peu apparaître de référence directe aux textes des protocoles, on peut considérer que les nombreux textes de lois et dispositifs français de planification territoriale déclinent les principes de la Convention alpine.</p> <p>Depuis la loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985, les contraintes générales à l'urbanisation ont été renforcées dans l'arsenal législatif français pour améliorer la lutte contre l'étalement urbain et mieux prendre en compte la biodiversité (loi Grenelle II du 12 juillet 2010, loi ALUR du 24 mars 2014). Plus récemment, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a encore renforcé les contraintes en inscrivant l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité et, le 4 juillet 2018, le plan biodiversité fixe l'objectif à terme d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN). Cet enjeu a été</p>

décliné dans la loi ELAN du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui a inscrit la lutte contre l'étalement urbain dans l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, l'un de ses articles fondateurs. Il a aussi été traduit dans l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.

La loi montagne du 28 décembre 2016 a également renforcé les outils juridiques visant à préserver les terres nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (L.122-10 du CU), les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (L.122-9 du CU) et à encourager la réhabilitation de l'immobilier de loisir.

La Loi Notre renforce le rôle des régions (porteurs des Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires-SRADDET) et intercommunalités (porteurs des SCOT et des PLUj) dans l'aménagement du territoire. Ces schémas sont « intégrateurs » de la loi « Montagne » et doivent décrire leur articulation avec les dispositions particulières aux zones de montagne. Le SRADDET de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été approuvé le 15 octobre 2019 et celui de la Région Auvergne-Rhône-Alpes le 10 avril 2020. La question de la préservation du foncier est au cœur des deux schémas régionaux. Les deux SRADDET fixent des objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le SRADDET, dans une perspective de ZAN à l'horizon 2050, entend inscrire ses actions dans une approche globale du cycle du foncier, en donnant la priorité au recyclage du foncier et à la réhabilitation des friches avant toute nouvelle urbanisation, tout en s'appuyant fortement sur les SCOT, ou à défaut les PLU(i), qui devront déterminer l'objectif quantitatif de réduction de la consommation d'espace à atteindre sur leur territoire en fonction de ses

spécificités locales.

Concernant la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le SRADDET a pour objectif de diminuer de moitié le rythme de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers par rapport à 2006-2014, soit atteindre une consommation moyenne de 375 ha/an à l'horizon 2030. Il prône une concentration des nouveaux développements au sein des enveloppes urbaines définies par les territoires de SCoT et privilégie en priorité la préservation des espaces agricoles, notamment les espaces irrigués pour atteindre zéro perte de surfaces agricoles équipées à l'irrigation à l'horizon 2030. Afin de réduire la consommation foncière, l'utilisation des friches et des sols déjà artificialisés est à privilégier pour accompagner le développement des énergies renouvelables et les infrastructures liées à la prévention, la valorisation et la gestion des déchets.

En 2020, le territoire du massif des Alpes est couvert à plus de 80% par des SCOT. Élaborés à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, ils définissent dans leur document d'orientation et d'objectifs (DOO) les caractéristiques des Unités Touristiques Nouvelles (UTN) structurantes dont le territoire souhaite prévoir la création. Pour garantir la bonne prise en compte des enjeux d'aménagement spécifiques à la montagne, la loi « Montagne » du 28 décembre 2016 précise que la commission « espaces et urbanisme » de chaque Comité de massif prépare les avis du Comité de massif sur les questions relatives à la gestion et la protection des espaces de montagne, urbanisés ou non : elle est consultée sur tous les projets de SCOT situés totalement ou partiellement en zone de montagne, qu'ils prévoient ou pas des créations ou extensions d'UTN, ainsi que sur les projets d'UTN structurantes lorsque la commune n'est pas couverte par un SCOT.

Sur le massif des Alpes, conformément au règlement intérieur du Comité de massif, c'est la commission spécialisée « espaces et urbanisme » qui élabore les avis sur les projets de SCOT situés totalement ou partiellement en zone de montagne. Le comité de massif est informé des avis rendus. Cette commission spécialisée comprend 21 membres titulaires et 21 membres suppléants, répartis en 4 collèges : élus locaux, parlementaires, acteurs économiques et représentants d'organismes ou associations qui participent à la vie collective du massif ou agissent dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Les outils d'intervention foncière sont nombreux et pas toujours bien connus des acteurs du développement. Il s'agit notamment des outils de planification : (SCoT, PLH, PLU, carte communale, UTN), des outils d'acquisition foncière (EPF, DPU, ZAD, droit de préemption, expropriation pour cause d'utilité publique), des outils d'aménagement opérationnel (ZAC, lotissement, permis de construire groupé), des outils fiscaux et financiers (participation pour voirie et réseaux, taxe d'aménagement, programmes d'aménagement d'ensemble, subvention pour surcharge foncière,...), ainsi que des outils favorisant l'implication des propriétaires fonciers (Associations de propriétaires autorisées par arrêté préfectoral,...). Ces textes sont complexes. Les capacités d'ingénierie des communes et des E.P.C.I. du massif sont souvent insuffisantes. Les acteurs du foncier sont nombreux. Le foncier est une des premières sources de conflit territorial.

La dispersion des outils implique une nécessaire mutualisation des moyens techniques et financiers par une meilleure coordination des actions foncières entre les collectivités. Les établissements publics fonciers d'État, régionaux ou locaux constituent des supports efficaces dans cette perspective.

Des outils d'aménagement du territoire qui restent insuffisamment suivis d'effets

Les outils au service des collectivités pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage sont finalement nombreux, mais pas suffisamment bien connus ou mis en œuvre par les acteurs du développement, même si ceux-ci commencent à se généraliser. Au-delà des outils de planification (SRADDET, SCOT, PLH, PLU, carte communale), il s'agit notamment des outils :

- d'observation et de définition d'une stratégie foncière : observatoires locaux, étude de stratégie foncière,
- de portage foncier : EPF, SAFER, ...
- réglementaires et de planification tels que les ZAD et les emplacements réservés, mais aussi les zones agricoles protégées et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains PAEN, ...
- d'aménagement opérationnel : ZAC, lotissement, permis de construire groupé,
- fiscaux et financiers,
- favorisant l'implication des propriétaires fonciers : associations de propriétaires autorisées par arrêté préfectoral,....

Les textes cadrant ces outils sont complexes et, trop souvent, les capacités d'ingénierie des communes et des EPCI du massif sont insuffisantes pour construire des stratégies à la hauteur des enjeux. Il est en effet nécessaire de mieux intégrer ces différents outils dans le cadre d'une stratégie foncière, identifiant les opérations à enjeu fort de développement et prenant en compte les stratégies des différents acteurs publics et privés. Par ailleurs, les impacts du changement climatique – auxquels s'ajoutent ceux de la crise sanitaire de 2020 – restent des enjeux transversaux relativement nouveaux pour lesquels des outils sont encore en phase d'expérimentation et dont on appréhende mal l'efficacité. Un travail de capitalisation est donc à mener pour faire émerger des stratégies adaptées aux territoires du massif alpin. Cette analyse doit être complétée d'un suivi régulier des consommations foncières pour mieux évaluer l'impact de la politique du massif de maîtrise des consommations foncières.

De nombreux progrès sont toutefois à souligner :

- l'accroissement de la part du territoire du massif couverte par des SCOT et PLUi, ainsi que leur mise

en compatibilité avec les lois Grenelle et ALUR pour améliorer la lutte contre l'étalement urbain et mieux prendre en compte la biodiversité, même si le temps long de la planification fait que leurs effets concrets s'observent à plus long terme ;

- les récentes ordonnances du 17 juin 2020 relatives à la modernisation des SCOT et à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme devraient aller dans le sens d'une meilleure appropriation de ces outils ;
- l'observatoire national de l'artificialisation ouvert en 2019 dans la continuité du plan biodiversité va aussi dans le sens d'une meilleure connaissance partagée ;
- enfin, en articulation avec le SRADDET, la stratégie régionale eau-air-sol validée par le préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes le 18 mai 2020 fixe un objectif d'atteinte du zéro artificialisation nette à l'échelle de la région à l'horizon 2040 et celui de réduire la consommation de foncier d'au moins 50 % en 2027 ; sa déclinaison opérationnelle priorise les actions sur la gestion des données liées aux friches, vacances de logements, réservoirs de compensation environnementale, dents creuses, pour réduire l'artificialisation, et sur la définition d'une trajectoire ZAN. Un travail de contextualisation sera nécessaire pour apprécier les échelles pertinentes en territoire de montagne en matière de compensation environnementale.

Cinq orientations engageront le massif alpin sur un modèle de développement soutenable :

- construire des projets de territoire, intégrant une stratégie foncière, en s'appuyant sur l'analyse fine des dynamiques foncières passées et à venir,
- optimiser, voire adapter l'utilisation des outils opérationnels existants,
- engager un portage politique fort pour mener les territoires alpins à l'exemplarité,
- développer l'ingénierie territoriale, l'expertise foncière, la capitalisation et la mise en réseau,
- réinventer une gouvernance pour ouvrir des espaces de dialogue et de participation sur la gestion de l'espace montagnard.

Finalement, quatre orientations engageront le massif alpin sur un modèle de développement soutenable :

- engager un portage politique fort, en renforçant le rôle de la commission « espaces et urbanisme » du Comité de massif qui doit s'assurer, par ses avis, de l'exemplarité des territoires alpins et devenir un lieu de valorisation des projets exemplaires, d'orientation et de débats ;
- favoriser l'intégration des enjeux fonciers dans les stratégies de développement du massif et dans les projets de territoire, en menant des travaux conjoints entre la commission « espaces et urbanisme » et les autres commissions et groupes de travail du Comité de massif ;
- optimiser, voire adapter l'utilisation des outils opérationnels existants, en privilégiant l'expérimentation d'outils innovants de planification et de gestion du foncier (fiscalité, participation des habitants, partenariat public-privé, projet partenarial d'aménagement,

	<p>...) et leur évaluation, s'appuyant sur l'analyse fine des dynamiques foncières passées et à venir ;</p> <ul style="list-style-type: none">- développer l'ingénierie territoriale et l'expertise foncière locale, pour aider à construire une stratégie foncière en territoire alpin, en favorisant la capitalisation, la mise en réseau et l'émergence de projets de coopération sur ces thèmes et en mobilisant les réseaux associatifs alpins (CIPRA, ALPARC, réseau des espaces valléens,...) pour créer des espaces de sensibilisation et de débats. Reprenant cet esprit, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans le cadre de la mise en œuvre de son SRADDET, a organisé des instances territoriales de dialogue, permettant aux différents partenaires (EPCI, État, Syndicats mixtes) d'harmoniser leurs politiques et de tendre vers les orientations du SRADDET.
--	--

Illustration : Carte de l'état d'avancement des SCOT