



**CHAMBRE
DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE
DE LA SAVOIE**

DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT DES ALPES DU NORD

**Avis dans le cadre de
la consultation des
personnes publiques
associées**

02/02/2010

Préambule

Comme son nom l'indique la DTA est un document dont l'objet est de produire un cadre de référence et de cohérence en matière de planification spatiale. Une politique volontariste d'aménagement ne prend tout son sens sur un territoire que si elle contribue à améliorer à court, moyen et long terme, le sort des communautés humaines qui y vivent. Pour qu'il y ait maintien dans le temps d'une population, il faut obligatoirement qu'elle puisse trouver sur place les moyens de subvenir à ses besoins. Cette condition amène donc à relier la notion d'aménagement à celle de développement, développement d'équipements, d'infrastructures, de logements et d'activités économiques.

Au terme de « développement » est aujourd'hui accolé celui de « durable ». Un large consensus s'est fait jour en effet pour poser comme principe que tout développement répondant aux besoins des générations actuelles n'a de légitimité que s'il préserve la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Le développement durable repose sur trois principaux piliers : environnemental, social et économique. Ne pas accorder la même importance à ces trois piliers serait une erreur grave car de nature à saper les fondements du concept même de développement durable.

Toute politique d'aménagement des territoires alpins ne peut donc résulter que de la volonté de maintenir un équilibre entre deux impératifs : la nécessité de préserver les milieux naturels existants, milieux dont l'intérêt mais aussi la fragilité n'est plus à démontrer et l'obligation d'assurer aux habitants les moyens de vivre sur place en leur offrant notamment la possibilité de continuer à développer des activités économiques pourvoyeuses de richesses et d'emplois.

L'ensemble des remarques qui vont suivre découle de ce constat. La CCI n'a d'autre objectif que d'attirer l'attention sur ce qui, dans le texte du projet de DTA, pourrait être de nature à mettre en cause cet équilibre en réduisant sensiblement les marges de manœuvre dont ces territoires ont besoin pour assurer leur développement futur, marges de manœuvre d'autant plus utiles lorsque des mutations et des transitions d'un modèle de développement à un autre sont souhaitables.

1. Remarques sur le chapitre 2

Le chapitre 1 sur le diagnostic n'appelle pas de remarques particulières de notre part et l'on ne peut que souscrire aux grands objectifs présentés dans le chapitre 2 : l'organisation du sillon alpin (refaire la ville sur la ville, renforcer les bourgs centres), la poursuite du développement économique (développement de l'industrie, organisation maîtrisée des activités commerciales, renforcement du potentiel de haute technologie), la pérennité du potentiel touristique et la garantie d'un système de transport durable.

Nous ferons cependant trois observations concernant la dernière partie du chapitre 2 relative aux systèmes de transport.

- **La CCI de Savoie a bien noté qu'outre la réalisation de la Liaison Ferroviaire Transalpine, le principe de « construire une offre ferroviaire complète pour les déplacements liés au tourisme en particulier en période hivernale » dans le but de favoriser le report modal de la route vers le fer était acté par l'Etat (page 57).**

La modernisation de l'infrastructure ferroviaire pour relever ce défi est en effet d'une extrême importance dans les vallées qui concentrent le plus grand nombre de lits touristiques (environ 400 000 lits en Tarentaise par exemple) lorsque les possibilités pour reporter une partie du flux routier sur le ferroviaire sont aujourd'hui quasi inexistantes du fait d'une saturation de l'infrastructure.

Dans le cadre de cette modernisation, la DTA devrait également mettre en avant un objectif renforcé et accéléré visant à la suppression des passages à niveau.

- Les réseaux assurant la circulation des flux d'informations font aussi partie des infrastructures de communication. Le chapitre 2 reste totalement muet sur les objectifs d'aménagement numérique du territoire des Alpes du Nord.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) représentent aujourd'hui des enjeux importants : compétitivité et croissance, modernisation du service public, généralisation de l'accès à l'information. Le déploiement des TIC favorise l'accès à la connaissance et permet la création et la diffusion de nouveaux contenus et services dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la formation et de la santé tout en réduisant les émissions de CO² par limitation des déplacements physiques.

L'aménagement numérique est donc un enjeu essentiel pour un territoire de montagne comme les Alpes du Nord car il vise :

- son attractivité économique par la disponibilité d'une offre haut-débit concurrentielle ;
- la compétitivité de ses entreprises ;
- la cohésion sociale et le désenclavement par l'accès satisfaisant aux services et aux commerces en ligne, la possibilité du télétravail et de la téléformation.

La couverture numérique haut-débit fixe et mobile est vitale pour le désenclavement des zones de montagne. Elle est d'autant plus importante que les citoyens et les entreprises de ces territoires expriment les mêmes besoins, les mêmes exigences de qualité, de proximité et de personnalisation des services que les citoyens des zones urbaines et périurbaines.

La technologie haut débit la plus répandue aujourd'hui en France car performante et peu onéreuse est la technologie ADSL. Cette technologie présente cependant des limites lorsqu'il s'agit des nouveaux usages, de plus en plus demandeurs en débit. De plus, le signal électrique transporté par les câbles de cuivre s'affaiblit avec la distance : plus l'abonné est loin, plus le débit dont il bénéficie est faible. C'est pourquoi l'ADSL ne peut être proposé que dans un rayon de 5 km autour du répartiteur téléphonique.

La problématique de la couverture en haut débit ne concerne pas uniquement les zones blanches mais aussi de nombreux territoires où les débits restent insuffisants. La solution de remplacer le cuivre par la fibre optique jusqu'à l'abonné peut offrir des débits incomparablement supérieurs à la technologie ADSL mais cette solution représente des investissements importants.

Il y a donc besoin d'un engagement fort de l'Etat pour la mise en place, en concertation avec les collectivités territoriales et les opérateurs, d'un réseau haut débit desservant l'ensemble des entreprises et des habitants situés dans le périmètre de la DTA. Dans un premier temps, ce réseau devrait assurer rapidement à chaque usager un débit minimum de 2 mégabits par seconde en symétrique (ascendant et descendant), avec des tarifs d'abonnement suffisamment attractifs en tout point du territoire, y compris dans les zones de montagne les moins peuplées.

- Rien n'est dit sur la possibilité de développer le transport par câble comme transport en commun alternatif ou complémentaire aux TC par route et par fer dans une approche multimodale pour limiter le recours à la voiture individuelle. Ce mode peut pourtant s'intégrer à la chaîne de transport pour acheminer depuis la vallée la clientèle touristique (à la journée et de séjour) vers les stations de montagne mais aussi les actifs réalisant des migrations pendulaires entre leur lieu de domicile en vallée et leur lieu de travail en station ainsi que des résidents en zone de montagne désireux d'accéder rapidement à des services situés en fond de vallée.

C'est à ce jour le transport en commun le moins consommateur d'énergie par passager transporté, le moins polluant (aucune émission directe de gaz à effet de serre), le plus silencieux et le plus rapide sur des dénivelés importants.

2. Observations sur le chapitre 3 (les orientations)

Nos observations porteront essentiellement sur les prescriptions opposables aux autres documents d'urbanisme (PLU et SCOT).

2.1 Mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la DTA

Il est indiqué **page 60** : « *En application de l'article L123-1 du code de l'urbanisme, les orientations et dispositions des documents d'urbanisme locaux doivent, si elles ne sont pas compatibles avec celles de la présente DTA, être modifiées ou révisées, selon les cas, dans un délai raisonnable* ».

Question : que recouvre exactement l'expression de « délai raisonnable » ? A partir de quel délai précis à compter de la date de publication de la DTA des tiers pourront déposer un recours contre un document d'urbanisme au motif qu'il n'est pas compatible avec la DTA ?

Proposition : l'objectif de la DTA n'est pas de casser brutalement une dynamique de développement mais plutôt d'infléchir un modèle d'aménagement en vigueur pour accorder une place centrale aux principes de préservation des milieux naturels et d'organisation maîtrisée de l'urbanisation. Il serait judicieux pour cela que la DTA inscrive dans ses modalités d'application un temps d'échanges et de négociation entre les services de l'Etat et chaque collectivité dotée de la compétence en urbanisme afin d'établir un calendrier précis pour la mise en œuvre progressive de ses prescriptions.

2.1 Structurer le territoire multipolaire des Alpes du Nord

On remarque que l'aire urbaine de Saint-Jean-de-Maurienne (13 000 habitants) ne fait pas partie des pôles complémentaires listés **page 65**.

Il conviendrait de reconsidérer cette décision car cette communauté de communes joue pleinement un rôle de centralité pour l'ensemble de la vallée de la Maurienne en termes de services et d'emplois.

2.2 Assurer les conditions d'un développement équilibré et durable

Il est précisé **page 70** : « *A défaut de possibilité satisfaisante au sein des zones existantes, considérée à l'échelle intercommunale et de préférence dans le cadre d'un SCOT :*

- *la localisation des activités interviendra en extension et en continuité de celles-ci*

- *pour les activités incompatibles avec la proximité des zones habitées et ne pouvant être situées dans les zones industrielles existantes, il pourra être envisagé la création d'offre d'implantations d'activités nouvelles, ...*

Les documents d'urbanisme locaux ne pourront alors prévoir des zones d'urbanisation futures uniquement dédiées aux activités économiques que s'ils ont démontré qu'elles sont nécessaires à l'accueil d'entreprises dont les activités sont incompatibles avec l'habitat ou nécessitant de grandes emprises.».

Observation : tel que ce texte est actuellement rédigé, on en déduit que toute activité compatible avec de l'habitat ou qui n'aurait pas besoin d'une grande parcelle, ne pourrait être accueillie sur des terrains situés en discontinuité des zones d'urbanisation existante. Outre le fait que la DTA ne dit rien sur ce qu'elle entend par « grande emprise », cette prescription est de nature à rendre très difficile, voire impossible, tout aménagement de zones d'activités futures sur certains territoires pour plusieurs raisons :

- Les terrains situés en extension et en continuité des zones d'urbanisation existantes peuvent avoir une valeur agronomique supérieure à des terrains qui ne sont pas en continuité.
- Des terrains plats qui ne constituent pas un enjeu agricole fort, bien desservis par des infrastructures de communication (routières, autoroutières, ferroviaires) pour le transport de personnes et de marchandises, raccordables facilement à des infrastructures déjà utilisées par un ou plusieurs réseaux de transport en commun, peuvent ne pas être strictement en continuité des zones urbaines existantes. Cela pose d'ailleurs la question de savoir à partir de quelle distance exacte la discontinuité de l'urbanisation est constatée.

Si ce texte avait été en vigueur au moment de la création de certains pôles d'équilibre en Savoie comme Alpespace en Combe de Savoie ou le parc d'activités « Val Guiers » en Avant-Pays Savoyard, il est fort probable qu'ils n'auraient pu voir le jour.

Proposition : apporter au texte du projet de DTA les modifications ci-dessous pour mettre davantage l'accent sur la pertinence du projet de zone d'activités par rapport au projet de territoire.

*« La localisation des activités interviendra **prioritairement** en extension et en continuité de celles-ci*

- ~~pour les activités incompatibles avec la proximité des zones habitées et ne pouvant être situées dans les zones industrielles existantes, il pourra être envisagé la création d'offre d'implantations d'activités nouvelles, respectant les principes généraux énoncés au III.1.~~

*Les documents d'urbanisme locaux ~~ne~~ (SCoT et/ou du PLU) pourront alors prévoir des zones d'urbanisation futures uniquement dédiées aux activités économiques ~~que~~ **s'ils ont démontré qu'elles sont de par leur vocation, leur localisation et leur complémentarité vis-à-vis du foncier à vocation économique existant, au service d'un projet global de développement à moyen et long terme tel que défini dans leur PADD.** ~~nécessaires à l'accueil d'entreprises dont les activités sont incompatibles avec l'habitat ou nécessitant de grandes emprises. L'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs est subordonnée à l'existence d'un projet réel répondant à ces conditions-».~~*

2.3 Les zones humides

Dans le paragraphe consacré aux zones humides **page 76**, nous trouvons la phrase suivante :

« Il revient aux documents d'urbanisme locaux d'identifier les zones humides sur leur territoire, de les délimiter et d'assurer leur maintien et leur bon état, tant en leur conférant un classement respectueux de leurs caractéristiques qu'en évitant, dans les zones environnantes, tout classement, opération ou projet qui aurait pour effet de compromettre leur vocation ».

Questions :

- S'agit-il de l'ensemble des zones humides ou uniquement celles d'intérêt environnemental particulier définies par le code de l'environnement ?
- Comment sont définis les périmètres des « zones environnantes » ?
- Les aménagements visant à se prémunir des inondations (digues, canaux écrêteurs, bras de décharge des crues) seront-ils visés par cette prescription ? Dans l'affirmative, cela fermerait toute possibilité d'utilisation future de terrains classés actuellement inconstructibles dans les règlements de PPRI dans l'attente d'aménagements visant à réduire les risques d'inondation.

2.4 Prévoir et ménager la ressource en eau potable

Dans ce paragraphe (**page 81**), il est indiqué : « *En l'absence de SCoT et dans les zones où la ressource en eau est **rare**, notamment les vallées alpines, les documents d'urbanisme locaux ne pourront prévoir que des augmentations de **capacités d'accueil limitées*** ».

Cette phrase fait référence à des notions très imprécises, génératrices d'interprétations multiples : la rareté de l'eau et les capacités d'accueil limitées.

Questions :

- A partir de quels critères et à partir de quel seuil sera-t-il constaté une situation de rareté de la ressource en eau ?
- Quels sont les critères et les seuils qui permettront d'estimer qu'une capacité d'accueil est limitée ou non ?

Proposition : ne pas conserver cette phrase mais préciser davantage la phrase suivante.

« Toutes les extensions d'urbanisation ~~nécessitent~~ **devront se conformer aux conclusions** d'une évaluation argumentée de la disponibilité qualitative et quantitative de la ressource en eau ~~établis~~ **démontrant** que celle ci permet de satisfaire les nouveaux usages tout en respectant les objectifs de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines (DERU) et ceux de la directive cadre sur l'eau (DCE) qui visent à atteindre le bon état des milieux aquatiques et ne pas les dégrader. »

2.5 Protéger les paysages les plus remarquables

Concernant la préservation et la valorisation des paysages, la DTA mentionne un objectif consistant à privilégier l'inscription des équipements de toute nature dans les périmètres déjà urbanisés. Rien n'est dit par contre sur les infrastructures linéaires amenées à traverser des zones naturelles. Parmi celles-ci, le réseau de transport d'électricité peut avoir un très fort impact visuel.

C'est pourquoi il serait souhaitable que la DTA précise les conditions à respecter par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité en matière d'insertion des lignes électriques dans leur environnement et d'enfouissement des circuits haute tension nouveaux ou reconstruits.

2.5 Promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement

D'une façon synthétique, plusieurs constats peuvent être faits :

- Le tourisme d'hiver peut être considéré comme un tourisme mature (relative stabilité des fréquentations), même si la chalandise de proximité n'est pas assez mise à profit notamment dans une logique de loisirs répartis sur l'année;
- L'équipement du domaine skiable, construit étape après étape, tronçon après tronçon, demanderait dans bon nombre de cas à être restructuré, simplifié avec une logique d'organisation qui prenne en compte l'ensemble du domaine et le desserve mieux avec un nombre d'appareils plus restreint.
- Une logique immobilière qui a démontré ses besoins en termes d'encadrement, de qualité architecturale, d'intégration paysagère dans les sites et d'inscription dans une logique de développement durable (cohérence avec l'activité estivale et réactivité par rapport aux évolutions de la demande du marché).

Une fois ce bilan établi, il est vain d'ignorer que plus des 2/3 des nuitées touristiques en Savoie sont enregistrées en hiver (21 600 000 nuitées sur la saison d'hiver 2007-2008 contre 9 300 000 sur l'été 2008) et que **61 % des séjours l'hiver ont pour motif principal la pratique du ski alpin**¹.

Dans l'espace valléen du Beaufortain - Val d'Arly par exemple, bien qu'il ne soit pas doté des domaines skiabiles prestigieux des grandes stations de Tarentaise, une enquête récente² montre que près de 90% des vacanciers pratiquent en hiver le ski de piste. Puis viennent la marche (environ 40%), la raquette à neige (environ 25%) et enfin le ski de fond. Pour les trois quarts des vacanciers, le ski alpin est l'activité principale, aucune autre activité n'atteignant ou dépassant les 10% à titre principal.

Le ski alpin reste encore pour la clientèle le produit phare et donc l'élément clé du bon fonctionnement du modèle économique hivernal même si l'on observe que d'autres activités (marche, raquette, ski de fond, activités culturelles...) séduisent une proportion non négligeable de clients hivernaux, soit à titre principal pour environ 20% d'entre eux, soit à titre secondaire pour une majorité d'entre eux.

Le maintien à moyen terme de la fréquentation hivernale est un objectif tout à fait réaliste, sous réserve :

- d'offrir un produit neige restant globalement compétitif en s'adaptant aux mutations continues des demandes des clientèles ;
- de construire la capacité de réactivité nécessaire pour faire face aux accidents climatiques susceptibles de générer des périodes sans neige, peut-être plus fréquemment que dans le passé récent ;
- de se préparer progressivement à un déficit d'enneigement chronique en dessous de 1500 m environ.

¹ Source : SDT TNS Sofres / Savoie Mont Blanc Tourisme

² Source : Convention de stations durable 2010-2013 Espace valléen du Beaufortain – Val d'Arly

Les enjeux économiques et financiers sont colossaux. Selon une étude de Savoie Mont-Blanc Tourisme datant déjà de 2003, le montant total dépensé par un touriste en hiver en station était en moyenne de 74 € par nuitée. Si l'on multiplie ce chiffre par le nombre de nuitées enregistrées en Savoie pendant la saison 2007-2008, nous obtenons un chiffre d'affaires global de 1,6 milliards d'euros. Toujours en Savoie, les investissements sur les domaines skiables ont été en 2007 de 134 millions d'euros et on estime à 24 000 le nombre d'emplois liés directement au secteur touristique.

Dans ce contexte, des stratégies d'anticipation sont plus que jamais indispensables. **L'optimisation des domaines et le maintien du niveau de leurs performances peuvent être conçus comme les moyens permettant de répondre aux attentes du marché** : bouclage des circuits, amélioration de l'offre en altitude, et sécurisation de l'enneigement en partie basse (liaison basse de retour en station).

Le renforcement de l'activité hivernale par actualisation et rationalisation de l'offre **apparaît comme le meilleur moyen de financer la diversification des activités et la multi-saisonnalité**, à la condition d'améliorer l'offre d'équipements et d'hébergements dans une double logique hivernale-estivale.

Observation : le constat ci-dessus nous conduit à penser que **la mise en place d'un dispositif réglementaire n'autorisant les restructurations des domaines skiables qu'à l'intérieur de l'enveloppe existante des domaines** (2^{ème} paragraphe de la page 87) **ne constitue pas la réponse la plus adaptée aux objectifs de la DTA**, notamment lorsqu'il est démontré que ces restructurations respectent toutes les autres conditions définies page 87.

Proposition : lier les investissements futurs réalisés à l'intérieur ou à l'extérieur du domaine skiable existant à **une démarche d'optimisation générale qui permettra de rationaliser le fonctionnement du domaine** (équipements moins nombreux et donc diminution de leurs impacts sur les milieux : nombre de pylônes, insertion de leur base, naturation des pistes et abords,...) **et d'inscrire tout ou partie des équipements dans une logique de pratique de la montagne en toutes saisons**, avec le cas échéant une évolution de leur conception.

A noter qu'il existe déjà la procédure des Unités Touristiques Nouvelles encadrant très strictement les conditions de réalisation des projets relatifs au développement des domaines skiables. Lorsque le territoire concerné n'est pas couvert par un Schéma de Cohérence Territoriale, l'Etat conserve toute sa compétence puisque l'UTN est autorisée par décision du Préfet de région coordinateur de massif.

Même s'il ne s'agit pas de vases communicants, une plus grande rentabilité du domaine skiable entraînée par des choix judicieux et raisonnés d'investissements dégagera des marges de manœuvre supplémentaires qui permettront de financer des développements complémentaires pour la saison d'hiver comme pour la saison d'été.

3. Observations sur le chapitre 4

3.1 Suivi des impacts de la DTA

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DTA, il est indiqué que l'État proposera à ses partenaires la constitution d'une instance de débat et de concertation pérenne pour accompagner la mise en œuvre de la DTA et celle des démarches territoriales, afin notamment de mettre en place des indicateurs communs permettant de suivre les préconisations et les prescriptions de la DTA : indicateurs démographiques, de consommation d'espace, de densité, ou ceux issus de l'évaluation environnementale.

Il est très important que ces indicateurs ne servent pas uniquement à évaluer l'impact environnemental de la DTA mais qu'ils permettent aussi d'évaluer son impact sur les deux autres piliers du développement durable, à savoir l'économique et le social afin de bien mesurer le maintien ou non de l'équilibre entre préservation et développement.

Proposition : compléter la liste des indicateurs énumérés page 98 par des indicateurs portant sur l'évolution du tissu économique et de l'emploi (voir les indicateurs proposés ci-dessous).

*« Ces indicateurs pourront dépasser le cadre de l'application stricte des prescriptions et mesurer les impacts globaux des orientations générales du document : qualité de l'air, consommation énergétique, exposition au bruit, **évolution de l'activité économique et de l'emploi (création d'entreprises, stock d'établissements, défaillance d'entreprises, nombre de salariés, marché du travail, taux d'actifs, revenu disponible par habitant)**. »*

3.2 La DTA, un document de référence appelé à évoluer dans le temps.

Comme tout document d'urbanisme et d'aménagement réglementaire, la DTA ne peut être indéfiniment figée dans le temps car elle s'appliquera à un territoire soumis en permanence à des changements et des évolutions.

Proposition : prévoir une possibilité de révision tous les 5 ans de la DTA en fonction de bilans publiés régulièrement à partir de l'observatoire de ses impacts environnementaux, économiques et sociaux.

4. Remarques générales sur le projet

4.1 De nombreuses mesures prescriptives sujettes à interprétation

La CCI de Savoie s'interroge comme d'autres acteurs sur les risques liés à l'abondance des textes à caractère prescriptif qui peuvent ouvrir de nombreuses discussions sur leur interprétation.

Le caractère flou, imprécis de bon nombre de termes et d'expressions utilisés peut inciter des tiers à tenter des recours contentieux contre la plupart des projets d'aménagement, accroître de ce fait l'insécurité juridique sur le massif et pénaliser ainsi l'économie et l'emploi.

4.2 La nécessaire adaptation progressive de l'économie touristique aux nouvelles règles d'aménagement

La CCI de Savoie estime indispensable que le texte proposé laisse des marges de manœuvre suffisantes pour **donner aux acteurs touristiques le temps de s'adapter**, de manière graduée, aux objectifs de développement durable visé par la DTA. Il importe de permettre l'amortissement des investissements et donc de donner aux entreprises une visibilité à terme des réglementations et un échéancier pour conformer leur stratégie de développement à ce nouveau cadre.

Le modèle touristique reposant sur le triptyque domaine skiable, ressource en neige et hébergement ne doit plus être considéré à l'avenir comme le seul et unique modèle de développement du tourisme de montagne. Pour autant, laisser se répandre l'idée d'un gel total et brutal de celui-ci pour passer en quelques mois à un modèle fondé sur des concepts radicalement différents, amènerait inévitablement à installer un climat de doute sur la pérennité de certaines activités. Aller très loin trop vite pourrait décourager certains opérateurs et investisseurs privés tentés alors de déployer des stratégies de reconversion et de restructuration de leur activité vers des secteurs jugés plus porteurs à moyen et long terme. Une transition par étapes successives est donc nécessaire.

Il faut garder à l'esprit que les décisions qui toucheront le tourisme de montagne, toucheront aussi l'ensemble de la filière montagne, filière recouvrant de multiples activités, allant des industries de biens d'équipement et de biens de consommation jusqu'aux prestations aux particuliers en passant par un foisonnement de services aux entreprises dont certains de très haut niveau, sans oublier bien sûr les secteurs du génie civil et du bâtiment. La Région Rhône-Alpes a bien conscience de l'importance de cette filière puisqu'elle a été à l'origine de la création du cluster « Industrie de la Montagne » (cluster CIM) dont elle soutient l'animation et les actions.