

PREFECTURE DE REGION RHONE-ALPES

**Préfecture de la Haute-Savoie
Préfecture de la Savoie
Préfecture de l'Isère
Préfecture de la Drôme**

--- o o O o o ---

Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord

**Articles L.111-1-1 et R.111-27 du code de l'urbanisme
Articles L.123-1 à L.123-16 et R.123-7 à R.123-23 du code de l'environnement**

ENQUETE PUBLIQUE DU 9 AVRIL 2010 AU 21 MAI 2010

PETITIONNAIRE : Monsieur le Préfet de la Région Rhône-Alpes

Tribunal Administratif de Grenoble : Décision n° E09000565/38 du 11 janvier 2010

Arrêté inter préfectoral Rhône-Alpes / Drôme / Isère / Savoie / Haute-Savoie du 18 mars 2010

--- o o O o o ---

CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUETE PUBLIQUE

--- o o O o o ---

Membres de la Commission d'enquête publique :

**Pierre-Yves FAFOURNOUX, Président
Claude BRAND, titulaire
Philippe GAMEN, titulaire
Bernard BULINGE, titulaire
Daniel VIENNEY, titulaire
Jacques DUPUY, suppléant**

--- o o O o o ---

Rapport remis le 9 juillet 2010 à Monsieur le Préfet de l'Isère

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE	1
CONCLUSIONS MOTIVÉES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	2
1. SYNTHÈSE DES COMMENTAIRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	2
1.1 LE DIAGNOSTIC EST GLOBALEMENT PERTINENT	2
1.2 LE DIAGNOSTIC MÉRITERAIT CEPENDANT D'ÊTRE ACTUALISÉ	2
1.3 LES OBJECTIFS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES ALPES DU NORD SONT COHÉRENTS	3
1.4 LES ORIENTATIONS PROPOSÉES RÉPONDENT AUX OBJECTIFS, MAIS CERTAINES DOIVENT ÊTRE AFFINÉES	3
2. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE	8
2.1 CONTEXTE JURIDIQUE	8
2.2 BILAN FINAL.....	8
2.2.1 <i>Les aspects positifs du Projet.....</i>	<i>8</i>
2.2.2 <i>Les aspects qui mériteraient d'être approfondis et précisés.....</i>	<i>8</i>
2.3 AVIS FINAL	9

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Rappels

La Directive Territoriale d'Aménagement est définie à l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme. C'est un document d'urbanisme élaboré sous la responsabilité de l'État, en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes compétentes en matière d'aménagement. Elle doit ensuite être approuvée par décret en Conseil d'État.

Le périmètre de la D.T.A. des Alpes du Nord a été précisé dans le mandat adressé, le 11 mai 2001, par le ministre en charge de l'équipement au préfet de la Région Rhône-Alpes. Il comprend les deux départements de la Haute-Savoie, de la Savoie, la partie orientale du département de l'Isère jusqu'aux limites du Schéma Directeur de l'agglomération grenobloise et aux limites du Parc Naturel Régional du Vercors et les communes drômoises inscrites dans ce parc.

Synthèse

Dès sa désignation par le Tribunal Administratif de GRENOBLE, la Commission d'enquête publique a rencontré les services de l'Etat, a pris connaissance du projet, a validé le dossier mis à l'enquête publique, a dressé le calendrier des permanences, signé les pièces et les registres d'enquête publique.

Aux jours et heures fixées dans l'arrêté inter préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête publique, les commissaires enquêteurs se sont tenus à la disposition du public.

A l'issue de l'enquête publique, les registres ont été clos et transmis à la Commission dans les délais. Le public s'est largement exprimé, puisque 880 observations ont été consignés dans les registres et six pétitions ont été signées par près de 8 500 personnes.

La Commission a étudié le projet de D.T.A. les avis exprimés par les personnes publiques associées, les administrations et organismes consultés et les observations du public. Elle a entendu, à sa demande, plusieurs personnes et rencontré à deux reprises les services de l'Etat, après la clôture de l'enquête. La Commission a rédigé son rapport. Celui-ci rappelle les objectifs et les grandes lignes du projet, relate le déroulement de l'enquête publique, et présente les principales observations formulées par le public. Il souligne les aspects positifs du projet de D.T.A. et les points qui mériteraient d'être précisés. Enfin, la Commission d'enquête a rédigé ses conclusions personnelles et motivées, objet de ce rapport.

Les commentaires, l'avis final, les réserves et les recommandations faites par la Commission d'enquête ne dispensent pas cependant les services de l'Etat de prendre en compte les remarques, observations et réserves formulées par les instances consultées par ailleurs avant l'enquête publique.

La Commission d'enquête publique

Fait à VOIRON, le 8 juillet 2010

Le Président

Pierre-Yves FAFOURNOUX



Membre titulaire

Claude BRAND



Membre titulaire

Philippe GAMEN



Membre titulaire

Bernard BULINGE



Membre titulaire

Daniel VIENNEY



CONCLUSIONS MOTIVEES DE LA COMMISSION D'ENQUETE PUBLIQUE

1. SYNTHESE DES COMMENTAIRES DE LA COMMISSION D'ENQUETE PUBLIQUE

Après avoir étudié le projet de D.T.A. des Alpes du Nord et pris connaissance des avis des personnes publiques associées, après avoir écouté le public et analysé ses observations écrites, la Commission d'enquête a fait le bilan suivant.

1.1 LE DIAGNOSTIC EST GLOBALEMENT PERTINENT

Les principaux éléments du diagnostic qui reprennent le Livre Blanc sont :

- un territoire alpin inscrit dans l'espace régional et européen, avec des liaisons à développer,
- des espaces naturels sensibles, de grande valeur patrimoniale et des paysages menacés,
- une économie agricole fragilisée,
- une dynamique de développement multipolaire et une croissance urbaine à maîtriser,
- une économie confrontée à des enjeux d'adaptation et de développement,
- un secteur touristique puissant, qui révèle cependant des faiblesses,
- des réseaux de transport stratégiques qui ont leurs limites,
- des risques naturels et technologiques présents sur l'ensemble du territoire de la D.T.A.

La poursuite des évolutions démographiques au même rythme, conduirait à accueillir d'ici 2020 environ 120 000 habitants supplémentaires sur les seules aires urbaines de GRENOBLE, CHAMBERY-AIX, ANNECY et ANNEMASSE. Le prolongement des tendances actuelles en matière de consommation d'espaces naturels et ruraux dégraderait le cadre de vie et nuirait à l'attractivité des Alpes du Nord.

Cet espace est caractérisé par des liens étroits entre territoires de montagnes et de vallées. Ainsi, les choix d'aménagement peuvent entraîner une réduction des espaces agricoles de vallées et aggraver les risques de déprise agricole en montagne. De même, la consommation d'eau pour le développement touristique en montagne peut appauvrir la ressource en eau disponible dans les vallées.

Concernant la pérennité du potentiel touristique, la plupart des stations ont besoin de restructurer leurs domaines skiables, de réhabiliter l'immobilier de loisir, d'améliorer leur cadre urbain, mais aussi d'offrir de meilleures conditions de vie aux saisonniers comme aux résidents.

Les enjeux se situent à un horizon à long terme (20 à 25 ans), plus long que celui des SCoTs et des PLU, c'est pourquoi, il est nécessaire d'adopter une réflexion élargie dans l'espace et le temps.

Dans le contexte actuel de morcellement institutionnel et d'émiettement des compétences, il revient à l'Etat et aux collectivités locales de définir **ensemble** une stratégie cohérente et volontariste pour assurer le développement durable des Alpes du Nord.

1.2 LE DIAGNOSTIC MERITERAIT CEPENDANT D'ETRE ACTUALISE

Le diagnostic repose sur des données statistiques et démographiques datant parfois d'avant 2000. De plus, il ne tient pas suffisamment compte de la situation nouvelle créée par la crise écologique et par la crise économique. Ainsi, il apparaît pour une majorité d'acteurs locaux que les tendances constatées avant 2008 ne pourront se poursuivre indéfiniment et devront être infléchies. Cette demande porte en particulier sur les grands programmes nationaux d'infrastructures routières que l'Etat affiche de manière trop floue dans la D.T.A. des Alpes du Nord :

- la liaison auto- routière AMBERIEU - BOURGOIN (A 48),
- la liaison routière GRENOBLE - SISTERON (prolongement de l'A 51).

Ces infrastructures sont évoquées sans précisions ni sur les trafics attendus, ni sur les tracés retenus, bien qu'il s'agisse de projets ayant des effets importants sur les plans économique et environnemental. De plus, la situation critique des finances de l'Etat et des collectivités locales devrait conduire à réviser certains projets autoroutiers et routiers dont la réalisation n'apparaît pas compatible avec l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (« facteur 4 »).

1.3 LES OBJECTIFS POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES ALPES DU NORD SONT COHERENTS

Le dynamisme démographique et économique du territoire des Alpes du Nord est soutenu et il s'inscrit dans un milieu naturel exceptionnel, fortement contraint, et sur lequel les conséquences du changement climatique se feront sentir à terme. Faute d'atteindre ce nouvel équilibre, la qualité exceptionnelle des sites sera fortement dégradée, remettant en cause l'attractivité et la compétitivité de ce territoire.

En exprimant l'ambition d'atteindre ce nouvel équilibre à l'horizon de 20 à 25 ans et en posant des principes pour la planification urbaine, la D.T.A. des Alpes du Nord propose un cadre cohérent pour le développement durable de ce territoire. Les grands objectifs fixés pour ce territoire sont :

- organiser la métropole du Sillon alpin dans un système multipolaire,
- garantir le droit au logement, par une offre diversifiée et accessible à tous,
- préserver un système d'espaces naturels et ruraux et les ressources naturelles et patrimoniales,
- poursuivre le développement économique, en s'appuyant sur les pôles de compétitivité,
- pérenniser le potentiel touristique,
- garantir un système de transport durable pour les liaisons internes et internationales.

1.4 LES ORIENTATIONS PROPOSEES REPENDENT AUX OBJECTIFS, MAIS CERTAINES DOIVENT ETRE AFFINEES

Ces aspects positifs sont en partie atténués, car plusieurs orientations manquent de précisions. De plus, certains moyens proposés ne correspondent pas aux objectifs et paraissent même opposés. Ainsi, la densification des pôles majeurs est présentée comme un objectif souhaitable, alors que certains pôles (GRENOBLE) ont déjà perdu leur attractivité résidentielle, en raison du prix élevé des logements, des nuisances (qualité médiocre de l'air, bruit, insécurité, ...) et par les difficultés de circulation. De même, les grands projets d'infrastructures évoqués éludent des questions pourtant fondamentales.

A. Les questions relatives aux infrastructures routières et ferroviaires

A1. La future liaison routière GRENOBLE - SISTERON

La D.T.A. mentionne plusieurs fois le projet de liaison routière GRENOBLE - SISTERON.

Ce projet a été retenu dans le Schéma de massif.

Mais la D.T.A. n'en présente ni le tracé ni la justification (trafics prévisibles, trafic Poids Lourds, effets économiques induits, ...). Elle ne permet pas non plus d'en apprécier les impacts sur l'environnement.

Le choix fait d'en parler le moins possible (comme pour l'A 48, avec le barreau AMBERIEU - BOURGOIN) n'est pas dénué d'intentions. En effet, nombre de personnes qui se sont exprimées en faveur de la D.T.A. n'ont pas pris conscience qu'elles approuvaient implicitement ces projets autoroutiers.

Une position plus explicite de l'Etat dans la D.T.A. n'aurait sûrement pas suscité la même approbation, tant de la part de la profession agricole, que des associations de protection de l'environnement.

Si donc l'Etat confirme le projet de liaison routière GRENOBLE - SISTERON, il devrait en présenter le tracé, les effets économiques, et souligner les risques d'impacts sur l'environnement, afin que sa réalisation puisse être assurée en respectant les orientations générales de la D.T.A.

Cet argumentaire pourra être repris dans le rapport de présentation du SCOT de la Région grenobloise, afin que l'approbation du SCOT entraîne également l'acceptation de ce projet.

A2. Les transports ferroviaires et la Liaison Ferroviaire Transalpine

La D.T.A. présente le projet de la Liaison Ferroviaire Transalpine (L.F.T.), projet recensé prioritaire en vue de la réalisation du réseau ferroviaire transeuropéen, dont le but est « *d'assurer le développement du fret ferroviaire entre la France et l'Italie avec un objectif progressif de report modal, et d'autre part, de permettre aux voyageurs de traverser les Alpes dans les meilleures conditions possibles, tout en assurant une desserte des grandes villes du Sillon alpin* ».

La (ou les) plate-forme(s) principale(s) de chargement des camions n'est (ne sont) pas localisées, si ce n'est de manière floue, « *à l'ouest du futur tunnel sous le massif de la Chartreuse, à proximité de la croisée des autoroutes et grands axes ferroviaires de l'est lyonnais* ».

La Commission d'enquête en déduit que cette (ces) plateforme(s) n'est (ne sont) pas localisée(s) dans le périmètre de la D.T.A. des Alpes du Nord.

Le second objectif (la desserte des grandes villes du Sillon Alpin) ne sera pas atteint, puisque les seules villes desservies par la L.F.T. seront CHAMBERY-MONTMELIAN et SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE.

Le texte de la D.T.A. mentionne que « *seront privilégiés les projets ferroviaires permettant de réduire les temps d'accès aux pôles majeurs du Sillon alpin depuis les grandes métropoles françaises et européennes, en organisant les portes d'entrée de la grande vitesse dans le territoire* ».

Pour la Commission, cette phrase signifie le renoncement à la desserte des pôles complémentaires par les lignes à grande vitesse, ce qui pénalisera les habitants des pôles secondaires (Voironnais ...).

B. Les orientations pour la structuration du territoire multipolaire des Alpes du Nord

B1. Le principe de polarisation

Ce principe est valable, mais le rôle des villes moyennes et des petites villes n'est pas assez souligné. Le statut de pôle complémentaire de SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE est demandé par plusieurs instances. La reconnaissance du rôle des pôles économiques de RUMILLY et de MODANE semble aussi nécessaire.

B2. Le principe d'économie de l'espace

Ce principe ne doit pas entraîner une densification exagérée dans les pôles majeurs.

La saturation de certains pôles majeurs, en particulier l'agglomération grenobloise, entraîne des risques pour la santé des habitants et contribue par ailleurs à la hausse continue du foncier.

Dans certains quartiers, la densification n'est plus envisageable et la dé-densification doit être prévue.

B3. Le principe de coordination entre l'urbanisation et le développement du transport collectif

Le délai très long pour mettre en place des transports collectifs (dix ans pour une ligne de tramway dans l'agglomération grenobloise) risque de rendre très difficile la mise en application de ce principe.

B4. Le principe de mixité et de qualité des espaces urbanisés

L'intégration des activités économiques dans la ville, en favorisant l'implantation en zone urbaine de toutes les activités compatibles avec l'habitat, ouvre cependant la porte à des conflits de voisinage, les activités commerciales et de services ayant souvent des exigences peu compatibles avec l'habitat.

En fixant que « *les documents d'urbanisme locaux ne pourront prévoir des zones d'urbanisation futures 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* », cette orientation rend possible la construction de logements en zones d'activités économiques. Ces logements, éloignés des équipements publics seront rarement recherchés pour leur acquisition, mais plutôt affectés à la location. Cette orientation crée donc un risque de nouvelles ségrégations sociales, contraire aux objectifs visés.

B5. La prise en compte des risques naturels

La D.T.A. impose « *la localisation de l'urbanisation dans des secteurs n'aggravant pas les événements liés aux risques naturels et n'augmentant pas les populations et les biens exposés* ».

Ce texte comporte des risques de contentieux et pourrait rendre inconstructibles les zones « violettes » définies dans le P.P.R.I. de l'Isère en amont de GRENOBLE. Des précisions devront être apportées.

Le Projet Isère Amont, élaboré par le SYMBHI, offre un exemple d'aménagement intégré, destiné à protéger durablement contre les inondations la vallée de l'Isère en amont de GRENOBLE, et prenant en compte les activités agricoles et la mise en valeur de l'environnement.

Ce projet a été déclaré d'utilité publique en 2009, mais son financement n'est toujours pas assuré.

Il devrait logiquement être étendu en amont, dans la Combe de Savoie, mais l'Etat ne pousse pas dans ce sens et les collectivités locales de Savoie ne montrent pas plus d'enthousiasme.

Le projet de D.T.A. devrait évoquer un sujet aussi important pour le devenir de la vallée de l'Isère et la protection de l'agglomération grenobloise contre les inondations.

Plus généralement, la délimitation des espaces de mobilité fonctionnelle des cours d'eau devrait être faite et la cartographie de ces espaces permettrait de les prendre en compte dans les SCoTs et les PLU.

Concernant le ruissellement urbain, les réseaux d'évacuation des eaux pluviales doivent être calculés en zone urbaine en respectant la norme NF EN 752-2. Cela conduit à prévoir des dispositifs individuels ou collectifs de rétention des eaux pluviales.

La Commission d'enquête estime donc inutile de fixer dans la D.T.A. des préconisations différentes de celles de la norme NF EN 752-2, prescriptions qui sont valables sur l'ensemble du territoire national.

Par contre, la Commission regrette que la D.T.A. ne propose aucune mesure pour réduire les pollutions apportées par le ruissellement et les eaux pluviales. Cette remarque est générale.

Mais elle concerne d'abord les grands lacs dont les eaux sont pompées et utilisées pour l'alimentation des agglomérations riveraines (lac d'ANNECY, lac LEMAN...), alors que la poursuite de l'urbanisation est prévue dans les bassins versants en amont.

C. La protection des espaces naturels et des espaces agricoles

Les organisations agricoles qui se sont exprimées demandent, de manière unanime, une réelle prise en compte de l'agriculture et de l'espace agricole dans le projet de D.T.A. des Alpes du Nord.

Elles estiment qu'il est du rôle et de la responsabilité de l'Etat d'assurer la cohérence de l'aménagement de ce territoire en fixant les grandes orientations et les prescriptions opposables aux SCoTs.

En effet, les SCoTs ne constituent pas une garantie suffisante de cohérence d'aménagement, dans la mesure où ils risquent d'être adoptés sur une base minimaliste entre les communes, comme condition de leur adhésion. La cohérence territoriale entre les SCoTs n'est pas non plus assurée.

La Commission estime que le rôle des espaces agricoles et de l'agriculture doit être mis plus en avant en tant qu'espaces productifs, participant au dynamisme socio-économique, à l'identité et à l'attractivité du territoire des Alpes du Nord.

En particulier, le maintien d'une agriculture de montagne vivante et bénéficiant d'appellation d'origine contrôlée impose de pérenniser les espaces agricoles support de cette activité.

Les associations de protection de la nature demandent l'affichage clair des coupures d'urbanisation et des corridors biologiques. Cette exigence est compatible avec la protection des espaces agricoles et doit aller au delà de la simple « prise en compte » de la trame verte et bleue.

La Commission encourage l'agriculture régionale à poursuivre son évolution vers une activité plus respectueuse des eaux, des sols et de la biodiversité, et compatible avec le développement durable.

D. Les paysages et le patrimoine historique et naturel insuffisamment protégés

Les paysages des Alpes du Nord présentent un intérêt patrimonial et une valeur économique, en tant que fondements de l'attractivité résidentielle et touristique et de l'image de marque de ce territoire. La poursuite d'une croissance urbaine non maîtrisée, l'extension des zones d'activités commerciales et économiques et la réalisation des infrastructures routières et autoroutières prévues par l'Etat constituent des menaces pour certains sites insuffisamment protégés.

La D.T.A. dresse la liste de ces sites, mais en laissant aux collectivités locales la charge de les protéger dans le cadre des SCoTs et des PLU, elle ne permet pas à l'Etat de jouer le rôle que les associations de protection de l'environnement et les citoyens en général attendent de lui. Des études de définition détaillées de ces sites apparaissent donc nécessaires, en amont des SCoTs et leur réalisation doit être effectuée sous le contrôle des services de l'Etat.

E. La protection des rives des grands lacs et l'application de la loi littoral

L'un des intérêts des D.T.A. instituées par la loi du 4 février 1995 était la possibilité de définir les modalités d'application des lois littoral et montagne.

La circulaire UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral a précisé les concepts essentiels en matière d'urbanisme, en rappelant les objectifs fondamentaux poursuivis par le législateur et éclairés par la jurisprudence du Conseil d'Etat : « *la loi n'interdit pas le développement des communes littorales, mais entend protéger les fronts de mer, privilégier le développement de l'urbanisation à l'arrière des espaces déjà urbanisés et éviter le mitage* ».

Le projet de D.T.A. respecte cette circulaire et précise les modalités d'application de la loi littoral aux rivages des trois grands lacs alpins. Elle délimite « *les espaces proches du rivage* », en veillant à ne pas interdire l'urbanisation en arrière de cette limite, sans supprimer toutes les autres règles d'urbanisme. Cet aspect n'a pas été compris par le public, qui s'est largement exprimé par courriers et pétitions, en demandant que « *l'espace proche du rivage* » aille jusqu'aux crêtes des versants, en application du principe de co-visibilité, et conformément à l'étude réalisée par la D.D.E. de Haute-Savoie en mai 2000. Cette étude, appelée DDALL (« Document Départemental d'Application de la Loi Littoral ») n'a pas de valeur juridique, comme l'a rappelé la circulaire du 14 mars 2006.

La Commission, après avoir entendu les services de l'Etat, estime que le projet de D.T.A. propose des modalités d'application de la loi littoral qui semblent conformes à la jurisprudence.

Elle regrette cependant que l'information donnée dans le projet se soit avérée insuffisante, ouvrant ainsi la porte grande aux critiques vives et aux surenchères démagogiques. Elle regrette aussi que la D.T.A. n'ait pas apporté pas de réponse à la question de l'appropriation croissante de l'espace constructible par des résidences secondaires de luxe, au détriment des besoins en logements pour l'habitat permanent.

F. Les domaines skiables et la neige de culture

L'un des objectifs de la D.T.A. des Alpes du Nord est de pérenniser le potentiel touristique.

Cet objectif est partagé par la Commission, qui n'oublie pas le rôle que les sports d'hiver ont joué depuis les années soixante dans le développement des Alpes, alors que d'autres zones de montagne (Massif Central, Vosges) n'ont pas bénéficié des mêmes atouts et sont sinistrées.

Alors que les entreprises industrielles des vallées de l'Arve, de la Maurienne et de la Romanche sont confrontées à la crise économique et aux délocalisations, les emplois offerts par les stations touristiques ne doivent pas, à leur tour, être fragilisés par des mesures inadaptées.

Les stations de sport d'hiver sont déjà soumises à une concurrence internationale forte, et les clientèles sont de plus en plus exigeantes en termes de confort et d'environnement.

Elles doivent donc maintenir leurs équipements et les services offerts au meilleur niveau.

Le point de vue des stations de montagne (élus, exploitants des domaines skiables et professionnels du tourisme) doit donc être pris en compte, comme celui des associations de protection de l'environnement.

Les domaines skiables

Le projet de D.T.A. mentionne que « *le développement de l'activité touristique devra prendre en compte les projections de modèles climatique qui font état d'une possibilité de diminution de la quantité de neige à basse altitude et d'un recul des glaciers ...* ».

Les collectivités territoriales ne seront évidemment pas en mesure de réaliser seules cette réflexion et c'est à l'Etat de susciter une réflexion stratégique sur l'adaptation des stations de moyenne montagne et des stades de neige périurbains aux conséquences du changement climatique.

Une première réflexion a été engagée en 2007 par l'O.C.D.E. Elle devrait être affinée, afin de préciser les évolutions probables aux horizons 2025 et 2050, et d'identifier les « parades » envisageables.

Dans certains cas, des restructurations des domaines skiables seront nécessaires, avec l'abandon des pistes les moins enneigées, et probablement la création de nouvelles pistes, parfois avec défrichage.

Le projet de D.T.A. mentionne que « *l'enveloppe existante des domaines skiables est à délimiter en application de l'art. L. 473-2. du code de l'urbanisme ...* ».

Cette définition n'est pas toujours compatible avec les périmètres de concessions de certains domaines skiables qui s'appuient sur les zonages du Plan Neige définis par l'Etat ou des P.P.D.T. aussi instaurés par l'Etat. Ce texte devrait donc être modifié pour éviter tout risque de contentieux.

Enfin, la Commission estime que la définition de « zones de tranquillité » est nécessaire et devrait être possible, en concertation avec les associations de protection de l'environnement.

Les enjeux de la protection de la montagne à long terme doivent être acceptés par tous.

La neige de culture

La neige de culture est peu évoquée dans le document de la D.T.A. et de manière trop schématique.

Elle est par contre fortement critiquée dans l'Evaluation Stratégique Environnementale (E.S.E.).

L'E.S.E. ne cite en bibliographie que les deux études d'ODIT France et de MOUNTAIN Wilderness.

C'est forcément réducteur et cela ne permet pas de faire un bilan avantages - inconvénients objectif.

Dans un document d'urbanisme dont l'un des objectifs est de pérenniser le potentiel touristique, il serait préférable d'éviter les affirmations sans démonstration et les contre vérités.

2. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE PUBLIQUE

2.1 CONTEXTE JURIDIQUE

La Commission donne son avis sur le projet de D.T.A. des Alpes du Nord mis à l'enquête publique. La D.T.A., une fois approuvée, devait avoir un caractère opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur, comme les D.T.A. instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Ce régime juridique a été modifié par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle II de l'environnement, et adopté le 11 mai 2010 par l'Assemblée Nationale.

En effet, l'article 5 du projet de loi a supprimé les dispositions législatives relatives aux D.T.A., et il institue un nouveau chapitre II au titre I^{er} du livre 1^{er} du code de l'urbanisme intitulé « *Directives territoriales d'aménagement et de développement durable* ».

Selon les propos tenus à l'Assemblée Nationale par Monsieur Benoist APPARU, secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, « *la D.T.A. en cours d'élaboration dans les Alpes ne paraîtra évidemment pas avant la publication de ce texte de loi. Ce sera donc bien une D.T.A. DD* ».

Cette modification n'a pu que troubler le public, en donnant l'impression que les lois étaient modifiables, dès lors qu'elles apparaissaient à certains groupes de pression trop contraignantes. Elle a aussi gêné la Commission qui n'a pas pu apporter de réponse au public sur ce point.

N'ayant pas reçu l'ordre d'arrêter l'enquête publique, la Commission a mené sa mission à son terme, elle a examiné les observations du public et rédigé son rapport et ses conclusions, en ne considérant que l'objet qui lui a été assigné par le Tribunal administratif de GRENOBLE dans sa décision du 11 janvier 2010 : « *la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord* ».

2.2 BILAN FINAL

2.2.1 Les aspects positifs du Projet

Le projet de D.T.A. vise à atteindre les objectifs suivants, partagés par la Commission :

- assurer une meilleure maîtrise de la croissance urbaine et de l'étalement périurbain,
- garantir le droit au logement par une offre diversifiées et accessible à tous,
- préserver un système d'espaces naturels et ruraux, les ressources naturelles et patrimoniales,
- organiser la poursuite du développement économique,
- pérenniser le potentiel touristique,
- garantir un système de transport durable, pour les liaisons internationales.

2.2.2 Les aspects qui mériteraient d'être approfondis et précisés

La Commission estime cependant que le projet de D.T.A. présente des insuffisances notables :

- l'Etat n'affiche pas clairement les projets d'infrastructures routières et ferroviaires qu'il entend réaliser à l'horizon 2020-2025, alors que dès mars 2003, les ministres ont demandé de resserrer le discours autour d'objectifs fondamentaux : la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements et la préservation des espaces naturels, sites et paysages ;
- plusieurs sujets n'ont pas été traités en profondeur, en particulier les questions de la structuration multipolaire et de la répartition des nouvelles populations accueillies dans le territoire des Alpes du Nord, ce qui risquerait d'accentuer les déséquilibres entre les villes et les espaces ruraux. De même, la question de la densification urbaine dans les pôles majeurs doit être traitée avec un minimum de précautions et d'encadrement ;
- les espaces agricoles ne sont pas suffisamment protégés, eu égard à leurs fonctions économique, environnementale et touristique ;
- les modalités d'application de la loi littoral autour des grands lacs alpins n'ont pas été bien expliquées, ce qui a laissé libre cours aux surenchères et a pu troubler profondément le public.

2.3 AVIS FINAL

C'est pourquoi, après avoir analysé le projet de D.T.A. et l'Evaluation Stratégique Environnementale,

- après avoir pris connaissance des avis des personnes publiques associées,
- après avoir écouté le public et examiné ses observations,
- après avoir entendu à sa demande plusieurs personnes qualifiées,
- après avoir posé ses propres questions aux services de l'Etat et pris connaissance des réponses,
- après pesé les avantages et les inconvénients du projet mis à l'enquête publique,

la Commission d'enquête publique émet un avis favorable au projet de Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord, tel qu'il a été soumis à l'enquête publique.

Cet avis est cependant assorti de **six réserves**^α et de **dix recommandations**^β, destinées à améliorer le texte final et à en faciliter la mise en application et présentées à la suite.

RESERVE 1 : PROJETS D'INFRASTRUCTURES ROUTIERES ET FERROVIAIRES DE L'ETAT

L'Etat doit afficher clairement et sans ambiguïté les projets d'infrastructures routières et ferroviaires dont il entend engager la réalisation d'ici 2025.

La transcription de la D.T.A. des Alpes du Nord dans les documents d'urbanisme devrait entraîner, sans ambiguïté ni contestation, la réservation des emprises nécessaires à la réalisation de ces infrastructures.

RECOMMANDATION 1 : LIMITER LE PASSAGE DES INFRASTRUCTURES DANS LES ZONES AGRICOLES

Il serait souhaitable de prévoir dans la D.T.A. une disposition limitant le passage des infrastructures routières et ferroviaires dans les zones agricoles structurées et homogènes.

RECOMMANDATION 1 BIS : ORGANISATION D'UN DEBAT PUBLIC SUR LA « LIGNE DU TONKIN »

Le projet de remise en service de la ligne ferroviaire dite « du Tonkin » a été engagé sans concertation. L'inscription dans le Schéma Régional des Transports Publics ne vaut pas approbation et une pétition de citoyens habitants en majorité à l'extérieur de la zone ne peut dispenser la Région Rhône-Alpes d'engager les démarches conduisant à la Déclaration d'Utilité Publique de ce projet ou à son abandon.

Compte-tenu des impacts environnementaux, des risques de nuisance et des coûts d'investissement et de fonctionnement de ce projet, la Commission recommande l'organisation préalable d'un débat public.

^α **Réserves :**
Si les réserves ne sont pas levées par le Maître d'Ouvrage, l'avis est réputé défavorable.

^β **Recommandations :**
La prise en compte des recommandations par le Maître d'Ouvrage est souhaitable.

RESERVE 2 : STRUCTURATION MULTIPOLAIRE DU TERRITOIRE DES ALPES DU NORD

La structuration multipolaire du territoire des Alpes du Nord devrait être affinée. Plusieurs villes ont été classées en pôles locaux, alors qu'elles ont des activités industrielles créatrices d'emplois nombreux et jouant un rôle d'entraînement pour le dynamisme économique local :

- SAINT-JEAN-DE-MAURIENNE, en Savoie, doit être classé en pôle complémentaire,
- RUMILLY, en Haute-Savoie et MODANE en Savoie, devraient être classés en pôles complémentaires.

RECOMMANDATION 2 : REPARTITION DE LA POPULATION DANS LES POLES COMPLEMENTAIRES

La répartition entre les pôles complémentaires de l'accroissement de la population résidentielle et du nombre de logements devrait être affichée plus clairement, en tenant compte des évolutions démographiques récentes et des potentialités réelles d'accueil dans ces pôles et de leur rôle d'animation du territoire rural et montagnard qui les entoure.

RESERVE 3 : DENSIFICATION DANS LES POLES URBAINS MAJEURS

La densification des constructions dans les pôles urbains majeurs devrait être encadrée et délimitée : Elle devrait concerner en priorité les services publics et les activités commerciales et économiques.

- Des périmètres de densification devraient être établis et inclure des emprises appartenant à l'Etat (anciennes casernes, campus universitaires ...), aux collectivités territoriales et aux établissements publics, des friches industrielles, ainsi que des zones commerciales périurbaines.
- Ces périmètres devraient bénéficier d'une desserte par les transports collectifs et ils devraient prévoir des emprises réservées pour la trame verte et bleue.
- **Ces périmètres ne pourront concerner les quartiers en grande difficulté sociale**, pour lesquels des politiques mieux appropriées de dédensification, de requalification architecturale et paysagère et de soutien économique et social devraient être mises en œuvre au plus tôt.

RECOMMANDATION 3 : OPERATIONS PILOTES DE DENSIFICATION – REQUALIFICATION DES ZONES D'ACTIVITES

La densification et la requalification des zones d'activités commerciales et économiques est une priorité.

Une opération de densification - requalification de zones d'activités devrait être proposée dans chaque pôle majeur et soutenue par des financements spécifiques et croisés.

RESERVE 4 : MAITRISE DES RISQUES D'INONDATION ET DU RUISSELLEMENT URBAIN

Pour la maîtrise du ruissellement urbain, les préconisations fixées doivent être supprimées et il devrait être fait référence à la norme NF EN 752-2 applicable sur l'ensemble du territoire national.

RECOMMANDATION 4 : POURSUITE DU PROJET ISERE AMONT ENTRE ALBERTVILLE ET GRENOBLE

La poursuite du Projet Isère Amont dans la Combe de Savoie, entre ALBERTVILLE et PONTCHARRA devrait être envisagée au plus tôt.

L'élaboration d'un Projet d'Intérêt Général (P.I.G.) Inondation pour la vallée de l'Isère est souhaitable.

RECOMMANDATION 4 BIS : DELIMITATION DES ESPACES DE MOBILITE DES COURS D'EAU

La délimitation des espaces de mobilité fonctionnelle des cours d'eau alpins et la cartographie de ces espaces est recommandée, afin de pouvoir les prendre en compte dans les SCoTs.

RECOMMANDATION 4 TER : REDUIRE LES POLLUTIONS APORTEES PAR LES EAUX DE RUISSELLEMENT

La poursuite de l'urbanisation augmente les risques de pollution des eaux de ruissellement et des eaux pluviales. Le risque est particulièrement élevé dans les bassins versants des grands lacs alpins. Des mesures spécifiques devraient être proposées dans la D.T.A.

RESERVE 5 : PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES

L'Etat doit protéger les espaces agricoles.

L'application du principe général de préservation des terres agricoles doit porter sur l'ensemble des territoires d'équilibre et pas seulement sur les « vallées ».

L'urbanisation doit se réaliser en continuité du tissu existant.

En l'absence de SCoT, la superficie des zones agricoles ne peut être réduite.

RECOMMANDATION 5 : PROTECTION DES ZONES AGRICOLES STRUCTUREES ET HOMOGENES

A l'occasion de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme, un diagnostic agricole devra être effectué, afin de délimiter les zones agricoles structurées et homogènes, à protéger.

Le passage d'infrastructures routières de contournement d'agglomération dans les zones agricoles structurées et homogènes devra être évité. Sinon, un réaménagement foncier devra être engagé.

RESERVE 6 : APPLICATION DE LA LOI LITTORAL AUX RIVES DES GRANDS LACS ALPINS

Les cartes d'application de la loi littoral autour des trois grands lacs alpins n'ont pas été comprises. Le public a manifesté son opposition à ces documents, avec les trois principales demandes suivantes :

- l'espace proche des rives des plans d'eau, au sens de l'article L146-4-II du Code de l'urbanisme, devrait prendre en compte la co-visibilité, qu'elle soit appréciée de la rive ou de l'intérieur des terres, ce qui repousserait le trait de délimitation de cet espace aux lignes de crêtes ;
- le trait délimitant l'espace proche des rives dans les espaces naturels remarquables est inutile dans la mesure où cette notion d'espace proche des rives ne concerne que les zones urbanisées ;
- les emprises des coupures d'urbanisation sont trop imprécises compte tenu du choix cartographique de les mentionner par des flèches : elles doivent reprendre les limites apparaissant sur la carte dessinée par la D.D.E. de la Haute-Savoie en 2000.

La Commission ne retient pas ces demandes, mais elle estime que les cartes et le texte de la D.T.A. devront être complétés, en incluant les références et les explications juridiques indispensables.

RECOMMANDATION 6 : APPLICATION DE LA LOI LITTORAL SUR LA COMMUNE DE LUGRIN

La Commission invite les services de l'Etat à vérifier si la demande du Maire de LUGRIN est justifiée, au regard des critères utilisés pour la détermination de l'espace proche des rives.

RECOMMANDATION 6 BIS : APPLICATION DE LA LOI LITTORAL SUR LA COMMUNE DE LATHUILE

Pour la commune de LATHUILE qui n'est pas riveraine du lac d'ANNECY, la loi littoral ne s'applique pas.

La Commission estime cependant que l'Etat devrait exercer un rôle de conseil auprès de la commune, afin de l'inciter à définir dans son PLU une limite de l'espace proche des rives du lac, et d'assurer une continuité de cet espace avec les communes voisines de DOUSSARD et DUINGT.

RECOMMANDATION 7 : RESPECT DES CORRIDORS ECOLOGIQUES ET DES ZONES HUMIDES

La délimitation dans les documents d'urbanisme locaux des espaces naturels et corridors biologiques à protéger devra être conduite en concertation avec la profession agricole.

Pour la délimitation en Isère des corridors écologiques et des zones humides, respecter fidèlement les résultats des études financées par le Conseil Général de l'Isère (REDI et inventaires faits par AVENIR).

RECOMMANDATION 8 : PAYSAGES ET ENSEMBLES INSUFFISAMMENT PROTEGES

L'Etat devrait mieux délimiter les paysages et ensembles bâtis les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard qu'il considère comme insuffisamment protégés (Annexe I).

Ce travail de délimitation implique de réaliser des études architecturales et paysagères.

La réalisation de ces études est prioritaire dans plusieurs secteurs :

- le Plateau des Glières, la Montagne de Sous-Dine, les Rochers de Leschaux,
- la Chaîne des Aravis (Savoie et Haute-Savoie), le vallon du Bouchet, la haute vallée du Fier,
- le vallon du Clou,
- le col et le vallon de Tamié et les éléments du patrimoine historiques liés (Abbaye et Fort),
- le col de la Croix Haute.

Cette délimitation devrait être proposée dans un premier temps par les services de l'Etat, en amont, dans les « portés à connaissance » des SCoT.

Ces études pourront ensuite être affinées après concertation avec les collectivités territoriales.

Les périmètres proposés seront ensuite soumis à enquête publique.

RECOMMANDATION 9 : DOMAINES SKIABLES ET PRODUCTION DE LA NEIGE DE CULTURE

L'Etat doit définir sans ambiguïté le « *domaine skiable existant* », en respectant les zonages des Plans Locaux d'Urbanisme approuvés et les concessions de domaines skiables signées.

Pour les domaines skiables concernés à court terme par l'organisation éventuelle d'évènements sportifs internationaux (Jeux Olympiques, ...), la vérification de l'applicabilité de cette définition est urgente.

Par ailleurs, l'Evaluation Stratégique Environnementale émet des affirmations sans démonstration sur les impacts négatifs supposés de la neige de culture. Une rédaction plus objective apparaît nécessaire.

RECOMMANDATION 10 : ADAPTATION DES STATIONS DE MOYENNE MONTAGNE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'Etat devrait engager une réflexion stratégique sur l'adaptation des stations de moyenne montagne et des stades de neige périurbains aux conséquences du changement climatique.

Cette étude compléterait le travail engagé en 2007 par l'O.C.D.E. en précisant par massifs les évolutions probables aux horizons 2025 et 2050, et permettrait de prévoir les « parades » envisageables :

- recours limité à la neige de culture, dans le cadre d'un schéma de conciliation des usages de l'eau ;
- réorganisation des domaines skiables, pour prendre en compte les nouvelles pratiques (ski de printemps) et les activités estivales. Le déplacement limité des emprises des domaines skiables pourra être admis, après démontage des remontées mécaniques concernées et remise à l'état initial ;
- le cas échéant, abandon à terme de sites et reconversion des installations et des personnels.

Cette réflexion permettrait de mettre en place une véritable coopération interterritoriale, afin d'aider les domaines skiables les plus exposés à s'adapter aux conséquences du changement climatique.