

**Conseil général de l'environnement et du
développement durable**

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Avis n° 2010 - 02

*Avis délibéré de l'Autorité environnementale concernant
la Directive territoriale d'aménagement « Alpes du Nord »*

Avis établi lors de la séance du 14 janvier 2010
de la formation d'autorité environnementale du CGEDD

n° Sigmanet: 007094-01

L'Autorité environnementale¹ du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), régulièrement convoquée par son président le 6 janvier 2010, s'est réunie le 14 janvier 2010 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Directive territoriale d'aménagement « Alpes du Nord »².

Etaient présents et ont délibéré: Mmes Bersani, Guerber Le Gall, Guth, MM. Badré, Caffet, Creuchet, Lagauterie, Laurens, Lebrun, Letourneux, Merrheim, Vernier

Etaient absents ou excusés: Mme Jaillet, MM. Rouer, Rouques

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet de DTA « Alpes du Nord ».

*
* *

L'AE a été saisie par courrier du Préfet de la région Rhône-Alpes daté du 10 novembre 2009, pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de DTA « Alpes du Nord ».

Cette saisine étant conforme aux dispositions du Code de l'Urbanisme (art. L. 121-12, et R.121-15 modifié par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009), il en a été accusé réception le 13 novembre 2009. L'AE dispose d'un délai de trois mois à compter de cette date pour donner son avis sur la prise en compte de l'environnement par le projet, et sur son rapport d'évaluation environnementale.

Sur le rapport de MM. Michel BADRÉ et Bertrand CREUCHET, et après en avoir délibéré, l'Autorité Environnementale a adopté l'avis suivant, présenté sous la forme d'une synthèse suivie de l'avis détaillé.

¹ Ci-après désignée par AE

² Ci-après désignée par DTA

Synthèse de l'avis

Le projet de DTA, soumis à l'AE avec son rapport d'évaluation environnementale, résulte d'un travail de préparation engagé depuis plus de dix ans.

Conformément à sa compétence, l'AE a examiné d'une part le rapport d'évaluation environnementale joint au dossier de DTA, et d'autre part la prise en compte de l'environnement par le projet de DTA lui-même.

Concernant le rapport d'évaluation, l'AE préconise quelques modifications visant, avant l'enquête publique, à en améliorer la conformité avec les prescriptions de la directive 2001/42 « plans et programmes ». Les principales recommandations de l'AE à ce titre sont les suivantes :

- **améliorations ponctuelles à apporter à l'état des lieux**, notamment pour rectifier ou vérifier certaines données chiffrées et pour indiquer les tendances d'évolution actuelle, en particulier en matière de développement touristique ;
- **présentation plus argumentée de la justification des choix effectués par référence aux conséquences prévisibles du scénario alternatif « au fil de l'eau », sans DTA;**
- **définition explicite des modalités de suivi associant l'Etat et les collectivités**, en particulier pour la prise en compte des prescriptions de la DTA dans les documents d'urbanisme.

D'autres modifications plus mineures sont suggérées dans l'avis détaillé ci-après.

Concernant la prise en compte de l'environnement par le projet, l'AE considère que la DTA est en cohérence avec l'ensemble des réglementations ou documents juridiques de portée territoriale supérieure (loi montagne, Convention alpine, directives communautaires, SDAGE, etc.), sous réserve d'observations ponctuelles concernant notamment certains risques, lorsque l'échelle de la DTA est la bonne pour les traiter (transports de matière dangereuse).

Elle estime que les orientations opposables de la DTA (chapitre III), sans constituer de contraintes très fortes, sont de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement dans le périmètre retenu.

Soucieuse d'apprécier à sa juste valeur l'équilibre entre les objectifs de préservation de l'environnement et le niveau de contrainte de la DTA ressenti ou redouté par certains en matière de développement touristique en altitude, l'AE a pris connaissance des premiers avis exprimés par les « personnes publiques associées », à l'occasion de la consultation en cours.

L'AE s'est donc interrogée plus précisément sur la pertinence du niveau d'exigence des prescriptions environnementales de la DTA, rendues opposables par la loi: ce niveau ne doit en effet être ni insuffisant (ce que l'AE devrait évidemment relever) ni inutilement élevé au regard des enjeux environnementaux réels, dans une optique de développement durable intégrant les objectifs économiques et sociaux. Il doit également correspondre à l'échelle de la DTA, et non à celle de chacun des documents d'urbanisme locaux.

Les rapporteurs de l'AE ont analysé à cet effet les prescriptions environnementales qui s'appliquent en tout état de cause du fait de règles déjà en vigueur (Convention alpine, directives communautaires « habitats » et « oiseaux » à l'origine du réseau Natura 2000, SDAGE, etc.), avec ou sans DTA. Ils ont par ailleurs consulté les préconisations des chapitres consacrés à l'environnement dans divers documents publics récents³ consacrés à l'évolution stratégique du tourisme en montagne ou à la qualité de son exploitation, y compris ceux publiés par les représentants socioprofessionnels de ce secteur d'activité.

³ Cf. références bibliographiques dans l'avis détaillé ci-après

L'AE n'a pas constaté de divergence ou d'incohérence entre les exigences propres de la DTA et les recommandations faites en la matière dans tous ces documents : ils font tous état sous des formes diverses d'une évolution stratégique majeure depuis la période d'équipement des stations dans les années 1960-70.

Les prescriptions de préservation de la qualité de l'environnement y apparaissent comme un atout stratégique de moyen terme répondant à une demande de la clientèle, plus que comme une contrainte imposée aux promoteurs et exploitants des équipements touristiques. Dans son champ de compétence propre l'AE estime, après examen détaillé de ces prescriptions du point de vue de la prise en compte des enjeux environnementaux, qu'elles correspondent bien au souci minimum de préservation du capital naturel.

L'AE recommande donc de valider le niveau minimum d'exigences environnementales fixé par la DTA, qui lui paraît pertinent. Une démarche volontaire de chacun des acteurs concernés, préconisée par certains d'entre eux, ne saurait garantir à elle seule la gestion durable du capital naturel montagnard. Beaucoup, conscients de la convergence entre qualité environnementale et intérêt économique en matière de gestion des biens publics⁴ environnementaux, iront sans doute par eux-mêmes plus loin que les prescriptions de la DTA : ils n'en subiront donc aucune contrainte. Mais d'autres seraient par eux-mêmes moins attentifs à l'intérêt de leur préservation.

Les règles fixées par la DTA auront pour effet d'empêcher que les efforts des premiers soient ruinés par les actions des seconds. L'AE estime qu'il s'agit là d'une garantie essentielle.

*
* *

⁴ On rappelle que les « biens publics », par opposition aux biens marchands, sont habituellement définis comme étant de libre accès, et d'utilisation non rivale : chacun doit pouvoir accéder à leur usage, sans que cela empêche ensuite d'autres d'en bénéficier aussi. La qualité des eaux, la préservation de la biodiversité ou les paysages, dans le domaine évoqué ici, en font par exemple partie.

Avis détaillé

1 Contexte

Le principe de l'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) pour les Alpes du Nord a été décidé par l'État dès 1999. Définies par l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, les DTA fixent les grandes orientations pour l'aménagement d'un territoire et s'imposent aux documents d'urbanisme des territoires inscrits dans leur périmètre.

Pour la DTA des Alpes du Nord, le périmètre a été précisé dans le mandat adressé par le ministre en charge de l'équipement au préfet de la région Rhône-Alpes le 11 mai 2000 : il comprend les deux départements de Savoie et Haute 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 du département de la Drôme inscrites dans ce parc.

Un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) réuni le 18 décembre 2003 a décidé de l'élaboration d'un « livre blanc », où l'État préciserait ses objectifs stratégiques sur ce territoire et les domaines et les secteurs géographiques pour lesquels des dispositions prescriptives seraient nécessaires dans la DTA.

Ce livre blanc établi par les services de l'État dans la région a été soumis aux collectivités locales et autres acteurs déjà associés aux travaux préliminaires de la DTA, et approuvé par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) le 6 mars 2006.

Le 27 juillet 2007, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a donné mandat au préfet de région pour élaborer une DTA sur la base du diagnostic et des objectifs arrêtés dans le livre blanc.

Le préfet a pour la mise au point du présent dossier conduit de nombreuses concertations avec les représentants élus, socio-professionnels et associatifs des territoires concernés.

La consultation des personnes publiques associées est en cours. A la date de délibération de l'AE, quelques-unes d'entre elles ont déjà délibéré.

L'AE a noté que le deuxième projet de loi préparé en application du « Grenelle de l'environnement », dit « projet de loi portant engagement national pour l'environnement », en cours de débat au Parlement, prévoit une évolution des DTA vers des DTADD n'ayant plus de valeur d'opposabilité : en l'état actuel du projet, les DTA déjà prescrites garderaient leur condition d'application.

Suite aux remarques de ses rapporteurs concernant la transmission initiale au titre de l'évaluation environnementale de deux documents insuffisamment en cohérence comme indiqué plus loin au §4, l'AE a été destinataire le 5 janvier 2010 d'un nouveau document d'évaluation environnementale, présenté par le maître d'ouvrage: le présent avis porte sur ce document et sur le projet de DTA lui-même, dans sa version datée de novembre 2009.

2 Description du contenu de la DTA

Le dossier de la DTA (hormis le rapport environnemental et son résumé non technique, qui font l'objet d'un fascicule distinct) comprend quatre chapitres :

Le premier chapitre traite du **diagnostic** suivant trois entrées principales :

- *la place de ce territoire alpin* dans sa région et l'espace européen environnant.
- *la qualité des paysages et des espaces naturels suivant l'approche paysagère, puis les espaces protégés et enfin les ressources que sont l'eau, l'air, les forêts* : ces enjeux sont confrontés aux impacts que présentent la situation difficile des activités agricoles et sylvicoles, le développement des grandes infrastructures et des stations de ski. Enfin les pollutions de l'air par l'ozone et les particules, le réchauffement climatique et ses effets sont cités.
- *la dynamique de développement à l'œuvre dans le sillon alpin* : cette partie du diagnostic se conclut sur les menaces que l'aménagement fait peser sur l'attractivité du sillon alpin et la durabilité de son développement économique.

Sont ensuite successivement traités : l'économie dynamique existante et ses enjeux d'adaptation, la puissance de l'appareil touristique avec ses faiblesses, les limites du réseau de transport stratégique et enfin la complexité du contexte institutionnel.

Le chapitre 2 de la DTA présente **les objectifs** retenus.

Sur la base du diagnostic, six objectifs ont été définis :

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

Le chapitre 3 expose **les recommandations**.

Elles sont organisées suivant quatre ensembles :

- « *structurer le territoire multipolaire des Alpes du Nord autour du sillon alpin et des vallées* ».
- « *préserver et valoriser les espaces naturels et ruraux et les ressources* ».
- « *promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement* ».
- « *promouvoir un système de transport durable dans les Alpes* ».

Une annexe liste les paysages et ensembles bâtis les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard insuffisamment protégés.

C'est dans ce chapitre 3, y compris les cartes et l'annexe à laquelle il renvoie, que figurent toutes les prescriptions opposables de la DTA, mentionnées explicitement.

Le chapitre 4 énumère **les mesures d'accompagnement** et des recommandations

C'est en premier lieu le suivi de la mise en œuvre de la DTA et de son évaluation environnementale, puis les outils mis en œuvre par l'État au titre des politiques sectorielles et des outils contractuels.

Ensuite la DTA recommande la cohérence des politiques de planification à l'échelle du sillon alpin, la coopération entre les autorités organisatrices de transport, la cohérence dans la gestion des stations de ski.

Elle recommande également d'améliorer la gestion des espaces naturels et agricoles en s'appuyant sur les espaces naturels protégés, en développant des modes de gestion contractuelle de ces espaces et en mettant en place des politiques foncières pour mieux maîtriser le développement.

Hormis la dissociation formelle de l'étude environnementale, l'AE estime que cette présentation, accompagnée de cartes explicites est claire et compréhensible pour la démarche adoptée et les propositions faites.

3 La prise en compte de l'environnement par la DTA

3.1: les principales options proposées:

La démarche générale ayant abouti au projet de DTA:

Le diagnostic présenté donne une part importante - le deuxième point de la présentation - au capital naturel des territoires concernés: les paysages, les espaces protégés, l'eau, la forêt, la qualité de l'air. Ces données rassemblées dans le diagnostic sont ensuite à la base du projet, directement dans le troisième objectif (préserver les ressources naturelles...) mais aussi indirectement dans les autres objectifs, quand il s'agit de favoriser une urbanisation multipolaire et non en tache d'huile, ou quand est recommandé "un système de transport durable" ou un nouveau mode de développement touristique.

L'AE constate que la démarche ainsi suivie est conforme à l'objectif d'intégration des enjeux environnementaux dans la définition des prescriptions de la DTA, sur laquelle doit notamment porter son avis.

La protection des espaces naturels et agricoles:

Au delà du réseau très important des espaces déjà protégés, la DTA propose la préservation de corridors écologiques et dans les mesures complémentaires, appelle à une gestion contractuelle des espaces naturels et agricoles: elle propose que les dispositifs partenariaux d'élaboration des chartes dans les zones d'adhésion des Parcs nationaux et dans les Parcs naturels régionaux soient utilisés comme exemple pour d'autres espaces: l'AE estime ces mesures adaptées au cadre d'une DTA mais, s'agissant seulement de recommandations et non de prescriptions de la DTA, ***elle recommande que l'instance de suivi et les indicateurs proposés dans le §1-1 des mesures d'accompagnement suivent la réalité de la gestion des espaces naturels ne bénéficiant pas de protections réglementaires explicites.***

L'AE s'est par ailleurs interrogée sur la prise en compte des éléments transfrontaliers liés à la trame verte et bleue (TVB)

Pour l'annexe 1 du chapitre 3, qui précise les protections à mettre en œuvre ***l'AE a noté l'absence de certains sites qui figuraient dans la liste indicative des sites à classer*** dans la région: le massif de l'Etendard, le col du Glandon, les coteaux viticoles de Jongieux-Marestel. Pour conforter la prescription enjoignant aux collectivités de les prendre en compte dans leur procédure de planification, ***elle recommande que l'Etat précise après approbation de la DTA pour chacun des espaces et éléments du patrimoine retenus dans cette liste, l'objet et la nature de la protection et le périmètre d'application qu'il préconise.***

Pour la préservation de l'eau, tant du point de vue de la gestion de la ressource que pour la préservation des milieux aquatiques et des zones humides, les prescriptions vis à vis des documents d'urbanisme paraissent en concordance avec les grandes orientations du SDAGE et, pour l'AE, correctement formulées.

En ce qui concerne les risques naturels, le risque d'inondation est évoqué dans les prescriptions (III-1-3), en relation avec les changements de régime qu'induisent d'ores et déjà les évolutions climatiques: L'AE a conscience du caractère localisé, à une échelle plus limitée que celle de la DTA, des aléas naturels en montagne, mais ce sujet est particulièrement sensible dans le périmètre de la DTA. De même, les risques industriels, très présents autour de l'agglomération grenobloise et dans certaines vallées, ainsi que les transports de matières dangereuses ont été évoqués dans le diagnostic mais ne donnent lieu à aucune prescription ni-même recommandation. ***L'AE estime que la prescription du § III-1-3 relative à l'élaboration de plans de prévention des risques (PPR) devrait être étendue à tous les risques naturels, et que par ailleurs l'interaction entre risques naturels et technologiques, et la présence des grands barrages, devraient être prises en compte.***

Elle estime par ailleurs que ***des recommandations devraient être élaborées pour que les itinéraires de transport de matières dangereuses, dont l'emprise géographique dépasse celle de chaque document d'urbanisme local, soient confirmés ou identifiés, équipés et respectés.***

Pour les ***aléas susceptibles d'évoluer avec les variations climatiques*** (avalanches, coulées de boue, incendies de forêt,...) ***l'AE recommande qu'à l'occasion du suivi de la DTA soit mis en place un lieu d'examen des données collectées, pour une meilleure prise en compte dans les porter à connaissance de l'Etat.***

Pour l'urbanisation, l'AE estime que les prescriptions définissant la nécessaire continuité des pôles urbains majeurs, les pôles complémentaires et les pôles locaux sont formulées de manière judicieuse pour une directive opposable aux documents d'urbanisme des collectivités, réservant à celles-ci les marges nécessaires de liberté pour arrêter la localisation de nouvelles urbanisations ou de pôles d'activités économiques. L'AE estime toutefois que ***la nature des "coupures d'urbanisation" évoquées en page 68 mériterait des précisions sur ce qu'il est possible d'y aménager*** ou d'y

reconstruire après sinistre. A côté des espaces naturels et agricoles à protéger, il serait bon de prendre en compte au même niveau les espaces d'aléa naturel fort. D'autre part la ressource en eau limitante identifiée dans les analyses initiales, ne semble plus l'être dans les orientations d'urbanisme

Le tourisme: le projet de DTA vise à « promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement » (titre du § III-3) pour apporter tant une réponse économique aux nouvelles attentes de la clientèle, qu'une réponse environnementale aux enjeux de l'espace naturel alpin. Dans son domaine de compétence, l'AE estime que les prescriptions posées au § III-3-1 en matière de constructions et d'équipements touristiques sont adaptées aux enjeux. Elle note cependant que la définition donnée p. 87 de « l'enveloppe existante des domaines skiables », permet des liaisons de domaines ou des extensions, sous des conditions dont le respect devra être vérifié.

Les transports: des prescriptions importantes sont proposées pour encadrer et organiser les systèmes de transport, limiter leurs impacts sur l'environnement, rechercher les solutions de transports collectifs: pour l'AE, ces prescriptions sont pertinentes à l'échelle de la DTA. *L'AE estime qu'en complément de celles-ci des recommandations visant une information unifiée en faveur des usagers et un meilleur traitement des modes de transports accessibles aux touristes pour le “dernier kilomètre” seraient utiles* pour réduire l'usage de la voiture individuelle en montagne.

Parmi les mesures d'accompagnement, pour la politique foncière évoquée au paragraphe 4 de celles-ci, devrait figurer l'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, compétent pour des acquisitions autour des grands lacs de plus de 1000 hectares : le Conservatoire a d'ores et déjà acquis de l'ordre de 350 ha à des fins de protection et de gestion.

La DTA fait mention, au dernier alinéa de la p.61, de la **candidature de la ville d'Annecy et du département de la Haute Savoie pour l'organisation des jeux olympiques d'hiver de 2018**, en prévoyant une modification du texte actuel, le cas échéant : l'AE constate que cette mention apparaît juridiquement inutile, une telle candidature devant donner lieu si elle est retenue à une loi de programme qui prévaudra en tout état de cause sur la DTA. Alors que la démarche environnementale de la DTA devrait constituer un atout au service du dossier de candidature, la rédaction actuelle pourrait être interprétée à tort comme exprimant l'intention de se soustraire à cette démarche, qui paraît pourtant essentielle. *L'AE suggère donc la suppression de cet alinéa.*

3.2: La compatibilité de la DTA avec d'autres documents prescriptifs:

Le territoire de la DTA est concerné par de nombreux textes, règlements ou documents de planification spécifiques: certains sont approuvés et en vigueur, d'autres sont en cours d'études et n'ont pas encore de valeur réglementaire.

L'AE a examiné à ce titre les documents suivants de portée géographique plus large que la DTA, et l'analyse comparée avec les dispositions de la DTA qui en est faite dans le rapport d'évaluation environnementale (cf. § 4.1, p.49 à 55) :

- la Loi “Montagne” du 9 janvier 1985, en particulier pour les articles L.145-1 et suivant du code de l'urbanisme: pour l'AE, la DTA est conforme aux dispositions de cette loi, dont on peut considérer qu'elle constitue les « prescriptions de massif » au sens de l'article L.145-7 du code de l'urbanisme;
- Loi « Littoral »: Il est rappelé (III.2.4.1) à juste titre l'application de la Loi « Littoral » du 3 janvier 1986 aux territoires des communes riveraines des trois grands lacs de plus de 1000 hectares. Les prescriptions de la DTA sont conformes aux mesures applicables au titre de cette Loi (coupures d'urbanisation, protection des espaces remarquables).

- la Convention Alpine, ratifiée par la France et qui a donné lieu à plusieurs protocoles, eux-aussi ratifiés: le rapport environnemental (page 55) propose une analyse comparée des mesures de la DTA et des articles des différents protocoles. L'AE considère que cette analyse peut être validée et que les prescriptions de la DTA sont conformes aux dispositions de la Convention Alpine, pour celles d'entre elles qui relèvent du niveau de compétence de la DTA;
- le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée 2010-2015 arrêté le 20 novembre 2009: Pour l'AE, les prescriptions de la DTA relatives à la ressource en eau, § III-2-3, sont conformes aux dispositions du SDAGE.

D'autres dispositions s'appliquent sur des espaces plus restreints que ceux définis par le périmètre de la DTA:

La directive paysagère du mont Salève a été approuvée par décret en Conseil d'Etat le 27 février 2008. Les dispositions qu'elle renferme apparaissent en cohérence avec les propositions de la DTA pour ce territoire particulier.

Ainsi qu'il est précisé dans le chapitre III de la DTA, les autres documents de planification - chartes des PNR ou des PN en zone d'adhésion, SCOT, PLU - doivent être compatibles ou rendus compatibles avec elle si ce n'est pas le cas pour ceux qui sont approuvés: cette vérification de compatibilité est une tâche importante à la charge des services de l'Etat dans la région et les départements, sous l'autorité des préfets et l'AE attire l'attention sur la nécessité d'y consacrer les moyens nécessaires, dès approbation de la DTA.

4 Le rapport d'évaluation environnementale

L'AE a d'abord examiné un premier rapport d'évaluation (rapport sous en-tête EDATER du 5 octobre 2009) transmis avec le projet de DTA et la lettre de saisine. La lettre de saisine s'en écartait sur certains points. Le rapport d'évaluation environnementale étant, formellement, une partie du projet de DTA présenté sous la responsabilité unique du pétitionnaire, l'AE a demandé au préfet pétitionnaire, par courrier du 7 décembre 2009, d'indiquer quelles étaient les dispositions qu'il y avait lieu de considérer comme validées. Un rapport modifié répondant à cette demande (rapport environnemental de janvier 2010, sous en-tête de la préfecture de région) a été remis aux rapporteurs le 5 janvier 2010. Les remarques qui suivent se fondent sur cette version, considérée par l'AE comme étant celle soumise à son avis.

Sur la forme du document, l'AE note que subsiste dans cette nouvelle version (§ 4.2 p. 56 à 60) une analyse des évolutions successives de rédaction, issue du rapport EDATER, et qui paraît sans objet dans un rapport avalisé par le pétitionnaire: *elle préconise de supprimer ce § 4.2 du document mis à l'enquête.*

Sous cette réserve, les commentaires et recommandations de l'AE sur les chapitres de l'évaluation sont présentés ci-après :

Résumé non technique

Synthétique et lisible sans renvoi au texte principal qu'il résume fidèlement, il est satisfaisant sur la forme. Sur le fond, il n'appelle que deux remarques:

- la référence à une limitation du champ de la DTA par le mandat ministériel donné au préfet en 2007 (ante-pénultième alinéa p.7) pose la question du champ de compétence de la DTA, reprise ci-dessous à propos de la présentation de la directive. Le contenu de l'alinéa concerné, qui cite la valorisation forestière, les risques technologiques, la surveillance des sols pollués et la réduction de la production des déchets devrait être réexaminé sous cet éclairage, quant à la nécessité de les traiter dans la DTA;
- la justification du projet par rapport au scénario tendanciel hors DTA est très peu argumentée, sauf par l'évolution historique de la rédaction, peu convaincante en la matière. *L'AE*

recommande de ne pas se limiter dans le résumé sur ce point sensible à une affirmation non argumentée

Présentation de la directive

La référence au mandat donné au préfet de région en 2007 (§ 2.1 p. 14, 3^{ème} alinéa) pose une question de compétence juridique : si ce mandat exprime et hiérarchise les priorités fixées, il ne semble pas pouvoir dispenser la DTA, document opposable aux autres documents d'urbanisme, de **traiter certains thèmes non hiérarchisés comme prioritaires, mais cependant présents et pour lesquels l'échelle de la DTA est pertinente**. On citera à ce titre les risques technologiques (y compris **transports de matière dangereuse** et traitement des sols pollués) ou la production et le traitement des déchets, ainsi que les risques d'avalanche et d'incendies de forêt, pour les dispositions relevant de la pertinence d'une DTA et pas seulement d'un SCOT ou d'un PLU.

Etat des lieux et enjeux environnementaux :

L'AE a noté quelques anomalies de chiffres :

- p. 29, la surface des sites Natura 2000 est citée à 5% en France et 6% en Rhône Alpes, contre 13% dans le territoire DTA : vérification faite, les bons chiffres semblent être de 12,4% France entière, 10,8% en Rhône-Alpes, et 16,4% sur le territoire de la DTA
- dans la même page, l'augmentation des surfaces forestières qui serait seulement de 0,1% (778ha) entre 1990 et 2000, alors qu'elle est de plus de 4% France entière (700 000 ha) apparaît assez surprenante.

L'AE recommande de vérifier ces chiffres avant mise du document à l'enquête.

Les risques (p. 31) auraient justifié l'établissement d'une carte, et le risque d'avalanche, qui fait l'objet de débats complexes et de controverses lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, aurait mérité un développement particulier, au moins au titre de l'état des lieux.

De même, **l'état des lieux en matière d'enjeux environnementaux liés au tourisme** (surfaces occupées, immobilier à réhabiliter, conflits d'usage sur l'eau, risques naturels) **aurait justifié une analyse plus fouillée compte tenu de la sensibilité de ce sujet.**

Un état des tendances d'évolution, à partir des indications qualitatives données p. 32 et 33, aurait facilité la définition du scénario « au fil de l'eau », évoqué plus loin.

L'appréciation des enjeux (§ 3.2, p. 34 et suivantes) n'appelle pas de commentaire particulier, autre que la place modique déjà signalée donnée aux risques technologiques et à certains risques naturels (avalanches), qui ne semblent pourtant pas négligeables dans l'élaboration des documents d'urbanisme auxquels la DTA sera opposable.

L'AE a noté par ailleurs la grande qualité des annexes 3 (p. 85 et suivantes) et 4 (p. 100 et suivantes) consacrées respectivement aux enjeux environnementaux de la DTA et à « l'état initial de l'environnement détaillé ». Ces annexes auraient pu avantageusement être réintégrées dans le chapitre 3 du rapport d'évaluation.

Justification du projet retenu

Le rapprochement de la DTA avec les engagements internationaux et communautaires (p. 49 à 55, § 4.1) est pertinent. On notera seulement, au § 4.1.4 (climat) que sont omis les impacts des déplacements et de l'accès aux stations dans les enjeux liant climat et politique touristique.

Comme déjà indiqué, le § 4.2, p. 56 à 60, apparaît en revanche inutile, dans l'état actuel du dossier.

Analyse des incidences du projet de DTA

La méthode utilisée et la présentation des « fiches d'incidence », par nature d'enjeux (biodiversité, ressources en eau, etc.) et par orientations et sous-orientations de la DTA, sont claires et lisibles. Les seules remarques de l'AE portent sur les points suivants :

–Au § 5.2.3 (fiche relative à l'orientation « promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement »), le caractère plus qualitatif que quantitatif de l'état des lieux rend difficile l'appréciation des incidences de la DTA en matière de restructuration et de développement touristique. En particulier, le devenir de l'immobilier ancien non réhabilitable n'est pas précisé, et l'impact des retenues d'altitude nécessaires à la production de neige de culture n'est pas mentionné.

–Au § 5.2.4 (fiche relative au système de transport) : l'AE souscrit à la position exprimée au dernier alinéa de la p. 69, selon laquelle on ne peut imputer à la DTA les impacts négatifs de grandes infrastructures de transport décidées selon des processus antérieurs à la DTA ou sans lien avec elle (CIADT de décembre 2003, ou SNIT). Elle relève cependant que certains impacts négatifs de ces infrastructures nouvelles, et en particulier le bruit pour le trafic ferroviaire de voyageurs et surtout de marchandises sur les voies d'accès au tunnel Lyon-Turin, ainsi que le transport de matières dangereuses, nécessitent une prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU), voire une coordination à l'échelle de la DTA, ce type de nuisances étant particulièrement mal ressenti par les populations riveraines. ***L'AE préconise que mention en soit faite dans la DTA, au titre de son opposabilité aux SCOT et PLU, et qu'il soit rappelé que l'évaluation environnementale de chaque document d'urbanisme (lorsqu'il y est soumis) et de chaque projet particulier en fasse état.***

–Le § 5.3 traite de façon générale des incidences sur les sites Natura 2000, mais sans mentionner l'existence de l'article L.414-1 du code de l'environnement, qui précise que: « *Les programmes ou projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site.* »

L'AE constate qu'il ne semble pas exister actuellement de méthode pertinente d'évaluation globale, à l'échelle territoriale d'une DTA, des incidences d'un tel document sur un ensemble de sites Natura 2000, cette évaluation n'étant pas réductible à la somme des évaluations individuelles de chaque document d'urbanisme local sur chaque site. Elle ne peut donc faire grief au pétitionnaire de s'être contenté de lister les sites concernés, en renvoyant implicitement au niveau local la question de l'évaluation des incidences. A ce niveau local, les dispositions spécifiques de la DTA apparaissent par elles-mêmes plutôt protectrices, hormis la prise en compte de projets d'infrastructures relevant de processus de décision extérieurs à la DTA, notamment les accès à la liaison ferroviaire Lyon-Turin. ***L'AE préconise que l'évaluation globale des incidences sur l'ensemble des sites Natura 2000 de son périmètre fasse l'objet, après approbation de la DTA, d'un suivi permanent, dans le cadre du suivi général de l'application de la DTA mentionné plus loin.***

Justification des choix retenus par rapport aux autres options envisageables (§ 4.3)

La comparaison argumentée entre l'option retenue et d'autres « solutions de substitution raisonnables » est une obligation formelle de la directive 2001/42 (article 5.1).

L'AE est consciente de la difficulté, et du caractère très artificiel, qu'aurait la construction de « variantes » de la DTA, avec d'autres orientations imaginées à ce stade du processus.

Elle considère donc comme pertinente la solution retenue par le pétitionnaire, consistant à retenir comme « solution de substitution raisonnable » de référence le scénario au fil de l'eau, sans DTA. Il est en effet apparu à l'AE que cette solution est considérée par certains acteurs locaux comme tout à fait envisageable, voire préférable.

Ce principe méthodologique étant acquis, il est cependant apparu à l'AE que la comparaison effectuée au § 4.3, p. 61 et 62, pourrait être plus solidement argumentée, notamment sur le sujet sensible de l'activité touristique et des loisirs.

Afin d'éclairer complètement le public sur les effets attendus de la DTA, l'AE recommande de développer la comparaison entre les deux scénarios (avec DTA, et « fil de l'eau »), en particulier sur la question sensible des enjeux touristiques et environnementaux associés.

Mesures prises pour éviter, atténuer ou compenser les impacts négatifs (§ 6.1 à 6.3, p. 75 à 77)) et dispositif de suivi (§ 6.4, p. 78 et 79)

L'AE souscrit au raisonnement développé ici (à en juger par la quasi-totalité des mesures énoncées dans les § 6.1 à 6.3, qui portent sur le suivi et non sur d'autres mesures), selon lequel les mesures de réduction des impacts négatifs résulteront essentiellement de la bonne mise en œuvre dans les SCOT et PLU des orientations de la DTA : un suivi efficace de cette mise en œuvre est donc la clé de la maîtrise des impacts négatifs identifiés.

Sous le bénéfice de cette remarque, l'AE observe que les indicateurs proposés p. 79 sont des indicateurs de l'état environnemental de la région concernée, mais pas des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la DTA: ce dernier suivi repose principalement sur une analyse des dispositions des SCOT et PLU et de leur conformité avec les orientations et prescriptions de la DTA, complétées par quelques autres données mentionnés plus haut (notamment: mesures prises pour assurer la préservation des sites mentionnés dans l'annexe 1 du chapitre 3, mesures contractuelles de gestion des espaces protégés, suivi global des incidences sur les sites Natura 2000, etc.).

L'AE a eu connaissance d'un dispositif concerté de suivi de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise mis en place entre l'Etat et les collectivités concernées, sur la base d'un examen périodique (une à deux fois par an) des dispositions des documents d'urbanisme.

Elle préconise que le même dispositif soit mis en place et mentionné dans la DTA (ou son rapport environnemental qui en est une partie constitutive), au titre du suivi de la DTA: elle rappelle que la définition d'un dispositif de suivi est une obligation au titre de l'article 10 de la directive 2001/42.

5 La concertation et les avis exprimés

Engagée depuis 1997, la DTA a fait l'objet pendant toute cette période de très nombreux échanges avec les élus, les acteurs socioéconomiques et le monde associatif local. Le « grand public » n'a pas jusqu'ici été formellement associé au processus de préparation de la DTA, autrement qu'à travers ses représentants élus ou associatifs, et ne le sera donc qu'à l'occasion de l'enquête publique. L'AE estime que sur un tel document, assez complexe et éminemment évolutif, la méthode suivie n'est pas répréhensible. Une alternative plus conforme à la convention d'Aarhus (non encore signée à l'époque) aurait pu consister à organiser en tout début du processus de préparation un débat public (sous une forme à définir, les débats relevant de la CNDP ne prévoyant pas actuellement ce type d'objet) sur les grandes orientations envisagées, avant de poursuivre la concertation avec les corps intermédiaires pendant l'élaboration du dossier.

Le projet de DTA, dans la forme examinée ici, est actuellement soumis à l'avis des personnes publiques associées. Celles-ci se sont assez largement et publiquement exprimées (cf. notamment délibération du Conseil Régional, avis de la CIPRA, du SNTF, divers articles de presse, débats au Comité de massif, etc.)

Le seul point de controverse, assez vif, semble porter sur les règles fixées en matière de développement des stations touristiques.

L'AE est consciente de la nécessité d'inscrire l'évaluation environnementale dans une démarche globale de développement durable, et a donc examiné de façon approfondie la question de la compatibilité entre les prescriptions environnementales de la DTA et les conditions économiques de l'activité touristique en montagne et de ses évolutions possibles.

Au vu des passages controversés de la DTA (notamment son § III.3), et dans son champ de compétence, elle estime que les règles fixées en matière de limitation des impacts environnementaux pour le développement ou la réhabilitation de l'urbanisme montagnard ou l'extension des domaines skiables ne font que reprendre les pratiques maintenant généralisées en matière de gestion du capital naturel. L'AE estime donc que la DTA apporte des réponses adaptées à des enjeux environnementaux maintenant reconnus et participant aux atouts des sites touristiques : préservation de la biodiversité, de la qualité des eaux, des espaces naturels et des paysages, adaptation au changement climatique, maîtrise des risques.

L'évolution du contexte socioéconomique de ces stations ne relève pas de la compétence de l'AE, mais elle a fait l'objet de multiples réflexions concordantes⁵. Dans ce contexte, l'adoption sous la garantie de l'Etat d'un cadre prescriptif équilibré et approprié en matière de maîtrise des impacts environnementaux constituerait un atout concurrentiel appréciable dans la stratégie d'évolution du tourisme en montagne.

⁵ Cf. parmi bien d'autres :

- « L'avenir de la montagne, un développement équilibré dans un environnement préservé », rapport d'information parlementaire de Jean-Paul Amoudry – octobre 2002
- « Au-delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne » livre blanc de l'ANEM – octobre 2007
- Charte nationale en faveur du développement durable dans les stations de montagne – Ski-France – ANMSM octobre 2007