



HAL
open science

Les plans / programmes français d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la convention alpine

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. Les plans / programmes français d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la convention alpine. La convention alpine. Un nouveau droit pour la montagne, CIPRA, pp. 92-105, 2008. hal-01622554

HAL Id: hal-01622554

<https://univ-smb.hal.science/hal-01622554v1>

Submitted on 24 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LES PLANS/PROGRAMMES FRANÇAIS D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA CONVENTION ALPINE

Jean-François JOYE

Maitre de conférences en droit public (Université de Savoie)

Au terme de notre marche d'approche¹, le sentiment qui nous animait était que le droit français de la planification d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'entretient pas avec la Convention alpine des relations étroites. En effet, il ne la tient pas officiellement parmi ses sources d'inspiration majeures. Bien peu de textes, actes ou documents de planification s'en prévalent, la citent en exemple ou la mentionnent dans leurs visas ou rapports de présentation. Aucune décision juridictionnelle n'a non plus permis au juge d'appliquer – à ce jour – les stipulations de la Convention afin de sanctionner la rédaction erronée de plans ou de préciser les rapports juridiques entretenus entre la Convention et les documents d'urbanisme. Mais, au-delà de ces sentes peu engageantes, une réalité plus réjouissante invite à ne pas rebrousser chemin. En fait, la Convention alpine ainsi que les évolutions récentes du droit français s'inscrivent dans un même mouvement d'ensemble. Après une période de parallélisme dédaigneux (voire d'ignorance) en passe de s'achever, les deux ensembles normatifs sont complémentaires, quand ils ne sont pas redondants : ils contribuent *a priori* à la mise en oeuvre d'un développement durable pour la montagne. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'impact juridique de la Convention alpine est resté mystérieux sinon caché, qu'aucun texte concourant à la poursuite de ses objectifs n'a été adopté en droit français. Bien au contraire ; ils sont même nombreux, mais ils n'ont pas été présentés comme ayant été adoptés en exécution de la Convention. Il y a donc une vie normative en France avant la Convention alpine, s'agissant du sujet qui nous préoccupe.

À l'aune des obligations générales de la Convention, le droit français de la planification présente une adéquation d'apparence satisfaisante (I). Cependant, les objectifs et engagements des États issus du protocole « aménagement du territoire » demeurent imparfaitement poursuivis. La mise en oeuvre des mesures d'application est donc perfectible (II).

I. La prise en compte satisfaisante des obligations générales de la Convention

Nous n'allons ici retenir que les obligations telles qu'elles ressortent d'une lecture transversale de la Convention-cadre et de ses protocoles d'application. L'adéquation entre Convention alpine et droit français se vérifie par l'adhésion aux mêmes « standards » de mise en oeuvre des politiques publiques. La France a adopté la planification depuis longtemps. Or c'est une exigence méthodologique de la Convention (A). La planification française est aussi en phase avec la Convention, quant au besoin d'appliquer le modèle durable de développement aux territoires (B). La France adhère progressivement à un mode de gouvernance territoriale assez similaire à celui de la Convention pour définir la stratégie du massif (C). Elle accède enfin à la volonté plus récente de favoriser la solidarité territoriale au sein de cet espace (D).

A. La planification comme méthode de réalisation de la Convention alpine

La première observation porte sur la consécration par la Convention de la planification comme méthode privilégiée, parfois exigée, de réalisation de ses objectifs. D'abord, la méthode est au service de l'objectif de protection et de préservation des Alpes, en vertu de la Convention-cadre (v. art. 2 § 2 : « Pour atteindre l'objectif visé au § 1, les Parties contractantes prennent des mesures appropriées, notamment dans les domaines suivants : [...] b) aménagement du territoire – en vue d'assurer une utilisation économe et rationnelle des sols et un développement sain et harmonieux du territoire, grâce à (...) une planification prospective et intégrée (...) »). Ensuite, plusieurs protocoles y font référence à l'appui de leurs propres objectifs. L'exigence de planification peut être directe, comme dans les articles 8 et 9 du protocole « aménagement du territoire » (ex. art. 8 § 1. « La réalisation des objectifs (...) s'effectue (...), en élaborant des plans et/ou programmes... ») ou dans le protocole « protection de la nature et entretien des paysages » (ex. art. 7 § 1. « Les parties contractantes établissent, dans les cinq ans (...), des orientations, programmes et/ou plans, fixant les exigences et mesures de réalisation des objectifs... »). Elle peut aussi exister plus indirectement ou par renvoi, comme dans les protocoles « transports » (art. 11) ou « protection des sols » (art. 7, renvoi au protocole aménagement du territoire), « tourisme » (art. 5) ou « agriculture » (art. 8, implicite).

Or, le recours aux plans/programmes étant une pratique bien ancrée en droit interne, qui préexistait à la Convention, on ne peut que constater l'adéquation avec celle-ci. La France a même produit des théoriciens de renom (cf. pensée fonctionnaliste), soucieux de faire de la planification un mode de rationalisation de l'utilisation des sols, un mode de tissage de l'implantation des activités humaines ou des territoires pour y promouvoir de manière contraignante ou prospective un développement ordonné. La planification d'urbanisme trouve ses origines au début du 20^e siècle et fut sans cesse sophistiquée afin d'embrasser la majorité des enjeux d'occupation ou d'utilisation du sol. Dans la période récente, le point d'orgue de ce mouvement est la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qui étend l'objet de la planification urbaine au-delà d'une simple police spéciale de l'utilisation des sols.

¹ V. la communication de J.-Fr. Davignon.

Cette tendance à l'extension des objets de la planification française trouve des accointances avec la Convention alpine, dont le faisceau des préoccupations est également large. C'est la poursuite des objectifs de développement durable, de renouvellement urbain, de mixité sociale, de déplacements, de diversité économique... qui permet aux planifications françaises, réglementaire ou stratégique, de s'emparer de la « gestion » d'activités humaines dans les documents généraux que sont les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (SCOT). De surcroît, la France compte de nombreux documents sectoriels de planification au champ d'application plus limité. Ces documents – dont l'enlacement avec les documents généraux de l'urbanisme est subtil, sinon complexe – ont émergé pour la plupart dans les années 1980-1990. Ils illustrent à la fois le pouvoir croissant des collectivités locales comme acteurs du développement (ces planifications sont souvent décentralisées, totalement ou partiellement) et répondent de manière segmentée à la mise en œuvre des objectifs du développement durable (ex : plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, chartes des parcs naturels régionaux, schémas de développement commercial, etc.). Cette pluralité offre toutefois une vision éclatée de la planification et ne facilite pas la lisibilité du dispositif français, sans compter le fait que ces documents n'ont pas les mêmes effets juridiques et ne sont pas rédigés par les mêmes acteurs.

Quant à la dimension « programme », elle se matérialise essentiellement en France par les contrats passés entre personnes publiques. Ces contrats sont parfois les déclinaisons opérationnelles des planifications stratégiques. Le déclin de l'aménagement global du territoire et de la planification économique nationale, le développement des compétences locales et leur agencement complexe, la prohibition de toute tutelle administrative et financière d'une collectivité sur une autre, sont autant de facteurs qui créent un terrain favorable à l'accroissement des mécanismes contractualisés. Ils aboutissent, après élaboration concertée, à une mise en œuvre commune de projets par la programmation des moyens financiers entre de multiples partenaires : État et collectivités locales (contrats État-région, contrats de pays, contrats de développement des régions...).

B. La poursuite commune du modèle durable de développement

Il n'y a pas en apparence de sérieuses divergences idéologiques entre la Convention alpine et le droit français de la planification puisque, on l'a dit, le droit positif français de planification stratégique ou réglementaire a largement intégré, avant même la Convention alpine, bien des ingrédients d'une politique de développement durable des territoires à laquelle n'échappe pas la montagne². Et outre l'outil planificateur, de grandes lois françaises prônent un développement équilibré du territoire national³, spécifiquement le développement *équitable et durable* des territoires montagnards⁴. S'en tenir à ce constat conduirait à regarder la Convention, parce que redondante ou n'apportant guère de nouveautés sur le terrain de la planification, comme étrangère à la construction du droit positif français. Or, on peut tout de même tenter d'esquisser un jeu d'influence entre les sources normatives. Depuis la fin des années 1970, le droit français dédie à la montagne un effort normatif sans précédent⁵. On a constaté toutefois une accélération de la production normative depuis les années 2000 en même temps que s'intensifiait la revendication de la construction d'un droit spécifique de la montagne, faisant écho à un particularisme des zones de montagne et ce, indépendamment de la Convention

² Fr. Servoin, *Mise en œuvre de la convention alpine en France* (in Treves, T., Pineschi, L., Fodella, A., *Droit international et protection des régions de montagne*, Guiffré, Milano, 2002, pp. 101-106).

³ V. articles 1 et 2 de la LOADT du 4 février 1995 modifiée par la loi du 25 juin 1999 LOADDT.

⁴ Article 1 de la loi montagne du 9 janvier 1985 modifiée.

⁵ V. Philippe Bilet, *Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive « montagne » à la loi sur le développement des territoires ruraux*, *Environnement*, n° 5 – mai 2005, pp. 14-18.

alpine. Cela dit, dans le même laps de temps, on a assisté à un basculement progressif des objectifs législatifs. Ceci résulte autant de la forte influence des élus et collectivités décentralisées de montagne⁶ que de l'incapacité de l'État à faire respecter et maintenir les dispositions protectrices d'origine. Les modifications successives de la loi Montagne en témoignent, car elles assouplissent les contraintes d'urbanisation au profit, malgré des tempéraments, des projets de développement économique ou touristique. Il en ressort un droit plus instrument au service d'une urbanisation raisonnée de la montagne – trop permissif diront les tenants d'une protection accrue – qu'au service d'une limitation de l'urbanisation telle que l'État la prônait pourtant à l'origine (cf. directive du 22 novembre 1977, par exemple). Cette évolution est loin de faire consensus : ce n'est pas « l'union sacrée », si tant est qu'elle ait jamais existé, autour de ce nouveau corpus juridique. C'est dans ce contexte que les habits neufs du droit de la montagne cherchent à s'enrichir d'expressions qui soient compatibles (sinon conformes) avec l'incontournable enjeu du moment : le développement durable. Cet enjeu semble trouver une résonance dans la Convention alpine, alors même que celle-ci n'avait pourtant pas eu d'emblée des répercussions en droit français.

Dès lors, les deux sources normatives sont appelées à converger davantage car la Convention internationale apparaît comme un utile soutien pour assoir la légitimité du droit de la montagne. Le label juridique « montagne », auquel semblent attachés les élus monticoles, peut désormais utilement être bordé ou alimenté par les dispositions de la Convention et de ses protocoles. De ces influences réelles ou supposées, on peut tirer des éléments rassurants. Les élus trouveront là un relais pour faire accepter l'idée d'un droit spécifique tout autant qu'on peut penser que se façonne un droit qui fasse, un tant soit peu, consensus entre « développeurs » et protecteurs. En ce sens, parce que le réseau d'acteurs proches de la Convention (elle fait une large place aux ONG et associations) a pu intégrer les associations d'élus locaux de montagne aux côtés des associations de protection de l'environnement, des mesures d'application ont pu voir le jour malgré leur difficulté d'élaboration. C'est ainsi que le protocole « aménagement du territoire » est moins orienté « protection » que « développement durable »⁷ et se présente comme une synthèse des positions en présence.

C. La définition collective d'une stratégie territoriale

En France, les mécanismes concertés d'élaboration des plans/programmes sont désormais privilégiés par rapport aux prises de décision autoritaires. C'est une rupture avec les anciennes mesures étatiques d'aménagement des stations puis de protection de la montagne (plan neige des années 1970, directive de 1977), dictées clairement par l'échelon national. L'organisation des acteurs locaux français s'est d'ailleurs renforcée au niveau du massif pour participer à l'élaboration collective de la stratégie territoriale, dans la droite ligne du mode de gouvernance prôné par la Convention alpine. Indéniablement, les outils modernes de type plans et spécialement les programmes servent à fédérer l'action publique à l'appui d'une stratégie. Ce sont des outils à la fois transversaux par les matières qu'ils embrassent et verticaux en impliquant souvent des collectivités de rangs différents. Les programmes contractualisés exercent d'ailleurs un rôle structurant sur l'action publique et obligent les acteurs à faire coïncider ou à harmoniser leurs projets en les calant sur les objectifs fixés par la région ou par l'État, lui-même s'appuyant sur les programmes de l'Union européenne. Négocier collectivement l'intérêt général sur un même espace semble favoriser les chances de réussite des projets, tout au moins sur un plan financier.

⁶ Notamment l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) ou l'Association européenne des élus de montagne (AEM).

⁷ L'article 9 du protocole « aménagement du territoire » énumère même symboliquement le développement économique régional avant les mesures de protection de la nature et des paysages parmi les 5 familles de mesures que doivent contenir les plans/programmes.

Ainsi, un esprit d'ouverture partenariale – à le supposer effectif, c'est-à-dire qui ne soit pas seulement un outil de communication – se développe, notamment dans les instances en charge de la montagne. L'exemple des *Comités de massif*, créations de la loi « montagne », est à ce titre topique. Chaque Comité est composé en majorité de représentants de collectivités décentralisées (régions, départements, communes et groupements). Il comprend également des représentants des chambres consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif (sylviculture, agriculture, sport, tourisme...). Y siègent donc aussi des représentants de la société civile⁸. Surtout, depuis 2002⁹, le Comité de massif est coprésidé par le représentant de l'État (le préfet coordonnateur du massif) et le président de sa commission permanente (un élu de massif). Cela permet aux élus locaux de mieux maîtriser l'ordre du jour et le contenu des réunions du Comité. Ce phénomène de présidence bicéphale État/collectivité décentralisée se développe en France depuis les années 2000 et, sans être spécifique à la montagne¹⁰, marque ici le poids accru des élus locaux de massif.

Le rôle et la mission dévolus au Comité de massif ont été réaffirmés par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR)¹¹, afin de faire du Comité un interlocuteur majeur des massifs. Celui-ci mène une mission de réflexion et de proposition à l'égard notamment des régions et de l'État sur la politique spécifique à conduire en faveur d'un développement durable du massif¹². Il prépare notamment le document de planification du massif (le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif) et son prolongement contractuel (la convention de massif)¹³. En ce sens, le schéma du massif alpin sollicite une démarche solidaire la plus large possible pour la définition et l'adhésion au projet collectif du massif : « *Sans tomber dans une « technocratie de la montagne », ni évidemment remettre en cause la démocratie représentative, socle de notre république, il souhaite s'appuyer sur tous ces mouvements qui animent le massif et traduisent une forte volonté de ses acteurs (habitants, entreprises, collectivités territoriales) de se sentir partenaires d'un projet collectif* (schéma, annexe p. 28). Cette mise en réseau d'acteurs (élus, associations de protection de la nature, fédérations de chasse, agences de développement, acteurs transfrontaliers et transnationaux...) est même l'un des deux éléments susceptibles pour les auteurs du schéma alpin d'impulser le développement durable (avec la maîtrise de la gestion de l'espace, v. p. 94).

L'état d'esprit partenarial se vérifie aussi en pratique pour la mise en œuvre d'autres outils de planification applicables en montagne comme les DTA (directives territoriales d'aménagement) ou les SCOT, pour s'en tenir à ces seuls exemples. D'ailleurs, aux côtés des acteurs institutionnels habituels, on voit poindre des associations (*Mountain Wilderness*...) qui tentent de trouver leur place dans l'élaboration de ces documents et font des propositions sur la base de dispositions de la Convention alpine. Leur implication constructive dans les travaux liés à la Convention alpine n'est pas étrangère au fait qu'elles ont de plus en plus voix au chapitre.

D. Le renforcement des solidarités territoriales

Accompagnant le fort développement de l'intercommunalité depuis une dizaine d'années (mouvement amplifié par la loi du 12 juillet 1999), de multiples formules de coopération sont désormais possibles pour concrétiser les (lents) progrès en matière de solidarité territoriale. La loi DTR du 23 février 2005 prévoit par exemple la création par les régions concernées d'une entente interrégionale de massif (art. 179), chargée de mener pour le compte de ses membres la politique de massif et pouvant signer la convention interrégionale de massif passée avec l'État. Le Comité de massif des Alpes s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'une telle entente entre les régions Rhône-Alpes et PACA, sans suites concrètes pour l'heure.

La dimension afférant à la cohérence territoriale est en théorie prégnante dans les plans d'urbanisme. En ce qui concerne les PLU, le Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de consultation au cours de l'élaboration du projet de nombreuses autorités en charge du développement territorial (à leur demande) : les présidents des principales collectivités décentralisées, les maires des communes voisines... Le maire peut aussi recueillir l'avis de tout organisme compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des *États limitrophes* (v. *C. urb.* L. 123-6 à L. 123-8). Pour les SCOT, le périmètre doit inclure les structures ou documents intercommunaux (v. *C. urb.* L. 122-1 à L. 122-3). Par ailleurs, la loi fait obligation aux documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers de prendre en compte l'occupation des sols dans les territoires des *États limitrophes* (art. L. 121-1-4 *C. urb.*).

À propos de la coopération transfrontalière, il existe dans la période récente d'importants progrès pour encourager les solidarités territoriales au sein d'entités juridiques abouties (district européen, GECT)¹⁴. Dans ces deux cas de figure, l'avantage consiste à associer plusieurs niveaux de collectivités et de groupements, des chambres consulaires ou des établissements publics locaux, et à entrevoir des compétences « à la carte ». Certes, au plan strict des plans/programmes, il n'est pas explicitement prévu par les textes français ou communautaires une planification stratégique et encore moins réglementaire entre deux territoires transfrontaliers. Mais rien ne l'interdit non plus. Par exemple, l'objet du district européen est « *d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes* ». Pour le GECT, les missions sont définies par la convention initiale et se limitent à « *promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale* » (art. 7 du règlement 1081-2006 du 5 juillet 2006). Ainsi, élaborer un schéma transfrontalier de planification territoriale est possible. Cependant, le GECT a plus clairement pour objet, d'une part la mise en œuvre des programmes de coopération territoriale cofinancés par l'Union Européenne (Interreg) et d'autre part, des projets de coopération menés hors cofinancements européens. La dimension « programme » est donc bel et bien présente.

⁸ Il se réunit au moins deux fois par an (V. décret du 12 janvier 2004). Dans les Alpes, il comprend 69 membres : 35 au titre des élus, 17 au titre des activités économiques et 17 représentants d'associations, gestionnaires de parcs, personnalités qualifiées.

⁹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁰ Cf. Conférence régionale d'aménagement et du développement du territoire, commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, fonds de gestion de l'espace rural...

¹¹ Cette loi a renforcé les politiques de massif. Elle ne concerne pas que les Alpes en France, mais se révèle en convergence avec la Convention alpine tant en ce qui concerne la gouvernance des massifs qu'en ce qui concerne leur planification stratégique.

¹² Sous l'autorité du préfet de région, l'ingénierie de la politique des massifs est placée en majeure partie sous la responsabilité des commissariats de massif qui assurent le secrétariat et l'animation des Comités de massif.

¹³ V. *infra*.

¹⁴ *Groupement européen de coopération transfrontalière* : V. art. L. 1115-1 et s. *CGCT*.

II. La mise en œuvre perfectible des mesures d'application de la Convention alpine

Le contenu du protocole « aménagement du territoire et développement durable », référence de cette étude, n'épuise pas l'ensemble des invitations à la planification territoriale. Mais à lui seul, il permet une approche transversale des engagements, dans la mesure où il est perçu comme la clé de voûte de la Convention. Il faut considérer la planification française au regard des objectifs généraux fixés à l'article 1^{er} du protocole (et déclinés en 8 items de a à h), mais aussi et surtout de son article 9, qui décline le contenu technique des plans et/ou programmes en cinq thèmes eux-mêmes subdivisés en items dont il serait trop fastidieux ici de livrer le détail : le développement économique régional, l'espace rural, l'espace urbain, la protection de la nature et des paysages, et enfin les transports. Considérées à la lettre, les politiques nationales d'aménagement du territoire, dont celles relatives à la montagne, aux espaces ruraux et à l'environnement, ainsi que les politiques des collectivités territoriales, semblent en mesure de contribuer – dans le massif alpin comme dans les autres massifs – à la mise en œuvre des objectifs de la Convention alpine. Reste à savoir si, en réalité, l'on dépasse le cadre des intentions et des discours sur le développement durable.

Si des progrès peuvent être notés, si quelques territoires ont un rôle pionnier, les mesures prises (ou à prendre) ne permettent pas de remplir les objectifs de la Convention alpine. Certes, une dynamique émerge en faveur de la définition d'une stratégie de développement spécifique au massif alpin. Elle trouve sa concrétisation à travers des planifications non contraignantes (A). Mais elle doit être distinguée du développement contrasté et des lacunes d'utilisation des planifications plus prescriptives (B).

A. La dynamique des plans/programmes non contraignants

Le développement de formes souples et concertées de mise en œuvre des politiques publiques est patent, notamment sous l'impulsion de la région. On mesure ici combien la montagne parvient à focaliser les attentions, au risque d'émettre les politiques conduites en sa faveur. Aider la montagne est devenu une mode au plan politique ; le faire savoir, l'est encore davantage. Nous distinguerons les plans/programmes propres au massif alpin (1) de ceux pouvant le concerner (2).

1) Un double mécanisme pour la stratégie du massif : schéma et convention interrégionaux

Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif (SIADM) ou schéma de massif a été créé par la loi « montagne » du 9 janvier 1985 (art. 9 bis). Mais, longtemps inopérant, il a été réactivé en étant rendu obligatoire dans chaque massif par la loi du 23 février 2005, dite DTR. Document d'orientation transversal et prospectif, il est censé refléter la façon dont les élus, l'État et les acteurs socio-professionnels souhaitent appliquer au massif le modèle du développement durable. Il est le résultat d'une démarche concertée du Comité de massif. Le SIADM est approuvé par les conseils régionaux après l'avis des conseils généraux concernés. Concrètement, le *Schéma interrégional de massif des Alpes* (établi en juin 2006 et approuvé par les deux régions – Rhône-Alpes et PACA – le 10 novembre 2006) est d'abord une grande compilation de données statistiques, socio-économiques ou administratives concernant le massif alpin. C'est ensuite une présentation des enjeux (des objectifs assez généraux, en réalité) du territoire à l'horizon 2020 : garantir la qualité des ressources naturelles et patrimoniales, consolider et diversifier les activités spécifiques du massif, organiser et structurer le territoire, inscrire les Alpes dans leur environnement. Enfin, des

recommandations plus précises du Comité de massif ont été formulées en annexe du Schéma pour préparer sa mise en œuvre contractualisée.

Le schéma alpin pointe les effets néfastes de la pression urbaine qui se diffusent dans le massif : pollutions, mitage de l'espace, pression foncière. Ces effets sont perçus comme pouvant mettre en cause l'attractivité du territoire alpin et, en cela, ils doivent être combattus. La maîtrise de la gestion de l'espace est précisément identifiée comme l'un des deux leviers pour impulser un développement durable (avec le réseau des acteurs) : « *La gestion de l'espace est certainement l'enjeu majeur pour le massif alpin dans la prochaine décennie. Chacun reconnaît que l'espace est une ressource limitée sur laquelle il faut définir et mettre en œuvre des politiques de précaution* » (Schéma, p. 94). Parmi les « grands thèmes de travail » et au-delà de la mise en valeur de recommandations très générales (lutte contre le mitage des paysages, encouragement à la bonne qualité architecturale, contrôle de la périurbanisation...), le schéma prône le recours expérimental, non exploité à ce jour, à la rédaction des prescriptions particulières de massif, susceptibles de proposer un droit dérogatoire ou adapté aux contextes locaux¹⁵. Il encourage une meilleure utilisation par les collectivités locales des outils d'urbanisme réglementaire (PLU, SCOT), dont la présence et le contenu sont jugés insuffisants pour appréhender les enjeux d'urbanisation durable. Il incite notamment aux innovations et aux expérimentations moins consommatrices d'espace (v. Schéma, annexe p. 26).

Cependant, le parti pris en faveur du développement durable va aussi, et souvent, dans le sens de possibilités améliorées de construction afin de redynamiser des espaces ruraux en déclin ou de renforcer les atouts économiques des pôles touristiques constitués ou fragilisés (« *Préservation, conservation n'impliquent pas immobilisme ou repli. Les Alpes françaises sont un territoire en mouvement, en mutation. Elles s'inscrivent dans les perspectives de développement de leur environnement national et européen* » : Schéma, p. 90). Il y a là quelques rapports ambigus avec la Convention alpine (et ses objectifs de protection et de préservation des espaces) ainsi qu'avec le protocole « aménagement du territoire » (V. art. 9 et l'objectif de limitation du nombre de résidences secondaires).

Quoi qu'il en soit, ce schéma n'est pas contraignant. Il n'est que ce que veulent bien en faire les acteurs du massif, car la loi ne lui confère aucune opposabilité juridique. Sa force d'entraînement est peut-être à trouver ailleurs, du côté politique, si l'on veut bien croire que les acteurs l'ayant construit s'attacheront à le prendre en compte à l'occasion des décisions prises à leur niveau d'action territorial. Le schéma des Alpes lui-même énonce qu'il a vocation à devenir « *un outil d'aide à la décision pour les acteurs du massif* ». En annexe, il propose des « *priorités pour l'action publique à l'échelle du massif des Alpes* », à étudier par les partenaires publics pour la mise en œuvre de leurs programmes. Volontariste, il a l'ambition de tracer une vision de l'avenir du massif qui se veut une « *référence* » pour les programmes de développement de la montagne (fonds communautaires, conventions avec l'État...). Cependant, ce volontarisme est immédiatement tempéré, puisqu'il est mentionné que les propositions de cette annexe « *n'engagent ni l'État, ni les conseils régionaux ni les conseils généraux* ».

La meilleure façon de mettre en œuvre à court terme les dispositions du schéma résulte en réalité du mécanisme programmatique contractuel que constituent les *conventions interrégionales de massif*. Bien que l'on en mesure toute la relativité juridique (à l'instar de celle des contrats de projets État-région¹⁶), ces conventions traduisent les priorités

¹⁵ Le Comité de massif peut initier et élaborer des prescriptions particulières de massif qui permettent d'adapter, en l'absence de DTA, aux territoires de montagne les règles générales d'urbanisme et d'environnement s'y appliquant (l'approbation requiert un décret. V. art. L. 145-7 C. urb.).

¹⁶ Les CPER sont des contrats administratifs. Bien qu'ils n'emportent, par eux-mêmes, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'ils prévoient, ils contiennent des engagements, notamment financiers, auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comportent ainsi des effets juridiques. V. CAA Lyon, 12 juillet 2001, *Nardone* : *Contrats et marchés publics*, n° 4-avril 2002, p. 4, obs. J.-F. Joye.

de l'État en faveur du développement économique, social et culturel des différents massifs de montagne. La CIMA (convention pour les Alpes 2007-2013) se présente, à en croire les discours tenus à l'occasion de son approbation, comme un levier de mise en œuvre des orientations préconisées par le schéma de massif. Son intérêt est essentiellement financier, car elle représente la contrepartie nationale du programme communautaire interrégional spécifique à la partie française du massif alpin (laquelle, sans résumer l'ensemble des moyens financiers mobilisables, en constitue toutefois une grande part). Elle a été signée le 17 juillet 2007 dans le cadre d'un partenariat entre l'État, les régions Rhône-Alpes et PACA, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie. Dans son visa introductif, elle fait référence à la Convention alpine et à ses protocoles, ainsi qu'au SIADM. Elle énonce longuement des séries de critères propres à illustrer la prise en compte du développement durable. Les visas passés, les mesures sont cependant très peu précises au stade de la convention. En définitive, les parties s'engagent sur six grandes mesures orientées plutôt vers le développement. Le commissariat de massif est chargé d'animer cette convention et de susciter ou de faciliter les projets : tourisme, préservation des ressources, protection contre les risques naturels, performance de la filière agricole, emplois et services, actions transfrontalières¹⁷.

2) Le développement de plans/programmes non contraignants et non spécifiques à la montagne

Dans ce registre, on mentionnera¹⁸ les *schémas régionaux d'aménagement et du développement durable du territoire* (SRADT), qui sont élaborés et approuvés par les conseils régionaux après consultation de diverses autorités. Ils fixent « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional » et définissent « les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et patrimoines naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionales et transfrontalières »¹⁹. Il s'agit là d'orientations qui, en toute logique, ne sont pas prescriptives car le SRADT n'est pas un document réglementaire. Sa force juridique est donc faible, sans compter le fait – détail non négligeable – que les régions n'ont guère de compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement. Reste qu'il peut être un utile document de synthèse des politiques publiques car ses orientations doivent être compatibles avec celles des schémas de services collectifs de l'État et doivent prendre en compte les projets d'investissement des organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région.

En observant la pratique sur l'espace couvert par la Convention, on constate que les SRADT des deux régions françaises concernées connaissent des fortunes diverses. En Rhône-Alpes, le SRADT date de 2003 et sa révision est projetée. Il est en réalité noyé dans l'ensemble des schémas régionaux d'orientations stratégiques (schéma des technologies de l'information et de la communication, schéma de prévention santé, schéma des transports, schéma de développement touristique, économique...). Outre le SRADT, la région ne se prive pas de communiquer sur ses actions en faveur du développement durable. Aussi, en 2005, le Conseil régional a lancé 65 actions pilotes dont l'une

est d'intégrer le développement durable aux schémas d'orientation sectoriels ou transversaux en cours de définition, et notamment au SRADT et aux schémas interrégionaux de massif²⁰. La Région Rhône-Alpes a également adopté, lors de la réunion du Conseil régional des 29/30 novembre et 1^{er} décembre 2006, sa propre *stratégie régionale de la montagne*. Celle-ci s'appuie sur un diagnostic, puis se décline en 13 orientations (en tous domaines : transport, formation, etc.). La région a également lancé en 2007 un appel à projets « *territoires remarquables de montagne : innovation et transfert d'expériences en zones de massif* », qu'elle finance. Enfin, et par ailleurs, près d'une vingtaine de *Contrats de Développement Rhône-Alpes* (CDRA) concernent les territoires Alpains (Métropole Savoie, Maurienne, Chablais, Faucigny, Albanais, Pays du Mont-Blanc, Grésivaudan, bassin d'Albertville, Diois, Royan-Vercors, etc.). Les CDRA sont les moyens d'intervention programmatiques et financiers consacrés par la région aux territoires engagés dans un projet de développement conforme aux objectifs régionaux. C'est aussi pour la région le moyen d'assurer une forme subtile de tutelle qui, sous couvert de contrat, réduit en fait les élus locaux à adhérer aux politiques de la région pour bénéficier de ses financements (comme la région le fait pour bénéficier des financements de l'État dans les CPER).

De son côté, la région PACA s'est engagée peu ou prou dans la même direction : son SRADT a été adopté le 10 novembre 2006 sur la base des orientations d'une charte d'aménagement qui promeut les mêmes poncifs : ouverture et rayonnement de la région aux niveaux mondial et européen, recherche d'une solidarité sociale et territoriale, d'une dynamique de développement durable et d'une démarche participative. Concernant la montagne, c'est un soutien financier spécifique par le biais, là encore, d'appels à projets lancés fin 2006 et orientés vers le développement touristique et le soutien aux stations de ski (*programme d'aménagement durable et solidaire des stations*).

Pour finir, mentionnons le *plan régional pour la qualité de l'air*²¹. Le PRQA résulte de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, mais son élaboration n'a été confiée aux conseils régionaux qu'en 2002²². Cette planification décentralisée fait directement écho aux mesures appropriées que doivent prendre les États pour atteindre les objectifs de protection et de préservation des Alpes (V. article 2 § 2 c de la Convention cadre). Élaboré sous la responsabilité du président du conseil régional et approuvé par le conseil régional après avis du préfet, le PRQA fixe des orientations permettant, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air (mentionnés à l'article L. 221-1 du *code env.*), de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. L'élaboration est ici aussi partenariale, puisque les services de l'État (DRIRE) sont associés à son élaboration. On notera l'un des rares cas, sinon le seul, où le droit français a prévu une référence (indirecte) à la Convention alpine. En effet, dès l'ouverture de la consultation du public, le président du conseil régional soumet le projet de plan pour avis au Comité de massif « *pour les zones où s'applique la Convention alpine* » ainsi qu'à nombre d'autres autorités ou conseils. Ce plan a bien été élaboré en région Rhône-Alpes (2001) et en région PACA (2000), mais il l'a été dans les deux cas par l'État et avant la décentralisation de la procédure. Le Comité de massif n'a pas été consulté (sa consultation n'était pas exigée avant 2002), quand bien même la Convention alpine s'appliquait partiellement à ces régions. Par ailleurs, son opposabilité juridique est faible, sinon nulle, sauf vis-à-vis des plans de déplacement urbain, qui doivent être compatibles avec lui. De surcroît, ainsi qu'évoqué précédemment à propos du SRADT, la région n'est pas compétente pour mettre en œuvre bien des mesures liées à ce plan afin de réduire les sources de pollution de l'air.

¹⁷ La CIMA et le SIADM sont téléchargeables : <http://www.diact.gouv.fr>

¹⁸ Faute de place, cet article ne peut aborder l'ensemble des planifications stratégiques ou prospectives qui existent : chartes des PNR, parcs nationaux, plans de déplacements urbains, chartes des pays, etc. Il n'évoque pas non plus les schémas de services collectifs.

¹⁹ Art. 5 de la loi du 25 juin 1999 et décret n° 2000-908 du 19 sept. 2000 (JO du 20 sept. 2000, p. 14721). Chaque schéma comprend un diagnostic et une analyse prospective ainsi qu'une charte régionale exprimant le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional à 10 ans, assortie de documents cartographiques.

²⁰ Rapport n° 0507069, 2005, *Démarche de développement durable*.

²¹ Art. L. 222-1, R. 222-6 et s. du Code de l'environnement.

²² Loi du 27 février 2002, Art. 109.

B. Les difficultés de la planification contraignante

Si l'on peut prendre acte de la dynamique générée autour des plans non contraignants, en revanche il est plus difficile de se réjouir de la situation des documents de planification juridiquement opposables aux autorisations individuelles d'occupation du sol. À titre liminaire, il faut préciser quelques traits communs à ces documents. Par exemple, l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme impose aux rédacteurs des documents de planification – les SCOT, les PLU, les cartes communales et les DTA – de déterminer les conditions permettant d'assurer le respect d'objectifs majeurs liés au développement durable ; ce qui n'entre pas en contradiction avec les objectifs de la Convention alpine (équilibre entre les fonctions urbaines, rurales et la protection des espaces, diversité des fonctions urbaines, utilisation économe et équilibrée des espaces...). Le respect de cet article s'impose aux rédacteurs des documents d'urbanisme, mais aussi aux autorités en charge du contrôle de légalité des actes administratifs locaux. Ce n'est toutefois qu'une exigence de compatibilité, bien moins contraignante que la conformité, qui s'impose pour le respect de ces normes générales²³. De plus, depuis juillet 2006, en application de la directive 2001/24/CE du 27 juin 2001, les principaux plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement sont soumis à une procédure d'évaluation environnementale²⁴. À ce titre, les documents que nous venons d'évoquer sont concernés par l'évaluation environnementale : DTA, SCOT et même les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement²⁵. Envisageons plus spécialement les DTA (1); puis la situation des SCOT et PLU (2).

1) Les directives territoriales d'aménagement

Documents de planification à la frontière de l'urbanisme et de la prospective, les DTA ont été instituées par la loi du 4 février 1995²⁶. Elles sont élaborées à l'initiative de l'État ou sur la demande d'un conseil régional. Puis elles sont approuvées par décret au terme d'une procédure d'élaboration déconcentrée sous l'autorité d'un préfet coordonnateur et concertée avec plusieurs acteurs locaux (avis des régions, du comité de massif, du CESR et enquête publique). Elles fixent sur certaines parties du territoire « les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires », ainsi que les « principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Il résulte de ces éléments que les DTA constituent l'occasion pour l'État d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble sur l'avenir de territoires à enjeux nationaux et où l'on rencontre des conflits entre développement (urbain et économique) et respect d'espaces sensibles. Ce sont des documents de planification prospective territoriale à long terme (20 ans), sans être ni des documents de programmation ni des plans économiques. Elles s'imposent selon un rapport de compatibilité aux documents locaux d'urbanisme, SCOT, voire PLU en cas d'absence de SCOT, et plans de déplacements urbains. Outre l'aspect stratégique, elles peuvent également « préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral adaptées aux particularités géographiques locales ». En ce cas, ces mesures sont directement opposables aux autorisations d'occupation du sol, ce qui en fait aussi des documents d'urbanisme potentiellement contraignants.

²³ Eu égard « à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent », ces dispositions n'imposent pas aux collectivités locales une « obligation de résultat », mais seulement de prendre « les mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent » : Cons. Const. déc. n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000 Loi SRU.

²⁴ Ordonnance 2004-789 du 3 juin 2004, décrets 2005-608 et 2005-613 du 27 mai 2005 pour la transposition.

²⁵ V. art. L. 121-10 R. 121-14 C. urb.

²⁶ V. notamment : C. urb. art. L. 111-1-1.

Mais en pratique, le processus d'émergence de cet outil a été très poussif. Concernant la montagne, il existe deux DTA dans l'aire d'application de la Convention alpine (ne pourrait-on pas d'ailleurs imaginer qu'il n'y en ait qu'une à terme ?).

D'une part, la DTA des Alpes maritimes – première approuvée en France²⁷ – n'est pas entièrement adossée à l'aire de la Convention alpine ; et celle-ci n'en est pas à l'évidence une référence explicite (elle est une seule fois mentionnée, à propos des échanges avec l'Italie). Toutefois, on peut y mesurer le souci d'appliquer à cet espace à vifs enjeux (d'abord littoraux) un développement ordonné et cohérent. La DTA a aussi l'avantage d'appliquer aux zones de montagne des règles d'urbanisme adaptées par la présence des modalités d'application de la loi montagne : des précisions sont données sur les espaces remarquables à protéger, sur les espaces urbanisables en continuité de l'existant, sur ce que l'on entend par bourgs ou villages en telle zone de montagne, etc. (V. DTA, p. 92 s.).

D'autre part, la DTA des « Alpes du Nord » est la seule qui concerne totalement la montagne. Mais, toujours en projet, son processus d'élaboration est exagérément long et difficile (le début des études date de la fin de l'année 1996). Le CIACT du 6 mars 2006 a approuvé un livre blanc sur cette DTA et un nouveau mandat d'élaboration a été signé le 27 juillet 2007. Les travaux préparatoires montrent qu'elle n'ignore pas le protocole « aménagement du territoire » (ni le protocole « tourisme ») de la Convention alpine, ce qui en fait sans doute le document qui sera le plus en phase avec celle-ci. Les premières études préalables mentionnaient dès 1999 à propos de la Convention que : « Cet engagement international doit servir de référence pour orienter les actions des partenaires de l'aménagement du territoire, et notamment celles que la DTA devra initier »²⁸. Il en va de même du livre blanc qui intègre la Convention alpine parmi ses références (p. 3, 19, 21, 24) et mentionne d'ailleurs expressément le fait que les orientations pour le développement durable énoncées dans la DTA coïncident avec la Convention alpine : « Le développement durable d'un territoire, tel qu'il est compris dans ce document, suppose d'assurer le caractère pérenne et solidaire du développement, de le rendre supportable pour les générations futures (...). Ces objectifs coïncident avec ceux que la France s'est fixés dans le cadre de ses politiques publiques ou auxquels elle a souscrit dans le cadre de ses engagements internationaux (Convention alpine...) » (p. 19). On y indique aussi que « l'objectif principal est de garder aux Alpes françaises du Nord leur rôle de composante majeure du patrimoine mondial consacré par la Convention sur la protection des Alpes » (p. 21). En écho à cet objectif, la DTA met en valeur sur l'espace alpin le fait que des paysages et des espaces naturels exceptionnels sont menacés (p. 4). Le livre blanc envisage que la DTA puisse avoir des incidences sur l'urbanisme en zones de montagne en y apportant plusieurs types de précisions : l'identification des terres nécessaires au maintien de l'agriculture, ainsi que celle des espaces, paysages et milieux naturels remarquables, les modalités de la procédure relative aux chalets d'alpage, et enfin l'extension de l'urbanisation. Des précisions du même ordre seraient également envisagées pour les rivages lacustres. La DTA irait donc au-delà des grands principes déclamatoires, afin de donner une résonance concrète à certains points de la Convention, que ce soit en matière de transport, de tourisme, d'agriculture... Ceci étant, le degré d'action territoriale d'une DTA n'est pas celui d'un SCOT ou d'un PLU et elle renvoie assez largement aux documents inférieurs le soin de définir les moyens précis de respect des objectifs.

²⁷ Décret d'approbation du 2 décembre 2003. En ligne sur : www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr

²⁸ Préfecture de la région Rhône-Alpes. Rapport des études préalables, janv. 1999, p. 31.

2) État de la planification décentralisée et prescriptive (PLU et SCOT)

Issus de la loi du 13 décembre 2000, les SCOT n'ont pas une vocation dédiée à la montagne. Ils sont cependant régis par des textes qui n'apparaissent nullement en contradiction avec la Convention alpine (V. art. L. 122-1 et s. *C. urb.*). Pour preuve, le partenariat entre collectivités locales est l'essence même du schéma sur un périmètre intercommunal et les SCOT font l'objet d'une élaboration selon un mode démocratique participatif (concertation préalable, enquête publique). Pour ce qui est de leur corps même, les schémas comprennent un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Pour mettre en œuvre ce PADD, ils fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. Ces orientations générales sont opposables aux PLU (selon un rapport de compatibilité) ainsi qu'aux grandes opérations d'aménagement. Les SCOT en montagne peuvent être plus denses sur certains points que les autres SCOT, puisqu'ils définissent la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des « unités touristiques nouvelles ». Toujours en zone de montagne, ils peuvent comporter une étude justifiant par dérogation une urbanisation en discontinuité de l'existant.

Mais derrière ces objectifs, la réalité n'est pas aussi flatteuse. D'abord on constatera le trop faible nombre de véritables SCOT en vigueur sur l'espace couvert par la Convention alpine. Cela traduit le retard de ces territoires à s'engager dans un processus territorial solidaire (la coopération intercommunale y est souvent lacunaire) et freine l'espoir de pouvoir davantage maîtriser l'extension urbaine ou de prétendre contenir l'étalement urbain, voire de définir une action foncière à plus grande échelle. En 2006, le SIADM recensait 23 SCOT couvrant 633 communes (36 % des communes alpines) en cumulant les schémas en cours d'élaboration, en révision ou existants (dont les anciens schémas directeurs), y compris ceux n'englobant qu'une partie de l'espace alpin. La majorité des schémas en vigueur se situe dans les Alpes du Nord, tandis que certains territoires n'ont toujours pas initié la moindre démarche en ce sens. Début 2008, on comptabilisait seulement 4 véritables SCOT approuvés ou en révision et opérationnels au sens de la loi SRU, situés totalement dans le champ géographique de la Convention alpine.

Par ailleurs, la rédaction des premiers SCOT approuvés semble inégale et leur opposabilité juridique relative. Dans les schémas, le faisceau des mesures formulées afin de tendre vers un développement urbain durable est très large. C'est à mettre à leur crédit : lutter contre l'étalement urbain ou l'artificialisation des terres, relier l'urbanisation à l'existence de transports urbains efficaces, concentrer les équipements dans quelques pôles ou autour des pôles structurants, favoriser la mixité sociale, développer les modes de transports doux en passant par les besoins de lutter contre diverses nuisances comme le bruit, la pollution de l'air et de l'eau, etc. Il n'y a guère de schéma qui ne mette en relief les effets négatifs du développement de l'urbanisation et la surconsommation d'espaces. En revanche, une fois le constat effectué au rapport de présentation ou les objectifs déclamés au PADD, la mise en œuvre de mesures contraignantes inscrites dans le document d'orientations générales varie. Une différence existe entre des SCOT volontaristes désireux de peser sur les tendances (dont le SCOT Métropole Savoie et sa « méthode de dimensionnement adéquat » des zones à ouvrir à l'urbanisation dans les PLU)²⁹ et d'autres qui contiennent assez peu de mesures concrètes qui permettraient

de freiner réellement l'étalement urbain et reportent l'action sur les communes³⁰. De plus, peu de documents (et cette remarque est valable aussi pour les PLU et le SIADM) s'interrogent sur le sens même du développement territorial ou de la croissance urbaine et posent ces questions en préalable à la prise de mesures pour lutter contre le phénomène d'étalement ou de mitage. Dès lors, il n'en est guère qui proposent une limitation même partielle ou temporaire de développement territorial. Du coup, par exemple, il n'est généralement pas encore question de freiner la construction de résidences secondaires dans les plans/programmes d'aménagement du territoire, mesure pourtant sollicitée à l'article 9 (3-e) du protocole « aménagement du territoire » de la Convention, ni d'imposer les zones de tranquillité de l'art. 9. § 4. b. du même protocole (zones que ne connaît pas sous cette forme notre droit de l'urbanisme, sauf à considérer – à la rigueur – certaines zones protégées au cœur des parcs nationaux).

Enfin, nous achèverons cet inventaire (trop long, mais pourtant incomplet) par l'évocation des PLU, qui peuvent – à leur niveau et dans l'absolu – aller dans le sens des objectifs de la Convention alpine. Les PLU comportent eux aussi un PADD qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune. Ils disposent de surcroît d'un règlement qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1. Ils peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimiter les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définir, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. C'est cette vocation réglementaire qui fait du PLU un outil pouvant être très contraignant, donc susceptible d'imposer l'application de mesures protectrices des espaces ou de proposer un développement à la fois mesuré et régulé de l'urbanisation puisque les autorisations d'urbanisme (permis...) sont délivrées conformément au règlement. Las, si l'arsenal juridique établissant leur contenu est substantiel (v. art. L. 123-1 *c. urb.*), il n'est pas – loin s'en faut – toujours utilisé en pratique. D'abord, toutes les communes ne sont pas dotées de PLU, et si elles en disposent, elles n'utilisent pas à plein l'arsenal (ou du moins conformément à l'esprit de la loi SRU). Quand bien même elles décideraient d'une politique d'urbanisme caractérisée, elles ne disposent pas forcément des moyens techniques pour faire appliquer sur le long terme la politique qu'elles se sont fixées face aux pressions des constructeurs. De surcroît, alors que la loi le prévoit (en attendant peut-être de l'obliger), peu de PLU développent une vision extra-communale³¹. Ils restent souvent trop centrés sur les enjeux du « pré carré communal », ce qui permet certes de gérer au plus pressé l'extension urbaine, mais ne permet pas d'envisager des mutualisations territoriales (équipements, zones à urbaniser, etc.). La couverture du territoire en PLU est cependant en progrès, même si certains territoires alpins accusent du retard (Drôme provençale, Alpes du Sud).

Loin de l'ignorance mutuelle des débuts et sans minimiser les difficultés, des progrès notables ont été accomplis dans le sens d'une convergence accrue entre la Convention alpine et le droit français. La Convention n'est plus, ou bien moins, identifiée comme un obstacle au développement des zones escarpées ou d'altitude. Elle semble même devenir un appui utile aux élus locaux dans le sens d'une pleine reconnaissance de la spécificité des politiques et du droit de la montagne. Quoi qu'il en soit, ce constat ne préjuge pas le type de développement à venir pour les zones de montagne. Il faut souhaiter que la voie du développement durable soit privilégiée ; faute de quoi, la montagne perdrait son image d'écrin naturel.

²⁹ Cf. J.-F. Joye, *Projet territorial et ville durable*, Rapport de synthèse GRIDAUH, « Évaluation juridique des premiers SCOT », à paraître.

³¹ V. l'exemple du PLU intercommunal de la communauté d'agglomération d'Aix-les-Bains.

²⁹ Les communes sont invitées à diminuer ces espaces trop souvent surdimensionnés au-delà du nécessaire dans les POS ou PLU. <http://www.metropole-savoie.com/>