

L'INTÉGRATION DU TOURISME DANS LES SCOT

201

DÉCEMBRE 2016

PLANIFICATION



La loi ENE a introduit en 2010 dans le contenu du projet d'aménagement et de développement durable des Schémas de Cohérence Territoriale l'obligation de fixer les objectifs des politiques publiques de développement touristique.

Sa prise en compte dans les schémas de cohérence territoriale soulève quelques interrogations techniques et permet aux intervenants de la planification de prendre conscience de la richesse et de la diversité de l'univers du tourisme, tant en termes d'échelle que d'acteurs ou de déclinaisons stratégiques et politiques.

Pour ceux qui élaborent des documents d'urbanisme, l'enjeu réside dans une traduction territoriale et prescriptive des enjeux touristiques alors que la portée des leviers d'action de la planification reste limitée au regard d'un secteur économique complexe dont les dynamiques reposent sur des acteurs multiples.

Pour améliorer la prise en compte de ce champ thématique qui représente, avec 14 millions de visiteurs, un poids économique en Alsace comparable à celui de l'industrie, un travail exploratoire a été engagé pour connaître et comprendre les

stratégies des acteurs locaux, régionaux ou nationaux ainsi que les données mobilisables pour analyser et caractériser les enjeux touristiques dans les documents de SCoT.

Ce travail exploratoire a été complété par une analyse comparative d'un panel de SCoT pour cerner les différentes approches pouvant être utilisées pour prendre en compte les enjeux touristiques dans ces documents.

Une réponse à un contexte législatif...

Le contenu du SCOT a substantiellement évolué depuis la loi SRU : une première fois en 2010 par l'effet de la loi dite Grenelle II, puis par la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011. Au regard de cette évolution « le projet d'aménagement et de développement durables **fixe les objectifs des politiques publiques [...] de développement économique, touristique et culturel...** »¹.

A cela s'ajoute la spécificité des SCOT dont une partie au moins du territoire est inscrit en zone de Loi Montagne. Ils jouent alors un rôle essentiel vis à vis des Unités Touristiques Nouvelles (UTN) dont ils définissent la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement et pour celles de niveau massif les principes d'implantation et la nature. Les SCOT doivent alors concilier développement touristique et protection des sites en appliquant tant les principes de maintien et de développement des activités agricoles, pastorales et forestières, de gestion des restaurations des chalets d'alpage ou d'estive, de continuité de l'urbanisation existante, de protection des lacs de montagne, que la nécessaire prise en compte des dimensions économiques et environnementales des projets d'unités touristiques nouvelles.

... défini a minima

Si le code de l'urbanisme a bien intégré la nécessité de fixer les objectifs de développement touristique du territoire dans le PADD du SCOT, ce même code ne prévoit pas pour autant de leviers d'action spécifiques dans le Document d'Orientation et d'Objectifs opposable (DOO), à l'exception de l'encadrement obligatoire des UTN en zone de loi montagne. Il en résulte que les SCOT analysés ont dans leur immense majorité décliné en termes de prescription le tourisme dans chacune de leurs thématiques (habitat, déplacements et mobilité, environnement, paysage, consommation foncière, etc.). Et dans les territoires où le tourisme exerce le plus de pression, le SCOT apparaît parfois plus comme un régulateur de ces pressions, auxquelles il cherche à apporter des correctifs, que comme un vecteur de



définition d'un projet touristique territorial, outre que ça s'avère assez éloigné de la logique de portage du développement touristique qui leur est dévolue par la loi.

Cette absence de levier directement dédié au tourisme n'est pas en soi exceptionnelle, il en va de même dans les autres champs du développement économique. Le SCOT décline de fait et pour l'essentiel sa stratégie économique, au travers ses habilitations législatives, en termes de localisation, qualification et quantification des activités et du foncier nécessaire, à côtés des aménités, conditions ou contraintes dont il les dote concomitamment.

Une première qualification du secteur du tourisme

L'une des premières questions qui se pose pour les SCOT dont le territoire est concerné par des enjeux touristiques, **c'est celle de l'analyse de ce secteur économique.** Le tourisme, activité transversale et pluridisciplinaire, génère des retombées directes et indirectes importantes pour l'économie locale qu'il faut mesurer et appréhender. En publiant gratuitement études, résultats d'enquêtes, données statistiques, et autre productions, l'Observatoire Régional du Tourisme Alsace (ORTA) représente une source d'informations considérable². Dans ses analyses économiques, l'ORTA prend en compte **18 activités caractéristiques du tourisme**, c'est dire la multitude des filières concernées par le secteur touristique

(transport, restauration, hébergement, gestion d'équipements...).

La pratique **d'un langage commun et de définitions partagées entre urbanisme et tourisme** prennent ici toute leur importance. Touriste, excursionniste, nuitée, itinérance, autant d'évidences pour les acteurs du tourisme qu'il faut intégrer au vocabulaire de l'urbanisme.

Sur l'analyse du phénomène, **un catalogue de données touristiques** reprenant les principales sources d'informations a été d'ailleurs été mis en place au sein de l'ADEUS pour faciliter l'élaboration des SCOT qu'elle contribue à élaborer. Ce travail de compilation des bases de données dédiées au tourisme, outre son utilité pour l'élaboration des SCOT, pourrait servir de base, sous réserve d'actualisation régulière, à un observatoire du tourisme à l'échelle de chaque SCOT, voire à une échelle plus large.

La seconde question, c'est celle **des acteurs et de leur logique touristique.** Malgré quelques évolutions récentes, le champ touristique est extrêmement complexe voire parfois morcelé entre de nombreux acteurs publics, sans même parler des acteurs privés qui sont innombrables si on s'en tient aux définitions de l'ORTAL. Il s'agit donc en premier lieu d'en comprendre les rôles et les échelles d'intervention, le niveau d'implication de chacun, les stratégies et les projets dont ils sont porteurs pour ensuite pouvoir espérer appréhender les enjeux et les perspectives de développement touristique du territoire dont peut ou doit s'emparer le SCOT.

1. Cf. art. L141-4 du C.U.

2. Voir site internet de l'ORTA : www.clicalsace.com

LES PRINCIPAUX ACTEURS DU TOURISME AU NIVEAU LOCAL

Institutions / Organismes	Leurs missions	Les outils / ce qu'ils produisent
DATAR (niveau national) <i>Comités de massif</i> <ul style="list-style-type: none"> - Commissariat à l'aménagement du massif des Vosges 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie de développement, de l'aménagement et de la protection du massif - Soutien aux actions touristiques et agricoles - Marketing, synergie 	<ul style="list-style-type: none"> - Convention interrégionale du Massif des Vosges - Schéma interrégional du Massif des Vosges
Upper Rhine Valley <i>Territoire de coopération touristique du Rhin Supérieur</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Collaboration transfrontalière - Animation, information, marketing 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer des plans d'action communs
Parc Naturel Régional (PNR) <ul style="list-style-type: none"> - Syndicat mixte du Parc naturel régional des Vosges du Nord (SYCOPARC) - Soutien en faveur des projets de proximité structurants 	<ul style="list-style-type: none"> - Protéger les patrimoines naturels et culturels - Contribuer au développement économique et social du territoire - Promouvoir l'accueil, l'information et l'éducation du public 	<ul style="list-style-type: none"> - Charte du Parc des Vosges du Nord - Animation, information, marketing
Région <i>Conseil régional</i> <ul style="list-style-type: none"> - Agence régionale d'attractivité (AAA), créée en 2013 par fusion du Comité Régional du Tourisme (CRT), d'Alsace International (AI) et d'« imaginAlsace » - Chambres consulaires (CCI 67, Chambre des Métiers, Chambre d'Agriculture) - Office régional du Tourisme en Alsace (ORTA) - Observatoire régional du Tourisme (ORTAL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer la stratégie régionale du développement du tourisme partagée entre la région et les départements - Mener des actions pour le développement touristique de la Région 	<ul style="list-style-type: none"> - Plans de développement touristique du Bas-Rhin - Chiffres, analyses, bilans, cartographies sur l'activité touristique
Départemental <i>Conseil départemental du tourisme (CDT)</i> <ul style="list-style-type: none"> - Alsace Destination Tourisme (fusion ADT 67 et 68) - Comité Départemental du Tourisme (CDT) - Direction Départementale du Tourisme (DDT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre la politique touristique à l'échelle du département - Accompagnement de projet, offre de savoir faire et animation de réseaux, proximité avec les acteurs locaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrat de territoire - Plan de développement touristique du Bas-Rhin - Livre blanc du tourisme
Pays = territoires de projets	<ul style="list-style-type: none"> - Détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services - Se préoccupe davantage de l'aspect économique de l'activité touristique 	<ul style="list-style-type: none"> - Charte de pays (Charte de valorisation du massif du Mont Saint-Odile)
SCOT <ul style="list-style-type: none"> - Syndicat mixte du SCOTERS 	<ul style="list-style-type: none"> - Fixe les vocations générales des espaces et définit leur organisation spatiale - Animation, mise en œuvre, suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Document de planification intercommunale dans une perspective de développement durable
EPCI	<ul style="list-style-type: none"> - Accueil et information des touristes - Promotion touristique 	<ul style="list-style-type: none"> - OTSI communautaires, intercommunaux
Commune	<ul style="list-style-type: none"> - En charge de certains aménagements touristiques 	
Autres organismes touristiques <ul style="list-style-type: none"> - Associations de professionnels - Opérateurs privés - Bureaux d'études - Fédérations d'acteurs et de professionnels 		

Planification et tourisme : des intérêts complémentaires

En tant que document de planification, la portée touristique du SCOT se limite au niveau spatial. Il ne constitue pas un outil de communication ou de marketing touristique et encore moins un outil de gestion d'hébergements ou d'équipements. **Il n'entre donc pas en concurrence** avec d'autres acteurs ou d'autres outils de développement

purement touristiques, il les complète, car son caractère prescriptif lui confère une compétence que les autres acteurs du tourisme n'ont pas.

L'insertion de la thématique touristique dans le SCOT complète en effet son champ d'application et lui donne légitimité pour **construire un projet touristique territorial cohérent, durable et concerté à l'échelle du territoire. Son opposabilité** aux acteurs



de l'aménagement du territoire et aux PLU lui confère une force prescriptive non négligeable qu'il est seul à détenir pour l'instant, avec les chartes des parcs naturels régionaux et potentiellement le SRADDET. **Il y a donc une certaine logique de complémentarité derrière ces rôles diversifiés.**

Le SCoT pourrait ainsi prétendre à devenir **le volet territorial et prescriptif des stratégies touristiques des territoires à échelle large**, (Etat, mais surtout région, département, Massif de montagne) et à l'intérieur de son périmètre, lorsqu'un projet

de développement touristique n'y préexiste pas (en Alsace, les Pays ont souvent servi de support à la définition de tels projets), alors **le SCoT peut aussi devenir l'instrument** de son élaboration, en traduction de ses finalités propres et du rôle que lui confère la loi de fixer les objectifs de ce développement.

A travers les rencontres et concertations liées à son élaboration puis à son suivi, le SCoT forme en effet **une instance d'échange et de mutualisation des savoirs et des actions**. Il devient créateur de liens entre acteurs du tourisme et de l'urbanisme et endosse à la fois **un rôle de catalyseur**, favorisant le

développement touristique et les externalités positives qui s'en rapportent (impact économique, protection et mise en valeur environnementale, valorisation culturelle...) et **un rôle d'encadrant**, limitant les externalités négatives induites par l'activité touristique (nuisances, sur fréquentation, détérioration, conflits d'usage...).

Cette traduction spatiale au travers des documents de planification encourage une meilleure prise en compte de l'enjeu touristique et engage les collectivités dans **la mise en œuvre d'une politique touristique commune et partagée**.

Conclusion

L'enjeu touristique est très présent en Alsace dont la fréquentation touristique est un atout économique indéniable et un vecteur d'attractivité important. Au cours de leur élaboration, les SCoT peuvent donc jouer un rôle moteur dans ce domaine du développement touristique, au moins aussi important économiquement que ses autres champs traditionnels, activités classiques et commerce. En outre, c'est aux SCoT que le législateur a conféré le pouvoir et la responsabilité de fixer les objectifs de politiques publiques à l'œuvre sur leur territoire et leur mise en cohérence avec les autres champs de l'urbanisme.

La capacité de planification des SCoT est à la fois leur spécificité, leur force et leur difficulté. En effet, l'élaboration d'un SCoT signifie généralement le développement d'une vision prospective à long terme. Or les stratégies et les projets touristiques sont plus souvent sur des logiques d'action, de projet concret, d'immédiateté, de court terme, presque de « coup à jouer » et dépassent rarement un horizon de quelques années, là où les SCoT envisagent traditionnellement les choses à l'aune d'une

à deux décennies en moyenne. **Concilier ces deux échelles temporelles est le premier des défis** que représente l'introduction de la thématique touristique au sein de ces documents de planification.

Le SCoT a vocation à se décliner dans les documents d'urbanisme locaux et les politiques locales, il s'applique directement sur le territoire, avec la force que lui confère son statut de planification opposable. Il peut donc compléter utilement et efficacement les projets et les stratégies touristiques à grande échelle, auxquelles il peut donner en tant que de besoin jusqu'à une force contraignante vis-à-vis des autres acteurs. **Le deuxième défi des SCoT est donc de confronter leurs logiques techniques et leurs attendus à ceux du monde touristique et des porteurs de projet** et de trouver les synergies et les complémentarités avec ces autres acteurs. A l'échelle alsacienne, dotée d'une stratégie touristique commune avec les deux départements, ce sont les Pays qui en portaient largement l'animation et la déclinaison locale. Les SCoT trouveront utilement à compléter leur action grâce à leurs outils spécifiques.

Les comparaisons réalisées sur un panel de SCoT ont montré que la prise en compte du tourisme dans les SCoT est encore balbutiante : soit il en encadre les effets négatifs, notamment dans les territoires soumis à forte fréquentation touristique, soit il le décline dans ses leviers d'action habituels, en indiquant qu'ils ont aussi une incidence sur le tourisme (paysage, déplacements, constructibilité, consommation foncière,...) sans que le tourisme apparaisse comme un champ à part entière de réflexion. Ce comparatif, aussi partiel soit-il, a montré qu'il existe de fortes marges de progrès pour la prise en compte du tourisme dans les SCoT.

En dernier lieu, à leur propre échelle, les SCoT peuvent parfaitement s'emparer de ce champ économique et être le vecteur de la définition et de l'animation d'un projet touristique propre, exposé dans le projet d'aménagement et de développement durable et mis en œuvre dans le DOO. Encore peu présente, cette dimension pourrait prendre à l'avenir de l'importance avec l'élargissement de l'échelle régionale, en complémentarité du futur SRADDET dont la loi ne prévoit pas explicitement à ce stade qu'il comporte un volet touristique.

