



LIVRE BLANC SUR L'URBANISME EN STATIONS DE MONTAGNE

ADAPTER L'URBANISME À LA MONTAGNE FRANÇAISE



Sommaire

AVANT-PROPOS	6
INTRODUCTION	7
PARTIE I. L'URBANISME EN MONTAGNE, DIFFICULTÉS ET RIGIDITÉS	
1. ADAPTER LE DROIT À LA MONTAGNE	8
A. Un droit de l'urbanisme spécifique pour la montagne	8
B. La parcellisation urbanistique en montagne	10
C. La flexibilité des documents d'urbanisme	16
2. RÉNOVER LE DROIT POUR PÉRENNISER L'IMMOBILIER ET L'HABITAT	20
A. La réhabilitation de l'immobilier	20
B. Le logement social	22
C. Les hôtels de famille	24
3. AMÉNAGER LA FISCALITÉ	26
A. Innovation et autonomie fiscales	26
B. Corriger les écueils des lois de finance	28

4. COMBINER URBANISME ET ENVIRONNEMENT	30
A. Le sujet des retenues collinaires	30
B. L'emprise sur la nature et l'artificialisation	32
5. PROTÉGER LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	36
A. Lutter contre les recours abusifs	36
B. Rééquilibrer les compétences au niveau communal	36
PARTIE II. DES SOLUTIONS ADAPTÉES AUX STATIONS DE MONTAGNE	
1. Une fiscalité incitative dans l'immobilier	40
2. Favoriser l'implantation de retenues collinaires	41
3. Adapter l'objectif zéro artificialisation nette aux zones de montagne	42
4. Protéger et développer l'habitat permanent	44
5. Empêcher les recours abusifs	45





Avant-propos

Les stations de montagne sont implantées sur un territoire bien spécifique et les maires des stations appellent tous au même vœu : intégrer la spécificité de la montagne et adapter le droit à ses particularités. L'urbanisme et l'aménagement du territoire font partie de ces défis auxquels les maires des communes supports de stations font face au quotidien avec un objectif : maintenir une population dynamique, pérenniser l'habitat et développer l'attractivité économique des stations. Les règles générales qui s'appliquent sur le territoire national ne peuvent pas s'appliquer de la même façon en montagne au regard de ses spécificités. Les stations de montagne sont confrontés au défi d'héberger une population permanente, saisonnière, sociale et touristique sur un territoire restreint. Aujourd'hui, le cadre législatif et réglementaire ne prend pas suffisamment en compte ces spécificités, ce qui est souvent source d'obstacles et de rigidité supplémentaire pour les élus en charge d'aménager le territoire de leur commune.

L'objectif de ce document est ambitieux : il s'agit de faire l'état des freins existants, mais aussi de proposer des solutions ou pistes de réflexion en matière d'urbanisme afin de permettre un aménagement durable des territoires des stations de montagne.

L'un des objectifs prioritaires du Livre Blanc sur l'urbanisme en stations de montagne reste la stabilité et le développement de l'habitat permanent, et donc à terme la lutte contre le phénomène des lits froids.

Les maires des stations de montagne affichent ainsi une volonté affirmée d'ancrer l'habitat sur leur territoire. Ce document aborde également le logement, dans toute sa diversité, qu'il soit permanent, mais également social, touristique ou encore saisonnier. L'équilibre à trouver reste complexe : assurer un cadre de vie agréable où toutes les populations peuvent cohabiter sur un territoire aménagé selon leurs besoins. Cet équilibre nécessite d'importantes opérations de rénovation de l'habitat, à travers par exemple la sauvegarde des hôtels de famille ou des bâtiments à vocation touristique.

Le principal danger de l'immobilier dans les stations de montagne reste la spéculation immobilière et la hausse constante des prix de vente. La lutte contre la spéculation, qui passe par exemple par la convention d'aménagement touristique dite Loi Montagne, n'est pas encore suffisante car la loi ne permet pas d'en faire une condition d'obtention du permis de construire, rendant la convention très fragile en définitive.

Enfin, les maires des stations de montagne appellent à davantage d'innovation et d'autonomie en matière fiscale, mais aussi à une simplification des procédures.

Ce document pose les bases d'une réflexion qui doit s'engager avec les pouvoirs publics pour adapter le droit aux spécificités des territoires de montagne.



JEAN-LUC BOCH
MAIRE DE LA PLAGNE TARENTEISE,
PRÉSIDENT DE L'ANMSM



CHRISTOPHE AUBERT
MAIRE DES 2 ALPES,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
AMÉNAGEMENT



ANDRÉ PERRILLAT-AMÉDÉ
MAIRE DU GRAND-BORNAND,
VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
AMÉNAGEMENT

Adapter l'urbanisme à la montagne française

Les évolutions législatives et réglementaires sont régulières en droit de l'urbanisme. Elles doivent être poursuivies face aux obstacles que les collectivités continuent de rencontrer dans la gestion régulière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Les communes support de stations de montagne font figure d'exception dans l'accès à l'urbanisation : des conditions difficiles d'aménagement conjuguées à des besoins économiques différents par rapport à la majorité des territoires au niveau national montrent une inadaptation du cadre actuel pour permettre un développement serein des territoires de montagne. Pour aborder ces questions d'urbanisme, d'immobilier et d'habitat, l'Association Nationale des Maires des Stations de Montagne a sollicité ses maires adhérents pour connaître leur ressenti quant à l'approche urbanistique de leur collectivité. Ce document a ainsi vocation à montrer les différents obstacles qui se posent constamment dans ces communes, les difficultés rencontrées, pour donner un état des lieux de l'urbanisme en montagne. Dans un second temps, plusieurs propositions seront présentées pour améliorer le cadre législatif dans ce domaine.

L'aménagement des territoires de montagne est une question essentielle, car liée à de nombreux autres sujets : environnement, développement économique, attractivité touristique. A l'heure où de nombreuses évolutions sont en cours, il ne faut pas oublier le volet de l'urbanisme dans la discussion. Il est possible de développer des solutions urbanistiques tout en contribuant à la protection de l'environnement, comme pour les retenues collinaires lesquelles conjuguent à la fois les domaines du développement durable de par leurs multiples fonctions, de l'attractivité touristique, de l'activité économique et enfin de l'urbanisme.

Il est également possible de s'inspirer de certains modèles de nos voisins européens pour faire évoluer les territoires de montagne. L'optimisation passe ainsi à la fois par une flexibilité de l'équipement et des installations existantes pour les rendre profitables à l'année, mais aussi par l'optimisation du territoire dans son intégralité. L'activité touristique est possible toute l'année, et c'est un objectif vers lequel il est possible de tendre. La flexibilité administrative sur le plan de l'urbanisme doit permettre cette diversification des activités. C'est par la plasticité et l'adaptabilité que l'on peut rendre aux maires toute leur amplitude d'actions pour aménager leur territoire sur le long terme.

Ce document a ainsi pour objectif d'établir un constat tel que ressenti par les élus, maires adhérents de l'ANMSM, à la tête de leur commune support, et de proposer des solutions, des voies de réflexion pour améliorer le cadre législatif et réglementaire dans le but d'obtenir un urbanisme adapté à la montagne et à ses particularités. Il est essentiel aujourd'hui de tendre vers une adaptation de l'urbanisme en montagne pour faire face aux nombreux défis qui se présentent aux élus des stations de montagne.

PARTIE I. L'URBANISME EN MONTAGNE, DIFFICULTÉS ET RIGIDITÉS

I. ADAPTER LE DROIT À LA MONTAGNE

A. Un droit de l'urbanisme spécifique pour la montagne

Une donnée revient de manière récurrente dans la participation des élus à l'élaboration de ce Livre blanc sur l'urbanisme en station de montagne : le territoire de la montagne appelle à des dispositifs différenciés en raison d'une situation tout à fait particulière. Le principe d'égalité prévaut sur le territoire national. Cependant il est évident pour ces maires habitués à la gestion d'un budget communal et à l'aménagement de leur territoire que le coût de l'aménagement urbain est bien plus élevé en montagne du fait d'éléments extérieurs comme la topologie des lieux ou l'enclavement avec une mobilité plus complexe.

Le territoire de la montagne présente ainsi de multiples **spécificités** en matière d'aménagement du territoire : construire est bien plus compliqué, il faut prendre en compte la topologie du terrain et son hostilité plus forte qu'en plaine, l'accès aux communes de montagne y est rendu plus difficile. Les conditions climatiques y sont également plus difficiles, rendant l'aménagement du territoire bien plus coûteux qu'en plaine. Toutes ces différences territoriales appellent à une différenciation légale et réglementaire. L'urbanisme, l'aménagement du territoire et la constructibilité font partie de ces matières nécessitant un aménagement spécifique. Certes, la loi Montagne a permis de reconnaître cette différenciation territoriale au profit des territoires de montagne, mais malheureusement, cette différenciation ne s'observe pas encore suffisamment dans les politiques d'urbanisme. Il faut consacrer un droit spécifique pour les stations de montagne qui prend réellement en compte les difficultés du territoire.

L'une des illustrations de l'absence de prise en compte des difficultés inhérentes au territoire pour l'aménagement s'observe à travers les SRADETT.

Qu'est-ce que le SRADETT ?

Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont censés redonner à la planification territoriale son rôle stratégique (normativité, intégration de schémas sectoriels, co-construction) et renforcer la place de l'institution régionale, invitée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire.

C'est l'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui introduit l'élaboration du SRADETT parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire. Les seules exceptions concernent l'Île-de-France, les régions ultramarines et la Corse, ces territoires étant régies par des dispositions spécifiques.

Le SRADETT fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques :

- L'équilibre et l'égalité des territoires
- L'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional,
- Le désenclavement des territoires ruraux
- L'habitat
- La gestion économe de l'espace
- L'intermodalité et le développement des transports
- La maîtrise et la valorisation de l'énergie,
- La lutte contre le changement climatique,
- La pollution de l'air,
- La protection et restauration de la biodiversité,
- La prévention et gestion des déchets.

L'élaboration du SRADETT procède d'une concertation importante avec l'Etat, les principales collectivités concernées, leurs groupes ainsi que les chambres consulaires. La procédure est ainsi réputée décentralisée, mettant l'accent sur la concertation.

Pourtant, **le SRADDET ne prend pas en compte les spécificités de la montagne**, traitant tous les territoires sur un même pied d'égalité malgré ces différences essentielles. **Pourtant il est essentiel d'inclure la différenciation territoriale dans ces SRADDET, pour prendre en considération ces différences de territoire et donc d'aménagement** : une différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation, ce que l'on constate dans le cas des territoires de montagne

Pour rappel, la définition du principe d'égalité a été rappelée à l'occasion de l'élaboration et de l'adoption de la loi 3DS le 9 février 2022. Cette loi a mis en œuvre de nouvelles dispositions en faveur de la différenciation territoriale, telles que la possibilité pour les régions et les départements de formuler des propositions d'évolution législative pour adapter le droit à leurs besoins ou la mise en œuvre des délégations de compétences projet par projet. Il faut néanmoins aller plus loin, et consacrer enfin la spécificité des territoires de montagne dans la loi, pour que les SRADDET puisse officialiser cette différence de territoire dans l'aménagement du territoire de montagne.

Cette différenciation territoriale s'observe ainsi par le biais de l'urbanisation et l'artificialisation des sols. **Une commune support de station, et plus largement une commune de montagne, consomme bien moins qu'une commune classique en vallée en foncier**. Cette différence d'aménagement doit être soulignée et pris en compte, notamment à l'heure où existe une obligation de diviser par deux la surface à urbaniser d'ici 2032, avec un objectif final de zéro artificialisation nette d'ici 2050. Ces obligations sur l'urbanisation et l'artificialisation des sols doivent également prendre en compte les spécificités de la montagne. En effet, **l'article 191 de la Loi Climat et Résilience prévoit la diminution par deux du rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années qui suivent la date de promulgation de la loi. L'article précise que « la consommation de référence à l'échelle nationale est celle observée sur les dix années précédant cette date » et que « ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée »**. La diminution de l'artificialisation des sols est une bonne initiative, mais **il est essentiel de respecter le principe de différenciation territoriale dans l'application de ce principe aux zones de montagne**. L'enclavement des stations a toujours été un frein à l'urbanisation, et leur conduite est déjà vertueuse. Une initiative louable ne doit pas être punitive pour les communes bonnes élèves.

L'accessibilité, l'aménagement du territoire, la mise en place de services notamment de transports s'apprécient différemment sur les territoires de montagne. C'est pour prendre en compte ces spécificités que le SRADDET et les objectifs de diminution de l'artificialisation doivent faire cet effort de territorialisation.

B. La parcellisation urbanistique en montagne

La question des zonages est une question récurrente en urbanisme de montagne. Encore une fois, la spécificité de la montagne appelle à un droit spécifique en terme d'urbanisme.

L'activité des stations doit passer par une meilleure gestion des différentes zones urbanistiques en montagne. On parle ici par exemple de la gestion des **zones humides** et de la reconsidération des décisions prises concernant les **pelouses sèches**. Les pelouses sèches sont des ressources essentielles de biodiversité notamment utiles pour le pastoralisme en montagne, une reconsidération de celles-ci est donc essentielle. Les besoins de développement locaux doivent être pris en compte dans la reconsidération de ces zones particulières en montagne.

Définitions :

Zone humide : La zone humide se définit de différentes manières et se caractérise par une biodiversité exceptionnelle. On compte au nombre de ces zones humides les marais, tourbières, prairies humides, lagunes ou encore mangroves. Ces zones abritent de nombreuses espèces végétales et animales. Par leurs différentes fonctions, elles jouent un rôle primordial dans la régulation de la ressource en eau, l'épuration et la prévention des crues.

Pelouses sèches : Les pelouses sèches sont composées en grande partie de plantes herbacées vivaces, c'est-à-dire qui vivent plusieurs années. Ces milieux sont constitués majoritairement d'herbes et non d'arbustes ou d'arbres. Le pâturage des troupeaux permet notamment à ces zones de ne pas s'enfricher, afin de garder les mêmes espèces présentes.

Les pelouses sèches sont des espaces naturels inclus dans le réseau Natura 2000 et inscrits dans la directive européenne "Habitat Faune Flore". Elles sont constituées d'une végétation relativement rase. Graminées, chardons et certains arbustes comme les pruneliers sont les formations végétales que l'on retrouve le plus souvent sur ces milieux. Ces pelouses apparaissent sur des sols en pente, pauvres et calcaires qui retiennent faiblement l'eau.

La diversité de ces zones et l'enjeu qu'elles représentent d'un point de vue du développement durable et de la préservation de la biodiversité appellent à une prise en compte de ces dites-zones. Il faut revaloriser ces zones particulières de montagne et sensibiliser les populations quant à leur importance pour leurs écosystèmes. Les activités humaines peuvent accompagner la préservation de la biodiversité, à l'image du pastoralisme.

De la même façon il faut prendre en compte l'effort déjà engagé par les communes support de stations dans la modération de leur plan d'aménagement. Pour prendre en compte l'effort déjà effectué, un indicateur **pourrait être trouvé pour adapter les besoins de développement locaux tel que le pourcentage de lits créés dans les dix dernières années sur le territoire.**

La question des indicateurs est souvent centrale, que ce soit dans l'immobilier de tourisme, mais aussi pour la définition d'une destination durable, comme peut en attester le guide méthodologique mis en avant par les Acteurs du Tourisme Durable.

Avant de modifier en profondeur les règles d'aménagement des territoires de montagne, il est essentiel de prendre en compte des indicateurs propres aux stations permettant d'estimer les caractéristiques d'un tel aménagement. La loi parle de plus en plus de la réduction de l'artificialisation des sols, prenant en compte la différenciation et le territoire, en se basant sur les 10 dernières années passées, mais il faut aller plus loin : les besoins locaux en urbanisme sont très divers et nécessitent autant d'indicateurs spécifiques pour adapter le droit aux particularités de la montagne. Ainsi, on peut mentionner des

indicateurs quant au pourcentage de lits froids, de résidences permanentes ou encore de logements sociaux et saisonniers, ce qui permet de mettre en exergue la nécessité d'une révision des catégories de sous-destinations.

En effet, de nombreux élus demandent la création ou la modification des catégories de sous-destination, définies dans les articles R.151-28 et 29 du Code de l'urbanisme.

Article R151-28 du Code de l'urbanisme

Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes :

Pour la destination " exploitation agricole et forestière " : exploitation agricole, exploitation forestière ;

1. Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ;
2. Pour la destination " commerce et activités de service " : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ;
3. Pour la destination " équipements d'intérêt collectif et services publics " : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ;
4. Pour la destination " autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire " : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition.

Article R151-29 du Code de l'urbanisme

Les définitions et le contenu des sous-destinations mentionnées à l'article R. 151-28 sont précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

Les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal.

Les maires des stations de montagne réclament ainsi la création d'une sous-destination « Habitat permanent » dans les Plans locaux d'urbanisme.

En effet, les PLU présentent la particularité de préciser l'usage des constructions qu'ils autorisent. La création de cette sous-destination dans la destination « Habitation » permettrait de sanctuariser certaines constructions à usage exclusif de l'habitat permanent. Le but est de pérenniser la population et son ancrage sur le territoire. Cette création serait une solution simple aux besoins des collectivités pour éviter la spéculation immobilière et la création de lits froids. Aujourd'hui, il est bon de rappeler que les seuls outils dont disposent les collectivités pour contrôler la destination des constructions sur les territoires de la commune passent par le conventionnement Loi Montagne. Si la signature d'une convention dite loi « Montagne » conclue en application de l'article L. 342-1 du Code du tourisme et conduisant à un engagement du porteur de projet de maintenir une destination d'hébergement hôtelier pendant une longue durée, est susceptible d'être convenue, force est de constater que **cette convention n'est cependant pas une pièce exigible du dossier de permis de construire, et ne peut conditionner la délivrance du permis.** Ainsi, rien n'empêche formellement certains déséquilibres immobiliers de se créer.

La création d'une sous-destination Habitat permanent, clairement définie dans les textes réglementaires, permettrait aux maires de retrouver une compétence dans la gestion et l'aménagement de leur territoire. Bien entendu, il faudra aussi réfléchir aux modalités de contrôle du respect de cette destination. Le droit de propriété étant sacré, il faut que la loi puisse aménager la protection des propriétaires mais aussi les intérêts des collectivités, en permettant ce zonage Habitat permanent dans les PLU. L'idée serait alors de conditionner le permis de construire ou le permis d'aménager à la construction d'un habitat permanent. Bien entendu, la notion d'habitat permanent doit également trouver une définition légale, qui pourrait être défini comme l'usage d'un logement comme résidence principale pendant une période longue donnée, à définir soit dans la loi soit dans le PLU et donc à la discrétion de la collectivité.

Certains élus demandent également le classement de « parcelles inconstructibles sauf à destination d'habitation principale et permanente » où ne serait autorisée que la construction de ces habitations principales avec des règles conservatoires, des règles anti-spéculatives ou encore des règles de protection patrimoniale pour les descendants de familles propriétaires.

Pourtant, l'objectif d'une réforme du droit de l'urbanisme n'est pas d'ajouter de nouvelles règles à des règles déjà existantes, le but étant plutôt de simplifier ce droit pour le rendre plus flexible, et surtout pour permettre aux collectivités de reprendre la main sur ses domaines de compétence. La limitation de l'artificialisation des sols à terme appelle à de nouvelles façons de contrôler la construction sur les territoires des communes et ces outils, que ce soit la création de nouvelles sous-destinations ou de nouveaux statuts, permettrait aux maires de contrôler réellement les règles de construction sur leur collectivité, une volonté qui est partagée par tous les élus de la montagne, pour qui il est essentiel de maintenir un équilibre entre l'habitat permanent, social, touristique et saisonnier. D'un point de vue juridique, la mise en œuvre de règles conservatoires ou anti-spéculatives n'est pas la solution la

plus facile à mettre en place, mais elles doivent rester des pistes de réflexion pour donner un levier d'action aux collectivités. Un juste équilibre doit être trouvé entre le droit de propriété et la diversité urbanistique en station.

Pour faire face à la spéculation immobilière, de nombreuses collectivités locales, que ce soit des communes ou des établissements de coopération intercommunale, ont mis en place des dispositifs d'aide à l'accession sociale, en particulier à la faveur des dispositions de la loi ENL du 13 juillet 2006. La hausse des prix des terrains et des logements incite ainsi les collectivités à faciliter l'accession à la propriété pour éviter tout déséquilibre ou phénomène de ségrégation spatiale. L'octroi de ces aides est presque toujours assorti de conditions visant à s'assurer qu'elles ne pourront pas être détournées de leur objet. On parle alors de clauses anti-spéculatives, afin d'éviter que les bénéficiaires de ces aides ne soient tentés de revendre rapidement le terrain ou le logement acquis pour produire une plus-value parfois importante par rapport au prix d'acquisition. Il faut à tout prix éviter le phénomène spéculatif. La clause spéculative constitue alors un outil qui peut présenter des avantages, ses objectifs pouvant se combiner entre eux :

- Limiter la liberté de disposer de l'acquéreur pendant un certain délai
- L'empêcher de réaliser et d'empocher une plus-value jugée illégitime
- Maintenir l'affectation du bien à usage de résidence principale de l'acquéreur
- Obtenir le remboursement des aides ayant permis d'abaisser le prix d'achat du logement, du terrain acquis, ou des aides à l'accession s'il s'agit d'une aide directe, qu'elle prenne la forme d'une subvention ou d'un prêt à taux réduit.

La loi ENL du 13 juillet 2006 est venue conforter le principe de licéité des dispositifs anti-spéculatifs. Pourtant, la jurisprudence ne s'est encore prononcée à ce jour que sur certains aspects des clauses anti-spéculatives stipulées contractuellement. Un dernier effort doit être fait pour homogénéiser et sécuriser la possibilité des clauses anti-spéculatives, toujours dans le même but de pérennité du parc immobilier et la stabilisation d'un habitat permanent sur la commune. Il faut favoriser l'habitat permanent, et les maires des stations de montagne proposent ainsi de nombreuses solutions, ne demandant qu'un accompagnement de l'Etat sur ces pistes.



TÉMOIGNAGE D'UN MAIRE DE STATION DE MONTAGNE

“

Jusqu'à présent, le territoire de la collectivité comprenait deux entités très distinctes - chacune avec un rôle assigné.

En fond de vallée, au pied des alpages vers 1400 m d'altitude en versant Nord, on trouve la station dont l'urbanisation a débuté depuis les années 80. C'est le moteur économique du territoire. Le site cristallise les enjeux touristiques. C'est le point de départ du domaine skiable.

La station s'anime au rythme des saisons touristiques. Elle est pourvoyeuse de l'emploi et de l'économie touristique dont l'immobilier porte une forte part. Le parc immobilier est relativement monolithique : il s'agit de petites et moyennes surfaces en copropriété.

Les villages et leurs cœurs anciens sont plus bas dans la vallée. Ils s'étagent de 900 à 1200 m. Ces hameaux ont toujours été assignés au logement à l'année. L'enjeu majeur pour le développement du territoire est le **maintien d'une population au cœur des villages**, siège de l'habitat permanent, et le renouvellement des générations.

« L'enjeu majeur pour le développement du territoire est le maintien d'une population au cœur des villages, siège de l'habitat permanent »

L'ambiance dans les villages est plus rurale et apaisée. L'offre immobilière y est plus diversifiée : il s'agit de bâti ancien traditionnel, d'anciens bâtiments agricoles destinés à changer de destination, mais aussi des terrains à bâtir formant réserve foncière. Le PLU a calibré 6 hectares destinés à répondre à ces besoins.

Cette partition évidente du territoire, qui conduisait à un équilibre dans le développement, est en train de se rompre et cette situation est préoccupante.

L'attractivité des villages et leur ambiance plus apaisée, l'offre de mobilité des navettes (gratuites), font que la pression touristique y est désormais très forte. De nombreuses habitations principales et terrains à bâtir familiaux « partent » en résidences secondaires. Ce marché diffus échappe au contrôle de la collectivité. Il n'est régulé que par les prix exorbitants que les citoyens sont prêts à investir, prix qui vont bien au-delà des moyens des primo-accédants.

Les outils actuels de planification de l'urbanisme ont leurs limites : une politique de lotissements communaux avec des contraintes d'affectation dans la durée à un prix insoutenable pour les finances publiques. On constate alors que les villages perdent leurs habitants. Les jeunes sont condamnés à construire et vivre encore plus bas dans la vallée, voire plus loin.

Le fait d'assigner aux hameaux le rôle de siège de l'habitat permanent dans un Plan Local d'Urbanisme ou une Orientation d'Aménagement n'a aucune portée réglementaire et ne suffit pas à s'élever contre une vente ou à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme qui va à l'encontre de ces objectifs.

”

Sur le point des sous-destinations, tout un champ peut être soulevé pour améliorer cette classification. Ainsi, la diversité des produits existants sur le marché et l'absence de liens entre les différents codes, que ce soit le Code de l'Urbanisme, du Tourisme ou encore de la Construction mettent en avant la nécessité de distinguer clairement les hôtels et les hébergements touristiques. C'est une distinction actuellement trop faible, ce qui aboutit à rendre facile le passage de la sous-destination « hôtel » à la sous-destination « autres hébergements touristiques ».

Pour une plus grande clarté et surtout pour empêcher des changements de destination aussi faciles, **il faut ainsi mieux qualifier la sous-destination « Hôtel »** pour davantage la distinguer de la sous-destination « autres hébergements touristiques », en rappelant notamment que les autres types d'hébergements touristiques sont avant tout des produits financiers. Il faut surtout empêcher, par cette meilleure définition de la sous-destination Hôtel, que les hôtels deviennent de simples résidences touristiques classiques, ce qui appauvrirait le tissu résidentiel de tourisme. Le but ici encore n'est pas de complexifier le droit actuel, mais de le rendre plus précis, adapté aux spécificités de la montagne et des territoires touristiques de manière générale.

Une des solutions existantes pour empêcher ce changement de destination consiste en **la rédaction d'une clause pour imposer les conventions d'aménagement issues de la Loi Montagne.**



Pour rappel, c'est l'article L.342-1 du Code du tourisme qui prévoit qu'en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales. **Le conventionnement est adapté à l'encadrement des opérations immobilières qui sont le plus souvent portées par des promoteurs privés.**

Pourtant, ce dispositif de conventionnement n'est pas infaillible et il serait bon de le renforcer pour aider les collectivités dans leurs missions. Même si cette convention est un outil conduisant à un engagement de la part de l'opérateur touristique, la convention n'est pas une pièce exigible du dossier du permis de construire, et ne peut donc conditionner la délivrance de ce permis. **Il s'agirait alors de renforcer le dispositif en permettant aux collectivités de le rendre obligatoire pour la délivrance du permis de construire.**

Ce conventionnement associé au permis de construire permettrait ainsi de garantir une pérennité relative des lits créés dans les circuits marchands pendant une certaine durée.

C. La flexibilité des documents d'urbanisme

Un reproche est souvent fait par les maires des stations de montagne : le manque de plasticité et de flexibilité dans les documents d'urbanisme.

Concernant les PLU :

- **Les démarches de modification simplifiée de PLU doivent être simplifiées** en accordant plus de flexibilité pour les petits projets locaux. Il s'agit de donner plus d'amplitude aux maires pour agir efficacement sur des procédures simples, surtout concernant les erreurs matérielles.

Pour rappel, la modification simplifiée est une procédure d'évolution rapide du PLU. Les projets de modification sont mis à disposition du public pendant 1 mois dans des conditions permettant au public de formuler des observations. Cette modification peut être initiée par le maire.

Cette procédure présente des limites. Elle ne peut être employée que dans certains cas précis:

- Rectification d'une erreur matérielle
- Dans les cas de majoration des droits à construire prévus à l'article L.151-28 du Code de l'urbanisme
- Pour supprimer le dépassement prévu au 3° de l'article L.151-28 du même code dans certains secteurs limités
- Dans certains cas exceptionnels prévus par la loi.

Une telle procédure n'est pas possible pour une révision ou une modification classique du plan local d'urbanisme.

- Les **délais de consultation** des services de l'Etat doivent être raccourcis pour faciliter les accès à la propriété et le développement économique des communes. La lourdeur administrative ne doit pas être un frein au développement et à l'aménagement des stations de montagne.
- Les échanges et les **concertations** entre les services de l'Etat doivent être facilités également pour favoriser la concertation sur les différents dossiers.
- **L'article L.342-1 du Code du tourisme dispose qu'en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, chaque opérateur pour ce type d'opération étant ainsi soumis à une obligation de contracter avec une commune ou un groupe. Dans un but d'homogénéisation, il faut inscrire la même obligation dans le Code de l'urbanisme, ce qui n'est pas le cas actuellement, et par conséquent dans le PLU. L'objectif ici serait donc de rendre obligatoire le conventionnement à l'occasion de l'instruction des autorisations d'urbanisme.** La question peut aussi se poser sur l'extension de ce dispositif hors aménagement touristique, comme vu dans le précédent paragraphe.
- **L'avis des élus locaux** doit être pris en compte de manière prioritaire. Les maires connaissent leur territoire, et sont les plus à même d'agir pour l'aménagement urbanistique de celui-ci.
- La **modification des PLU** est souvent lourde, même dans sa procédure simplifiée avec l'obligation d'avoir recours à un bureau d'étude, ce qui est souvent handicapant quand les corrections à faire sont simples et sans incidence sur le contenu du PLU.
- **Les PLU doivent évoluer en fonction de l'évolution de la loi ou de la jurisprudence.**
- Certains élus proposent une obligation de **concertation** avec les voisins immédiats pour tout projet de construction.

La mise en location des logements doit être favorisée. Les documents d'urbanisme, à cet effet, devraient contenir la notion de locations de meublés afin d'inciter à la mise en location des logements libres, dans un but de disparition progressive des lits froids. Cela peut également passer par l'autorisation d'extension pour les meublés de tourisme.

La principale interrogation que se posent les maires des communes support de stations est de savoir **comment inciter le propriétaire à mettre en location son bien à partir du moment où il ne l'occupe pas.** Le défi des lits froids est aujourd'hui la principale problématique des stations de montagne. Le changement de destination ou encore le permis de louer -mesure administrative permettant aux collectivités locales d'imposer une déclaration préalable à la location ou une autorisation préalable à la location d'un logement- pourraient avoir un effet plutôt négatif. L'idée serait d'inciter à louer sans contraindre de manière punitive. Des dispositifs législatifs pourraient ainsi permettre aux collectivités de faire disparaître ces lits froids, dus à la multiplication des résidences secondaires et une occupation mineure tout au long de l'année.

La **formation des bureaux d'études** en charge des études de faisabilité, à la lecture et interprétation des PLU doit être renforcée.

La **validation des dossiers pour les PLU et les Scot** devrait pouvoir se faire plus rapidement, après que les services de l'Etat les aient étudiés et validés. La durée de ces procédures ne doit pas dépasser 2 ans avant la mise en place. Trop souvent, ces procédures sont chronophages et font perdre un temps précieux pour adapter les règles d'urbanisme sur un territoire.





2. RÉNOVER LE DROIT POUR PÉRENNISER L'IMMOBILIER ET L'HABITAT

L'immobilier et l'habitat sont deux sujets majeurs pour les stations touristiques que sont les stations de montagne. Il convient d'avoir un droit de l'immobilier et de l'habitat bien plus spécifique et adapté aux besoins des stations de montagne.

A. La réhabilitation de l'immobilier

Un reproche est souvent fait par les maires des stations de montagne : le manque de plasticité et de flexibilité dans les documents d'urbanisme.

Concernant les PLU :

- Les démarches de modification simplifiée de PLU doivent être simplifiées en accordant plus de flexibilité pour les petits projets locaux. Il s'agit de donner plus d'amplitude aux maires pour agir efficacement sur des procédures simples, surtout concernant les erreurs matérielles.

Point de définition

Le Code du tourisme définit certaines catégories d'hébergements touristiques, aux articles L.311-1 et suivants, d'hébergements marchands, de lits commercialisés ou encore de lits chauds (c'est-à-dire fournis contre rémunération déclarée). Ces lits désignent les hôtels, résidences de tourisme, meublés de tourisme, chambres d'hôtes, villages de vacances, auberges de jeunesse, refuges et autres terrains de camping. On parle également pour ces hébergements de résidences hôtelières ou de résidences de tourisme.

Par opposition, les résidences secondaires désignent les hébergements non marchands, même si certaines d'entre elles font l'objet d'une mise sur le marché ponctuelle ou régulière. Dans les stations de montagne, ces hébergements sont pour la plupart des logements collectifs en copropriété. Ils sont qualifiés de lits froids ou de lits tièdes selon leur niveau d'occupation.

La réhabilitation de l'immobilier est prioritaire afin de redynamiser l'immobilier des stations, tout ne peut pas passer par de nouvelles constructions, à une période où l'artificialisation doit être limitée. De par les spécificités de son territoire, la montagne est attachée avant tout à résoudre la **problématique des lits froids**. Ceux-ci sont des logements rarement occupés par leurs propriétaires, mais qui ne sont pas pour autant proposés à la location. On estime que sur les 5 millions de lits en stations de montagne, 30 à 40% sont actuellement considérés comme lits froids, et ce pour plusieurs raisons : la durée de la saison de ski, le déséquilibre de la fréquentation selon les saisons, la vétusté de certains appartements... Pour agir sur cette problématique, et donc pour réhabiliter l'immobilier de loisir, les communes support de stations ont avant tout besoin de nouveaux outils de mesure pour estimer de la façon la plus juste possible cette présence de lits froids sur leur territoire. Cibler ces lits froids, c'est permettre à terme l'usage d'outils plus précis de la part des collectivités pour redynamiser cet immobilier. Cette difficulté est fortement ressentie : il est difficile aujourd'hui d'évaluer le nombre de lits sur les communes que ce soit à l'échelle du PLU comme du Scot. Certes, l'outil Conitiff Cerema a été mis en place mais avec une méthodologie qui ne correspond pas exactement à la réalité au moins sur la partie « lits chauds » où l'expertise de G2A est plus reconnue. La solution serait donc de réfléchir au

développement d'un outil commun en croisant les différentes estimations et les données fiscales par exemple pour permettre aux communes d'avoir une meilleure connaissance de leur parc de logements, ou a minima déterminer une méthodologie commune adaptée à la spécificité du territoire des communes support de station de ski.

Un autre moyen de lutter contre les lits froids ou en tout cas de garantir la pérennité des lits chauds serait d'étoffer les dispositions du code du tourisme en fixant le cadre des pénalités pouvant être appliquées, et donner à la collectivité les moyens de contrôler le respect de cette affectation.

Le foncier est une denrée rare sur les territoires de montagne, ce que le cadre législatif et réglementaire ne prend pas en compte, d'où une demande constante de la part des collectivités pour **rendre le droit de l'urbanisme plus flexible**, pour qu'il puisse davantage coller aux réalités du terrain que seuls les maires peuvent connaître. Les maires des stations de montagne connaissent depuis longtemps la problématique des lits froids, mais aussi de la vacance des logements, qui bien souvent ne sont pas réellement vides, ce qui occasionne d'importantes pertes financières pour les collectivités. Le droit de l'urbanisme, mais aussi le droit de l'immobilier gagnerait à être plus flexible pour donner aux maires de vraies compétences dans ce domaine, afin de réguler l'immobilier sur le territoire. On peut ainsi observer d'autres pays européens où les collectivités imposent des quotas de résidences secondaires pour éviter les lits froids. Ce que souhaitent les maires des stations de montagne c'est davantage de flexibilité dans le droit positif pour agir plus efficacement.

La **réhabilitation** est un point clé pour parvenir à remettre un certain nombre de ces logements sur le marché, même s'il s'agit d'un travail complexe. La réhabilitation et la restauration de ces bâtiments nécessitent bien souvent un appui financier indispensable mais surtout une aide administrative. Bien trop souvent, les procédures pour obtenir ces aides sont trop lourdes. Une **simplification des procédures administratives des aides sur la restauration et la réhabilitation de ces bâtiments** est nécessaire pour faciliter les transformations de l'habitat.

Le sujet le plus sensible est celui des **opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir**.

Les ORIL présentent l'intérêt de lutter contre la dévalorisation progressive de l'offre immobilière locale mais aussi participent aux enjeux nationaux de lutte contre l'étalement urbain. Le principal danger qui guette les stations de montagne reste la déqualification de l'offre immobilière, avec le basculement des biens immeubles du secteur marchand vers le secteur non marchand. Ce basculement est directement créateur de nouveaux lits froids.

Un accompagnement des collectivités sur ces sujets si sensibles de la rénovation et de la réhabilitation est ainsi essentiel, les élus n'étant pas des opérateurs d'aménagement touristique. La démarche doit être collective pour que la réhabilitation de l'immobilier de loisir soit un succès.

Les maires des stations de montagne demandent ainsi une adaptation pour améliorer et simplifier le cadre législatif et réglementaire actuel dans le domaine de l'urbanisme. Il faut que **les dispositions de zonage puissent répondre au maintien dans la durée des affectations des constructions des hameaux** -assignés à rester les sièges de l'habitat permanent.

La réhabilitation ne doit pas concerner que l'habitat permanent mais également le logement saisonnier, qui est le cœur économique des stations de montagne. Cette réhabilitation doit toucher tout l'écosystème de la montagne : **les logements permanents, les logements saisonniers et les logements touristiques**, ainsi que leur mise en marché. Cela peut passer par des **incitations fiscales pour développer des lits dits chauds**. Il ne faut créer que des lits chauds pour les nouvelles constructions en station. Les commissions UTN doivent cibler les lits froids plutôt que les lits chauds : plutôt que de limiter la construction des seconds, il faut d'abord tendre à la disparition des premiers. Les incitations fiscales sont une des solutions qui existent dans certains pays voisins de la France, mais ces dispositifs doivent bénéficier d'un cadre législatif clair et permettre l'instauration de clauses anti-spéculatives pour que les efforts ne soient pas menés en vain.

Les bâtiments techniques relatifs à la pratique du ski devraient pouvoir être considérés comme des **bâtiments de service public**.

B. Le logement social

Certains maires de stations de montagne demandent un classement spécifique pour le logement social et le logement intermédiaire, mais également pour le logement saisonnier. Cette dernière catégorie pourrait aussi faire l'objet d'une sous-destination spécifique, avec un dispositif de contrôle adapté (type convention ELOHA). Ainsi l'implantation de structures à loyer modéré pour l'accès au logement des jeunes permanents ou saisonniers devrait être favorisée. **Cette facilitation de l'accès au logement a un but clairement identifié : la sédentarisation des saisonniers en développant une activité économique nouvelle par exemple ou par le développement des activités de diversification.**

Il faut une modification du classement car il n'est plus adapté aux territoires des stations qui connaissent une augmentation importante du prix de l'immobilier. Le classement en zone A serait plus adapté à la réalité (en termes de plafonds de revenus) et cela permettrait à des ménages n'ayant pas les moyens d'acheter au prix du marché d'avoir accès à ces logements sociaux.

Pour favoriser la construction de ce logement social, essentiel à l'équilibre immobilier des communes support de stations, il faut exclure du calcul de l'emprise sur la nature les zones de construction dédiées au logement social. L'objectif dessiné par les lois Climat et Résilience et 3DS est chiffré : zéro artificialisation des sols d'ici à 2050, mais il ne prend pas suffisamment en compte les spécificités des territoires, notamment des territoires touristiques où la spéculation est forte et pourrait amener à une véritable ségrégation sociale et spatiale.

Des outils sont aujourd'hui nécessaires pour imposer le caractère social au terrain. En effet, il existe très peu de garanties qu'un terrain classé social chez un privé soit vraiment à destination sociale au final.

Afin d'éviter tout étalement urbain désordonné, **il est nécessaire de revoir les critères de constructibilité pour les particuliers et opérateurs privés**. Il faut leur permettre de se regrouper sur un même lieu. L'objectif est la concentration de ces constructions dans un espace restreint dans lequel tous auraient des droits à construire, pour éviter des répartitions autour de la station.

Concernant le logement social, **la priorité est de favoriser un prix de vente très bas pour cibler également les habitants permanents, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas car la spéculation est plus forte**. L'Etat doit favoriser la location à bas prix et l'accession à la propriété de façon plus incitative. Mais ces leviers d'action incitatifs ne doivent pas non plus encourager des manœuvres déloyales. Il faut combiner des actions en faveur d'un accès à la propriété en station de montagne pour les foyers les plus modestes tout en empêchant la spéculation immobilière. Les deux mécanismes doivent agir de concert pour éviter tout effet pervers, ce qui amène les élus à insister sur l'importance des clauses anti-spéculatives déjà exposées précédemment.

Il faut de plus revoir et adapter les fourchettes sociales afin de mieux cibler les destinataires à un espace classé social.

Le logement social pourrait également être favorisé par **la création d'une participation financière « logement social manquant » pour permettre aux opérateurs d'alimenter un budget communal ou intercommunal « logement social »**. L'objectif est ici de financer l'acquisition de terrain et la construction de logements sociaux sur le territoire par les opérateurs privés en imposant cette participation dans l'autorisation d'urbanisme. En effet, il faut adapter le droit à la spécificité des territoires et l'on constate qu'en montagne, l'application de la règle de mixité sociale des PLU génère l'obligation de réaliser un ou deux logements sociaux maximum par opération.

L'accès aux logements aidés des ménages à revenus intermédiaires pourrait être facilité selon certains maires par la création d'un zonage spécifique « Station de ski » adapté aux conditions réelles des marchés immobiliers (équivalent au zonage A). Pour rappel, le zonage A issu de la loi Robien désigne les communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés. Ce zonage détermine le revenu maximum pour avoir droit à un logement social, le revenu maximum pour avoir droit au prêt à taux zéro ou au prêt d'accession sociale ou encore le droit à une réduction d'impôt pour le bailleur par exemple.

Enfin, il devrait être possible de définir un pourcentage minimal de logements sociaux ou habitat permanent pouvant être imposé dans les documents d'urbanisme sur les zones constructibles restantes. Le logement social est véritablement perçu par les élus des stations de montagne comme une solution à la baisse constante de la population qui engendre de réelles difficultés sur le plan de l'investissement.

EXEMPLES :

- Création de logements supplémentaires à loyers modérés au travers d'une gestion via le CCAS et études avancées sur les logements primo-accédant à tarifs maîtrisés afin de recapter des habitants.
 - En terme de Cohésion sociale : création de la Caisse des Ecoles, Office Municipal des Sports et des Loisirs et Comité des Fêtes.
 - Implantation de structures à loyer modéré pour l'accès aux logements des jeunes permanents ou saisonniers.
-

C. Les hôtels de famille

Le sujet des hôtels de famille et des résidences de tourisme sont des sujets à prendre en compte de manière spécifique dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. La mobilisation à ce sujet doit être totale pour sauver le modèle des stations et de leur esprit familial.

Un juste équilibre en faveur de ce type d'hébergement est indispensable pour assurer un remplissage des stations.

La sauvegarde et la perpétuation des hôtels de famille sont une question de longue date pour bon nombre de maires de stations de montagne. En effet, bien souvent cette part de l'habitat disparaît au profit de résidences de tourisme mais les hôtels de famille sont nécessaires pour la diversité économique et la richesse de l'habitat dans les stations.

Une approche dans ce domaine pourrait porter sur une baisse des frais de succession pour que ces hôtels puissent rester dans la famille ou à un tiers souhaitant poursuivre l'activité. La loi Dutreil, mais aussi le zonage issu de la Loi Robien sont des pistes sérieuses pour l'incitation à la sauvegarde de ces hôtels de famille.



3. AMÉNAGER LA FISCALITÉ

A Innovation et autonomie fiscales

La fiscalité en lien avec l'urbanisme peut être un réel outil dynamique pour envisager des mouvements. Les maires ont à ce sujet de nombreuses propositions :

- La création d'une **taxe sur les locaux commerciaux vides** sans activité de plus de 12 semaines par an, en contrepartie des prix exorbitants pratiqués qui découragent les repreneurs. Néanmoins, pour cette solution, il faut prendre en compte la densité et la diversité commerciale en fonction du taux d'occupation des stations et du type d'activité proposée.

Actuellement il existe une taxe sur les friches commerciales. Il s'agit d'un impôt local facultatif qui vise à inciter les propriétaires de ces locaux vacants à y favoriser le retour de l'activité. Elle peut être instituée annuellement par les communes ou par les EPCI ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales. Pour connaître la liste des biens assujettis à la TFC, il faut se référer au Code général des impôts. Les biens en question doivent être des locaux à usage commercial souffrant d'une non-exploitation ou d'une inoccupation des locaux. La TFC concerne ainsi les biens qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises depuis au moins deux années au 1er janvier de l'année d'imposition, et qui sont restés inoccupés au cours de la même période. Toutefois, la taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation du bien est indépendante de la volonté du contribuable. L'objectif est de lutter contre la vacance commerciale, mais cet outil n'est pas suffisant, il faut aller plus loin. **La création d'une taxe sur les locaux commerciaux vides, concernant les locaux commerciaux souffrant d'une inactivité plus de 12 semaines par an, et non pas pendant deux années consécutives, permettrait de booster la reprise de ces mêmes locaux tout en évitant la spéculation**, car c'est bien le prix de ces locaux qui découragent les commerçants. Cette nouvelle taxe pourrait, à l'instar de la TFC, être une taxe facultative fixable exclusivement par les communes touristiques par exemple.

- **La revue à la hausse du taux de la part communale de la taxe d'aménagement** : actuellement elle est comprise entre 1% et 5%, une majoration jusqu'à 20% est envisageable sur la base d'une délibération motivée, concernant des secteurs où les constructions nécessitent des travaux de voirie, de réseaux ou la réalisation d'équipements publics. Une éventuelle revue à la hausse de ce seuil de 5% pourrait permettre une plus grande souplesse pour les communes sans avoir à passer par une délibération au-delà de ce seuil. Cette proposition, qui ne fait pas l'unanimité, mérite que l'on s'y penche éventuellement au cas par cas.
- **La création d'une taxe spéciale au profit des communes sur la plus-value réalisée lors de la vente d'un bâtiment à vocation touristique**. La plupart de ces biens immobiliers sont aujourd'hui revendus avec des plus-values très importantes, une plus-value qui s'explique par le dynamisme de la commune en terme de développement touristique et des aménagements touristiques que la commune a réalisés. Il semblerait donc normal que la commune puisse instaurer une taxe sur cette plus-value.

Aujourd'hui, il existe une taxe sur la plus-value immobilière. En effet, la plus-value nette est imposable

sur le revenu à un taux de 19% et est soumise aux prélèvements sociaux à un taux de 17,2% soit une imposition à hauteur de 36,2% au total pour le vendeur du bien. Pourtant, des abattements et des exonérations existent, notamment lorsque la plus-value immobilière est réalisée sur une résidence principale. Elle ne concerne pas non plus les biens détenus depuis plus de 30 ans. Cette taxe est calculée après déduction de l'abattement pour durée de détention, et elle ne s'applique pas sur les ventes de terrains à bâtir. A l'inverse, la plus-value immobilière pour les résidences secondaires peut même faire l'objet d'une surtaxe variant de 2 à 6%.

La taxe imaginée sur la plus-value immobilière est très spécifique : elle concernerait uniquement les bâtiments à vocation touristique. Le dynamisme des stations à l'origine de la valeur des biens est directement imputable à l'investissement continu des collectivités depuis plusieurs décennies. Comme juste retour des choses, il est donc essentiel que cette taxe sur la plus-value immobilière soit uniquement communale. Les communes pourraient ainsi poursuivre leurs efforts d'investissement sur le long terme.

- **Le rétablissement de la taxe pour non réalisation de places de stationnements** pour anticiper toutes les extensions à venir dans de nombreuses stations (pas pour la création de nouvelles constructions, uniquement pour les extensions) : permis de construire ou déclaration préalable de travaux refusés quand il y a une impossibilité technique de faire du stationnement alors que souvent il s'agit de travaux de mise à niveau de logements n'augmentant pas la capacité d'accueil.
- Certains maires proposent également d'agir sur **la taxe d'habitation pour les résidences secondaires** à partir du moment où elles s'engagent à louer un nombre de semaines défini, mais encore faut-il trouver l'outil juridique pour le mettre en œuvre.

La suppression progressive de la taxe d'habitation ne concerne pas les résidences secondaires. Un dispositif d'incitation fiscale peut être trouvé pour récompenser les propriétaires de telles résidences en contrepartie de leur participation à la lutte contre les lits froids. On pourrait très bien imaginer un dispositif d'incitation fiscale en faveur de ceux qui peuvent prouver la location ou l'occupation conséquente de leur résidence secondaire pendant l'année. L'outil juridique, pouvant rappeler en substance le conventionnement d'aménagement touristique, est encore à inventer, mais serait un levier d'action incitatif pour les collectivités confrontées au problème des lits froids.

- Les outils de levier fiscal sont nombreux et il pourrait être envisagé de plus grandes largesses pour donner davantage d'autonomie financière aux collectivités locales : lever l'impôt sur le terrain constructible non construit ou sur les locaux inoccupés par exemple.

De manière globale sur le plan de la fiscalité, ce que demandent les maires des stations de montagne revient essentiellement à leur donner les moyens fiscaux d'agir en faveur de la montagne. Les finances des collectivités territoriales sont année après année mises à rude épreuve, notamment suite aux différentes crises qu'a subi l'écosystème de la montagne et les différentes réformes fiscales : crise du Covid, augmentation du coût de l'énergie, augmentation du traitement des fonctionnaires, diminution des recettes fiscales... Mais sans recettes fiscales, les collectivités ne peuvent pas agir efficacement pour l'aménagement de leur territoire.

B Corriger les écueils des lois de finances

Une critique forte est apparue quant à la mise en œuvre de la loi de finances pour 2021 du 29 décembre 2020 portant réforme de la fiscalité de l'urbanisme :

- **La prévision de la création d'une 10ème exonération pour la part communale de la taxe d'aménagement** -à destination des surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au dessus ou en-dessous des immeubles ou intégrées au bâti, dans un plan vertical- ferait perdre aux collectivités le montant des recettes résultant de ces surfaces actuellement taxables réduisant d'autant les ressources destinées à financer les équipements publics communaux. Cela pourrait même conduire les collectivités à compenser cette perte de recette par une augmentation du taux de la part communale faisant ainsi porter le poids financier sur tous les pétitionnaires en lieu et place de ceux directement concernés alors que, il y a quelques années, la participation pour places manquantes a été supprimée par le législateur. Cette exonération est à éviter.
- Il est également prévu que les **modalités de recouvrement de la taxe** changent, ce qui nécessitera un contrôle systématique sur les lieux impliquant donc des moyens humains suffisants, ce qui conduit à des dépenses supplémentaires pour les collectivités concernées. Les pertes financières en perspective seraient impactantes pour les collectivités en question, ce n'est pas un changement allant dans le bon sens.
- **Le transfert de la gestion des taxes d'urbanisme des Directions départementales du territoire DDT aux Directions générales des finances publiques DGFIP** couronne ces changements mal vus par les stations de montagne. Les DDT sont proches des territoires et de l'application des règlements d'urbanisme : un tel transfert conduira à des incompréhensions, des erreurs voire des omissions qui auront des conséquences financières dommageables pour les collectivités.
- Cette réforme doit être évitée, ou tout du moins un moratoire doit voir le jour pour apprécier pleinement toutes ses conséquences.

A l'inverse, pour 2022, les réformes n'ont pas été très importantes, mais n'en appellent pas moins à une surveillance en ce qui concerne les finances locales.

Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives relève d'un calcul et non plus d'une fixation par amendement parlementaire. Il correspond au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisée, aussi appelé ICPH, constaté au mois de novembre. Ces valeurs locatives cadastrales servent ensuite de base de calcul pour la taxe foncière et la taxe d'habitation. En excluant les taux d'imposition votés et appliqués par chaque commune et département, cette revalorisation annuelle entraîne donc une hausse des impôts locaux proportionnelle à l'inflation.

Ainsi, alors même que les bases d'imposition avaient stagné en 2021 avec une très faible augmentation de 0,2%, 2022 est marquée par une plus forte augmentation, la revalorisation s'élevant en effet à +3,4% à cause de l'inflation constante. Ce n'est pas une surprise, les pouvoirs publics ayant en effet annoncé que la révision des valeurs locatives serait d'au minimum 3% pour 2022.

Ainsi, à l'automne 2022, la base de calcul de taxe foncière et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères augmentera de 3,4%. Cette revalorisation concernera aussi la base de calcul de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Ces prévisions sont à prendre avec précaution aux vues de l'inflation globale que subit le pays au premier semestre 2022, et il est bon de se demander si ces modifications seront suffisantes pour conserver les recettes fiscales des collectivités.

2022 marque la dernière étape de la réforme de la taxe d'habitation. Depuis 2020, 80% des foyers en sont déjà totalement exonérés. Pour les 20% des ménages restants, les Français les plus aisés, l'allègement de la taxe d'habitation sur la résidence principale a été de 30% en 2021 et passera à 65% en 2022, jusqu'à un dégrèvement total prévu pour 2023.

A titre transitoire et jusqu'à sa disparition finale, le produit de la taxe d'habitation sur la résidence principale acquittée par les 20% de foyers restants est affecté au budget de l'Etat. En compensation, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties a été intégralement transférée aux communes.

Mais comme dit précédemment, il existe d'autres moyens d'agir sur la taxe d'habitation, au-delà de sa suppression qui fait perdre des recettes fiscales aux collectivités. Les lois de finance ne doivent pas oublier de consolider les finances locales tout en redonnant une certaine autonomie fiscale aux maires, notamment des stations de montagne où l'aménagement du territoire et l'urbanisme présentent un surcoût conséquent.

Il ne faut pas l'oublier, les communes support de stations de montagne sont majoritairement contributrices au fonds de péréquation, sans prise en compte de l'investissement plus important de ces collectivités en terme d'aménagement et d'urbanisme.

4. COMBINER URBANISME ET ENVIRONNEMENT

A. Le sujet des retenues collinaires

La transition environnementale a commencé depuis de nombreuses années en montagne, et les élus des stations sont pleinement conscients des enjeux de cette évolution, qu'ils entendent accompagner pour permettre à la montagne d'adapter son modèle économique, et rendre ce dernier durable. Le tourisme durable est une vraie voie pour les stations de montagne.

Un des sujets majeurs est celui des retenues collinaires. Bien trop souvent, le sujet de ces retenues collinaires est mal compris et souffre d'une mauvaise réputation non méritée. Les retenues collinaires, en plus d'être de nouvelles sources économiques à l'année, qu'importe la saison, avec des activités pouvant se développer à la fois l'hiver mais aussi l'été, participent également à la préservation de la biodiversité et de la richesse naturelle du bassin montagnard.

Les maires des stations de montagne manquent cruellement d'aide au diagnostic pour pouvoir mettre en place ces projets liant urbanisme et environnement. L'histoire des retenues collinaires est longue : d'abord productrices d'électricité, elles ont rapidement offert de nouvelles possibilités d'exploitation : enneigement, mais également utiles à l'agriculture, aux bétails, à la création de lac de pêche, à la création de réserve incendie dans certaines zones de montagne exposées à ce risque, et enfin pour l'eau potable.

Ces retenues collinaires sont utiles, d'un point de vue économique et environnemental. Ces retenues peuvent en effet permettre le développement d'activités nautiques hors saison hivernale par exemple. Elles sont nécessaires au développement d'une montagne diversifiée. Il faut donc inciter la construction de telles retenues. Il ne faut pas oublier que l'utilité des retenues collinaires a vraiment évolué. Désormais ces retenues doivent être mixtes et combiner plusieurs utilisations. L'incitation à leur construction doit passer avant tout par une dédramatisation dans l'imaginaire collectif mais aussi par une simplification des procédures administratives.

Les procédures urbanistiques autour de la construction des retenues collinaires, très complexes, mériteraient d'être simplifiées pour les rendre plus accessibles. Des aides financières et administratives pourraient également être proposées aux collectivités afin de rendre ces constructions plus accessibles. Elles sont une véritable opportunité de développement.

L'ANMSM a rédigé un Livre bleu sur les retenues collinaires, véritable guide de bonnes pratiques pour promouvoir la multi-activité. C'est notamment dans la diversification de ces activités que se rencontrent les principaux obstacles administratifs. Une simplification des procédures est à envisager, à la fois dans le processus de création des retenues collinaires, car bien souvent la durée des projets s'en trouve allongée aussi d'un point de vue financier. Aujourd'hui, les stations sont prêtes à diversifier les usages de leurs retenues existantes et d'envisager les retenues à créer sous l'angle de la multi-activité, en concertation avec les acteurs locaux et les citoyens. Bien souvent, les retenues existantes ont été créées pour accompagner le manque de neige pendant les saisons hivernales. Or cet usage ne peut plus être le seul d'un point de vue économique -il est nécessaire d'investir pour les activités 4 saisons, et les retenues sont une bonne option. Les récents événements autour des retenues collinaires montrent que cette évolution est nécessaire.

Il faut ainsi accompagner les collectivités vers une transition nécessaire pour les retenues collinaires et leurs usages, en incitant à la création de ces réserves d'eau qui présentent de nombreux usages utiles en période de changement climatique.



Retrouvez le Livre Bleu sur les retenues collinaires :
adopter une démarche vertueuse et durable en terme de gestion de l'eau



B. L'emprise sur la nature et l'artificialisation

L'un des enjeux de ces prochaines années sera de limiter au maximum l'emprise sur la nature et donc de diminuer l'artificialisation des sols. Pourtant, ces notions ne prennent pas toujours en compte les réalités du terrain et finiront par révéler de réelles difficultés de mise en œuvre sur les territoires de montagne, dont les spécificités appellent à une différence de traitement.

Bien que la définition de l'artificialisation des sols ait été officialisée dans la législation récente, il faut aller plus loin.

Le Zéro Artificialisation Nette est une notion dessinée dès le Sommet de Rio en 1992 et consacrée en 2020 par la Convention Citoyenne pour le climat, avec comme objectif de faire évoluer les politiques publiques d'aménagement. **La Loi Climat et Résilience du 24 août 2021 est venue fixer un objectif de Zéro Artificialisation Nette à horizon 2050. Dans un premier temps, la loi Climat et Résilience demande aux territoires de baisser le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers de 50% d'ici à 2030.** Il convient donc de diminuer la consommation des espaces non aménagés, avec l'objectif en 2050 d'atteindre le Zéro Artificialisation Nette. Dans cette loi est également posé un principe général d'interdiction de création de nouveaux centres commerciaux qui entraînerait une artificialisation des sols.

Le Zéro Artificialisation Nette grave dans le marbre « l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 ». L'atteinte de cet objectif « résulte de l'équilibre entre la maîtrise de l'étalement urbain ; le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ; la qualité urbaine ; la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ; la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ; la renaturation des sols artificialisés ». La Loi Climat et Résilience vient fixer la définition de l'artificialisation comme étant **« l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. »** Le texte définit également ce que serait la renaturation ou désartificialisation, consistant alors en la restauration ou l'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. **L'artificialisation nette des sols s'entend comme le « solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée ».**

Ces objectifs se traduisent dans les documents d'urbanisme par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols.

La loi tient néanmoins compte des bons élèves de la sobriété foncière, lorsque les objectifs chiffrés déjà fixés dans leurs documents d'urbanisme prévoient une réduction d'au moins 1/3 par rapport à la consommation réelle observée dans la décennie précédente. Si un tel objectif n'existe pas, le document d'urbanisme doit évoluer dans un certain délai fixé par la loi. A l'origine, la modification des SRADDET

devait avoir lieu avant le 22 août 2022, pour une entrée en vigueur un an plus tard. Les Scot sont tenus de prendre en compte les objectifs des SRADDET et ont 5 ans pour entrer en vigueur. Enfin, les PLU et les cartes communales disposent de 6 ans pour entrer en vigueur. Une procédure de modification simplifiée est admise pour opérer ces évolutions. **La loi 3DS accorde cependant un délai supplémentaire de 6 mois aux conférences régionales des SCOT pour formuler des propositions de territorialisation des objectifs et allonge d'autant le délai imparti aux régions pour intégrer les objectifs de réduction de la consommation d'espaces dans les SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC.** En revanche, les délais pour décliner les objectifs régionaux dans les SCOT, PLU et cartes communales sont maintenus.

La loi Climat et Résilience propose ainsi plusieurs solutions pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette : la réhabilitation des friches par exemple, la surélévation des bâtiments ou encore le principe de l'interdiction de la création de surfaces commerciales supérieures à 10 000 m² sauf dérogations.

Par cette loi, la lutte contre l'artificialisation des sols est devenue un des grands objectifs de l'urbanisme pour les années à venir. La loi 3DS met en place des mesures visant à améliorer le dispositif d'artificialisation du territoire et d'éviter la consommation d'espaces naturels.

L'objectif ZAN entend répondre aux enjeux environnementaux, mais il faut également prendre en compte le social et l'économie. **L'habitat en montagne nécessite un équilibre entre le social, l'économie et l'écologie.**

Sur le social, l'enjeu prioritaire des stations de montagne est de favoriser un habitat durable, c'est-à-dire respectueux de l'environnement, qui permette l'activité économique et socialement accessible. Sur ce sujet, il est utile de dresser un constat simple : les territoires de montagne sont globalement vertueux quant à la croissance de leurs espaces urbains, les chiffres montrant un faible taux d'urbanisation par rapport à de grandes métropoles des mêmes territoires. La Loi Climat et Résilience entend prendre en compte le comportement vertueux des communes, c'est d'autant plus nécessaire pour les communes supports de stations de montagne. Prendre en compte ce comportement vertueux, c'est **permettre une artificialisation possible selon les efforts déjà produits et le pourcentage de territoire déjà artificialisé.** L'arrêt total de l'artificialisation des sols pour les communes supports de stations mettrait à mal l'équilibre existant sur ces territoires.

La principale difficulté pour ces territoires réside dans l'habitat permanent. Toute politique de lutte contre l'artificialisation des sols doit prendre en compte ce sujet. Afin de sauvegarder ces territoires, il est essentiel de pouvoir **garantir l'installation de nouveaux propriétaires en assurant un accès aux logements à bas coût, tout en facilitant le développement des familles sur le territoire.** Aujourd'hui, il existe un dispositif pour faciliter l'accession sociale à la propriété qui est le **bail réel solidaire.** Il est indispensable de **rendre ce bail accessible au plus grand nombre en le déconjuguant du seuil de revenu PSLA actuel.** La prise en compte de l'habitat permanent nécessiterait également **d'obtenir le**

classement de C à B, voire même à A de ces territoires pour permettre la mise en œuvre de cet outil. De même, il est nécessaire de **mettre en place une clause de ciblage pour pérenniser l'habitat**. Cette problématique de l'habitat permanent est véritablement prégnante à un double niveau : **lutter contre le vieillissement de la population dans les stations de montagne et lutter contre la spéculation immobilière de ces territoires**. L'objectif Zéro Artificialisation Nette en l'état ne ferait qu'accentuer ces difficultés en raréfiant la propriété disponible et en participant à la spéculation immobilière. Enfin, sur le point de l'habitat permanent, **il est urgent de rendre possible un zonage des PLU en résidence permanente pour pérenniser l'habitat local**.

Sur l'économie, il faut l'entendre comme compatible avec l'environnement. Pourtant, l'objectif ZAN rend difficile l'activité de nombreux acteurs essentiels de l'économie de ces territoires : quid des exploitations agricoles encouragées pour l'autonomie alimentaire par exemple, ou encore la prise en compte des golfs, des espaces de diversification, des ascenseurs valléens, des mobilités douces ou tout simplement la rénovation du parc vieillissant des remontées mécaniques. Ces acteurs permettent aux stations de vivre et de se développer, et d'être de véritables poumons économiques sur ces territoires, ce qui participe également à la péréquation entre communes. La crise sanitaire l'a montré, l'économie de montagne dépend essentiellement de ces acteurs, il est donc nécessaire de les inclure dans la réflexion de l'artificialisation des sols. Il apparaît ainsi nécessaire de **déclasser les surfaces végétalisées liées à la diversification** (golfs, pistes, etc) tout comme il est utile de ne pas **comptabiliser les projets en lien avec la production d'énergie renouvelables**.

Pour adapter les objectifs ZAN aux sujets intrinsèques aux stations de montagne, un certain nombre de propositions sont formulées, notamment au niveau des SRADDET car il est nécessaire de répartir l'effort. Ainsi, la **mutualisation ZAN doit être convenu sur la base du volontariat** au sein d'un territoire inter-Scot auquel adhèrent les EPCI/Scot. Une question n'a pas été suffisamment abordée : dans l'objectif de zéro artificialisation nette, **les projets de grande envergure d'intérêt régional** ne sont souvent pas comptabilisés. Or ces projets suffiraient à eux seuls à épuiser l'artificialisation possible d'ici 2030. La liste d'intérêt régional n'est pas exhaustive, son incrément nécessite de définir des critères d'éligibilité. Leur consommation doit d'ailleurs est assumée nationalement, à l'exemple du rail Lyon-Turin. Enfin, il est nécessaire **d'étendre les délais octroyés pour intégrer dans les SRADDET les nouveaux objectifs liés à la non artificialisation**.

Afin de maintenir l'équilibre entre économie, habitat social et écologie, il faut prendre en compte les spécificités de la montagne, et prévoir des dispositifs adaptatifs : dans le cas contraire, quid de la population en stations de montagne ?

Malgré ces évolutions et la prise en compte de certaines demandes, il reste encore du chemin à parcourir pour éviter que cet objectif louable ne devienne un frein au maintien et au développement de l'aménagement touristique en stations de montagne. L'objectif fixé est général, pourtant quid de la prise en compte du logement social et de l'emprise sur la nature qu'il entraîne ? **Interdire toute nouvelle artificialisation présente le risque de scléroser la plasticité de l'aménagement du territoire, et d'empêcher soit le maintien d'une population permanente en stations soit d'entraîner un effet pervers de ségrégation spatiale**. Des limites et des exceptions doivent ainsi être réfléchies dans le cadre de ce nouveau dispositif pour modérer cette obligation très stricte. L'artificialisation des sols est

déjà très difficile en stations du fait de l'enclavement, il faut penser à une artificialisation pragmatique plutôt que proscrite.

Aussi, l'emprise sur la nature fait apparaître d'autres freins et obstacles qu'il s'agirait d'entendre de manière globale et moins idéologique. La pression environnementale s'illustre par la multiplication de certaines contraintes environnementales lors de la construction d'équipements ou d'infrastructures, dans le but de préserver une biodiversité ou une espèce animale ou végétale, mais ces contraintes s'arrêtent à des limites spatiales bien trop faibles. En effet, en prenant l'exemple d'une analyse environnementale lors de la construction d'un équipement du fait de la présence sur le terrain de plantes protégées, il ne faut pas regarder uniquement la présence de cette population sur le terrain à construire mais bel et bien de la rareté ou non de cette même plante à une échelle plus globale, que ce soit régionale, interrégionale ou même nationale. Les contraintes environnementales doivent répondre à une véritable utilité de biodiversité et ne doivent pas verser dans le dogmatisme environnemental, ce qui bien souvent bloquent des projets d'aménagement qui pourraient susciter l'apparition de nouvelles espèces ou en tout cas qui ne présenteraient pas de bouleversement majeur de l'écosystème. La vision de l'environnement doit être globale.

Enfin, certaines postures des services de l'Etat ou réactions disproportionnées d'acteurs associatifs entravent au bout du compte les démarches vertueuses engagées par les communes support de stations de montagne.

Exemples :

- Création par la commune d'une microcentrale en milieu protégé (site classé Natura 2000, aire protégée) pour alimenter un refuge de montagne, en remplacement d'un groupe électrogène qui consomme 100 litres de gasoil par jour, générateur de nuisances sonores, visuelles, olfactives. Après étude d'impact concluant à la faisabilité du projet du fait de l'absence d'impact environnemental, et après recours infructueux de la part de FNE, nous sommes actuellement confrontés à une opposition de l'OFB au motif de non garantie de la continuité écologique (il n'y a pas d'espèce animale ou végétale à protéger, mais « il pourrait y en avoir... »).
 - la commune gère ce même site protégé, notamment l'été, du fait d'une très forte fréquentation, au point que nous avons lancé un projet visant à répartir les flux de fréquentation, organiser le stationnement et enfin assurer la cohabitation entre randonneurs et véhicules. Au terme de l'étude d'impact, ce projet mené en maîtrise d'ouvrage par l'ONF commence à susciter des réactions des services de l'Etat dont un des représentants préconise « la suppression des véhicules à moteur au profit de navette... ou de calèches ... » Alors que les classements de ce site ont été demandés (site classé) ou bien acceptés par la commune (Natura 2000, aire protégée), nous sommes victimes des restrictions ou des interdictions des services de l'Etat. C'est ainsi que les services de l'Etat aident les communes touristiques à promouvoir des sites que nous, élus, nous efforçons de protéger tout en rendant cette protection environnementale compatible avec la fréquentation touristique. L'application des règles d'urbanisme et de gestion des espaces naturels donnent lieu régulièrement à des confrontations entre élus et représentants des services de l'Etat.
-

5. PROTÉGER LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. Lutter contre les recours abusifs

Les recours en matière d'urbanisme sont nombreux. La plupart de ces recours n'aboutissent pas, ce qui est un coût à la fois en terme de finances et de temps. On estime en moyenne le retard pris sur les procédures à 3 ans en raison des recours.

C'est dans cet esprit qu'il faut chercher à limiter les recours abusifs. Si le recours est un droit, il ne va pas sans la responsabilité du requérant. C'est dans ce sens que des propositions sont faites pour **sanctionner de tels recours abusifs par le paiement de dommages et intérêts** pour combler les pertes d'exploitation et les retards ou encore en exigeant **une justification précise et solide dans un délai bref de 3 mois après le dépôt du recours**, afin de rendre l'obstruction aux projets urbanistiques nulle. Un recours se doit d'être constructif, le droit de vue et les recours dits abusifs doivent réellement disparaître, ne serait-ce que pour désengorger le système judiciaire.

L'option la plus simple est de jouer sur le délai de jugement. Les recours sont abusifs aujourd'hui pour les stations car ils sont bloquants. Le but n'est alors pas d'obtenir gain de cause mais de bloquer un projet. En accélérant les délais de jugement, la motivation des recours abusifs serait toute autre. On peut imaginer réduire à 10 mois le délai de jugement d'un permis de construire sur une construction à destination touristique par exemple comme ce qui a été fait avec les logements collectifs de plus de 10 logements. Cette limite doit bien entendu être assortie d'une sanction pour la juridiction administrative.

B. Récupérer certaines compétences au niveau communal

La **compétence Urbanisme** est un des outils principaux des communes pour gérer l'organisation de leur territoire. Il est donc essentiel que la compétence Urbanisme reste entre les mains des communes. Le développement constant des intercommunalités et des agglomérations conduit à une menace sur cette compétence, comme on a pu le constater avec la compétence Tourisme par le passé, qui a occasionné de nombreux débats.

Le transfert de la **compétence Eau et assainissement** ralentit également l'urbanisation dans les communes. Il est nécessaire par exemple d'attendre qu'une station d'épuration soit agrandie pour pouvoir débloquer une UTN. Le rythme général de l'urbanisation est ralenti depuis le transfert de cette compétence. **Un retour sous l'égide de la commune permettrait une urbanisation facilitée**. L'échelon adapté pour l'urbanisme reste la commune.

Exemple

Certaines communes ont vu le transfert de la compétence Eau et assainissement ralentir l'urbanisation de la commune, devant attendre qu'un projet soit terminé au niveau d'une commune de l'intercommunalité pour qu'un autre puisse démarrer. Cette commune doit attendre que la station d'épuration soit agrandie pour pouvoir débloquer une UTN : pour certaines, il va falloir attendre 2025 pour qu'un camping puisse s'agrandir.

La décentralisation de la compétence en urbanisme doit se conjuguer à une action de déconcentration : les services déconcentrés de l'Etat devraient être sous l'autorité préfectorale s'agissant des directions départementales des territoires.

Récemment, la loi 3DS a tenté de timides amorces vers un rééquilibrage des compétences.

La délégation de compétences est ainsi rendue plus souple, devenant « à la carte ». En effet, le texte prévoit la possibilité de délégation de compétences entre collectivités et EPCI pour la réalisation de projets structurants sur les territoires et non sur l'ensemble d'une compétence. Un EPCI peut déléguer à un département ou une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres, avec l'accord unanime de ces dernières.

L'exercice de la compétence Voirie se voit soumis à l'intérêt communautaire ou métropolitain. Les communes, communautés urbaines et métropoles pourront décider conjointement de distinguer la voirie d'intérêt communautaire de la voirie relevant des communes.

Sur la compétence Tourisme, la loi 3DS prévoit la possibilité d'une restitution de la compétence Tourisme aux communes touristiques des communautés d'agglomération et aux stations classées des communautés urbaines et des métropoles. Les restitutions s'effectuent par accord à la majorité qualifiée.

Malgré de nombreuses discussions, la loi maintient le transfert obligatoire des compétences Eau et assainissement aux communautés de communes d'ici à 2026. Sauf si la communauté de communes délibère contre, est prévu par la voie de la délégation le maintien des syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire les compétences Eau et assainissement à partir du 1er janvier 2026.

Dans l'année qui précède le transfert obligatoire au 1er janvier 2026 de ces compétences, les communes et la communauté de communes organisent un débat sur les modalités de sa mise en œuvre. Les EPCI pourront mobiliser leur budget général pour éviter une augmentation sensible des tarifs de l'eau liée aux investissements nécessaires ou pendant la période d'harmonisation des tarifs suivant la prise de compétence.

Le chemin pour le rééquilibrage des compétences est encore long et doit être poursuivi, notamment sur l'eau et l'urbanisme.







UNE FISCALITÉ INCITATIVE DANS L'IMMOBILIER

La fiscalité pourrait être un levier fort en matière d'urbanisme en montagne pour induire de nouveaux comportements.

Une incitation fiscale pourrait être mise en œuvre dans le cadre des droits de succession concernant les hôtels de famille. Cette catégorie de logements est essentielle à la diversité et à la richesse de l'habitat, et pour le préserver des promoteurs immobiliers, il peut être utile d'infléchir la législation actuelle.

Le principe de l'abattement Dutreil est à cet égard un très bon exemple : il consiste en l'abattement de 75% de la valeur pour le calcul des droits de mutation, un abattement pouvant être adapté selon la valeur foncière, immobilière et commerciale des hôtels de famille.

Le pacte Dutreil permet, sous certaines conditions, de faire bénéficier la transmission d'une entreprise familiale d'une exonération de droits de mutation à concurrence des trois-quarts de sa valeur.

Les conditions d'exonération du pacte Dutreil pour les sociétés pourraient être prises en exemple pour en fonder des spécifiques concernant les hôtels de famille :

1. La société dont les titres sont soumis à engagement collectif doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ou de holding animatrice.
2. Un engagement collectif de conservation doit être conclu pour une durée minimale de deux ans et être en cours au jour de la transmission.
3. Cet engagement collectif doit être pris par le défunt ou le donateur pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, avec d'autres associés ou par une personne seule (depuis le 1er janvier 2019 pour une personne seule), pour elle et ses ayants cause à titre gratuit.
4. Cet engagement porte tout au long de sa durée sur au moins 17% des droits financiers et 34% des droits de vote lorsqu'il s'agit de titres de sociétés non cotées (et sur au moins 10% des droits financiers et 20% des droits de vote s'il s'agit de titres de sociétés cotées).
5. Lors de la transmission des titres, chaque héritier, donataire ou légataire souhaitant bénéficier des dispositions de l'article 787B du CGI devra prendre l'engagement individuel de conserver les titres transmis pendant une durée de quatre ans minimum à compter de la fin de l'engagement collectif.
6. L'un des associés signataires de l'engagement collectif de conservation ou l'un des donateurs, héritiers ou légataires devra exercer dans la société, pendant la durée de l'engagement collectif et pendant les trois années qui suivent la date de la transmission, une fonction de direction (énumérée au 1° du 1 du III de l'art 975 du CGI).



FAVORISER L'IMPLANTATION DE RETENUES COLLINAIRES

Le problème des retenues collinaires tient en peu de mots : complexité des procédures administratives et mauvaise image.

Les retenues collinaires ont subi depuis longtemps la mauvaise image de leurs premières utilisations : la production d'électricité, et l'enneigement, qui bien souvent est mal perçu par la population au vu des enjeux écologiques. Pourtant, cette vision des retenues collinaires n'est plus du tout la même aujourd'hui : les retenues collinaires ont su s'imposer comme de véritables bassins d'activité économique et de développement environnemental. Ces nouveaux bassins permettent en effet le développement d'une nouvelle biodiversité tout en favorisant la biodiversité déjà présente et en facilitant des activités ancestrales comme le pastoralisme ou l'élevage, qu'il ne faut pas oublier. Aujourd'hui, ces retenues collinaires sont aussi utilisées pour les activités nautiques pendant la période estivale, devenant ainsi un pilier du développement du tourisme durable toutes saisons dans les territoires de montagne. Ce sont de vrais pourvoyeurs d'activité économique qu'il ne faut pas négliger.

Aujourd'hui, les créations de nouvelles retenues collinaires doivent se faire sur un principe de fonctionnalité mixte : à la fois pour des activités économiques mais aussi pour la préservation et la sauvegarde de l'environnement. Une campagne d'information concernant ce dispositif serait essentielle. De nouveaux usages ne cessent d'être découverts dans ce domaine, notamment pour les activités économiques estivales comme les activités nautiques, sur le modèle des stations étrangères, et il faut que le droit puisse accompagner cet usage innovant, tant pour les nouvelles constructions que pour mettre à niveau les constructions existantes. C'est ce qui permettra de conserver un aspect attractif pour les stations.

Mais le levier principal est du domaine du droit de l'urbanisme. Aujourd'hui, la construction de retenues collinaires est devenue très complexe du fait de procédures administratives lourdes.

Les retenues collinaires répondent actuellement au régime juridique des **IOTA, Installations, Ouvrages, Travaux ou Activités**. Elles sont listées dans la nomenclature introduite par l'article R.214-1 du Code de l'Environnement, article qui détermine d'ailleurs si le projet relève du régime de la Déclaration ou de l'Autorisation, selon les dangers que ces opérations présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource et les écosystèmes aquatiques.

Selon qu'il s'agit d'une déclaration ou d'une autorisation, la procédure sera plus ou moins lourde. Il est nécessaire de rendre plus souple certaines phases de ces procédures tout en instaurant un accompagnement administratif adéquat.



ADAPTER L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE AUX ZONES DE MONTAGNE

Compte-tenu du comportement vertueux des stations de montagne dans l'artificialisation des sols mais aussi les difficultés inhérentes à l'urbanisme sur ce territoire, il est essentiel de proposer un certain nombre de leviers d'adaptation pour conjuguer à la fois les défis environnementaux tout en permettant le maintien et la sauvegarde de l'habitat local et de l'économie dans les stations de montagne.

Ces leviers peuvent s'entendre à deux titres :

- Des modifications dans le code de l'Urbanisme
- Des adaptations au niveau des SRADDET

Le code de l'Urbanisme dispose d'un certain nombre d'outils qui peuvent être adaptés et réformés pour coller davantage à la réalité du terrain. Ainsi, les bienfaits du Bail Réel Solidaire devraient être plus largement ouverts en permettant notamment la révision des plafonds de revenus PSLA qui aujourd'hui sont un frein à l'accession sociale à la propriété, surtout sur un territoire victime de la spéculation immobilière, un mouvement qui ira en s'amplifiant avec la raréfaction du foncier à la suite de la limitation de l'artificialisation des sols. Il est également nécessaire de faire évoluer le classement de C à A (zone tendue) pour les zones de montagne.

Comme déjà évoqué, un zonage plus spécifique doit pouvoir être mis en place pour pérenniser l'habitat local, en particulier pour l'habitat permanent, afin de décourager l'installation de nouveaux lits froids sur ces territoires.

Le ZAN doit aussi faire preuve de flexibilité en prenant en compte les efforts déjà produits ainsi que le pourcentage de territoire déjà urbanisé, tout en déclassant les surfaces végétalisées liée à la diversification des activités économiques (golf, pistes...).

Au niveau des SRADDET, il est nécessaire de mutualiser le ZAN sur la base du volontariat sur les territoires inter-Scot. Afin de ne pas bloquer tout projet urbanistique, il est également essentiel de prendre en compte les projets d'intérêt régional, afin de ne pas grever cette artificialisation du quota donné aux collectivités. Il faut aussi étendre les délais octroyés pour intégrer dans les SRADDET les nouveaux objectifs liés à la non-artificialisation.

Enfin, de même que les surfaces végétalisées, il est nécessaire de ne pas comptabiliser au titre de l'artificialisation des sols les projets de production d'énergie renouvelable (comme les barrages et centrales hydroélectriques).

Sur le plan écologique :

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets met en place certains objectifs quant à l'artificialisation des sols : le Zéro Artificialisation Nette :

- Réduction de moitié du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030
- Zéro artificialisation nette pour 2050

Sur le plan social :

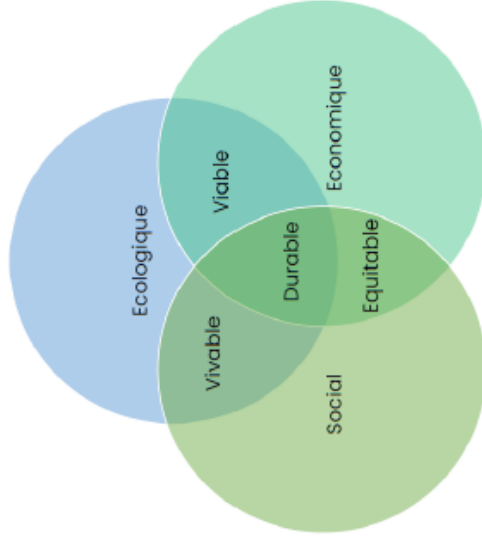
La priorité est mise sur l'**HABITAT PERMANENT**. L'enjeu est de maintenir une population sur un territoire des stations de montagne.

COMMENT ?

- ✓ Favoriser l'accès sociale à la propriété
- ✓ Lutter contre la spéculation immobilière
- ✓ Lutter contre le vieillissement de la population propriétaire

OBSTACLES DU ZAN

- ✓ Raréfaction du foncier -> Spéculation immobilière
- ✓ Frein à l'installation des familles



Sur le plan économique :

Les acteurs économiques de la montagne permettent de faire vivre ces territoires, il faut les sauvegarder pour empêcher l'exode de la population.

COMMENT ?

- ✓ Développement des espaces de diversification
- ✓ Remplacer les équipements de remontées mécaniques
- ✓ Favoriser les mobilités douces et la production d'énergie propre

OBSTACLES DU ZAN

- ✓ ZAN = Frein à ces espaces artificialisés

COMMENT SAUVEGARDER LA POPULATION EN STATIONS DE MONTAGNE ?

DANS LE CODE DE L'URBANISME :

- Rendre le BRS accessible (révision des plafonds de revenus PSLA)
- Classement de C à A (zone tendue) pour les zones de montagne
- Possibilité de zonage des PLU en résidence permanente pour pérenniser l'habitat local
- Une artificialisation possible selon les efforts déjà produits et le pourcentage de territoire déjà artificialisé
- Déclasser les surfaces végétalisées liée à la diversification (golf, pistes...)

AU NIVEAU DES SRADET :

- Mutualisation ZAN sur la base du volontariat sur les territoires inter-Scot
- Prise en compte des projets d'intérêt régional
- Non-comptabilisation des projets de production (dont barrages et centrales hydroélectriques)
- Étendre les délais octroyés pour intégrer dans les SRADET les nouveaux objectifs liés à la non-artificialisation



PROTÉGER ET DÉVELOPPER L'HABITAT PERMANENT

L'habitat permanent est, au même titre que la création de lits chauds, un des défis majeurs pour les communes support de stations. Il est actuellement compliqué d'assigner à une parcelle un classement d'habitat permanent, même si la création d'une sous-destination Habitat permanent est soutenue par de nombreux élus.

La **création d'une sous-catégorie dans les destinations du Code de l'urbanisme** permettrait ainsi de distinguer l'habitat à usage de résidence principale de l'habitat à usage de résidence secondaire. L'objectif est que les règles du PLU puissent conditionner la constructibilité à la production de résidences principales.

Au-delà de la création de cette nouvelle sous-destination, il convient de s'appuyer sur les systèmes existants, en France et à l'étranger, pour les approfondir. Figer une destination est assez délicate juridiquement mais il existe le système des baux réels solidaires.

Le **Bail Réel Solidaire**, ou BRS, permet la dissociation sur la très longue durée entre le foncier et le bâti. Ce bail s'adresse uniquement aux ménages modestes, sous plafond de ressources, qui louent du foncier, contre une redevance modique, à un OFS, pour y faire construire un logement. Cet outil est un complément au bail réel immobilier destiné au logement intermédiaire. Ce bail réel solidaire permet aux ménages modestes le moyen de se constituer un patrimoine immobilier. En contrepartie de l'effort consenti par l'OFS sur la redevance du foncier, la valeur de revente du bâti est plafonnée, condition pour permettre à un nouveau ménage modeste de se porter acquéreur.

C'est un système qui permet de réserver de manière indirecte un logement à l'habitat permanent, par l'installation de familles modestes, tout en empêchant la spéculation sur ces biens immobiliers par l'intermédiaire du plafonnement de la valeur de revente du bâti. Cet outil permet aux collectivités de garantir la pérennité sur une longue période d'un parc d'accession sociale à la propriété. De plus, la maîtrise durable de l'affectation du foncier permet à l'organisme de foncier solidaire (OFS) d'être un acteur de la mixité sociale.

La spéculation est ainsi évitée et l'habitat permanent favorisé. Ce biais pourrait être développé pour fixer l'habitat permanent, mais de nouvelles initiatives législatives pourraient imaginer des baux spéciaux permettant de cibler spécifiquement l'habitat permanent, non plus seulement pour les ménages aux bas revenus, mais plus globalement en permettant l'accession à la propriété à bas coût en assurant une installation pérenne sur le territoire. L'habitat permanent est la véritable priorité pour lutter contre les lits froids, tout comme la location.

Une autre solution, complémentaire, est **l'existence des clauses et des dispositifs anti-spéculatifs dans l'accession aidée à la propriété**. La clause anti-spéculative est essentiellement une création de la pratique notariale, en réponse à la demande des collectivités territoriales et en particulier des communes, lesquelles veulent ainsi s'assurer que les aides qu'elles dispensent ne pourront pas être détournées de leur objet. La clause anti-spéculative a pour objectif d'empêcher de réaliser et d'empêcher une plus-value illégitime tout en maintenant l'affectation du bien à usage de résidence principale de l'acquéreur. Une première intervention législative dans le cadre de la loi NEL du 13 juillet 2006 est venue conforter le principe de licéité des dispositifs anti-spéculatifs, mais également par contrecoup questionner sur les pratiques ayant cours dans ce domaine.

On peut ainsi citer la clause d'inaliénabilité à but anti-spéculatif dans ces dispositifs, qui est l'archétype des sûretés négatives. Pour consacrer et protéger l'habitat permanent, ce type de dispositif peut être sacralisé, en inscrivant dans le droit ce qui est acquis de la jurisprudence. En effet, la licéité de ces clauses existe par la loi en cas de transmission à titre gratuit (donation ou succession) mais ce n'était pas clairement reconnue dans les actes de cession à titre onéreux, il aura fallu attendre une décision de la Cour de Cassation dans un arrêt du 31 octobre 2007. Par cette clause, l'acquéreur, en contrepartie de l'avantage financier qui lui a été consenti, s'interdit toute aliénation à titre onéreux pendant la durée de la clause d'inaliénabilité (cinq à sept ans en général) et s'oblige à occuper personnellement le logement à titre de résidence principale. La seule limite de ces clauses est la durée, et certains maires aimeraient une augmentation de cette durée voire même une durée illimitée pour que cet outil devienne un outil véritablement efficace et utilisable par les collectivités.

Il existe bien d'autres dispositifs du même acabit qu'il serait judicieux d'étudier et de sacraliser également, comme le droit de préemption conventionnel, la faculté de réméré, le pacte de préférence ou encore la clause d'agrément de prix.



EMPÊCHER LES RECOURS ABUSIFS















Bien souvent, les procédures administratives dans le domaine de l'urbanisme sont ralenties par un nombre conséquent de recours qui n'ont pour but que d'entraver l'avancée des projets urbains. Dans certains cas on pourrait presque parler d'obstruction administrative. Hormis une simplification et une accélération des procédures, la sanction des comportements abusifs est un but légitime.

Limiter les recours abusifs doit pouvoir se faire tout en préservant le droit au recours contre un document d'urbanisme. Pénaliser les recours abusifs par le paiement de dommages et intérêts permettrait ainsi de dissuader clairement l'utilisation de tels moyens pour ralentir les procédures et donc des projets essentiels pour le développement des communes. Ces dommages et intérêts sont essentiels pour combler les pertes d'exploitation et les retards.





Les recours abusifs pourraient également être freinés par la nécessité d'une justification précise et solide dans un délai bref de 3 mois après le dépôt du recours, pour rendre l'obstruction aux projets urbanistiques nulle. Tout recours doit être justifié.

Liste des stations adhérentes


Savoie

Albiez-Montrond
Aussois 
Arêches-Beaufort
Bonneval sur Arc
Brides-les-Bains
Champagny en Vanoise
Crest-Voland/Cohennoz 
Courchevel 
Flumet/St-Nicolas la Chapelle
La Giétaz
La Norma
La Plagne
La Plagne Montalbert 
La Rosière 
La Toussuire
Le Corbier 
Les Karellis 
Les Menuires 
Les Saisies
Méribel 
Montchavin la Plagne 
Notre Dame de Bellecombe
Peisey Vallandry
Pralognan la Vanoise
St Colomban des Villards
St François Longchamp 
St-Jean-d'Arves
St Martin de Belleville
St Sorlin d'Arves
Ste Foy Tarentaise
Tignes 
Val Cenis
Val d'Isère 
Valloire
Valmeinier
Valmorel
Val Thorens 



Haute-Savoie

Avoriaz
Bernex
Combloux 
La Clusaz 
Le Grand Bornand 
Les Contamines-Montjoie 
Les Houches 
Morzine 
Praz de Lys Sommand
Thollon les Mémises

Isère

Alpe d'Huez 
Alpe du Grand Serre
Chamrousse 
Lans-en-Vercors
Le Col de Marciou - Chartreuse
Le Collet - Belledonne
Les 2 Alpes 
Les 7 Laux - Belledonne
Oz-en-Oisans
Vaujany 
Villard de Lans/Corrençon 

Vosges

Champ du feu
Gérardmer 
La Bresse Hohneck 
Le Lac Blanc
St Maurice sur Moselle
Ventron

Jura

Monts Jura



Alpes du Sud

Auron 
Beuil les Launes
Chabanon
Gréolières-les-Neiges
Isola 2000
La Colmiane
Le Dévoluy 
Les Orres 
Montclar
Montgenèvre 
Orcières Merlette 
Puy Saint Vincent
Risoul
Saint-Léger-les-Mélèzes
Sauze-Super-Sauze
Serre Chevalier Briançon
Serre-Eyraud
Val d'Allos 
Valberg 
Vars

Pyrénées

Ax les Thermes
Bolquère Pyrénées 2000
Cauterêts
Font Romeu 
Grand Tourmalet
Les Angles 
Peyragudes 
St Lary Soulan 

Auvergne

Besse Super Besse 
Le Lioran
Le Mont Dore 

 Stations labellisées Famille Plus



Association Nationale des Maires des Stations de Montagne

9 rue de Madrid - 75008 Paris

Tél : 01 47 42 23 32

bienvenue@stationsdemontagne.fr

www.anmsm.fr -   [@anmsm](https://www.linkedin.com/company/anmsm)

