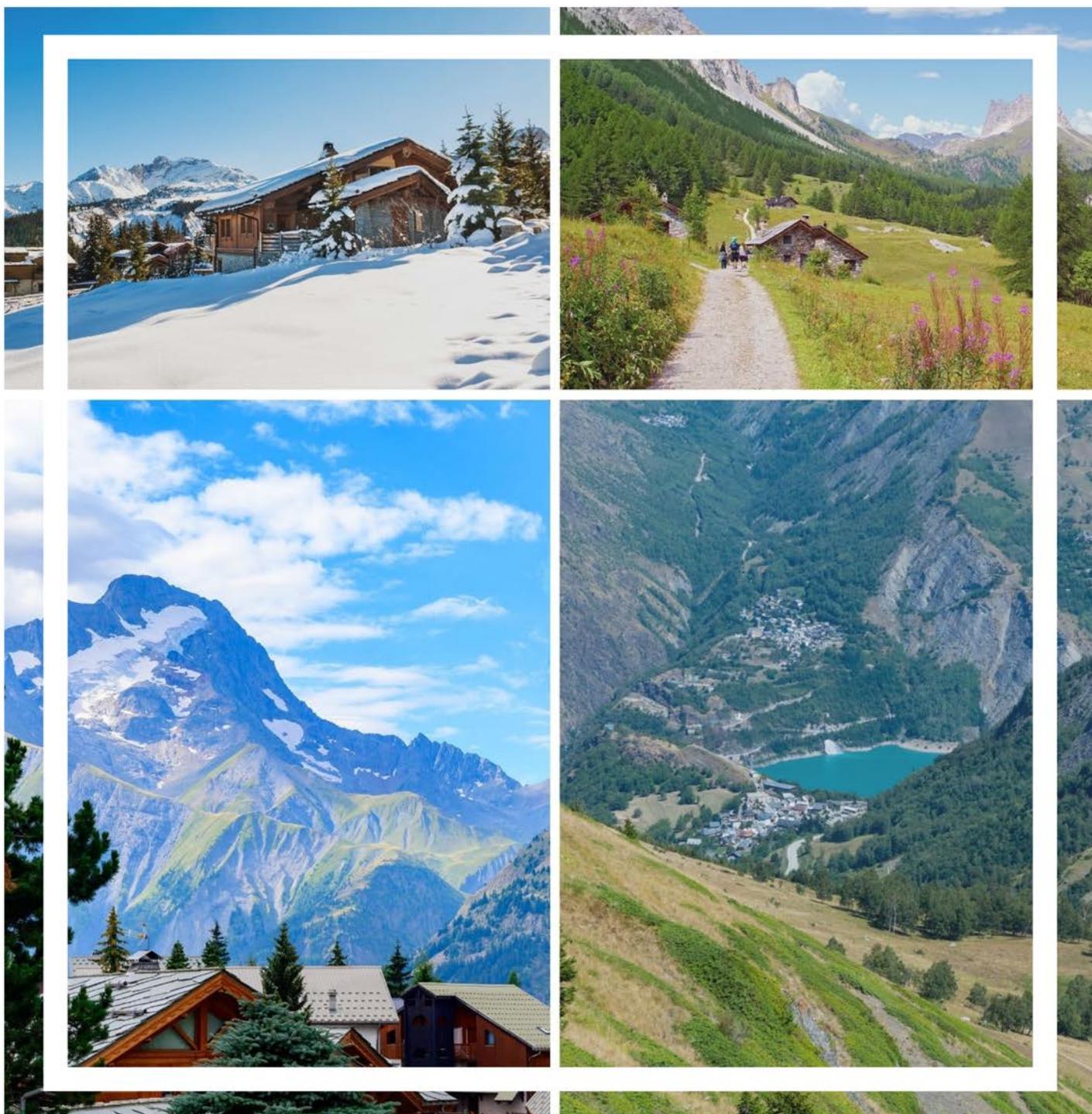


LIVRE BLANC SUR L'URBANISME EN STATIONS DE MONTAGNE

ADAPTER L'URBANISME À LA MONTAGNE FRANÇAISE



SOMMAIRE

Introduction.....	2
PARTIE I : L'URBANISME EN MONTAGNE, DIFFICULTES ET OBSTACLES	3
CHAPITRE 1 : FAIRE PREUVE DE FLEXIBILITE ADMINISTRATIVE	3
I. Un droit de l'urbanisme spécifique pour la montagne.....	3
II. La parcellisation urbanistique en montagne.....	3
III. La flexibilité des documents d'urbanisme	5
CHAPITRE 2 : RENOVER LE DROIT DE L'IMMOBILIER ET L'HABITAT.....	6
I. La réhabilitation de l'immobilier.....	6
II. Le logement social.....	7
III. Les hôtels de famille.....	8
CHAPITRE 3 : AMENAGER LA FISCALITE.....	9
I. De l'innovation en terme de fiscalité.....	9
II. Eviter certains écueils de la loi de finances pour 2021.....	9
CHAPITRE 4 : COMBINER URBANISME ET ENVIRONNEMENT.....	10
I. Le sujet des retenues collinaires.....	10
II. L'emprise sur la nature et l'artificialisation.....	11
CHAPITRE 5 : RESOUDRE LES CONFLITS DE COMPETENCE.....	12
I. Lutter contre les recours abusifs.....	12
II. Récupérer certaines compétences au niveau communal.....	12
PARTIE II : DES SOLUTIONS ADAPTEES AUX STATIONS DE MONTAGNE	13
SOLUTION 1 : Une fiscalité incitative dans l'immobilier	13
SOLUTION 2 : Favoriser l'implantation de retenues collinaires	13
SOLUTION 3 : Protéger et développer l'habitat permanent	14
SOLUTION 4 : Empêcher les recours abusifs	16

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, DIFFICULTES ET OBSTACLES

CHAPITRE 1 : FAIRE PREUVE DE FLEXIBILITE ADMINISTRATIVE

I. UN DROIT DE L'URBANISME SPECIFIQUE POUR LA MONTAGNE

Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, aussi appelés SRADDET, sont censés redonner à la planification territoriale son rôle stratégique (prescriptivité, 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.

Le territoire de la montagne présente 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. La saisonnalité est un élément important à prendre en compte comme contrainte en matière de constructibilité. Pourtant, le SRADDET ne prend pas en compte ces spécificités, traitant tous les territoires sur un même pied d'égalité malgré ces différences essentielles. Le principe d'égalité souffre pourtant de dérogations comme le précise la future loi 4D : une différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation, ce que l'on constate dans le cas des territoires de montagne. Une commune support de station, et plus largement une commune de montagne, consomme bien moins qu'une commune classique en termes fonciers. C'est d'ailleurs pour cette raison que **l'obligation de diviser par deux la surface à urbaniser devrait être modulée pour tenir compte des spécificités de la montagne.**

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 doit faire cet effort de territorialisation.

II. 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.

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.**

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

- **La création d'une sous-destination « habitat permanent » dans les PLU**

Les plans locaux d'urbanisme 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.

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, des règles de protection patrimoniale pour les descendants de familles propriétaires.

Cette solution pourtant ne paraît pas idéale d'un point de vue juridique, il convient avant tout de se pencher sur les systèmes existants pour éviter toute décision discriminatoire. L'objectif d'une réforme urbanistique n'est pas de rajouter des règles à des règles déjà existantes mais de simplifier ce qui existe pour les rendre plus flexibles et pour que les collectivités puissent se les approprier.

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'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 règlementaire 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.

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

III. LA FLEXIBILITE 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.
- 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.
- 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.
- 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. On peut ainsi penser notamment aux erreurs de syntaxe ou d'orthographe, dont la correction est de l'ordre de la logique.

- **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.

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.

CHAPITRE 2 : RENOVER LE DROIT DE 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.

I. La réhabilitation de l'immobilier

C'est dans cette optique qu'il est essentiel de résoudre la **problématique des lits froids.** Leur surnombre est un véritable défi pour les stations de montagne. Néanmoins, pour agir sur cette problématique, les communes support de stations ont besoin de nouveaux outils de mesure pour estimer de la façon la plus juste possible cette présence de lits froids sur leur territoire.

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.

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

II. Le logement social

Certains maires de stations de montagne demandent un classement spécifique pour le logement social et le logement intermédiaire. La cohésion sociale est une question importante de l'habitat dans les communes support de stations. 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.**

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.

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 pas aujourd'hui 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.

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.

Exemple :

- *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.*

III. 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.

CHAPITRE 3 : AMENAGER LA FISCALITE

I. De l'innovation en terme de fiscalité

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.
- 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.
- 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.
- 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.

II. Eviter certains écueils de la loi de finances pour 2021

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 10^{ème} 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.

CHAPITRE 4 : COMBINER URBANISME ET ENVIRONNEMENT

I. 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.

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

Un certain nombre de textes législatifs à venir entendent limiter **l'emprise sur la nature**. Cet objectif ne peut être appliqué de manière générale. Ainsi, les emprises sur la nature concernant du lit social ne devraient pas être prises en compte dans les calculs d'emprise sur la nature.

Il existe toujours aujourd'hui un **problème de définition de l'artificialisation des sols** : une notion d'objectif d'absence de toute artificialisation nette a été mise en place sans préciser ce qu'est l'artificialisation nette, posant ainsi une difficultés d'appréciation et de mise en œuvre.

Enfin, certaines **contraintes environnementales** lors de la construction d'un équipement du fait de plantes protégées devraient tenir compte, lors de l'analyse environnementale, de l'importance locale de la plante protégée plutôt que de sa rareté à l'échelle nationale.

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 navettes ... 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.

CHAPITRE 5 : RESOUDRE LES CONFLITS DE COMPETENCE

III. Lutter les 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.

IV. 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.

PARTIE II : DES SOLUTIONS ADAPTEES AUX STATIONS DE MONTAGNE

SOLUTION 1 : 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).

SOLUTION 2 : 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 essentiel. 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.

SOLUTION 3 : 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. Figé 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'empocher 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.

SOLUTION 4 : 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 certain cas on pourrait presque parler d'obstruction administrative. Hormis une simplification et une accélération des procédures, **la sanction des comportements abusifs en terme de sanction 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 ADHERENTES

Savoie

Aillons-Margeriaz
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 Arcs Bourg St Maurice
Les Karellis 
Les Menuires 
Les Saisies
Méribel 
Montchavin la Plagne 
Notre Dame de Bellecombe
Peisey Vallandry
Pralognan la Vanoise
St Coloman 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
Valmorel 
Val Thorens 

Haute-Savoie

Avoriaz
Bernex
Combloux 
La Clusaz 
Le Grand Bornand 
Les Contamines-Montjoie 
Les Gets 
Les Houches 
Morzine 
Praz de Lys Sommand
Praz sur Arly 
St Gervais Mont Blanc 
Thollon les Mémises

Isère

Alpe d'Huez 
Alpe du Grand Serre
Chamrousse 
Lans en Vercors
Les 2 Alpes 
Les 7 Laux
Vaujany 
Villard de Lans/Corrençon 

Vosges

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

Jura

Métabief
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
Sauze-Super-Sauze 
Serre Chevalier Briançon
Serre-Eyraud
Val d'Allos 
Valberg 
Vars

Pyrénées

Ax les Thermes
Font Romeu 
Grand Tourmalet
Les Angles 
Peyragudes 
St Lary Soulan 

Auvergne

Besse Super Besse 
Le Lioran
Le Mont Dore 



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://twitter.com/anmsm)