



**MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE LA MER**

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

Numéro CGEDD 006747-01

**MINISTÈRE
DE L'ESPACE RURAL
ET DE
L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

**SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DU COMMERCE,
DE L'ARTISANAT, DES PME,
DU TOURISME
ET DES SERVICES
ET DE LA CONSOMMATION**

*Contrôle général économique
et financier*

Numéro CGEFI 10-03-07

LA RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIRS **EN FRANCE**

par

Françoise MIQUEL

**Chef de mission de contrôle général
au Contrôle général économique et financier**

Jacques MOUGEY

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

Georges RIBIÈRE

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

Février 2010

SOMMAIRE

1	PRÉAMBULE	3
1.1	Objet, contexte et méthode de travail de la mission	3
1.2	Positionnement de la mission	4
2	RÉSUMÉ DU RAPPORT	7
3	RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	8
4	ÉTAT DES LIEUX	9
4.1	État des lieux quantitatif	9
	<i>4.1.1 les stocks</i>	<i>9</i>
	<i>4.1.2 les flux</i>	<i>12</i>
4.2	État des lieux qualitatif	13
	<i>4.2.1 les hébergements classés et les autres</i>	<i>13</i>
	<i>4.2.2 la comparaison neuf/ancien</i>	<i>14</i>
4.3	Dimensionnement économique du problème	14
4.4	Le bilan des ORIL/VRT	15
4.5	L'hôtellerie	16
4.6	La commission de l'hébergement touristique marchand	16
4.7	Des enjeux différenciés	17
	<i>4.7.1 les acteurs</i>	<i>17</i>
	<i>4.7.2 la montagne et le littoral</i>	<i>20</i>
	<i>4.7.3 les stations</i>	<i>21</i>
5	PISTES DE TRAVAIL	22
5.1	L'ingénierie juridique	23
	<i>5.1.1 les évolutions juridiques envisageables</i>	<i>23</i>
	<i>5.1.2 les opportunités d'évolution du dispositif d'incitation fiscale</i>	<i>27</i>
	<i>5.1.3 la question des opérateurs nécessaires à la conduite des actions</i>	<i>27</i>
5.2	Les pistes proposées	29
	<i>5.2.1 un observatoire de l'immobilier de loisirs</i>	<i>29</i>
	<i>5.2.2 un transfert progressif des avantages liés au neuf vers la réhabilitation</i>	<i>30</i>
	<i>5.2.3 une transposabilité du Grenelle II vers l'immobilier de loisirs en stations</i>	<i>32</i>
	<i>5.2.4 un statut juridique des propriétaires bailleurs du tourisme locatif</i>	<i>34</i>
	<i>5.2.5 une approche globale du développement touristique</i>	<i>35</i>
	<i>5.2.6 une utilisation ciblée des outils fiscaux des collectivités locales</i>	<i>36</i>
	➤ ANNEXES :	
	• annexe 1 : la lettre de mission	39
	• annexe 2 : trois scénarios d'évolution	42
	• annexe 3 : liste ordonnée des propositions entendues	43
	• annexe 4 : études et rapports	47
	• annexe 5 : personnes et organismes contactés et rencontrés	49

1 PRÉAMBULE

1.1 Objet, contexte et méthode de travail de la mission

Le Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et le Secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ont demandé, par lettre jointe en annexe 1, au vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Chef de corps du Contrôle général économique et financier (CGEFI) de diligenter une mission concernant la réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France. Françoise MIQUEL, pour le CGEFI, Jacques MOUGEY et Georges RIBIÈRE, pour le CGEDD, ont été désignés à cette fin.

Cette mission s'inscrit notamment dans le cadre de la loi du 22 juillet 2009¹ de développement et de modernisation des services touristiques, dont le titre II « moderniser et rénover l'offre touristique »² prévoit une réforme du classement des équipements touristiques et un rapport sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France³.

Après une série de contacts avec les services du tourisme, de l'aménagement du territoire et des finances (sous-direction du tourisme à la DGCIS⁴, Atout France, DATAR⁵, directions du budget et de la législation fiscale), la mission a entrepris de rencontrer les associations d'élus du littoral et de la montagne (ANEL, ANEM, ANMSM, ANMSSCT, ANMCT)⁶, des parlementaires et des experts concernés, quelques grands opérateurs touristiques et des représentants des propriétaires privés. Elle a effectué cinq déplacements dans des stations du littoral (Languedoc-Roussillon et Vendée) et de montagne (Alpes et Pyrénées) et rencontré à cette occasion les élus locaux, les services déconcentrés de l'État et des professionnels, notamment de l'immobilier et de l'accueil touristiques. L'ensemble de ces contacts sont répertoriés en annexe 5.

Faute de temps, la mission n'a pas traité la question de la réhabilitation des hébergements de tourisme social et associatif, demandée par la lettre de mission. Malgré son importance, ce secteur implique des acteurs publics et, même si c'est de moins en moins le cas, des clientèles différents de ceux de l'hébergement marchand traditionnel (ANCV, UNAT, notamment)⁷. Par ailleurs, la problématique des lits diffus, principalement traité dans ce rapport, intéresse moins le tourisme social, plutôt concerné par des hébergements collectifs appartenant à, et/ou gérés par, des propriétaires ou organismes collectifs. Un programme de consolidation de ces hébergements avait d'ailleurs été mis en œuvre dans les années 2000 et est aujourd'hui relayé en partie par des aides de l'ANCV. Toutefois, l'état quantitatif et qualitatif des lieux exposé infra concerne bien ce secteur, en particulier les villages de vacances (près de la moitié de ce type d'hébergements).

1 Loi 2009-888 parue au journal officiel du 24 juillet 2009 ; décrets d'application parus au journal officiel du 27 décembre 2009.

2 Notamment dans le prolongement du rapport de la « mission sur l'offre touristique française : destination France 2020 » – Ministères des Finances et du Budget – mars 2008.

3 « formulant, le cas échéant, des propositions de modernisation du cadre juridique et fiscal applicable afin notamment de permettre la réhabilitation du parc d'hébergement existant ».

4 Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

5 Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

6 ANEL : association nationale des élus du littoral ; ANEM : association nationale des élus de la montagne ; ANMSM : association nationale des maires des stations de montagne ; ANMSSCT : association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques ; ANMCT : association nationale des maires des communes thermales.

7 ANCV : agence nationale pour les chèques vacances ; UNAT : union nationale des associations de tourisme.

1.2 Positionnement de la mission

La question posée à la mission était de faire un état des lieux aux niveaux local et macroterritorial des sites les plus concernés et de formuler des propositions de « leviers opérationnels pour restaurer une offre locative de tourisme de qualité » et « d'incitation à la réalisation de travaux » et les chiffrer en coût et apport budgétaires.

Comme le montre une liste non exhaustive (annexe 4) de rapports et études existants sur le sujet, celui-ci est ancien et tous les acteurs s'efforcent de le traiter depuis une quinzaine d'années. La réhabilitation de l'immobilier, touristique ou non d'ailleurs, est évidemment une problématique réelle puisque, comme toute chose, les constructions vieillissent naturellement et que les attentes des usagers/clientèles évoluent.

Du reste, l'intérêt des maires rencontrés et l'accueil qui a été réservé à la mission démontrent, s'il en était besoin, son acuité. La mission tient ici à les remercier pour la qualité des réunions et des visites qu'ils lui ont organisées.

Pour tenter de résoudre ce problème, les principales associations d'élus, surtout celles de montagne⁸, se sont mobilisées et ont depuis plusieurs années dialogué avec l'État et les collectivités territoriales, en liaison avec les opérateurs privés et les propriétaires d'appartements, sur les risques socio-économiques que la dégradation du bâti et la non-occupation des locaux engendraient pour l'attractivité touristique et la fréquentation des stations et, partant, pour l'aménagement et le développement local des territoires.

Le dispositif ORIL/VRT⁹, mis en place il y a dix ans et dont la plupart des rapports cités en annexe ont été faits dans le cadre de sa préparation et de son bilan, avait justement pour objectif d'y répondre, ainsi que certaines autres mesures expérimentées localement.

Devant le résultat quantitatif négligeable (voir infra) de la mise en œuvre du dispositif des ORIL -qui n'a pourtant sur son principe été remis en cause par personne-, les élus locaux et les opérateurs s'efforcent de faire face à ce phénomène, souvent avec conviction et volontarisme, mais sans disposer toutefois d'outils à la hauteur des enjeux. Ils s'accordent à reconnaître unanimement la difficulté du sujet et les contraintes du cadre institutionnel et budgétaire.

Dix ans après cette première tentative, la mission a finalement eu le sentiment d'un processus en panne où chacun semble attendre qu'il se passe quelque chose, se félicitant dans un premier temps de l'existence de la présente mission.

Toutefois, la mission s'est trouvée elle-même confrontée à plusieurs obstacles majeurs :

- l'absence de données fiables, consolidées au niveau national, sur le nombre de lits concernés et sur leur sortie supposée du secteur marchand, a fortiori sur leur état qualitatif : dès lors, comment justifier l'engagement et le financement d'une politique publique de réhabilitation de l'immobilier de loisirs sans disposer d'un état des lieux chiffré, notamment pour répondre aux exigences d'études d'impact préalables¹⁰ récemment introduites dans les processus législatifs ?

8 Essentiellement les élus des grandes stations, ce qui est logique puisque c'est là que s'est construit le plus de lits, et donc que le volume à réhabiliter est le plus grand et s'accroît avec le temps.

9 ORIL : opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs ; VRT : village résidentiel de tourisme.

10 Application de l'article 39 de la Constitution révisée : loi organique du 15 avril 2009 et circulaire interministérielle du 15 avril 2009.

- la complexité des dispositifs juridiques et fiscaux existants, qui se sont empilés les uns sur les autres depuis des années, et qui auraient nécessité une large concertation -comme cela avait été le cas pour la mise au point du dispositif ORIL/VRT- et des analyses coûts/efficacité hors de portée des compétences techniques et du calendrier de la mission ;
- le niveau présumé très coûteux (plusieurs centaines de millions d'euros) d'une politique publique nationale de réhabilitation -par exemple d'ambition équivalente au Programme national de rénovation urbaine lancé en 2003- dans un contexte budgétaire, national comme local, très contraint, par ailleurs peu favorable à une extension de niches fiscales et dans un secteur -le tourisme- réputé socialement favorisé ;
- l'introduction d'éventuelles propositions contraignantes, aussi potentiellement souhaitables soient-elles, en faveur de la location des biens, susceptible de porter atteinte au caractère intangible des garanties constitutionnelles attachées à la propriété privée : comment « obliger » un propriétaire à louer, s'il ne le veut pas ?
- En parallèle, quelles incitations ou avantages, et/ou à quel niveau, consentir en faveur de catégories sociales qui bénéficient déjà des « bulles » immobilières constatées en stations et des investissements réalisés par les collectivités publiques ?

La mission s'est en outre interrogée sur la légitimité et le niveau d'intervention de l'État, en regard des responsabilités des uns et des autres s'agissant de la situation actuelle :

- l'État, initiateur du Plan neige et des missions littorales –dont les impacts économiques et territoriaux positifs ne sont évidemment pas discutés-, mais qui a véhiculé un modèle– l'immobilier finance le tourisme- dont les effets pervers se sont au fil des ans révélés altérer les avantages et qui constituent encore un « mirage » pour beaucoup de petites et moyennes stations, sans avoir, ou trop timidement, contribué à impulser un modèle alternatif ;
- l'ensemble des parties prenantes des dispositifs fiscaux et réglementaires successifs, fondés sur des motifs légitimes d'aménagement du territoire et d'emploi, mais sans suffisamment de liaison avec des projets touristiques territoriaux devant accompagner les capacités d'accueil ;
- les Commissions UTN¹¹ (de massif ou départementales) qui ont autorisé, ou laissé faire, certains programmes immobiliers en montagne, sans suffisamment de distance prospective ;
- les collectivités territoriales (Régions, Départements et Communes), dont certaines ont pratiqué, ou laissé faire, une certaine fuite en avant immobilière, sans suffisamment de réflexion sur leur territoire touristique ;
- les propriétaires, dont certains, attirés plus par l'effet d'aubaine de la défiscalisation que par le produit touristique, ne savent plus aujourd'hui quoi faire de leur patrimoine qui leur coûte quelquefois plus qu'il ne leur rapporte ;

11 UTN : unités touristiques nouvelles.

- le secteur privé dont c'est l'intérêt, parce que c'est leur métier : les sociétés de remontées mécaniques dont la préoccupation est de garantir la fiabilité d'un modèle économique de long terme financé par l'emprunt par le maintien d'un taux d'occupation des lits au niveau des recettes attendues ne se sont qu'assez tardivement, et en ordre dispersé, préoccupé du sujet ; les agents immobiliers, dont l'activité la plus profitable est la revente, n'ont pas forcément développé une offre attractive, notamment en termes de services associés à la location en direction des propriétaires de meublés.

Face à cette situation, l'État ne semble à la mission légitime à intervenir que dans l'hypothèse de la construction d'un consensus réel entre les différents acteurs publics et privés sur le diagnostic et sur les mesures à envisager.

Dans ces conditions, la mission a la conviction que le problème est suffisamment préoccupant pour l'offre touristique française, pour l'aménagement et le développement de territoires montagnards et littoraux, pour l'avenir socioéconomique des stations et l'emploi local, pour la démocratisation des sports de montagne, pour la sécurité et l'anticipation des friches touristiques et pour les enjeux énergétiques et environnementaux de ces bâtiments qu'il est nécessaire que l'État prenne sa part. Mais il ne saurait agir seul et c'est bien un chantier collectif qui doit être ouvert.

Ce chantier pourrait être engagé à l'occasion d'un colloque national, qui pourrait se tenir à l'automne 2010 à Paris ou dans une station littorale ou de montagne. C'est d'ailleurs la méthode qui avait été employée suite au colloque de Chambéry en 1998 pour préparer collectivement les dispositifs qui ont abouti quelques années plus tard à la création du dispositif ORIL/VRT.

C'est pourquoi, plutôt qu'un rapport technique finalisé, comme la commande semblait le souhaiter, mais qui s'est avéré impossible, à la fois techniquement et dans les temps, la mission a conçu ce rapport comme un rapport d'amorçage, comprenant deux parties principales : un état des lieux et des pistes de travail.

2 RÉSUMÉ DU RAPPORT

Les Ministères chargés de l'Écologie et du développement durable, de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire et de l'Économie et du tourisme ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable et au Contrôle général économique et financier de diligenter une mission concernant la réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France. La mission constituée a rencontré les services de l'État, les associations d'élus du littoral et de la montagne et des professionnels du tourisme et effectué cinq déplacements en montagne et sur le littoral.

La question posée était de faire un état des lieux des sites les plus concernés et de formuler des propositions pour restaurer une offre locative de tourisme de qualité et inciter à la réalisation des travaux de réhabilitation nécessaires. Cette question récurrente a fait par le passé l'objet de nombreux rapports et études et un dispositif spécifique ORIL/VRT, qu'il s'agissait aussi d'évaluer, avait été mis en place par l'État il y a dix ans.

La mission a en premier lieu fait le constat d'un déficit patent de données fiables, consolidées au niveau national, sur le volume et la qualité des lits touristiques concernés : au vu d'études antérieures et de ses entretiens, elle estime toutefois leur nombre entre 2 et 7 millions, à un tiers d'entre eux ceux que l'on peut qualifier de « froids » et à 2% en moyenne par an leur sortie du secteur marchand. Quant à leur état qualitatif, notamment en regard des exigences nouvelles d'efficacité énergétique, il n'en existe aucun bilan fiable. La mission propose en conséquence la création d'un observatoire national des lits touristiques, préalable indispensable à la mise en place d'une politique publique et à son chiffrage économique.

La mission s'est penchée sur les dispositifs juridiques existants en matière de réhabilitation des bâtiments et de politiques d'urbanisme et d'aménagement urbain pour examiner leur éventuelle transposabilité dans le domaine de l'immobilier touristique. Il s'avère que si les procédures elles-mêmes peuvent certainement y être techniquement adaptées, cette adaptation devrait sans doute être dûment justifiée quant à la primauté de l'intérêt économique collectif de nouvelles mesures en faveur de l'immobilier de loisirs sur l'atteinte à la propriété privée qu'elles pourraient constituer.

La mission propose ensuite des pistes de travail devant être évaluée en fonction des rôles respectifs des acteurs publics et privés, de l'évolution des dispositifs juridiques, de l'analyse de mécanismes de financement envisageables, de la question des opérateurs et bien sûr de l'évaluation budgétaire et fiscale de toute mesure. Ces pistes concernent le transfert progressif des avantages liés au neuf vers la réhabilitation, la transposabilité du Grenelle II vers l'immobilier de loisirs en station, le statut juridique des propriétaires bailleurs du tourisme locatif, l'approche globale du développement touristique en station et l'utilisation ciblée des outils fiscaux des collectivités locales.

Plutôt que de détailler, voire d'imaginer, des outils « clé en mains », compte tenu de la complexité des dispositifs juridiques et fiscaux et de l'exigence d'analyses coûts/efficacité, hors de portée de ses compétences techniques et de son calendrier, la mission a jugé préférable de proposer un rapport d'amorçage, permettant d'engager le dialogue entre les différents acteurs. Elle a en effet la conviction que l'État ne saurait agir seul et qu'il faut d'abord construire un consensus sur le diagnostic et sur les mesures à envisager avant d'ouvrir un chantier qui ne peut être que collectif.

Elle propose ainsi d'organiser un colloque national de lancement de ce chantier qui pourrait se tenir à l'automne 2010 à Paris ou dans une station littorale ou de montagne et dont le présent rapport pourrait servir de guide.

3 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

→ Mettre en place, sous l'égide d'Atout-France et/ou de la sous-direction du Tourisme, un « Observatoire national des lits touristiques », outil national et barométrique de collecte et de suivi des données effectives en matière de lits touristiques.

→ Engager une évaluation socioéconomique chiffrée de la non-occupation des logements sur l'offre touristique nationale, comparé avec le coût estimé d'une politique publique de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, dans le cadre général de la contribution du tourisme à l'économie nationale.

→ Organiser un colloque national de lancement du travail collectif qui pourrait se tenir à l'automne 2010 à Paris ou dans une station littorale ou de montagne. Le présent rapport pourrait servir de guide à l'organisation et au déroulé de cette manifestation professionnelle.

→ Expertiser l'opportunité d'un transfert progressif des avantages liés au neuf vers la réhabilitation, et en particulier la possibilité d'amortir sur six années l'investissement dans une résidence de tourisme située dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) aux travaux de rénovation des meublés de tourisme (avantage limité à ce jour à l'année de la dépense) dans les communes touristiques et stations classées, au travers d'un recyclage des dépenses fiscales correspondantes et annoncer dès 2010 le transfert du dispositif à l'échéance des mesures existantes en 2012.

→ Étudier la possibilité d'étendre les incitations prévues dans la loi dite Grenelle 2 aux résidences secondaires en stations touristiques, sous condition que les travaux entrepris aient un impact sur l'attractivité des biens, suivant des critères définis par les collectivités territoriales, et leur mise en marché effective pour une durée d'engagement à déterminer.

→ Étudier la possibilité de créer un statut juridique et fiscal de « loueur en meublé de tourisme », plus incitatif que le droit commun, qui amène les propriétaires à rénover et à louer dans des zones définies par les pouvoirs publics avec par exemple la capacité à bénéficier d'une déductibilité plus avantageuse des travaux à l'impôt sur le revenu tant en termes de montants qu'en termes de durée.

→ Encourager la reconstruction « de la station sur la station » dans une approche globale du développement touristique de la montagne et des stations (développement durable, modernisation, désaisonnalité, diversification...) et trouver des modalités d'incitation à des opérations de rénovation des copropriétés par la création de droits à construire qui ne se traduisent pas par une pénalisation fiscale des propriétaires concernés.

→ Examiner si, et à quelles conditions, les éléments de la fiscalité locale des stations -taxe de séjour et taxe d'habitation notamment- pourraient être orientés pour inciter à une occupation minimale, selon des seuils et des modalités à définir par les collectivités territoriales.

→ Lancer une étude nationale spécifique sur la problématique habitat permanent/ résidence secondaire sur le littoral et leurs évolutions respectives.

4 ÉTAT DES LIEUX

La mission a constaté un décalage manifeste entre le nombre de rapports et d'initiatives nationales (dont ORIL/VRT il y a dix ans) et locales (Tignes, les Menuires, la Grande Motte, Saint-Jean-de-Monts notamment) sur le sujet depuis une douzaine d'années et l'absence de statistiques fiables, consolidées au niveau national.

Certes, le problème est avéré, mais son absence de quantification pourrait faire douter de son existence. Ainsi, l'absence d'un tableau de bord spécifique et suivi de l'immobilier de loisirs en France ne manque pas d'étonner, alors que le Plan Neige et les missions d'aménagement du littoral ont 40 ans, la relance de la réhabilitation 12 ans et que les avertissements sur ce sujet s'accroissent ces dernières années.

Les seules données existantes au plan national proviennent chaque année de l'INSEE et du Mémento du tourisme, ne sont que partielles et ne concernent que les stocks.

Les chiffres de flux qui ont été présentés à la mission estiment la sortie du secteur marchand entre 1 et 3% par an. Les lits dits « froids », en constante évolution, représenteraient environ un tiers des lits touristiques. Mais ces estimations se font sans méthode reconnue et partagée. Les quelques données qui existent proviennent, de façon volontaire, du niveau local, plus ou moins élargi (stations adhérentes au bureau d'études Comète, observatoire Savoie-Mont-Blanc, étude récemment lancée sur la Tarentaise, peu de données sur les façades littorales).

Ce chantier statistique aurait pu/dû être engagé à l'occasion de la sortie du guide d'ODIT-France sur la réhabilitation en avril 2008, voire même avant puisque le premier guide date des années 2000. Ce dernier guide, nonobstant sa qualité, se positionne plus comme un bilan des opérations ORIL/VRT et comme conseil pour des démarches locales que comme argument et support d'une nouvelle politique nationale, ce qui ne lui avait pas été demandé.

A l'issue de ses contacts et des données existantes, la mission a cependant tenté d'évaluer la dimension du problème.

4.1 État des lieux quantitatif

4.1.1 Les stocks

→ *les hébergements touristiques « classés »*

Il y a en France¹² près de 33 millions de logements, dont 18,5 individuels et 14,1 en collectif. Ils sont répartis en 27,6 millions de résidences principales¹³, 3,2 millions de résidences secondaires et près de 2 millions de logements vacants.

Concernant l'« immobilier de loisirs », intitulé de la lettre de mission, il faut remarquer qu'il n'en existe pas de définition juridique, pouvant contribuer à cadrer précisément le champ de la mission.

12 Chiffres INSEE 2008.

13 Une résidence principale est un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par une ou plusieurs personnes qui constituent un ménage. Il y a ainsi égalité entre nombre de résidences principales et nombre de ménages (définition INSEE).

Par contre, l'« hébergement touristique » est défini par l'INSEE comme « une installation qui, régulièrement ou occasionnellement, pourvoit à l'hébergement de touristes : hôtels, campings, meublés de courte durée, résidences de tourisme, centre de villégiatures, centres de vacances, auberges de jeunesse, refuges ».

Ces hébergements sont comptabilisés¹⁴ (chiffres Memento du tourisme 2009) :

- *hôtels de tourisme* : 17 500 pour 1 220 000 de lits
- *campings* : 7 900 pour 2 800 000 lits
- *meublés de tourisme*¹⁵ : 164 000 pour 737 000 lits
- *chambres d'hôtes* : 38 000 pour 75 000 lits
- *résidences de tourisme et hébergements assimilés* : 1 800 pour 626 000 lits
- *villages de vacances et maisons familiales* : 1 400 pour 326 000 lits
- *auberges de jeunesse, centres de séjour et sportifs* : 300 pour 45 000 lits

soit, hors hôtels et campings qui ne sont pas directement concernés par ce rapport, un total de 205 500 établissements de tourisme pour environ 1 800 000 de lits touristiques.

Ces chiffres correspondent aux hébergements classés, c'est-à-dire conformes aux dispositions réglementaires (par exemple : arrêté récent du 23 décembre 2009 fixant les normes et la procédure de classement des hôtels de tourisme ; arrêté du 8 janvier 1993 relatif aux meublés de tourisme). Ces hébergements sont de ce fait les plus faciles à comptabiliser et on peut considérer les chiffres cités supra comme fiables. Il faut par ailleurs mentionner l'impact attendu de la déclaration obligatoire en mairie des meublés classés et chambres d'hôtes, instituée par l'article 24 de la loi Tourisme de juillet 2009 et dont le décret d'application est paru le 27 décembre 2009.

Toutefois, le fait d'être « classé » n'induit pas automatiquement location, encore moins occupation. Parmi ces établissements classés, le BET Comète différencie les locations dites « professionnelles » (agences, résidences, villages vacances) et les locations « diffuses » (particuliers, Internet). On peut estimer une part à peu près égale entre professionnel et diffus. S'il vaut mieux être « classé » pour (bien) louer, a fortiori en location professionnelle, il faut mentionner les locations « parallèles » : presque un quart d'entre elles selon les recoupements de la mission, soit environ 50 000 logements !

→ ***les résidences secondaires***

L'INSEE et le Memento du tourisme comptent aussi parmi les lits touristiques ceux des résidences secondaires, soit 3,2 millions d'établissements pour 15 millions de lits.

L'INSEE indique en effet que les résidences secondaires¹⁶ peuvent être « louées ou à louer, pour des séjours touristiques », ce qui paraît tout à fait logique, et il n'inclut pas les meublés classés, ni les résidences de tourisme (en tout environ 1, 8 million de lits) dans les 15 millions de lits concernés.

14 Le nombre de lits varie selon les établissements de 2 (hôtels, chambres d'hôtes), 3 (campings), 4 (meublés) à 5 (résidences secondaires).

15 Les meublés de tourisme sont des villas, appartements, ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile.

16 Une résidence secondaire est un logement utilisé pour les week-ends, les loisirs ou les vacances. Les logements meublés, loués ou à louer, pour des séjours touristiques sont également classés en résidences secondaires (définition INSEE).

La mission s'est d'ailleurs posée cette question des résidences secondaires, puisqu'elles peuvent, en tout ou partie, entrer (et sortir) du marché, selon la volonté de leurs propriétaires. Pour autant, il n'existe aucune statistique nationale indiquant si ces établissements sont ou non loués et, à moins de vouloir « classer » aussi les résidences secondaires, sujet à polémique politico-technique s'il en est, il paraît aujourd'hui impossible de savoir le pourcentage d'entre elles pouvant entrer dans le champ de la mission. Certaines études¹⁷ avancent le chiffre de 30 % (entre 5 et 6 millions de lits).

Cette quantification est essentielle à faire puisque le développement des stations de tourisme dépend aussi beaucoup de la présence et de l'occupation des résidences secondaires.

→ *les logements vacants*

Il en est de même des logements dits « vacants »¹⁸, dont l'INSEE indique qu'ils peuvent être logiquement proposés « à la location », mais, là aussi, aucune statistique pour estimer ceux pouvant rentrer dans le champ de la mission. Par contre, un bon nombre d'entre eux, affichés comme « vétustes » ou gardés « vacants ou sans affectation par le propriétaire, peuvent caractériser ce qu'on appelle des « volets clos » ou des « lits froids ».

* * *

En conclusion, on peut donc considérer que l'« immobilier de loisirs » de la mission comprend les hébergements touristiques « classés », mais aussi une partie indéterminée des résidences secondaires et des logements vacants. La part potentielle des lits mis en marché est donc potentiellement beaucoup plus importante que la part officielle classée, dans un rapport de 1 à 4, soit entre 1,8 million (lits classés comptabilisés) et 7,5 millions (1,8 million + 5 pour les résidences secondaires + 0,7 parmi les logements vacants (estimation également à 30 %).

En fourchette moyenne ou haute, les enjeux de l'occupation et de la réhabilitation s'avèrent dès lors considérables, tant sur le plan socioéconomique qu'environnemental. Encore faut-il les chiffrer et au plus vite et le faire en totalité, car l'abandon ou la déshérence d'une seule des catégories d'hébergements peut engendrer des effets en chaîne sur les territoires et les stations concernés.

La mission a d'ailleurs plusieurs fois relevé de la part des élus le terme de risques de « friches touristiques », comme on connaît les friches industrielles ou urbaines. Cette appréhension légitime est accentuée pour la montagne, qui connaît une érosion continue de sa fréquentation, notamment en été, malgré l'augmentation de sa capacité d'accueil, multipliée par 2 en 30 ans.

17 Source : Réhabilitation et remise en tourisme de l'immobilier de loisir – Guide d'ODIT-France – avril 2008.

18 Un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants (définition INSEE) : proposé à la vente ou à la location ; déjà attribué en attente d'occupation ; en attente de succession ; conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un employé ; gardé vacant et sans affectation par le propriétaire (logement vétuste).

4.1.2 Les flux

→ *approche des « lits froids »*

Faute d'une définition sans doute impossible à élaborer, il semble se dégager un consensus pour dire qu'un lit est dit « froid¹⁹ » quand il n'est occupé qu'entre 2 et 4 semaines par an²⁰.

Ce chiffre ressort de recoupements effectués par les maires -et sur certaines stations de montagne par le BET Comète- : locations constatées par rapport aux lits touristiques, contacts avec les professionnels, appréciations des Offices de tourisme, consommations d'eau, volume de déchets, notamment. En termes de perte virtuelle de chiffre d'affaires global pour les stations (de montagne) de la non-occupation de ces logements, certains élus l'estiment à près de 50 %, mais ceci dépend de la station et reste à vérifier.

A contrario, un lit est dit « chaud » s'il est occupé au moins 12 semaines par an, ce qui n'est déjà pas beaucoup.

Dès lors, les lits occupés entre 1 et 4 mois par an peuvent donc être qualifiés de « tièdes », l'enjeu étant alors de savoir si ceux-ci vont « se refroidir » ou « se réchauffer »....

Ces chiffres d'occupation concernent aussi bien les meublés que les résidences de tourisme, soit globalement 1,8 million de lits, mais aussi, en toute logique, les lits en résidences secondaires et les logements vacants.

D'aucuns pourraient être interpellés par la modestie de ces taux d'occupation, eu égard à la rareté et à la cherté du foncier que l'accumulation des hébergements et équipements touristiques a engendré et aux investissements publics de tous ordres qu'ils ont occasionné.

Trente ans après le Plan Neige et les missions d'aménagement des littoraux, une analyse macro-économique coûts-avantages serait intéressante à mener, comparant leurs conséquences économiques et sociales positives (balance des paiements, développement local, emploi, désenclavement) et négatives (endettement, déqualification, conditions de vie des habitants permanents et des saisonniers) et leurs impacts environnementaux (entretien de l'espace et du patrimoine, mais altération des paysages et impacts sur les ressources naturelles).

Pour l'avenir, une évaluation socioéconomique chiffrée de l'impact de la non-occupation de ces logements sur l'offre touristique nationale, comparé avec le coût estimé d'une politique publique de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, dans le cadre général de la contribution du tourisme à l'économie nationale, serait particulièrement pertinente, eu égard à une concurrence internationale chaque année plus importante.

Bien entendu, une telle analyse ne saurait, sauf cas particulier, remettre en cause la légitimité de la propriété privée et de la libre entreprise, surtout dans un secteur -le tourisme- synonyme de liberté. Mais à l'heure du Grenelle, de l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes²¹ et de l'exigence d'un regard nouveau sur les investissements publics, une telle analyse pourrait être riche d'enseignements.

19 Ou « lit non marchand », ou « sorti du marché », ou « diffus », ou « volets clos », selon les interlocuteurs.

20 La Suisse parle de cinq semaines.

21 Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

→ ***volume des « lits froids », enjeu des « lits tièdes »***

Il ne semble exister nulle part un état quantitatif national consolidé des « lits froids ». Ni les services de l'État, ni les associations d'élus ne possèdent de chiffres globaux et fiables.

Les estimations de sortie du secteur marchand, de 1,5 à 3 % par an selon Atout-France, sont les mêmes depuis 15 ans et ressortent d'extrapolations nationales des estimations locales indiquées supra. Ces chiffres n'ont été ni suivis régulièrement, encore moins actualisés. Ils n'ont cependant pas été jusqu'ici remis en cause par les interlocuteurs de la mission, qui n'a non plus aucune raison objective de le faire.

Concernant le volume des « lits froids », il pourrait se chiffrer entre 30 et 50 % des lits touristiques selon les stations. De même, les « lits chauds » atteindraient la même proportion.

Mais ces chiffres demandent à être confirmés, ainsi que la perte de chiffre d'affaires correspondante. A ce sujet, certains élus relativisent le problème en faisant remarquer que les impôts locaux traditionnels sur les résidences secondaires (habitation, foncier) sont toujours (et heureusement pour les communes) perçus, indépendamment de leur occupation ou de leur non-occupation.

Le vieillissement qualitatif progressif et bien normal de l'immobilier de loisirs, surtout celui d'il y a trente ans, bien avant les progrès techniques et les préoccupations du Grenelle, est constaté par tous. Si les lits marchands effectifs, encore « chauds », ont par nature les potentialités pour être entretenus et gérés, l'état des « lits froids », leur ancienneté, un relatif abandon des propriétaires, le peu de marge de manœuvre de la puissance publique pour les motiver ne rendent pas les élus locaux optimistes pour l'efficacité d'une action publique significative, ce qui pose un vrai problème de friches touristiques potentielles.

En réalité, ce sont les « lits tièdes » qui préoccupent le plus les élus, car on peut encore agir et, affirment-ils, il faut agir vite. Ces lits représenteraient également environ un tiers des lits touristiques « classés ».

En définitive, la mission a le sentiment que le problème existe bien, qu'il est plus confusément et intuitivement ressenti que clairement établi, et surtout qu'il se situe déjà en aval des lits reconnus comme traditionnellement « froids », ce qui rend le problème particulièrement urgent.

4.2 État des lieux qualitatif

4.2.1 les hébergements classés et les autres

Le déficit de connaissance quantitative va de pair avec sa méconnaissance qualitative. Si comme toute chose l'immobilier vieillit, il ne suffit pas de dire que le problème va s'aggraver mécaniquement chaque année qui passe, encore faut-il avoir un point de départ pour connaître objectivement cette évolution.

Pour les hébergements classés, ce point « T » serait possible puisqu'on dispose d'une base de critères donnée par les normes règlementaires afférentes à chacune des catégories d'hébergements et qu'il est prévu de l'adapter au fur et à mesure de la modernisation des différents classements (articles 14 et 23 de la loi du 22 juillet 2009). Au fur et à mesure de son travail, la Commission de l'hébergement touristique marchand (voir infra) devrait réussir à faire un état des lieux satisfaisant du point de vue qualitatif.

La situation est par contre beaucoup plus incertaine pour connaître l'état qualitatif de la part louée des résidences secondaires et encore plus de celle des logements vacants. Un minimum de connaissance pourrait dans un premier temps être assurée par l'âge des constructions et par une enquête déclarative ou/et sur sondage géographique. L'INSEE indique ainsi que 30% des résidences secondaires ont été construites avant 1915 et 60% avant 1975.

4.2.2 la comparaison neuf/ancien

A défaut d'un état qualitatif dans l'absolu, la mission a par contre beaucoup entendu, de la part des élus et de certains professionnels, le constat d'un état qualitatif relatif des meublés traditionnels par rapport à la construction touristique neuve, notamment aux résidences de tourisme.

Il a suffi d'ailleurs à la mission de visiter quelques appartements de chacune de ces catégories pour le constater ou d'en faire le constat sur les sites Internet correspondants. Cette remarque vaut aussi pour l'architecture et l'aspect extérieur des bâtiments.

Il ne s'agit pas d'une concurrence entre deux types de logements qu'on pourrait qualifier de « déloyale » -même si certains sont prêts à utiliser cette formule-, car les processus et procédures de décision sont distincts. D'autre part, ils n'ont pas été conçus à la même époque, n'offrent pas les mêmes services, ne sont pas loués au même prix, et chacun reconnaît qu'à chaque type de logement peut correspondre une clientèle, y compris aujourd'hui pour les studios-cabines, selon les dires d'un grand opérateur rencontré par la mission alors qu'ils sont tant décriés par d'autres.

On peut plutôt parler d'« avantages comparatifs » des résidences de tourisme par rapport à la réhabilitation de l'immobilier ancien : simplicité, attractivité fiscale supérieure, puissance des opérateurs immobiliers, mise aux normes, efficacité énergétique.

Mais il n'est pas question pour la mission de remettre en cause les résidences de tourisme, notamment celles construites en ZRR, qui portent leurs fruits en termes de fréquentation des stations²² et pour l'aménagement des territoires concernés, ni l'apport de la construction neuve pour la mise à niveau concurrentielle de l'offre touristique et vecteur dynamique du secteur du bâtiment.

Mais il est vrai, et de nombreux élus et techniciens l'ont affirmé, qu'on a construit ces dernières années beaucoup de résidences de tourisme²³ et peu réhabilité de meublés traditionnels. La mission a finalement eu le sentiment que, faute de dispositif convaincant pour rénover l'ancien, la construction touristique neuve en montagne -un peu comme les campings sur le littoral- était la seule « solution » -et la plus facile- pour maintenir l'activité économique des stations.

Ce phénomène de vase communicant²⁴ risque de se poursuivre si on ne trouve pas de solution fiable pour rénover l'ancien. Par ailleurs, il existe un seuil de qualité, d'ancienneté, voire de vétusté, en-deça duquel il n'est, ou ne sera, plus possible de louer et que ce seuil est, selon les interlocuteurs de la mission, pas loin d'être atteint. Nonobstant le fait qu'on ne pourra bientôt plus construire du neuf pour des raisons de rareté et de coût du foncier, aussi bien en montagne que sur le littoral, on risque alors de se retrouver avec des immeubles, voire des « quartiers », devenus vétustes faute de réhabilitation, sis au milieu de constructions neuves, ce qui dévaloriserait gravement l'image, l'animation et la convivialité des stations.

22 La résidence de tourisme génère une occupation moyenne des appartements de 15 semaines par an, à comparer avec les 4 semaines des lits diffus.

23 Surtout en zones de revitalisation rurale (ZRR).

24 « Le neuf chasse l'ancien » a formulé un interlocuteur de la mission.

À défaut de résultats probants quant à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs -en tout cas en nombre-, il faut souligner que certaines stations ont investi là où elles avaient le plus de marges de manœuvre : les espaces publics. Les exemples de la rénovation du front de mer à Saint-Jean-de-Monts et celle de la maison de Tignes sont à cet égard remarquables.

4.3 Dimensionnement économique du problème

La commande demandait à la mission de chiffrer le coût économique de la rénovation des lits a priori concernés. Elle a esquissé des ordres de grandeur, mais a finalement renoncé à donner des chiffres sans connaître les volumes quantitatifs et les aspects qualitatifs.

Les seuls chiffres entendus régulièrement concernent les coûts de rénovation : ils se situeraient entre 10 000 et 20 000 € par logement, hors impacts du Grenelle II et hors parties communes des immeubles -sans parler de restructuration du bâti bien entendu. L'INSEE comptant 4 personnes par meublé, cela ferait 5000 € par lit.

Il va de soi que seule une étude approfondie, postérieure à un indispensable état des lieux, pourrait évaluer des coûts globaux de rénovation, sans préjudice de ceux de leur financement.

4.4 Le bilan des ORIL/VRT

Le dispositif ORIL/VRT a concerné²⁵ jusqu'ici 500 appartements pour environ 2800 lits. Au total, on comptabilise 1300 logements pour 7 à 8000 lits, essentiellement en montagne, si l'on compte l'ensemble des opérations de rénovation, sur un potentiel d'environ 170 000 meublés classés représentant près de 740 000 lits, soit au mieux 1 % !

Verre à moitié vide ou à moitié plein, le bilan est pour le moins contrasté, mais n'a pas été remis en cause dans son principe, mais surtout dans sa lourdeur administrative. Si certaines communes se sont engagées, avec volontarisme et inscription dans la durée, dans ce dispositif, il n'est absolument pas à la hauteur des besoins quantitatifs en matière de réhabilitation.

L'impression enregistrée est plutôt celle d'une déshérence progressive de cette mesure, soit qu'elle n'ait pas été suffisamment impulsée au départ, ni suivie après, soit qu'elle ait été considérée comme trop complexe et lourde à mettre en œuvre et finalement jugée inopérante, notamment en regard d'autres dispositifs intervenus ensuite.

Sur le plan de son coût pour les finances publiques, il faut noter sa relative modestie. Le coût de la réduction d'impôt prévue au titre des investissements locatifs dans le secteur du tourisme²⁶ dans son ensemble s'est monté à 40 M€ en 2007 et 45 M€ en 2008 et 2009, répartis comme suit :

- travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration payés en 2007 dans un village résidentiel de tourisme : 0,25 M€
- travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration payés en 2007 dans une résidence de tourisme classée ou un meublé de tourisme : 0,40 M€
- prix de revient ou d'achat d'un logement acquis ou achevé en 2007 : 16,07 M€
- prix de revient d'un logement réhabilité en 2007 achevé avant le 1-01-1989 : 0,51 M€
- investissement locatif dans une résidence hôtelière à vocation sociale : 0,03 M€

25 Source : Réhabilitation et remise en tourisme de l'immobilier de loisir – Guide d'ODIT-France – avril 2008.

26 Sources : Direction du budget et Direction de la législation fiscale de Bercy.

- report des dépenses d'investissement effectuées en 2004, 2005 ou 2006 : 27,32 M€
- report des dépenses relatives aux travaux achevés en 2004 bénéficiant du taux de 10 % : 0
- report des dépenses relatives aux travaux achevés en 2004 bénéficiant du taux de 20 % : 0,28 M€
- report des dépenses de travaux de réhabilitation achevés en 2004, 2005 ou 2006 : 0,12 M€

A titre de comparaison, on peut mentionner le coût, lui aussi relativement modeste, de certaines dépenses relatives aux loueurs meublés non professionnels (LNMP) :

- réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (dispositif SCCELLIER) : 30M€ ;
- réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (sous conditions de loyer plus strictes et de ressources du locataire) (dispositif SCCELLIER intermédiaire) : 30M€ ;
- déduction sur les revenus des logements donnés en location en ZRR : 20M€.

Si le bilan quantitatif des ORIL/VRT est mince, on peut « se consoler » en constatant qu'il n'a pas été très frayeux pour les finances publiques, surtout dans le contexte actuel d'une certaine volonté politique de réduire les « niches fiscales ». Mais il a sans doute permis de mesurer la difficulté d'une approche « diffuse » du problème en regard d'opérations groupées (les résidences de tourisme par exemple).

4.5 L'hôtellerie

Les hébergements et lits touristiques cités supra constituent près des deux-tiers des capacités d'hébergement²⁷ des stations de montagne et du littoral.

Un consensus enregistré par la mission existe pour ne pas traiter la question de la réhabilitation, indépendamment de celles de la construction neuve et de l'hôtellerie. Cette position est particulièrement défendue par l'ANEM, qui se réfère à son Livre blanc d'octobre 2007 « au-delà du changement climatique, les défis de l'avenir de la montagne ». La mission est plutôt en accord avec cette orientation globalisante, qui doit comprendre la construction et la rénovation, mais aussi la gestion, la commercialisation et bien sûr l'urbanisme et le traitement des espaces publics, tout ce qui peut concourir à l'attractivité de la station et à son développement.

La question du maintien de l'hôtellerie familiale et indépendante, surtout en montagne, a été citée par tous comme un enjeu essentiel. Il faut rappeler qu'en Autriche, la moitié des lits sont hôteliers, ce qui caractérise le « modèle autrichien » par rapport au nôtre.

4.6 La commission de l'hébergement touristique marchand

Dans le cadre de la modernisation des normes de classement des hébergements touristiques classés, l'article 7 de la loi Tourisme de juillet 2009 instaure une nouvelle « Commission de l'hébergement touristique marchand », désormais partie d'Atout-France. Il donne une liste des hébergements qui seront concernés : hôtels, résidences de tourisme, meublés de tourisme, villages résidentiels de loisirs, villages de vacances, terrains de camping et caravanage, parcs résidentiels de loisirs, chambres d'hôtes. Le chapitre IV du décret 2009-1652 du 27 décembre 2009 précise la composition de cette instance et le chapitre V du même décret les modalités de l'exercice pour chaque catégorie.

²⁷ Voir le rapport parlementaire de Vincent Rolland, député de la Savoie, sur l'attractivité des stations de sports d'hiver (décembre 2006).

L'actualisation des critères de classement des meublés (le dernier texte date de janvier 1993), des résidences de tourisme (toujours l'arrêté de février 1986), des VRT (article 9) et des villages de vacances (article 11) se fera progressivement dans les mois qui viennent.

A noter aussi que les articles 6 à 11 du décret 2009-1650 indiquent que : "le préfet peut prononcer la radiation de la liste des établissements classés (dans chacune des catégories ci-dessus) pour défaut ou insuffisance grave d'entretien des bâtiments et des installations" (après avoir entendu l'exploitant). Ces articles ouvrent, avec le classement, la porte à l'exigence de qualité et de réhabilitation, que renforcerait certaines dispositions du Grenelle II (si celui-ci intègre les résidences secondaires, ou tout au moins certaines catégories d'immobilier de loisirs).

Par ailleurs, l'article 23 de cette loi institue un rapport sur la "situation de l'hébergement touristique en France, qui pourrait comporter "le cas échéant, des propositions de modernisation du cadre juridique et fiscal applicable afin notamment de permettre la réhabilitation du parc d'hébergement existant". Ainsi, l'idée, évoquée par certains, d'un « Observatoire des lits touristiques » pour répondre à ce déficit patent d'état des lieux rejoint-elle le cadre créé par cette Commission et ce rapport. C'est pourquoi la mission le propose dans ses pistes de travail au chapitre 5.

4.7 Des enjeux différenciés

À ce premier constat d'un état des lieux déficitaire s'ajoute la difficulté d'enjeux différenciés, qui ne facilitent évidemment pas la recherche de solutions uniformes et partagées :

- entre les acteurs,
- entre la montagne et le littoral,
- entre les stations elles-mêmes.

4.7.1 les acteurs

→ les différents acteurs

La mission a tenté de clarifier ce qui, selon elle, relève du rôle de chacun des acteurs afin d'articuler des propositions d'action de nature à construire l'implication de chacun, au niveau approprié, à l'amélioration de la situation existante :

- les collectivités territoriales, acteurs de premier rang, ont la préoccupation d'un développement touristique pérenne, ce qui suppose un tissu minimum d'habitants permanents et/ou d'occupants, susceptibles, pendant le maximum de semaines, sinon de mois, de faire vivre la station : impôts locaux, commerces, hébergement, amortissement des investissements... Pour elles, il s'agit de préserver les ressources rares tout en créant plus de valeur ajoutée, à mettre en place les infrastructures d'accompagnement, et à orienter les comportements des acteurs locaux, notamment des propriétaires privés, dans un sens conforme aux enjeux d'un développement local ;
- les grands opérateurs d'infrastructures, notamment de remontées mécaniques, sont d'abord préoccupés par la mise en marché (constructions neuves ou habitat rénové), permettant chiffre d'affaires, commercialisation, amortissement des charges, investissements, etc. Elles doivent être parties prenantes du maintien du volume et de la qualité de l'offre touristique, condition de la rentabilisation de leurs investissements de long terme à forte intensité capitalistique ;

- les acteurs économiques privés -propriétaires, gestionnaires, agents immobiliers-, a priori avant tout préoccupés par l'amortissement des biens et leur rentabilité, voire pour certains touristes et vacanciers de payer le moins possible leur location, quitte à le faire « au noir », doivent être orientées dans leurs comportements pour concourir à l'intérêt général des stations ;
- enfin, l'État doit mettre en place les outils d'observation et d'évaluation de l'offre touristique et créer l'environnement juridique et fiscal approprié à la mise en place de politiques de l'offre par les acteurs locaux.

C'est la combinaison de ces actions qui permettra d'engager le cercle vertueux de la maîtrise du développement touristique, par la convergence organisée des actions de tous les acteurs impliqués directement ou indirectement.

Dans ce panorama, les enjeux environnementaux et énergétiques ne semblent pas prévalents, sinon au titre d'une certaine inquiétude des acteurs locaux générée par les perspectives du Grenelle II à venir. Au contraire, ces enjeux pourraient s'avérer contre-productifs pour la réhabilitation, comme les mises aux normes de tous ordres dont ont parlé avec une certaine impatience nombre d'interlocuteurs à la mission, s'ils s'avèrent être source de surcoûts non compensés.

Parmi ces différents acteurs, une attention particulière doit être apportée à deux acteurs clés : les propriétaires, parce qu'ils sont à l'origine du problème et qu'ils seront les premiers acteurs de sa résolution, et les collectivités territoriales, lesquelles sont les premières concernées et qui doivent disposer de la boîte à outils juridique et financière permettant d'orienter les comportements des propriétaires dans un sens qui leur paraissent coïncider avec l'intérêt des stations.

→ *les propriétaires*

Pour les propriétaires, les enjeux sont apparus variés à la mission, allant de la constitution ou du maintien d'un capital et d'un complément de retraite, jusqu'à la préservation d'un lieu de ressourcement et à usage familial et de transmission. Il n'est pas certain que la réhabilitation -si tant est qu'ils en aient les moyens-, ni même le simple confort, leur soit une préoccupation primante.

Trop peu d'études, notamment dans l'évaluation des dispositifs ORIL/VRT, ont d'ailleurs été consacrées aux ressorts de l'action -et de l'inaction- des propriétaires de résidences secondaires en stations. C'est sur la base de constatations empiriques, formulées de manière convergente par les acteurs rencontrés par la mission, que les raisons profondes du manque d'attractivité des dispositifs existant et du défaut de motivation des propriétaires pour la rénovation et la mise en marché de leurs logements ont été mises en évidence :

- défaut de prise de conscience des propriétaires de la génération du Plan Neige de la déqualification de leur logement ;
- désintérêt lié à l'âge et à d'autres préoccupations de premier rang ;
- absence de bénéfice directement perceptible des dépenses de rénovation souvent importantes au regard de la fonction d'utilité privative ;
- défaut de désir, ou de besoin, de tirer un rendement locatif au regard des contraintes générées et de la confiance attribuée aux professionnels (agents immobiliers) compte tenu de la perte de disponibilité du bien ;

- évolution des attentes et des goûts de la clientèle en termes de surface, de confort, de décoration, d'architecture, d'ergonomie, mais qui n'a que peu d'impact sur le taux d'occupation des biens mis en location.

Ainsi, dans le cas des biens loués, on constate que le marché n'envoie pas de signaux négatifs au propriétaire bailleur d'un bien dégradé. Dans le cas des biens conservés pour un usage personnel, familial ou amical, aucun mécanisme d'incitation ou de servitude n'invite le propriétaire à reconsidérer la relation à son bien pour entrer dans une perspective d'investissement/rentabilisation ou de servitude majorée/minorée par des travaux. Bien au contraire, si le propriétaire ne loue pas son bien, il échappe aux contraintes de perception de la taxe de séjour, ne subit pas les contraintes d'organisation liées à la location et n'a pas de prélèvements à acquitter sur d'éventuels revenus locatifs. S'agissant de biens dont il est attendu une possibilité de libre jouissance et des plus-values en capital, aucune incitation ne pousse vers une mise en marché et à une rénovation qui en est bien souvent la condition.

Ainsi, ni le marché, ni l'environnement pratique, juridique et fiscal ne sont incitatifs à la réhabilitation de l'immobilier de loisir pour les propriétaires.

→ *les collectivités territoriales*

Les élus locaux souhaitent de plus en plus inscrire la réhabilitation des meublés dans une stratégie globale de développement économique des stations. Ils tendent à instaurer des mécanismes d'incitation complémentaires des dispositifs existants : politiques de « fidélisation²⁸ » des propriétaires qui rénovent (comportant par exemple des réductions sur les forfaits remontées mécaniques), actions d'animation et de marketing²⁹ en direction des propriétaires pour monter des opérations contractualisées dans le cadre ou pas des ORIL/VRT assorties d'aides ciblées...

Ces actions, qui n'ont été mises en place que dans quelques stations de montagne et du littoral, ont une réelle efficacité, mais elles s'avèrent coûteuses au point d'être contingentées ou réduites (aides du Département de la Savoie) et, en tout état de cause, elles ne concernent chaque année que quelques centaines de logements et ne sont pas à la hauteur des enjeux quantitatifs.

La plupart du temps, elles ne permettent pas non plus des restructurations susceptibles de conduire à des logements de surfaces plus importantes correspondant aux attentes de la clientèle, objectif qui ne peut être atteint que par des opérations d'acquisition/travaux/revente nécessitant des moyens financiers hors de portée des petites collectivités publiques. Seuls, des opérateurs très capitalistiques, comme les sociétés de remontées mécaniques, s'y sont essayés avec succès comme aux Deux-Alpes ou à Aime La Plagne³⁰.

Les élus, relayés notamment par l'ANMSM, souhaitent disposer de moyens d'intervention renforcés et plus adaptés notamment en matière d'urbanisme, tout en demandant l'amélioration de l'attractivité des dispositifs existants par l'assouplissement des contraintes imposées aux propriétaires.

28 La station de Tignes a mis en place en 2005 un service « partenariat propriétaires » accordant des avantages spécifiques aux propriétaires en fonction de la qualité du logement (exigence de labellisation) et de sa durée d'occupation (plancher de 12 semaines au minimum par an).

29 Par exemple à Saint-Jean-de-Monts.

30 La Compagnie des Alpes, principal opérateur de remontées mécaniques, a créé des SEM « marchand de biens », mais le prix de l'immobilier est tel que le fonds de roulement ne permettait d'acquérir qu'une vingtaine d'appartements. A Aime La Plagne, sur les 130 appartements rénovés dans le cadre de l'ORIL/VRT (sur une cible de 600 lits) mis en place, 50 ont fait l'objet de cette technique d'achat/revente.

4.7.2 la montagne et le littoral

La différenciation des situations entre les territoires montagnards et littoraux s'est accrue au fur et à mesure des déplacements de la mission, au départ plutôt encline à appréhender le sujet de manière uniforme, dans la mesure où le vieillissement physique des stations du littoral et de la montagne édifiées il y a trente ans induit évidemment les mêmes enjeux de réhabilitation.

En termes quantitatif, la capacité d'accueil touristique des communes littorales est d'environ 7 millions de lits touristiques³¹, soit plus que la population résidente. Si les hôtels et les campings sont comptabilisés de manière précise (2 millions de lits, dont 90 % de campings), les autres types d'hébergement marchand, qui sont donc les plus nombreux, ne bénéficie pas de recensement, comme on l'a vu supra. Pour la montagne, la capacité d'accueil touristique des communes support de stations est d'environ 2 millions de lits touristiques³², dont la moitié de résidences secondaires, l'autre moitié se répartissant entre les hébergements classés.

On compte donc 5 millions de lits sur le littoral et 1,8 million en montagne (hors campings et hôtels), potentiellement concernés par la mission, ce qui rejoint les chiffres cités supra, mais ne donne aucune indication sur leur occupation et sur leur mise en marché, ni sur leur qualité.

La différenciation la plus importante observée par la mission dans ses déplacements est l'évolution résidentielle des communes littorales par rapport à celles de montagne. Elles bénéficient d'habitat permanent sans commune mesure avec la montagne, même moyenne. De ce fait, les « volets clos », sans doute en nombre dans ces lieux, apparaissent en quelque sorte compensés, masqués ou ignorés, par une certaine animation permanente.

C'est sans doute la raison pour laquelle les élus du littoral, et des stations thermales, semblent moins préoccupés que ceux de la montagne du sujet de la mission, comme l'illustrent d'ailleurs les thématiques de leurs journées d'études et congrès respectifs.

Dans les communes proches des grandes villes (Montpellier, Nantes) et même des villes moyennes, il faut signaler aussi l'augmentation ces dernières années des recherches de logements permanents par certaines catégories de population (étudiants, jeunes couples, retraités, notamment), pour des raisons essentiellement financières : cherté des acquisitions et des locations en centres urbains.

La question posée par les élus rencontrés est de savoir s'il leur est pertinent de favoriser -et comment- à ces catégories de population l'offre de résidences secondaires déjà sur le marché ou non occupées, ce qui rejoint la problématique de la mission, au bénéfice d'un regain d'activités dans la station, mais au risque d'altérer à terme leur caractère touristique, sinon leur capacité d'accueil.

La mission estime cette question aussi incontournable qu'importante et suggère de lancer une étude nationale spécifique sur la problématique habitat permanent/résidence secondaire sur le littoral et leurs évolutions respectives.

31 Source : Observatoire du littoral 2008.

32 Source : Les chiffres clés du tourisme de montagne en France – Atout-France/DEATM – février 2009.

4.7.3 les stations

Il faut en premier lieu rappeler une évidence : toutes les stations sont concurrentes entre elles sur un territoire géographique donné ou par rapport à d'autres territoires si elles visent la même clientèle. Sans être rares, les démarches communes sont par nature difficiles et priorisent la plupart du temps la promotion³³ et/ou l'ingénierie territoriale et l'appui aux communes³⁴. L'intercommunalité en matière de tourisme a fait des progrès, mais se heurte à de nombreux obstacles³⁵.

Par ailleurs, la nature des stations de tourisme est différente. Malgré le regroupement de plusieurs catégories de stations³⁶ par la loi du 14 avril 2006 et son décret d'application de septembre 2008, il est évident, par exemple, que les enjeux des stations thermales, très liées aux politiques de santé publique, et celles du littoral, centrées sur les vacances et les week-ends, sont différents.

La mission a ainsi constaté lors de ses entretiens que les stations thermales se sentent moins concernées par le sujet à traiter : souvent anciennes, elles ont un habitat d'époque et de qualité variables avec la plupart du temps de nombreux habitants à l'année : il n'y a pas de passages massifs de la location à la non location.

Les stations littorales sont extrêmement variées : seules les stations créées ex-nihilo par l'État (Languedoc-Roussillon et Aquitaine) et les stations de Vendée sont touchées réellement par la problématique de ce rapport.

Enfin, pour la montagne, il faut distinguer la moyenne montagne, les stations villages qui sont moyennement concernées et les stations de haute montagne du plan Neige : ce sont ces dernières qui sont les plus concernées.

A l'intérieur même de ces catégories, chaque station est un cas d'espèce et l'ampleur du phénomène dépend entre autres de la composition de l'habitat et des caractéristiques urbanistiques. Ainsi, une station comme Tignes n'a presque plus de terrain à bâtir et sera obligée de travailler quartier par quartier, immeuble par immeuble, appartement par appartement -et ce travail « en dentelle » est coûteux, y compris en personnel-, si elle veut maintenir son niveau d'activité.

De fait, tout modèle économique uniforme de développement trouverait vite ses limites et le vrai travail devrait se faire station par station, avec une implication forte de la commune qui devra tenir compte de ses spécificités : disponibilités foncières, présence importante ou non d'hôtels, présence de résidences de tourisme, qualité des résidences secondaires, qualité des espaces publics, etc.

33 Exemple du regroupement de 7 stations pyrénéennes sous le timbre « N'Py ».

34 Exemple du Pôle touristique « Vendée côte de lumière » autour de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

35 Voir le rapport du CNT : Tourisme et intercommunalité – 2005.

36 Voir le site Internet de l'Association nationale des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT).

5 PISTES DE TRAVAIL

A l'issue de ses travaux, de ses déplacements dans les Alpes, en Languedoc-Roussillon, dans les Pyrénées et en Vendée, après s'être entretenue avec les élus locaux, les responsables de tourisme, les opérateurs, les professionnels et des associations de propriétaires, la mission est en mesure de dessiner des pistes de travail plus que de détailler des solutions « clé en mains ».

A ce stade en effet, la contradiction des politiques conduites, au travers notamment des dispositifs fiscaux et des orientations en matière de foncier et d'urbanisme, doivent être préalablement clarifiées : il convient que l'ensemble des acteurs s'attèle sur la base de ces pistes à vérifier l'existence d'un diagnostic partagé, à opérer des choix entre des politiques quelquefois orthogonales et à s'entendre sur la répartition des compétences et des contributions.

Une mission de l'État ne saurait proposer des solutions sans que les contradictions intrinsèques ayant conduit à la situation actuelle ne soient éclaircies :

- utilisation des investissements dans des résidences secondaires comme outil de la politique d'urbanisation des stations sans considération des objectifs de développement touristique ;
- création permanente de nouveaux lits pour financer les investissements ;
- politiques de niches fiscales pour orienter les financements ;
- désintérêt vis-à-vis des lits existants ;
- faveurs accordés aux résidences de tourisme dans une optique d'aménagement du territoire plus que de développement touristique....

La mission a examiné toutes les options sur la table. Elle a même imaginé trois scénarios de cadrage, présentés en annexe 2, pour finalement ne pas poursuivre dans ce sens, trop simpliste par rapport à la complexité du sujet où acteurs et dispositifs s'entrecroisent.

Le cadre général des propositions, formé notamment :

- par les rôles respectifs des acteurs publics et privés,
- par l'évolution des dispositifs juridiques,
- par l'analyse de mécanismes de financement envisageables,
- par la question des opérateurs,
- et par l'évaluation budgétaire et fiscale de toute mesure.

a permis de resserrer progressivement l'approche en écartant les solutions qui paraissent inadéquates pour retenir six axes de travail qui seraient à approfondir dans le cadre d'une concertation avec les acteurs concernés.

5.1 L'ingénierie juridique

La résolution du problème implique de créer des cadres juridiques appropriés, de stimuler les propriétaires et de mettre en place les financements adéquats.

5.1.1 Les évolutions juridiques envisageables

La procédure ORIL étant une transposition « touristique » de l'OPAH³⁷, de nombreux partenaires rencontrés, tout comme la mission elle-même, se sont logiquement interrogés sur les transpositions possibles de dispositifs afférents aux politiques de l'urbanisme, de la ville et du logement à l'immobilier de loisirs (foncier, expropriation, démolition-reconstruction, arrêtés de péril, remembrement urbain, taxation des logements vacants, DTA et SCOT³⁸, etc), d'autant que l'immobilier, touristique ou urbain, vieillit pareillement et que les mêmes causes produisent souvent les mêmes effets. Seules, changent finalement la nature de l'occupant et la durée d'occupation.

→ *Réhabilitation et procédures contraignantes pour les bâtiments*

Les procédures spécifiques des immeubles menaçant ruine et des secteurs sauvegardés peuvent paraître de prime abord intéressants et transposables à l'immobilier de loisirs.

Immeubles menaçant ruine :

Définie aux articles L 511-1 à L 511-6 du code de l'urbanisme, la procédure des immeubles menaçant ruine permet au maire d'intervenir pour imposer au propriétaire d'effectuer les travaux nécessaires pour assurer la réparation des immeubles ou d'imposer la démolition pour des motifs de sécurité publique ; la commune peut également se substituer au propriétaire défaillant en lui imputant les frais.

Base juridique des actions de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) dans les quartiers urbains dégradés, ces dispositions, totalement exorbitantes du droit commun, portent une forte atteinte à la propriété privée pour des motifs de sécurité publique, mais on voit mal comment justifier un arrêté de péril par le préjudice purement économique subi par une collectivité publique du fait de la non occupation d'un bien.

Dans les grands centres urbains, la solution a plutôt été recherchée du côté de la taxe sur les logements vacants que du côté de la coercition, voire de la réquisition -faculté que le droit autorise- alors que le préjudice social résultant de la non mise en marché est avéré.

Secteurs sauvegardés :

Le régime des secteurs sauvegardés est défini par l'article L 313-3 du code de l'urbanisme issu de la loi Malraux du 4 août 1962 : il s'agit de secteurs urbains présentant un caractère historique ou esthétique de nature à en justifier la conservation, la restauration, la mise en valeur de tout ou partie d'immeubles. L'action entreprise associe la commune et l'État au travers de l'ANAH³⁹ qui peut accorder des subventions aux propriétaires-bailleurs pour la réhabilitation des immeubles, et des avantages fiscaux importants (déductibilité des déficits fonciers du revenu global sans plafonnement) sont associés.

37 OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat.

38 DTA : directive territoriale d'aménagement ; SCOT : schéma de cohérence territoriale.

39 Agence Nationale de l'Habitat.

Mais, dans ce cas, il existe un consensus social sur l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine historique bâti : tel n'est pas (encore) le cas de l'intérêt qui pourrait être attaché à la mise en marché dans des centres touristiques du patrimoine bâti privé. La jurisprudence du Conseil d'État est prudente et nuancée sur les atteintes à la propriété privée qui peuvent résulter de la poursuite d'un intérêt public local par une collectivité territoriale, ces atteintes devant nécessairement être limitées, ce qui ne serait pas forcément le cas de politiques locales globales.

Il faudrait alors envisager une nouvelle législation, susceptible d'être fondée sur la légitimité d'un intérêt économique collectif. Ce type de dispositif nécessiterait un avis préalable du Conseil d'État et serait soumise à l'examen probable du Conseil Constitutionnel, voire susceptible d'être remis en cause à tout moment et devant les tribunaux ordinaires par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité nouvellement instituée par la réforme constitutionnelle récente.

On peut penser qu'un tel dispositif ne serait validé qu'à condition d'être géographiquement limité (aux communes touristiques et stations classées ?), d'être fortement encadré par une procédure garantissant une concertation locale préalable et de comporter des possibilités de recours dont on peut penser qu'elles conduiraient plutôt à faire émerger des associations de copropriétaires susceptibles de s'opposer aux actions d'intérêt général envisagées par les élus et de contribuer à une fragilité juridique des actions entreprises.

Restauration urbaine :

L'article L 313-4 du code de l'urbanisme permet à des collectivités publiques de déclarer d'utilité publique, dans un périmètre donné, des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet de modifier l'habitabilité d'un immeuble. Les propriétaires dont les biens sont inclus dans le périmètre concerné font connaître leur intention de faire réaliser les travaux prescrits par l'organisme chargé de la restauration ; à défaut, leur bien est inclus dans l'arrêté de cessibilité permettant l'expropriation. Les immeubles concernés peuvent, soit être compris dans un secteur sauvegardé, soit être d'une qualité qui justifie l'accomplissement de travaux de restauration.

Si l'on perçoit que ce dispositif est conçu dans l'intérêt de la conservation d'un bâti présentant un intérêt patrimonial, on peut s'interroger sur son utilisation éventuelle pour des immeubles dont la qualité « économique » -et non seulement architecturale- pourrait le justifier. Si tel était le cas, des « périmètres de restauration immobilière » pourraient alors être définis en stations et constituer un moyen de pression sur les propriétaires.

Associations foncières urbaines :

La création d'Associations Foncières Urbaines (AFU) pourraient être envisagées sur le fondement de l'article L 322-1 du code de l'urbanisme. Créées de manière libre, autorisée ou forcée, ce sont, dans ces deux derniers cas, des établissements publics administratifs dotés de prérogatives de puissance publique : droit d'établir et de percevoir des taxes syndicales par voie de rôle, caractère de travaux publics des travaux effectués, bénéfice de l'expropriation pour cause d'utilité publique, contrôle du préfet. Ces associations peuvent notamment être constituées pour des finalités de restauration de parties extérieures des bâtiments (cf. périmètres de restauration immobilière cités infra) ; elles peuvent effectuer du remembrement de parcelles ; s'agissant d'immeubles en copropriété, les travaux sur lesquels porte l'AFU sont réputés obligatoires et être adoptés à la majorité des voix.

Le dispositif des AFU pourrait intéresser les communes gérant des stations en leur permettant d'exercer une pression sur les travaux à réaliser par les copropriétés avec l'arme dissuasive de la constitution d'une AFU sous forme d'EPA.

Les propriétaires de biens situés dans une AFU autorisée peuvent « délaisser » leur bien moyennant indemnité, fixée comme en matière d'expropriation ; dans une AFU constituée d'office, s'ils refusent les travaux, ils n'ont d'autre solution que de vendre leur bien.

Ces dispositifs présentent l'intérêt de pouvoir, sous réserve d'expertise approfondie des services compétents, constituer des armes d'incitation (comme l'arrêté de péril imminent pour l'ANRU) susceptibles d'obliger les propriétaires d'immeubles ou de groupes d'immeubles ciblés par une collectivité publique à réaliser les travaux qu'elle prescrit.

→ *Réhabilitation et politique de l'urbanisme*

Deux types de dispositions cohabitent : les unes instaurent des mécanismes d'urbanisme permettant des opérations de rénovation et de réhabilitation (périmètres de rénovation urbaine), des zonages contraignants (le PLU) ; les autres des mécanismes incitatifs pour l'immobilier de tourisme (ORIL, VRT).

L'ANMSM estime qu'il faut établir un lien juridique entre les PLU et les périmètres de réhabilitation des ORIL (article L 318-5 du code de l'urbanisme) afin de conférer aux opérations mises en œuvre dans le cadre des périmètres des ORIL le caractère d'opérations d'urbanisme. Il conviendrait d'intégrer ces périmètres au PLU en déterminant ainsi les zones où des prescriptions particulières (architecturales et énergétiques notamment) s'appliquent ainsi que leur délai de mise en œuvre.

Ainsi l'article L 318-5 du code de l'urbanisme serait modifié pour permettre l'atteinte d'objectifs qualitatifs et environnementaux (sur le fondement des objectifs du Grenelle de l'Environnement) en modifiant l'appellation de la procédure devenant un « plan de rénovation et de mise en valeur énergétique des bâtiments ». Ce plan devrait faire l'objet d'une phase d'évaluation et de concertation préalable, appuyé d'un audit architectural et climatique des bâtiments. Après approbation par délibération du Conseil municipal, ce plan, assorti d'une charte architecturale s'appliquant aux aspects extérieurs des immeubles, aurait valeur de modification du PADD et du PLU.

A l'intérieur du périmètre ainsi défini, le conseil municipal pourrait délimiter des zones ou secteurs à l'intérieur desquels des immeubles ou groupes d'immeubles où la rénovation, ou la mise en valeur énergétique, deviendraient obligatoires.

La voie des servitudes d'urbanisme paraît également intéressante. L'urbanisme sert des finalités de tous ordres (de desserte, d'aménagement, de qualité architecturale, de sécurité, donc aussi de développement économique). Des servitudes peuvent porter sur les parties communes des copropriétés et elles peuvent justifier des travaux de rénovation ou d'amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment dans son ensemble. Plus délicate serait une intervention qui porterait sur l'aménagement des parties privatives surtout s'ils s'agit de normes de confort ou d'orientation en matière d'architecture intérieure ou de rénovation.

→ *Contraintes juridiques pour les propriétaires*

La procédure ORIL/VRT suppose, en contrepartie des aides financières accordées aux propriétaires pour les opérations de rénovation faisant l'objet d'une contractualisation avec la commune, la mise en marché des logements réhabilités.

Les modalités juridiques de cette mise en marché sont réputées peu attractives pour les propriétaires :

- dans l'hypothèse du portage des travaux ou de travaux réalisés aux frais d'un opérateur, bail commercial régi par les dispositions du code de commerce : ce bail entraîne la création d'un fonds de commerce, les propriétaires deviennent locataires de leur propre bien pendant la durée du bail et sont souvent tenus au versement d'une indemnité à l'exploitant lorsque le bail n'est pas renouvelé. Même si certains exploitants évoquent la possibilité de renoncer à cette indemnité, son existence même, comme l'atteinte portée par le bail commercial à la libre jouissance du bien, constituent des éléments extrêmement dissuasifs quant à l'attractivité du dispositif. A cet égard, l'obligation désormais faite, en application de la récente Loi Tourisme, aux opérateurs de préciser d'emblée si une indemnité d'éviction leur sera due au terme du bail commercial est un élément de transparence plus qu'une mesure susceptible de lever les réserves des propriétaires à l'égard de la formule du bail commercial ;
- le bien peut aussi faire l'objet d'un mandat d'administration de biens régi par les dispositions du Code civil, mais le coût des honoraires consentis au mandataire comme l'insuffisance ressentie des services rendus dissuadent nombre de propriétaires de s'engager dans des travaux qui, bien que subventionnés, impliquent ensuite des contraintes de gestion du bien.

La nature juridique des engagements du propriétaire est donc perçue comme un élément déterminant de leur engagement dans un processus de réhabilitation de leurs biens quelles que soient par ailleurs les aides accordées par les collectivités.

S'agissant de résidences secondaires, la possibilité d'en jouir librement, d'en conserver la disposition permanente est un élément psychosociologique déterminant qui doit être pris en compte.

Néanmoins, l'intérêt des opérateurs finançant les opérations de réhabilitation est également à considérer : c'est pourquoi la réduction (proposée par l'ANMSM) de la durée d'engagement des propriétaires serait de nature à modifier l'équilibre financier de l'opération pour l'investisseur sans remettre en cause pour autant les inconvénients perçus par ceux des propriétaires qui sont réticents à entrer dans des dispositifs de ce type.

Une certaine souplesse pourrait ainsi être introduite en offrant le choix à un propriétaire désireux de bénéficier des dispositions de l'article 199 decies F4 du CGI de recourir pour la mise en marché de son bien rénové, soit à un exploitant de résidence de tourisme, soit à un professionnel dans le cadre d'un mandat de gestion (proposition ANMSM).

5.1.2 Les opportunités d'évolution du dispositif d'incitation fiscale

Selon les élus, l'inclusion des opérations de réhabilitation à finalité touristique dans des opérations d'urbanisme devrait s'opérer sans toucher aux dispositions incitatives de l'article L 199 décies F du Code Général des Impôts.

L'ANMSM propose d'étendre les dispositions incitant à investir dans les résidences de tourisme (article 199 decies EA du CGI) aux logements rénovés dans une station classée et dans une commune touristique inscrite sur la liste définie par le décret du 5 janvier 2007⁴⁰ et ceci, sans restriction de zonage ZRR.

Elle suggère aussi l'extension de la réduction d'impôt aux meublés de tourisme situés dans une station classée ou inscrite sur la liste du décret du 5 janvier 2007 hors ZRR (article 199 decies F 1 b) et d'aligner les mesures fiscales de réduction d'impôt issues d'un étalement de l'amortissement des dépenses de travaux de rénovation de meublés touristiques sur celles conçues initialement pour les investissements locatifs en résidences de tourisme (article 199 decies F 2).

La mission estime que cette construction juridique aurait pour effet de changer la nature juridique de la relation entre la collectivité publique et le propriétaire dans le cadre d'un ORIL : passant d'une logique de contractualisation (avec des aides ciblées en nombre limité et susceptible d'être contingentée en fonction des financements dont dispose la collectivité publique) à une obligation juridique de réhabilitation « erga omnes » ouvrant donc ipso facto pour tous les contribuables un droit égal au bénéfice des allègements d'impôts concernés. Elle nécessite donc la recherche de recettes nouvelles, non seulement pour les collectivités territoriales concernées comme le propose l'ANMSM, mais aussi pour l'État sur lequel porte la charge de la dépense fiscale issue de ces dispositions.

Les pistes suggérées supposent le développement de recettes nécessaires à la généralisation des aides des collectivités aux propriétaires ainsi que la mise en place de recettes fiscales permettant de « gager » les allègements d'impôts accordés aux propriétaires qui mettront en location les biens réhabilités. Les besoins dépendront du nombre de logements inscrits dans des périmètres de réhabilitation obligatoires ainsi que des délais accordés aux propriétaires pour la mise aux normes.

L'ANMSM propose de limiter le champ géographique des évolutions juridiques à mettre en place aux seules stations et communes touristiques ayant obtenu cette qualification sur le fondement de la loi du 14 avril 2006, en cohérence avec la liste prévue par le décret du 5 janvier 2007.

Une telle mesure demande évidemment à être évaluée budgétairement, d'autant plus que la dépense fiscale pour l'État serait dépendante de décisions d'urbanisme prises par les conseils municipaux des stations touristiques.

5.1.3 La question des opérateurs nécessaires à la conduite des actions

En l'absence d'un opérateur national de référence, des initiatives locales ont conduit à la création de SEM de rénovation par les collectivités comme dans la vallée des Belleville (SEM Renov'), dans celle de Serre-Chevalier ou à Saint-Jean-de-Monts (SEM Saint-Jean Activités) : elles associent souvent les communes, les sociétés de remontées mécaniques et les offices de tourisme.

⁴⁰ Décret n° 2007-19 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'article 199 decies EA du code général des impôts relatif aux réductions d'impôt pour investissements locatifs dans le secteur du tourisme.

Ce sont elles qui animent le « marketing propriétaires », mettent en place les aides à la rénovation, élaborent et actualisent le cahier des charges de réhabilitation, travaillent au renouvellement des baux de tourisme mis en place en contrepartie des aides, mettent en place, si nécessaire, une labellisation locale plus qualitative et plus actualisée aux attentes de la clientèle ou incitent à une labellisation nationale⁴¹. Aux Ménuires, par exemple, la SEM a agi dans et hors cadre ORIL : 175 appartements rénovés, 36 dossiers engagés en 2009. La contrepartie est l'obligation de mise en location 12 semaines par an.

Les chiffres sont éloquentes partout : malgré les efforts des collectivités, l'action de terrain, pour réussie qu'elle soit, n'est quantitativement pas à la hauteur des enjeux.

Par exemple, à Tignes, plus de 30 000 lits sont estimés devoir être rénovés et l'aide à la rénovation comporte un budget annuel de 100 000 €, soit au –fâble- rythme actuel des demandes des propriétaires, une liste d'attente de plusieurs dizaine d'années !

Face à ces difficultés, l'ANMSM fait deux propositions :

- étendre au-delà des ZRR, le rôle des SIDER⁴² (article L 112-18 du code rural) en matière d'incitation à l'investissement en immobilier destiné aux activités économiques et à l'accueil de services collectifs d'intérêt économique général, de tourisme et de loisirs, l'acquisition et la réhabilitation de logements dégradés ou vacants en vue de leur remise sur le marché, l'acquisition et la transformation de logements de bâtiments à vocation agricole qui ne sont plus exploités et la réalisation ou la rénovation d'équipements touristiques culturels, de loisirs et sportifs ;
- privilégier la création d'établissements publics fonciers « à vocation touristique », qui, depuis l'article 28 de la loi du 13 décembre 2000, sont compétents pour toute acquisition foncière en vue de la constitution de réserve foncière ou d'opérations d'aménagement » ; ces EPF peuvent percevoir une taxe spéciale d'équipement (article 1607 du CGI).

Là encore, il conviendrait de définir les ressources financières susceptibles d'alimenter les actions de ces organismes s'ils étaient mis en place.

La généralisation de la mise en place d'opérateurs locaux dédiés aux opérations de « remembrement-réhabilitation » (SEM ?) serait une solution pertinente, mais elle se heurte aux besoins financiers considérables en fonds de roulement résultant de la nécessité d'acquérir les logements aux prix du marché, de réaliser des travaux lourds de restructuration des espaces, de mise aux normes (électriques, énergétiques...) et d'embellissement intérieur, à la fois sur les parties privatives et sur les parties communes. Cette solution n'est donc pas à la portée de la plupart des collectivités locales concernées.

La création d'une structure nationale, du type ANRU, a pu être suggérée. Ce serait une solution incontestablement opérationnelle. Mais l'ampleur des besoins de financement pour procéder aux acquisitions, même par voie d'expropriation (à supposer que cela soit juridiquement fondé) et la fragilité juridique de la transposition de la notion d'immeuble menaçant ruine rendent cette voie assez illusoire.

C'est d'ailleurs aux collectivités concernées que doit revenir l'initiative et le pilotage des actions à conduire, chaque cas étant spécifique comme l'ont montré les déplacements de la mission.

41 Comme par exemple le label Clévacances.

42 Sociétés d'investissement pour le développement rural, introduites par la loi relative au développement des territoires ruraux de février 2005.

5.2 Les pistes proposées

Sur les bases précédentes et sans vouloir à tout prix inventer de nouveaux outils, la mission propose des pistes de travail ayant pour objectifs de répondre aux trois questions -qui peuvent être distinctes- posées à la mission : l'occupation des logements, leur remise en marché, leur réhabilitation.

5.2.1 Un observatoire de l'immobilier de loisirs

La mise en place, le suivi et l'évaluation des actions en faveur d'un maintien quantitatif et qualitatif d'une offre d'hébergement touristique résidentielle de qualité, au niveau des standards attendus par la clientèle des stations et en fonction de leur positionnement marketing, est la condition première de la légitimité et de la conduite d'une politique de valorisation touristique.

Elle suppose de disposer des outils adaptés pour une connaissance précise et homogène des données de toute nature dont ont besoin les acteurs locaux et nationaux pour atteindre leurs objectifs de réhabilitation et de remise en marché de l'immobilier résidentiel.

A titre d'exemple, le projet de Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) des Alpes du Nord de novembre 2009 constate que « plus de 100 000 lits dans l'ensemble du massif des Alpes du Nord appartiennent à un parc locatif vieillissant, exigu, parfois dégradé » et que « chaque année, 1 à 1,5% du parc locatif touristique sort du marché pour cause d'inadéquation de l'offre à la demande », mais ces assertions ne reposent que sur des estimations déclaratives des acteurs locaux.

Il existe un observatoire du tourisme Savoie-Mont-Blanc qui recense les lits touristiques existants en stations en s'efforçant de rendre homogènes les données recueillies auprès des communes, mais cet outil est développé par un bureau d'études privé, Comète, et est plus centré sur les lits mis en marché, « les lits chauds », que sur les « lits froids ».

La mission considère qu'il est du ressort de l'État, au travers d'Atout-France et/ou de la sous-direction du Tourisme, de mettre en place un « Observatoire national des lits touristiques », outil national et barométrique de collecte et de suivi des données effectives en matière de lits touristiques.

Il s'agit de construire un outil spécifique dédié au programme Tourisme, rassemblant des données finalisées et homogènes entre stations, recueillies dans une logique de séries afin de suivre les évolutions et l'impact des politiques publiques.

Cette proposition rejoint les études en cours, menées par la DATAR et Atout-France avec quelques collectivités pilotes, de mise en place localement d'un tableau de bord de l'évolution des hébergements destiné à anticiper d'éventuelles friches touristiques.

Comme il a été dit en 4.6, cet observatoire serait susceptible de nourrir et actualiser le « rapport sur la situation de l'hébergement touristique en France », et devrait à terme servir de base à la modernisation du classement des hébergements touristiques, confiée à la « commission de l'hébergement touristique marchand », deux instruments créés par la loi Tourisme de juillet 2009.

5.2.2 Un transfert progressif des avantages liés au neuf vers la réhabilitation

Les objectifs du développement durable, les contraintes d'espaces, le coût croissant pour les collectivités de mise en place de nouvelles UTN et l'échec relatif des dispositifs incitatifs ORIL/VRT conduisent à préconiser un redéploiement des aides fiscales vers la réhabilitation de l'immobilier de loisir existant.

Le projet de Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord note d'ailleurs que « les mesures fiscales incitatives favorisant la construction d'un parc locatif neuf dans les zones défavorisées (classées en ZRR) peuvent s'avérer concurrentes des actions entreprises en faveur de la réhabilitation de certains territoires, la Maurienne en particulier ». Elle note aussi que « la mauvaise articulation des procédures et projets peut ainsi ruiner les efforts faits ».

Le rapport du Conseil National du Tourisme⁴³ préconise aussi de « supprimer les distorsions entre le soutien à la réhabilitation et l'aide aux hébergements neufs ».

Les dispositifs fiscaux existants favorisent l'investissement en résidence de tourisme, qu'il s'agisse d'une résidence neuve ou d'un immeuble construit avant 1989 et réhabilitée en résidence de tourisme : dans ces deux cas, la réduction d'impôt, respectivement de 25 et de 20%, peut être étalée sur 6 ans.

S'agissant de travaux de réhabilitation, la réduction est de 40% lorsqu'ils portent sur un logement construit avant 1989 et inscrit dans un VRT classé, et de 20% pour les travaux portant sur un immeuble construit avant 1989 qu'il s'agisse d'une résidence ou d'un meublé de tourisme. Mais, dans ces trois cas, la réduction n'est amortissable fiscalement qu'au titre de l'année de réalisation des travaux.

Les propriétaires qui optent pour le régime fiscal de la déduction renoncent par ailleurs à déduire ces dépenses de leurs revenus fonciers en tant que charges locatives.

Les règles d'urbanisme ne semblent pas s'appliquer avec autant de rigueur en ce qui concerne les résidences de tourisme : il serait aisé de contourner les PLU et de construire des résidences de tourisme dans des zones réservées à des équipements collectifs.

L'attractivité de cet investissement est donc réelle : dans le Gard, on compte 70 projets de résidences de tourisme en cours en 2009. En matière d'aménagement du territoire, ciblé sur des territoires présumés peu attractifs (les ZRR) pour lesquels il a été à l'origine conçu, il a produit en dix ans des résultats positifs spectaculaires : réalisation et programmation de 128 000 lits en territoires de montagne, notamment 33 500 lits en Maurienne, 22 600 lits dans les Hautes-Alpes, 26 000 lits dans les Pyrénées⁴⁴.

Mais s'agissant de travaux de plusieurs dizaines de milliers d'euros, on voit que les limitations décidées pour les opérations de réhabilitation sont moins favorables que pour l'acquisition du neuf et bénéficient prioritairement aux plus gros contribuables.

43 Conseil National du Tourisme - Rapport la section présidée par Martial Saddier, sur « développement touristique et tensions foncières » - Marc Guérin, Emmanuelle Marcelpoil, Gabriel Lecat, Hugues François - septembre 2009.

44 Sources : Syndicat national des résidences de tourisme. (SNRT) et PAMIR conseil, selon une étude commandée par la Direction régionale de l'Équipement Aquitaine : Bilan et perspectives des résidences de tourisme dans les Pyrénées, 01/11/2008.

Description des dispositifs existants :

L'investissement dans les résidences de tourisme en ZRR (zone de revitalisation rurale) bénéficie depuis la Loi de Finances pour 1998⁴⁵ d'une réduction d'impôt sur le revenu de 5 717 € pour un célibataire et 11 434 € pour un couple portés respectivement à 6 860 € et 13 720 € par la Loi de Finances pour 2001 qui a également élargi la mesure aux anciennes zones objectif 2.

L'évaluation du dispositif par le Syndicat National des Résidences de Tourisme (SNRT) a établi que la proportion des lits ouverts en ZRR était passée de 16% en 1999 à 46% en 2004.

La Loi de Finances pour 2004 a en conséquence :

- accru le taux de réduction d'impôt en résidences de tourisme neuves (porté de 15% à 25% avec une augmentation du plafond à respectivement 12 500 € pour un célibataire et 25 000 € pour un couple) ;
- créé un avantage fiscal en faveur de la réhabilitation des logements situés dans des stations classées achevées avant le 1^{er} janvier 1989 consistant en une réduction d'impôt de 20% pour un plafond de 10 000 € pour un célibataire et 20 000 € pour un couple ;
- accordé une réduction d'impôt de 20% des travaux réalisés avec un montant maximum de 10 000 € pour un célibataire et 20 000 € pour un couple au profit des contribuables qui réalisent des travaux de construction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration dans un logement situé dans une résidence de tourisme classée située en ZRR ;
- accordé un avantage fiscal, consistant en une réduction d'impôt de 20% du montant des travaux pour des plafonds de 10 et 20 000 €, aux acquisitions de logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989 qui font l'objet de travaux de réhabilitation.

Les meublés de tourisme :

Les contribuables qui réalisent des travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010 dans des logements situés en ZRR et destinés à la location bénéficient d'une réduction d'impôt de 20% plafonnée à 20 et 40 000 € (article 199 decies F-b).

Les plafonds de réduction d'impôt ont tous été portés à 50 000 € pour une personne seule et 100 000 € pour un couple.

Une réduction d'impôt, prise en vertu de la Loi sur le développement des territoires ruraux (LDTR) de février 2005, est également accordée aux personnes physiques qui investissent dans des logements situés dans un VRT inclus dans une ORIL.

Pour inciter les propriétaires à engager des travaux de réhabilitation et à mettre leurs appartements en marché, la Loi de Finances pour 1999 a institué une récupération de TVA au profit des travaux réalisés dans des VRT. Cette réduction s'applique aux logements achevés depuis le 1^{er} janvier 1989 et se monte à 40% de la dépense, soit une réduction plafonnée à 20 et 40 000 €. Cette réduction d'impôt n'est toutefois rapportable qu'au seul exercice fiscal correspondant à celui de la dépense effective, à la différence des dispositifs mis en place pour les résidences de tourisme (amortissement possible sur 6 années).

Seuls, les dispositifs destinés aux ORIL/VRT sont clairement à vocation touristique, mais ils ne concernent qu'une faible proportion du parc (1% en Savoie selon un rapport du BET Comète au Conseil général du 7 mai 2008).

⁴⁵ Dispositif « Demessine » - article L 199 decies F du Code général des Impôts.

On voit donc que la finalité de l'ensemble des dispositifs est de contribuer à un meilleur aménagement du territoire plutôt qu'à pérenniser l'offre de meublés de tourisme.

Or, la mission s'est interrogée sur la compatibilité entre les différents objectifs poursuivis : en effet, soit ces incitations contribuent à développer l'offre de constructions neuves dans des zones d'attractivité touristique et elles risquent de drainer vers du neuf des capitaux qui auraient pu être orientés vers la réhabilitation de l'ancien, soit elles ont un effet réel en matière d'aménagement du territoire -ce qui est le cas jusqu'ici- et elles détournent ainsi les capitaux des zones à forte attractivité touristique vers des zones « d'opportunité fiscale », contribuant ainsi au prix de dépenses fiscales à la déqualification de l'offre de meublés touristiques en station.

Les investisseurs « achètent » des réductions d'impôt plus qu'ils ne contribuent au maintien quantitatif et qualitatif de l'offre touristique.

Même en station, le développement de résidences de tourisme peut dans certains cas générer une offre peu occupée, qui pèse sur les prix et donc sur l'attractivité de mise en marché de l'ensemble de l'offre, provoquant la sortie du marché de l'offre la plus désuète.

Le développement de ces résidences, solvabilisées par des niches fiscales, tend à maintenir la construction de petites surfaces, aux prix accessibles, au contraire des attentes de la clientèle.

Les dispositifs fiscaux incitant à la création de résidences de tourisme neuves ont exercé une pression sur l'offre foncière et entretenu l'illusion que l'offre restait abondante et de qualité : il s'agit plutôt d'un déplacement que d'un renforcement de l'offre : un des maires rencontrés par la mission parle ainsi d'« effet de vidangeage » à l'intérieur même des stations. Encore cet effet n'a-t-il joué que dans les stations disposant encore de « dents creuses » : les stations « enclavées » ressentent directement les effets de la déqualification de l'offre de logements.

Même lorsqu'ils s'appliquent en station, les dispositifs fiscaux ne sont pas dénués d'effets pervers : ainsi, ils auraient parfois incité à la réduction des surfaces disponibles pour solvabiliser une clientèle alors que le mouvement inverse -agrandir la surface des meublés- serait nécessaire.

La mission propose donc d'expertiser l'opportunité d'un transfert progressif des avantages liés au neuf vers la réhabilitation, et en particulier la possibilité d'amortir sur six années l'investissement dans une résidence de tourisme située dans une ZRR (article 199 decies E du CGI) aux travaux de rénovation des meublés de tourisme (avantage limité à ce jour à l'année de la dépense) dans les communes touristiques et stations classées, au travers d'un recyclage des dépenses fiscales correspondantes. Elle suggère d'annoncer dès 2010 le transfert du dispositif à l'échéance des mesures existantes en 2012, ce qui constituerait un signal fort permettant aux différents acteurs de se mettre en ordre de bataille dans cette perspective.

5.2.3 Une transposabilité des mesures incitatives du Grenelle 2 vers l'immobilier de loisir en stations touristiques

Comme la mission a pu le constater, les stations ont pris des initiatives pour favoriser la prise de conscience des propriétaires des logements les plus anciens de réaliser des travaux d'efficacité énergétique, comme par exemple le financement sur fonds municipaux de thermographies mettant en évidence les « passoires thermiques » et le travail avec les CAUE pour identifier les conditions techniques et financières des travaux (Tignes) ou l'incitation à des études de diagnostic énergétique dans les copropriétés (La Grande Motte).

En stations littorales, l'évolution de l'occupation de l'immobilier de loisirs en résidences principales en proximité des grandes villes (La Grande-Motte/Montpellier) ou en zone littorale (Saint-Gilles-Croix-de-Vie, Cap-d'Agde) met en évidence l'inadéquation des équipements de chauffage d'origine, quand ils existent. La station de la Grande-Motte vise à mettre en place un « Plan Climat territorial » assorti d'incitations à des études de diagnostic énergétique dans les copropriétés. Dans le département de l'Hérault, on compte 20% d'habitants permanents en plus dans les stations littorales entre les recensements de 1999 et de 2005, soit environ 20 à 25% d'occupation à l'année. Or, conçus pour des hébergements estivaux, un tiers des logements ont des problèmes d'isolation thermique.

Même vu sous l'angle touristique, l'allongement des saisons suppose de résoudre ces problèmes de chauffage et d'isolation.

En montagne, le chauffage représente 30% des charges fixes du logement. La commune de Tignes a missionné un bureau d'études pour opérer un diagnostic énergétique de copropriétés type, calculer les durées d'amortissement des travaux, réaliser des thermographies, outil d'incitation aux propriétaires, et travaille sur les solutions financières et techniques avec le CAUE⁴⁶ de la Savoie.

Par ailleurs, intégrer les coûts réels de remise à niveau énergétique des logements des stations permettrait de revenir à une valeur économique plus réaliste et pèserait opportunément sur les prix de l'immobilier, artificiellement gonflés par ce qu'on peut appeler une « bulle ».

Les futures obligations issues du Grenelle seraient aussi de nature à faire rentrer le propriétaire dans une logique économique de valorisation de son bien afin d'en couvrir la remise à niveau.

Il y a donc là un véritable enjeu, reconnu par tous les interlocuteurs de la mission.

Dans le cadre de la discussion du projet de loi portant Engagement national pour l'Environnement, dit Grenelle 2, l'ANMSN a déposé des amendements⁴⁷ avec pour objectifs d'établir un lien entre la réhabilitation et la performance énergétique des bâtiments existants, de renforcer les pouvoirs du maire pour faciliter les opérations de réhabilitation et de favoriser la mise en marché des meublés.

Un autre amendement⁴⁸ a proposé d'« autoriser les communes touristiques à mettre en place un « plan de rénovation et d'efficacité énergétique » imposant des travaux aux logements dans un délai maximal de dix ans et permettant au maire de les prescrire en cas de défaillance du propriétaire et autorisant la mise en place d'aides aux particuliers en contrepartie de mise en marché, aux opérateurs des travaux et aux copropriétés concernées ».

Ces propositions pourraient être à nouveau étudiées, mais il faudrait lever le préalable du champ d'intervention du Grenelle II, qui, en l'état actuel du projet de loi, ne s'applique a priori pas au tourisme et ne concerne pour certains aspects éco-prêt à taux zéro par exemple- que les résidences principales.

46 CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

47 Notamment, amendement présenté par MM Faure, Herisson, J. Blance, Carle, Pierre, Cazalet, B. Fournier, Amoudry, Jarlier, Vial et Bécot, sous la forme d'un article additionnel après l'article 11 du projet de loi Tourisme, modifiant la rédaction de l'article L 318-5 du code de l'urbanisme.

48 Amendement déposé par M. Repentin et le groupe socialiste le 10 septembre 2009.

Avec de nombreux élus rencontrés, la mission considère que l'argumentaire écologique constitue sans doute le principal levier -peut-être le seul- pour d'éventuelles mesures nouvelles. Elle propose donc aux partenaires concernés, et en premier lieu l'État, d'étudier la possibilité d'étendre les incitations prévues dans la loi dite Grenelle 2 aux résidences secondaires en stations touristiques, sous condition que les travaux entrepris aient un impact sur l'attractivité des biens, suivant des critères définis par les collectivités territoriales, et leur mise en marché effective pour une durée d'engagement à déterminer.

Des avenants au PLU devraient pouvoir imposer aux copropriétaires des travaux d'efficacité énergétique et autoriser la commune à se substituer, le cas échéant, aux propriétaires défaillants. Ces dispositions auraient un effet direct sur les comportements de gestion des propriétaires et seraient susceptibles de créer une dynamique dans les stations avec les retombées pour les entreprises locales du secteur du bâtiment.

5.2.4 *La mise en place d'un statut juridique des propriétaires bailleurs du tourisme locatif*

On a vu que le régime fiscal de la location en meublé n'apparaît pas véritablement attractif pour susciter une mise en marché pour de nombreuses raisons :

- les contraintes juridiques du bail commercial dans le cas des opérations de rénovation réalisées dans le cadre des ORIL/VRT dissuadent nombre de propriétaires de bénéficier d'aides en contrepartie d'un engagement de location pendant 9 ans ;
- les charges supportées par les propriétaires tant au titre de la collectivité qu'au titre de la copropriété ne sont pas suffisamment élevées pour imposer une rentabilisation ;
- les perspectives de gain en capital incitent à conserver un bien largement inoccupé ;
- aucune prescription qualitative portant sur l'aménagement des appartements ne s'impose si on s'en réserve la jouissance exclusive ;
- les contraintes de la location ne sont pas suffisamment prises en compte par les agences immobilières agissant sur base d'un mandat qui ne les impliquent pas suffisamment dans l'optimisation de la gestion du bien ;
- les services rendus aux propriétaires bailleurs de meublés de tourisme sont insuffisants et peu diversifiés.

Inverser la tendance dominante pour inciter une proportion plus importante de propriétaires à rénover et à louer supposera, non seulement de renchérir les charges qui pèsent sur la gestion de leurs biens, mais encore d'imaginer un dispositif attractif, un véritable « statut » du loueur en meublé de tourisme qui déclenche un changement radical de comportement.

Or, il est avéré que le taux comme la durée d'occupation des meublés mis en marché par des professionnels est notablement supérieur à celui du secteur diffus : ainsi, selon le BET Comète, dans la vallée des Belleville, il varie ainsi de 26% (secteur diffus) à 77% (mis en marché).

Dans ces conditions, la mission estime qu'il conviendrait d'étudier la possibilité de créer un statut juridique et fiscal de « loueur en meublé de tourisme », plus incitatif que le droit commun, qui incite les propriétaires à rénover et à louer dans des zones définies par les pouvoirs publics avec, par exemple, la capacité à bénéficier d'une déductibilité plus avantageuse des travaux à l'impôt sur le revenu tant en termes de montants qu'en termes de durée.

L'amorce d'un tel statut a été créée avec la Loi de Finances pour 2009 qui a institué un taux d'abattement des revenus locatifs de 71% pour les meublés classés contre 50% pour les meublés non classés.

Certaines stations ont engagé une forme de labellisation du « métier » de propriétaire-bailleur avec la création de « Maisons des Propriétaires » (Tignes, Saint-Martin-de-Belleville).

Afin d'encourager les copropriétés à décider de travaux d'isolation ou de rénovation impliquant les parties communes des immeubles, on pourrait envisager des mécanismes de réductions d'impôt transférables du syndicat des copropriétaires aux copropriétaires selon une répartition au prorata des millièmes détenus. Ces avantages pourraient être conditionnés à la réalisation de travaux préconisés par les collectivités locales et mis en œuvre dans le cadre d'une convention signée entre le mandataire de la copropriété (le syndic) et la commune.

Des principes de rénovation pourraient encadrer ces actions dans une Charte communale de la rénovation adoptée par délibération du Conseil municipal.

Il conviendrait aussi d'examiner la mise en marché des résidences secondaires en stations sous l'angle des services à la personne dans le cadre d'une relation contractuelle de droit commun avec les avantages fiscaux associés, ce qui permettrait le développement de services associés à la location⁴⁹, solvabilisés par la réduction ou le crédit d'impôt. On pourrait aussi considérer les honoraires de location comme des services à la personne bénéficiant des mêmes avantages et la relation contractuelle de location comme une prestation de service et non comme un mandat.

Les démarches de labellisation et de classement des hébergements peuvent utilement servir de références géo-localisées et qualitatives (« les bouquetins » dans la vallée des Belleville, « Clévacances » à Mâcot-la-Plagne) ; le groupe « montagne » du Conseil général de la Savoie préconise l'adoption du label national « Clévacances ⁵⁰».

5.2.5 Encourager une approche globale, intégrée et professionnelle du développement touristique tant chez les collectivités publiques que chez les gestionnaires

Tout le monde reconnaît que les marchés de l'immobilier et du tourisme ne convergent pas et ressortissent de logiques très distinctes.

Selon le rapport du Conseil National du Tourisme (septembre 2009), déjà mentionné supra, « les signaux émis par le marché foncier ne conduisent pas systématiquement à choisir le mode de valorisation touristique le plus efficace sur le plan économique », comme la conversion de l'hôtellerie en résidences secondaires ou la transformation des résidences touristiques en copropriétés de résidences secondaires le prouvent : il existe un conflit d'usage entre le résidentiel et le touristique.

Ce rapport, que la mission juge très pertinent et dont nombre de propositions rejoignent les siennes, indique aussi qu'il convient donc « d'accentuer les mesures en faveur de la réorientation de l'offre immobilière vers des formes d'hébergement susceptibles de fournir la valeur ajoutée touristique la plus élevée. La régulation peut aussi porter sur l'offre foncière ».

49 Au Canada, les services en stations se sont multipliés : voituriers pour les skis et les voitures, allumage des feux de cheminée à l'avance....

50 Rapport au Conseil général du département de la Savoie en date du 19/05/2008 relatif à « la politique départementale en faveur de l'immobilier de loisirs ».

Ainsi, il convient de « freiner l'évolution de l'hébergement touristique hôtelier vers d'autres affectations en systématisant la définition des zones H dans les PLU »⁵¹ et de « favoriser la transmission des entreprises de l'hôtellerie indépendante par un relèvement des seuils d'exonération et une aide régulière aux investissements dans le cadre d'un plan global de qualité hôtelière ».

La mission propose d'affirmer la priorité d'affectation à des usages touristiques de l'occupation de nouveaux espaces fonciers. Les UTN nouvelles devraient être réservées à la création d'équipements hôteliers, à des résidences de tourisme et à des immeubles gérés par des investisseurs uniques. Par ailleurs, elle suggère de limiter fortement la possibilité pour les documents d'urbanisme de changer la destination de locaux en vue d'une résidentialisation. Il conviendra de déterminer si cette limitation devra être posée en principe par la loi ou si une orientation nationale devrait suffire.

La mission estime avec d'autres qu'il faut encourager la reconstruction « de la station sur la station » et trouver des modalités d'incitation à des opérations de rénovation des copropriétés par la création de droits à construire qui ne se traduisent pas par une pénalisation fiscale des propriétaires concernés.

Ces recommandations vont de pair avec la poursuite des efforts de recherche de diversification des produits touristiques et de réduction de la saisonnalité, déjà abordé dans de nombreux rapports et mis en œuvre, mais encore insuffisamment, par de nombreuses collectivités territoriales.

5.2.6 Inviter les collectivités locales à utiliser les outils fiscaux à leur disposition pour orienter les comportements des propriétaires

La mission estime pertinent d'examiner si, et à quelles conditions, les éléments de la fiscalité locale des stations -taxe de séjour et taxe d'habitation notamment- pourraient être orientés pour inciter à une occupation minimale, selon des seuils et des modalités à définir par les collectivités territoriales. A titre d'exemple, elle a travaillé sur les sujets suivants, mais d'autres voies pourraient être examinées.

Taxe de séjour

Aux dires de tous les interlocuteurs de la mission, le produit de la taxe de séjour ne couvre qu'une faible partie des dépenses de fonctionnement et d'animation liées au tourisme (ex : 50% au Cap d'Agde) et sa collecte est très inférieure au potentiel fiscal compte tenu d'une fraude importante (évaluée à 50%) et difficile à déceler pour des raisons pratiques (80% du parc locatif de la Grande-Motte serait loué « au noir », la taxe de séjour s'élevant à peine à 400 000 €).

Certains élus forment d'ailleurs le souhait d'une réflexion sur cette taxe dans le cadre de la refonte des finances locales (piste de la «fiscalisation » ?).

La taxe de séjour⁵² est applicable pour les seuls hébergements effectués à titre onéreux (article 100 de la Loi de Finances pour 2002). Elle ne vise que les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence (article L 2333-29 du Code général des collectivités territoriales). Les propriétaires ou occupants qui acquittent la taxe d'habitation ne sont donc pas soumis, pour leur occupation, à la taxe de séjour.

51 Ainsi le plan local d'urbanisme de Perros-Guirec interdit tout « changement d'affectation susceptible de créer une diminution de la capacité d'accueil hôtelière » dans la commune.

52 Circulaire n° NOR/IBL/03/10070/C du 3 octobre 2003 relative au régime de la taxe de séjour, de la taxe de séjour forfaitaire, de la taxe départementale additionnelle.

La taxe de séjour forfaitaire est établie pour les logeurs, y compris non professionnels, qui hébergent des personnes non domiciliées dans la commune (article L 2334-41 du CGCT) ; le redevable en est le bailleur ; elle est fonction de la période de perception instituée par la collectivité publique et de la période d'ouverture de l'établissement.

Dès lors que la taxe de séjour n'est exigible que pour les seuls hébergements à titre onéreux, il paraît juridiquement impossible de fixer une taxe forfaitaire dont devraient s'acquitter les propriétaires de résidences secondaires.

Modulation de la taxe d'habitation

Le rapport du Conseil National du Tourisme cité supra préconise de « favoriser la location partielle des résidences secondaires en insistant sur l'effort d'animation associé à une modulation de la taxe d'habitation ». La taxe d'habitation pourrait être modulée pour tenir compte de la mise en marché des résidences et donc de leur contribution au potentiel touristique des stations. Il conviendrait alors de réfléchir à une bonne articulation avec la taxe de séjour : payée selon l'occupation marchande, cette dernière ne répond pas à l'exigence d'occupation non marchande. C'est sans doute par l'établissement d'une corrélation entre l'intensité d'occupation et la taxe d'habitation que passe la mise en place d'un système d'incitation à l'optimisation de la fréquentation des résidences secondaires.

La mission propose de faire expertiser l'instauration d'une faculté, offerte aux communes, lesquelles pourraient, sur base d'une délibération du Conseil municipal, procéder à la mise en place d'une taxe complémentaire, dont les occupants pourraient s'exonérer par la preuve d'une occupation effective d'une durée à définir par chaque collectivité, sur une base annuelle, mais équilibrant au mieux été et hiver pour en même temps lutter contre la saisonnalité. Ipso facto, les occupants permanents, voire les travailleurs saisonniers, se trouveraient exemptés. Devrait être ouverte la possibilité de moduler cette taxe complémentaire suivant la durée d'occupation, que celle-ci soit effectuée à titre gratuit ou onéreux. La mise en place d'un système de télé-contrôle, par exemple de la consommation individuelle d'électricité, pourrait constituer un des éléments de preuve de l'occupation. Il s'agirait en quelque sorte d'une taxe sur la non-occupation.

La station de Tignes utilise déjà comme indicateur d'occupation effective la consommation d'électricité, qui semble un critère pertinent. Un système de télé-relevé, avec déclaration préalable à la CNIL, a été mis en place.

Création d'une taxe de développement touristique

La question de la juste contribution des propriétaires privés au développement des stations est au cœur du sujet. Ils bénéficient des investissements de la collectivité et des opérateurs de remontées mécaniques, majoritairement financés par emprunt. Par un effet d'aubaine, ils profitent des « bulles immobilières » et de la valorisation de leurs biens : selon le BET Comète, « l'occupation des propriétaires privés est maximale en périodes de pointe alors qu'ils sont peu contributifs aux ressources de la station et que leur consommation de ski est inférieure ».

Un des interlocuteurs de la mission suggère d'examiner la piste d'une taxe qui financerait les investissements touristiques dès lors que la vocation de la taxe de séjour est de financer les dépenses de fonctionnement liées à la fréquentation touristique. Cette taxe pourrait être assise sur les résidences secondaires et pénaliser celles qui ne font pas l'objet d'une mise en marché.

Les investissements publics des stations valorisant le patrimoine privé des propriétaires, il ne serait pas illogique qu'ils y contribuent.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Le secrétaire d'Etat chargé du commerce,
de l'artisanat, des petites et moyennes
entreprises, du tourisme et des services

Le Secrétaire d'Etat chargé de
l'Aménagement du Territoire

à

- Monsieur Le Vice-président du Conseil
Général de l'Environnement et du
Développement Durable
- Monsieur le Chef de Corps du Contrôle
Général Economique et Financier

Objet : Mission concernant la réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France

La plupart de nos stations de montagne et du littoral ont été créées à partir des années 1960 ; elles structurent aujourd'hui l'économie de nombreux espaces ruraux, et leur dynamisme est à la fois déterminant pour l'offre touristique nationale et pour le développement local de leur territoire.

Ces stations sont caractérisées par la place de l'immobilier de loisirs dans les structures d'hébergement, atteignant souvent 80% et plus de la capacité d'hébergement touristique.

Leur financement s'est appuyé sur la mobilisation de l'épargne des particuliers, ce qui a fait d'eux les premiers investisseurs dans l'immobilier de loisirs. Ils détiennent ainsi 75% de la capacité d'hébergement touristique. Mais au fil du temps, les particuliers se sont désintéressés de la gestion optimisée de leurs biens, qui sont ainsi progressivement sortis des marchés organisés de la location.

La déperdition du stock marchand est estimée à environ 1 à 3% par an. Cette évolution contribue à stériliser le centre des stations et favorise l'extension des nouvelles constructions en périphérie, ce qui nuit à l'animation des lieux touristiques, à la préservation d'un environnement attractif et à une gestion économe des sols. Elle a un impact très fort sur la fréquentation des stations et sur le reste de la chaîne de production touristique.

La rénovation de l'immobilier de loisirs pour lutter contre le vieillissement, la déqualification de l'offre et la désertion des clientèles, mais aussi pour réaliser de réelles

économies d'énergie à travers des travaux de rénovation appropriés, est donc devenu un enjeu majeur pour un grand nombre de stations touristiques françaises.

Cette rénovation est directement tributaire des arbitrages et des stratégies patrimoniales des propriétaires, dans l'ensemble peu réceptifs à la nécessité de réinvestissements pour réhabiliter leur bien amorti financièrement dans les standards qualitatifs actuels.

Simultanément, pour maintenir une offre de qualité, les collectivités ciblent de nouveau une population de primo-accédants et se tournent vers la création de lits neufs pour reconstituer les stocks de lits commerciaux, selon les mêmes méthodes de financement encouragées par les mécanismes d'incitation fiscales. Ceci fait courir le risque de générer à terme les mêmes problématiques de ce qu'il est possible de qualifier de « friches touristiques ».

Ces constats ont déjà conduit les pouvoirs publics et le législateur à mettre en place en 2000 un premier dispositif opérationnel en faveur de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs : les Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL).

Toutefois ces mesures n'ont pas généré le mouvement attendu. Seules quelques centaines d'appartement sont rentrés dans des schémas visant une réhabilitation avec remise sur le marché pour des raisons liées à la difficulté d'appréhender ces mesures par des petites collectivités et de leur caractère faiblement incitatif pour les propriétaires particuliers.

Le tourisme constituant un des principaux vecteurs de création de richesse en France et l'hébergement étant à la base de tout produit touristique, il importe que des solutions d'impact réel soient trouvées pour permettre de maintenir et développer la position de chef de file de la France en la matière.

Nous souhaitons qu'une mission conjointe du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, et du Contrôle Général Economique et Financier puisse proposer au gouvernement les leviers opérationnels à mettre en œuvre pour restaurer une offre locative de tourisme de qualité.

L'analyse de l'état des lieux devra permettre d'identifier et de cibler les sites les plus concernés, notamment parmi les grands complexes touristiques balnéaires et de montagne, ou parmi les stations de taille plus modeste mais dont l'hébergement est conditionné par l'offre immobilière de cette nature. Cette analyse devra également permettre d'identifier les enjeux d'aménagement du territoire à une plus grande échelle.

Les propositions d'incitation à la réalisation de travaux pourront porter sur des solutions faisant appel à un opérateur public spécialisé, existant ou spécifique. Pour ce dernier cas, sa nature juridique, et son mode de fonctionnement et de financement devront être précisés. Il pourra également être envisagé des dispositions plus contraignantes à l'égard des particuliers, des acteurs privés et des collectivités publiques afin de les amener à s'inscrire dans des formules de remise à niveau de leurs biens. Elles préciseront également les modifications à apporter aux dispositifs existants.

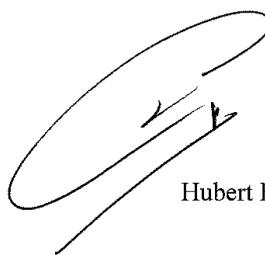
Les propositions feront l'objet d'un chiffrage permettant d'apprécier leur coût budgétaire d'une part, et le bilan des retombées économiques attendues d'autre part.

Enfin, cette démarche devra également intégrer une approche particulière concernant les infrastructures d'hébergement relevant du tourisme social, dont le parc est également marqué par l'obsolescence, afin que le dispositif général de rénovation-restructuration qui viendrait à être préconisé puisse leur être adapté.

Nous souhaitons pouvoir disposer d'un rapport d'étape dans un délai de 2 mois et d'un rapport final dans un délai de 5 mois.



Hervé NOVELLI



Hubert FALCO

ANNEXE 2 : TROIS SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Une première hypothèse, très ambitieuse, serait d'élaborer un grand « plan national de requalification touristique », correspondant aux modèles du « Plan Neige » ou des « missions littoral »⁵³.

Cette hypothèse est bien entendu séduisante dans son principe. Elle est peut-être d'ailleurs la seule possible pour résoudre un problème que l'on peut deviner -même sans chiffres- quantitativement très important, et le faire vite, face à un contexte touristique chaque année plus concurrentiel ; elle est cohérente avec les mesures récentes liées à la modernisation de l'hôtellerie et du classement touristiques et peut répondre à la lettre de mission qui parle d'un « opérateur public spécialisé », sans évoquer son hypothétique caractère national (de type ANRU) ou local (de type SEM).

Mais la collectivité publique a-t-elle aujourd'hui réellement les moyens d'un tel plan ? Car cette hypothèse se heurte, hors l'impossibilité aujourd'hui d'argumenter sa dimension quantitative, aux contraintes budgétaires (il faudrait sans doute insuffler beaucoup d'argent et savoir qui paierait) et fiscales (les niches seront tôt ou tard évaluées). Cet investissement, a priori lourd en faveur d'un secteur réputé a priori favorisé, pourrait en outre interroger l'opinion et on peut se demander qui porterait politiquement un tel plan.

Une deuxième hypothèse, « a minima » -l'opposée de la première- serait de poursuivre la voie actuelle des avantages fiscaux aux propriétaires privés, éventuellement de les accroître, et en sus de donner un coup de pouce aux communes. Elle pourrait être assortie, comme la lettre de mission y invite, de dispositions contraignantes à l'égard des parties prenantes. C'est l'hypothèse qui a jusqu'ici été majoritairement discutée avec les interlocuteurs, nationaux ou locaux, de la mission.

Mais elle aussi se heurte à plusieurs difficultés, qui ont été rappelées dans le rapport : pourquoi le dispositif ORIL/VRT fonctionnerait-il mieux maintenant alors qu'il existe depuis 10 ans, indépendamment du fait qu'il ne répond pas aux enjeux quantitatifs de la réhabilitation ? ; l'accroissement éventuel des avantages évoqués poserait le même problème que supra sur les contraintes budgétaires et fiscales dans le contexte de crise sociale et économique actuel ; on ne voit pas comment sur le principe on pourrait « obliger » les propriétaires privés à louer leur bien, et le « niveau » optimum d'incitation, qu'on peut préjuger « inflationniste », serait en plus très différent d'une station à l'autre.

Enfin, une troisième hypothèse serait de positionner le problème essentiellement en termes environnementaux et énergétiques : remise à niveau thermique, performance énergétique des bâtiments, économies d'énergie, politiques foncière, d'urbanisme et de transports.

Cela est certes intéressant, et sans doute indispensable à moyen terme, mais cette hypothèse présente aussi quelques inconvénients : le Grenelle de l'environnement, notamment le projet de loi Grenelle II, n'a pas abordé spécifiquement le tourisme et les aides publiques actuelles ne sont pas applicables aux résidences secondaires ; du côté des propriétaires, déjà contraints par des réglementations coûteuses (ascenseurs, électricité, handicap, etc), les réactions seraient certainement hésitantes, sinon négatives en l'absence de contreparties pour effectuer les travaux ; cela nécessite aussi un bilan quantitatif et qualitatif environnemental des constructions concernées des stations que personne ne possède aujourd'hui.

53 Cette idée se rapproche de celle proposée en 2007 dans le programme d'un des candidats à la Présidence de la République : mettre en place un « plan quinquennal de relance du tourisme en montagne l'hiver et l'été ».

ANNEXE 3 : LISTE ORDONNÉE DES PROPOSITIONS ENTENDUES PAR LA MISSION

À l'occasion des déplacements dans les stations du littoral et de montagne

→ Une approche parallèle et cohérente des différentes interventions (requalification des espaces publics, notamment pour l'image de la station ; équilibre à retrouver avec l'hôtellerie ; maîtrise du foncier par le SCOT et le PLU ; professionnalisation des acteurs, notamment des gestionnaires collectifs d'appartements ; travail sur le bâti et le portage des travaux -faciliter l'accès au marché financier pour des SEM locales susceptibles d'acheter et de rénover- ; accès et circulations).

→ Un dispositif réformé ou nouveau de requalification de l'immobilier devrait concerner les logements et en même temps les parties communes. La lisibilité et le multipartenariat -notamment pour cumuler les moyens des uns et des autres (effet de levier)- devraient en être les priorités : les propriétaires privés et les professionnels ne peuvent en constituer les seuls moteurs.

→ Ce dispositif pourrait aussi être différencié en fonction des cibles principales : résidences de tourisme en fin de bail ; lits marchands à conserver ; lits diffus.

→ Pour les propriétaires, il faut un dispositif « clé en mains », juridiquement garanti, des appartements-témoins et leur montrer « la valeur ajoutée » de la mise en location de leur bien -notamment importance de la « labellisation » et de la fidélisation.

→ Les mutations constituent un moment clef : conditionner la vente à la réhabilitation avant remise en marché ; renforcer le droit de préemption des communes ; bénéficier d'aides à l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment dans le cadre des plans climat territoriaux.

→ Passer des accords avec les artisans et entreprises locaux pour industrialiser les travaux et faire baisser les coûts, notamment grâce à des opérations groupées, mais aussi pour favoriser et maintenir un développement local endogène et la responsabilisation des élus des stations familiales.

→ Expérimenter des « villes-pilotes » cumulant les interventions : plans climat ; animation et intermédiation -il faut un « monsieur rénovation » par station- ; services collectifs d'aides à la personne ; approche urbanistique globale et intercommunale ; création de droits à construire sur l'ancien ; aides financières et fiscales -il faudrait « 40 à 50% » d'aides publiques ; groupement de travaux ; lisibilité et marketing -rôle des OT et des CDT-, notamment.

→ Mobiliser les agences immobilières et les inciter à se regrouper sur des opérations, assorties de services : transfert au diffus des services offerts par les résidences de tourisme, par exemple.

→ La « pénalisation » de la non-occupation (taxe de « non-séjour », modulation des impôts locaux, etc) fait débat, mais peut légitimement -au vu de certains enjeux économiques- rentrer dans la panoplie des instruments à proposer. Par contre, la pénalisation, via un dispositif fiscal de l'État, de la location « au noir » et de la fraude à la taxe de séjour, fait consensus.

→ En montagne surtout, le transfert des avantages liés aux constructions touristiques neuves vers la réhabilitation, ainsi « cannibalisée », permettrait notamment la sauvegarde d'espace et de foncier, le maintien d'une activité BTP et artisanat, l'amélioration énergétique et durable des stations, la mise en place des services collectifs rendus dans les résidences de tourisme aux immeubles réhabilités....

→ Sur le littoral, la résidentialité permanente peut contribuer à résoudre le problème de l'occupation des logements : pour autant, est-elle vraiment souhaitable et dans quelle proportion, au risque de perdre une part d'attractivité touristique ? Faut-il l'encourager, notamment pour certaines catégories sociales -besoin de petits appartements plutôt que de grands- ? Pourrait-elle permettre une évolution de la DGF ?

→ La compatibilité avec les exigences du Grenelle de l'environnement et la réhabilitation à finalité touristique est une source d'inquiétude financière (après les différentes obligations récentes de mise aux normes -sécurité électrique, ascenseurs, handicap...) en même temps que d'espoir (pour de nouveaux moyens) : une forte attente de clarification existe sur le terrain.

Par les associations d'élus du littoral et de la montagne et des parlementaires

Les propositions de l'ANMSM (notamment « Plan de rénovation et d'efficacité énergétique ») et les amendements parlementaires, déjà cités dans le corps du rapport, ne sont pas reprises ici.

→ Engager la redynamisation collective nécessaire en repartant des enjeux et des besoins d'intérêt général pour l'offre touristique française et le développement durable -notamment gestion de l'énergie et du foncier rare-, et non en la basant sur des effets d'aubaine dont profitent des intérêts particuliers : « on ne bâtit pas une politique publique sur des dispositifs fiscaux ».

→ En sus de l'exigence d'avoir des données nationales, acquérir une bonne connaissance locale (tableaux de bord territoriaux) pour responsabiliser et motiver les acteurs.

→ Passer de dispositifs d'incitation à des dispositifs d'obligation, sous réserve de les faire reposer sur une « justification opposable » (intérêt collectif économique de la commune, par exemple) et utiliser les procédures d'urbanisme, notamment le PLU.

→ Faciliter la mise en place de régies foncières pour acquérir des lots entiers et faire des opérations groupées, notamment à l'occasion des mutations.

→ Transposer au secteur du tourisme des dispositifs existants dans les domaines environnemental, urbain et social : Opérations programmées d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments (OPATB) ; Opérations de restructuration urbaine de type ANRU ; Plans stratégiques de patrimoine ; Création d'une Agence de l'immobilier de loisirs, sur le modèle de l'ANRU.

→ Moduler les incitations fiscales en faveur de l'immobilier de loisirs en privilégiant la réhabilitation sur la construction neuve ; moduler la taxe d'habitation et les taxes foncières en fonction de l'occupation du logement ; privilégier les prêts à faible taux ou à taux zéro plutôt que les incitations fiscales pour financer la réhabilitation (option en débat parmi les élus).

→ Rééquilibrer les proportions entre neuf et ancien, à partir de l'échelle d'une destination touristique élargie (bassin de vie, vallée/stations ou groupes de stations) et soutenir la primauté des SCOT sur les demandes locales d'UTN.

→ Impliquer les sociétés de remontées mécaniques qui sont particulièrement concernées par la fréquentation des stations : participation aux investissements, programmes de fidélisation, et d'une façon générale favoriser le partenariat public-privé pour toutes ces opérations.

- Mutualiser les charges fixes liées au surdimensionnement de certains équipements pour les périodes de pointe en les répartissant sur l'ensemble des propriétaires.
- Créer un nouveau « bail touristique », considérant les contraintes liées au bail commercial et aux contrats de type « Hoguet », et réduire la durée de location de 9 ans à 5 ans.
- Entreprendre de vraies opérations de marketing auprès des propriétaires (problème des moyens des collectivités et des opérateurs) et multiplier les services annexes à associer à la remise en marché.
- Favoriser la transmission de l'hôtellerie traditionnelle, en s'inspirant du modèle autrichien.

Par les services centraux et déconcentrés de l'État

- Expérimentation en cours (Datar/Atout-France) d'un instrument de veille sur la vulnérabilité socioéconomique des territoires et stations touristiques, destiné à définir une méthode de prévention des friches.
- Nécessité d'une approche différenciée des territoires et des stations.
- Devant les difficultés bien connues de la gestion des copropriétés, étudier la faisabilité technique, financière et sociale d'une transposition au tourisme de mesures « urbaines » : droit de préemption et expropriations -sous réserve de la justification de l'utilité publique-, remembrement urbain, procédure d'état d'abandon, gestion foncière (création d'EPF), taxe sur les logements vacants, expérimentations d'opérations groupées, interventions de l'EPARECA....
- Pour la montagne : expérience transposable des « pôles touristiques » dans les Pyrénées : organisation et professionnalisation des acteurs, structuration et modernisation de l'offre, diversification et orientations générales des Conventions interrégionales de massif depuis 2000 au profit de politiques de mutualisation et de diversification.
- Sur le littoral, gestion complexe de la « rurbanisation » des espaces littoraux, résidentialisation, impacts du changement climatique, requalification énergétique de l'immobilier de loisirs (actuellement sans chauffage).

Par les professionnels du tourisme

- Pertinence de la rénovation énergétique comme critère d'intérêt général pour générer une nouvelle dynamique -justifiant sans doute une loi spécifique et/ou la mise en place de « plans climat-énergies-rénovation de station touristique »- et comme levier pour accélérer les mutations, sous condition de poursuite des aides publiques (fiscalité notamment).
- Soutien public à la création d'entreprises spécialisées dans les services à la personne, étroitement coordonnées avec les offices de tourisme.
- Rachat d'immeubles entiers -sous réserve d'opérateurs puissants- et regroupement d'appartements préalables à leur réhabilitation.
- Réorientation de la taxe de séjour vers une contribution aux programmes de réhabilitation.

→ Mettre à disposition des propriétaires -qui sortent des baux ou dont on sait qu'ils n'occupent pas leur appartement- des « produits de réhabilitation » complets : mise en gestion, location sur 9 ans avec loyers garantis, produits locaux de fidélisation.

→ Pertinence du VRT, comme instrument de regroupement des lits diffus -y compris dans les résidences de tourisme anciennes-, à réserver lors des cessions, et à accompagner avec les mêmes avantages et services que ceux des résidences de tourisme.

→ Extension du dispositif Scellier-Bouvard (avril 2009) à l'achat et à la rénovation de l'ancien, dans le cadre par exemple du VRT.

→ La mission a eu quelques contacts avec des agents immobiliers, notamment la FNAIM -qui possède en son sein un groupe de travail sur le tourisme. D'une façon générale, il semble que la location touristique saisonnière ne motive que peu d'agences, surtout portées sur la cession. Quelques GIE inter-agences se sont créés sans beaucoup de résultats. Quelques agences accompagnent les locations avec des services aux clients, mais ils sont une minorité. Malgré ces réserves, les agents rencontrés sont intéressés par la poursuite du chantier et constituent des partenaires incontournables.

Par les propriétaires de résidences et de meublés

Il n'existe pas de fédération nationale des propriétaires, ou usagers, de résidences secondaires ou de meublés de tourisme, susceptible de faire des propositions nationales représentatives en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisirs. Des associations existent cependant, souvent par immeuble ou, dans certaines stations, par groupes d'immeubles, ou se créent à l'occasion de problèmes conjoncturels : c'est le cas par exemple pour les résidences de tourisme, affectées par les problèmes engendrés par certains gestionnaires, mais ce sujet a été traité en partie par la Loi Tourisme de juillet 2009 et par de récents amendements parlementaires et ne ressort pas de la présente mission.

La mission a cependant eu un certain nombre de contacts avec des représentants d'associations de propriétaires regroupant soit un groupe d'immeubles dans une station, soit plusieurs stations. Il en ressort que le sujet est clairement perçu et exprimé, notamment auprès des maires concernés. Le problème des mutations est en particulier une de leurs principales préoccupations. Ils expriment des souhaits de meilleure lisibilité des dispositifs existants et un renforcement des mesures incitatives et s'inquiètent des impacts potentiels du Grenelle de l'environnement.

Par les associations d'environnement

Principalement faute de temps lors de ses déplacements, la mission n'a pas rencontré les associations d'environnement, mais leurs positions et propositions générales sur le sujet ont été exprimés dans le cadre du débat sur la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord, et dans ceux des Grenelle de l'environnement et de la mer : modération et encadrement des extensions d'urbanisation, maîtrise des pressions foncières, économies d'espaces et d'énergie, diversification, sauvegarde des patrimoines naturel et culturel sensibles et des paysages....

ANNEXE 4 : ÉTUDES ET RAPPORTS

(liste non exhaustive, classée par ordre chronologique)

Développement touristique et tensions foncières – Rapport du Conseil national du tourisme – septembre 2009.

Tourisme, urbanisme et aménagement sur le littoral et en montagne – Guide d'Atout-France – août 2009.

Mise en projet de trois territoires de moyenne montagne (Vallée des Gaves, Haut-Allier, Les Rousses) – Atelier Montagne - Actes du séminaire de restitution du 25 mai 2009 – DHUP/DGALN/MEDDM.

Les chiffres clés du tourisme de montagne en France – Rapport d'ODIT France – février 2009.

Observatoire des territoires – Littoral et Montagne – DATAR.

Réhabilitation et remise en tourisme de l'immobilier de loisir – Guide d'ODIT-France – avril 2008.

Bilan et perspectives des résidences de tourisme dans le massif des Pyrénées – Plusieurs rapports de Pamir Conseil – juin 2008 – novembre 2009.

Rapport de la mission sur l'offre touristique française : destination France 2020 – Ministères des Finances et du Budget – mars 2008.

Le dysfonctionnement des marchés du logement en zone touristique – Rapport du CGPC – janvier 2008.

Rapport sur le classement des hébergements touristiques – Mission d'audit et de modernisation – IGF/CGPC/IGA – juillet 2007.

Attractivité des stations de sports d'hiver – Rapport parlementaire de Vincent Rolland, député de Savoie – décembre 2006.

Cadre juridique et fiscal des ORIL et des VRT – ODIT France – mai 2005.

Actes de la journée plénière de conclusion de l'expérimentation ORIL – ODIT France – mars 2005.

Bilan provisoire de la démarche pilote d'expérimentation des ORIL – AFIT – juin 2004.

Guide national méthodologique de la réhabilitation de l'immobilier touristique – Direction du Tourisme – 2001.

Étude sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir – Bureau d'études Ingénierie et développement local – janvier 1999.

Réinventer les vacances – Rapport du groupe de prospective dirigé par Jean Viard - Commissariat général du Plan – octobre 1998.

Panorama économique des meublés touristiques – Bureau d'études Détente – mai 1998.

Les conditions d'amélioration de l'hébergement touristique en montagne et sur le littoral – Rapport conjoint CGPC/IGT – janvier 1998.

Réhabilitation de l'immobilier touristique – Rapport de synthèse des groupes de travail mis en place après le Colloque de Chambéry du 18 octobre 1996 – AFIT - juin 1997.

ANNEXE 5 : PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS ET CONTACTÉS

30 avril 2009

Emmanuelle GAY, Conseillère technique au cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'Écologie
Christophe des ROSEAUX, Conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'État chargé du
Tourisme

12 mai 2009

Philippe MOISSET, PGM Consultant, expert près de la CDC/DDTR, ancien Directeur de l'AFIT
(entretiens téléphoniques)

28 mai 2009

Emmanuelle GAY, Conseillère technique au cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'Écologie
Christophe des ROSEAUX, Conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'État chargé du
Tourisme

28 mai 2009 – Atout France

Christian MANTEI, Directeur général
Philippe MAUD'HUI, Directeur de l'ingénierie et des projets
Mrac JAOUEN, Chargé de mission à la Direction de l'espace et des filières

29 mai 2009 – Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) – Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

Aline PEYRONNET, Chef du service Tourisme, artisanat et services
Jacques AUGUSTIN, sous-Directeur du Tourisme
Michel VENEAU, Adjoint au chef du bureau des professions touristiques
Frédéric BATTISTELLA, Bureau des destinations touristiques
Jérôme SEGAL, stagiaire

18 juin 2009

Christophe TERRIER, INSEE (entretien téléphonique)

23 juin 2009 – Association nationale des élus du littoral (ANEL)

Yvon BONNOT, maire de Perros-Guirec, Président
Christine LAIR, Directrice

24 juin 2009 – Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM)

Gilbert BLANC-TAILLEUR, maire de Courchevel-Saint-Bon, Président
Jean-Louis LE BRAS, Directeur général

Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT)

Marc FRANCINA, Député de la Haute-Savoie, maire d'Évian, Président
Géraldine LEDUC, Secrétaire générale

30 juin 2009

Michel BOUVARD, Député de la Savoie, Président de la Commission de surveillance de la Caisse
des dépôts et consignations
Frédéric SABATTIER, Chargé de mission auprès du Président

30 juin 2009 – Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

Hélène JACQUET-MONSARRAT, Chargée de mission Tourisme et Services publics
Max BARBIER, Chargé de mission Développement local

7 juillet 2009 – Association nationale des maires de communes thermales

Jean-François BERAUD, Secrétaire général

15 juillet 2009 – Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

Henri NAYROU, Député de l'Ariège, Président
Martial SADDIER, Député de la Haute-Savoie
Thierry REPENTIN, Sénateur de la Savoie
Pierre BRETTEL, Délégué général

20 et 21 juillet 2009 – Déplacement en Isère et en Savoie

Commissariat à l'aménagement des Alpes

Jean-Pierre CHOMIENNE, Commissaire
Jean-Marie CHAPELAT, Chargé de mission

Les Deux Alpes

Pierre BALME, Maire de Venosc
Agnès ARGENTIER, Adjointe à l'urbanisme
Gilles VANHEULE, Directeur de l'Office de Tourisme
Henri BRAC de la PERRIERE,
Gérard TAUBES, Groupe GSH

Valloire

Christian GRANGE, Maire
Jacques MARTIN, Président de l'Office de Tourisme
Gérard RAGONE, Directeur de l'Office de Tourisme
Dominique DAL-BON, Office de tourisme
Paul-André MAGNIN, Président de la Centrale de réservations
Régine TONONE, Présidente des hôteliers
Nathalie GRANGE, Co-Présidente de l'association des commerçants

Le Monêtier-les-Bains (Serre-Chevalier)

Pierre BOUVIER, Maire

25 août 2009

Jean GAILLARD, Président du Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT)
Pascale JALLET, Déléguée générale

9 et 10 septembre 2009 – Déplacement en Languedoc-Roussillon

Conseil général de l' Hérault

Guilhem REBOUL, Chargé de mission tourisme
Pascal SCHMID, Directeur général du Comité départemental du tourisme

Préfecture de l'Hérault

Cécile-Marie LENGLET, sous-Préfète chargée du littoral
Alain DUDICOURT, Délégué régional au tourisme Languedoc-Roussillon

Le Cap d'Agde

Gilles d'ETTORE, Député-Maire
Sébastien FREY, Premier adjoint, Conseiller général
Thierry NADAL, Adjoint à l'urbanisme
Marion MAERTEN, vice-Présidente de l'Office de tourisme
Christian BEZES, Directeur de l'Office de tourisme
Jérôme CAVAILLES, Directeur de cabinet du maire

La Grande-Motte

Stéphane ROSSIGNOL, Maire
Pierre ADOUE, Adjoint à l'urbanisme
Stéphane MUSCAT, Directeur de cabinet du maire
Jean-Marie CAREIL, Directeur général des services
Virginie LEJEUNE, Chargée de mission
Christian BIECHER, Architecte DPLG

Serge OTTAWY, Président de l'association Bleu Littoral Or, ancien Président de l'association des présidents de conseils syndicaux de la station

28 septembre 2009

Emmanuelle GAY, Conseillère technique au cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'Écologie
Christophe des ROSEAUX, Conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'État chargé du Tourisme

30 septembre 2009 – Direction du Budget - Ministère chargé du Budget

Quentin MUNIER, Fabrice PERRIN, Grégory VILLAR, Chargés de mission

2 octobre 2009

Serge NOUYRIGAT, Directeur du développement foncier et immobilier – Compagnie des Alpes

Alain BOULOGNE, ancien Maire des Gets (entretien téléphonique)

5 et 6 octobre 2009 – Déplacement en Savoie et Haute-Savoie

Conseil général de la Savoie

Marie-Christine MATHIAS, Chef du service montagne et tourisme
Sylvie GUERRAZ, Directrice-adjointe de la Mission développement prospective
Claude PONSON, Directeur développement de l'Agence touristique départementale

ATOOUT France – Direction des études et de l'aménagement touristique de la montagne (DEATM)

Guy FAURE, Directeur

Stations de Saint-Martin-de-Belleville, Les Menuires, Val Thorens

André PLAISANCE, Maire
Christophe CLUZEL, Adjoint chargé de l'urbanisme
Jacques GUYOT, Directeur général des services
Régine JAY-GRILLOT, Directrice de l'Office de tourisme
Patrick ARNAUD, Directeur commercial de la SEVABEL (remontées mécaniques des Menuires)
Ludovic DI MEGLIO, Agent immobilier

Station de Tignes

Olivier SARAGOZA, Maire

Élaine MAITRE, Directeur général des services

Sébastien MERIGNARGUES, Directeur de la station

Quentin NOAILLON, Directeur du service de l'urbanisme

Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise (APTV)

Éric LARUAZ, Directeur

Bureau d'études COMETE

Denis CHAPPELLAZ, Directeur

Valérie BUISSON, Directrice-adjointe

Pascal JACOTTIN, gérant du Bureau d'études PAMIR Conseil

15 et 16 octobre 2009 - Congrès de l'ANEL (Boulogne-sur-mer)

Rencontres informelles avec des élus concernés par le sujet de la mission

22 et 23 octobre 2009 - Congrès de l'ANEM (L'Argentière-la-Bessée)

Rencontres informelles avec des élus concernés par le sujet de la mission

Laurent REYNAUD, Directeur du SNTF

Alain COLSON, Directeur de France Montagnes

10 novembre 2009

Michèle DEMESSINE, Sénatrice du Nord, ancienne ministre du Tourisme

3 décembre 2009

Alain MONFERRAND, ancien directeur de l'Observatoire national du tourisme

7 décembre 2009 (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - MEDDM)

Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat

Marie-Laure FRONTÉAU, chef du bureau du parc privé

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Marc GUERIN, Chef du département Territoires au CEMAGREF (entretien téléphonique)

15 décembre 2009 (entretien téléphonique)

Anne BUSSELOT, commissaire à l'aménagement des Pyrénées p.i.

Michel ROUFFET, chef de l'antenne Pyrénées du DEATM/Atout-France

Fabienne GAVARD, adjointe au délégué régional au tourisme Midi-Pyrénées

16 et 17 décembre 2009 – Déplacement en Hautes-Pyrénées

Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

Frédéric DUPIN, Directeur

Marc TISSEIRE, Directeur-adjoint

Bruno ROUCH, Chef du service territorial Tarbes et montagne

Marc FROELHY, service urbanisme-foncier-logement

Station de La Mongie

Roland CASTELLS, Maire de Bagnères-de-Bigorre

Alain FOUNEAU, Directeur de la SEMIDEM

Jean-Michel AGUIRRE, Directeur de la station

Station de Saint-Lary-Soulan

Jean-Henri MIR, Maire

Michel BROUSSE, Directeur général des services

Jacques SALAT, Directeur des services techniques

Paul ANDRIEUX, Développement foncier de Lagrange Patrimoine

Xavier CARA-DOSSUS, Directeur d'agence FONCIA Barraud

21 décembre 2009

Mireille SERTOUT, Présidente de la Fédération des associations de résidents des stations de montagne

22 décembre 2009 - 6^{èmes} Rencontres parlementaires du tourisme sur le tourisme en montagne (Assemblée nationale) notamment :

Henri NAYROU, Député de l'Ariège, Président de l'ANEM

Xavier NAIMI, chargé de mission à l'ANMSM

Christian MANTEI, Directeur général d'Atout-France

Hélène JACQUET-MONSARRAT, Chargée de mission Tourisme à la DATAR

Emmanuelle MARCELPOIL, Ingénieur-chercheur au CEMAGREF Grenoble

5 janvier 2010 (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - MEDDM)

Sébastien JOUBERT, chargé de projet au Bureau des stratégies territoriales – Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Denis CHAPPELLAZ, Directeur du Bureau d'études COMETE

Pascal JACOTTIN, gérant du Bureau d'études PAMIR Conseil (entretiens téléphoniques)

6 janvier 2010

Michèle MENABREA, Agence immobilière Aigue-marine à La Grande-Motte (Hérault), Présidente régionale FNAIM Languedoc-Roussillon, responsable nationale du tourisme à la FNAIM

Philippe BARROSO, Agence immobilière Barroso à Gourette/Pyrénées-Atlantiques (entretiens téléphoniques)

Gérard BREMOND, président-fondateur de Pierre et Vacances

8 janvier 2010 – Déplacement en Vendée

Jean BERTHIER, délégué régional au tourisme des Pays de la Loire

Station de Saint-Gilles-Croix-de-Vie

Patrick NAYL, maire

Laurent STRUNA, directeur du Pôle touristique « Vendée-Côte de lumière »

Tony LOUINEAU, directeur de l'Agence immobilière Square Habitat à Saint-Hilaire-de-Riez

Station de Saint-Jean-de-Monts

André RICOLLEAU, maire

Gilles GAUDIN, adjoint au maire chargé du tourisme, président de la SEM Saint-Jean-Activité

Xavier DRUHEN, directeur de la SEM Saint-Jean-Activité

12 janvier 2010

Jean BOYER, directeur de la Fédération nationale des locations de France Clévacances (entretien téléphonique)

