

n° 004983-01

janvier 2008

Le dysfonctionnement des marchés du logement en zone touristique

**Ministère de l'écologie,
du développement et de l'aménagement durables**

**Conseil général des Ponts et Chaussées
5ème Section Aménagement des territoires**

CGPC n° 004983-01

RAPPORT
SUR
LE DYSFONCTIONNEMENT DES MARCHES DU LOGEMENT
EN ZONE TOURISTIQUE

présenté par :

Bruno FARENIAUX
Inspecteur général de l'Équipement

Eric VERLHAC
Inspecteur général de l'Équipement

Janvier 2008



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

**Conseil général
des Ponts et Chaussées**

La Défense, le 24 janvier 2008

Le Vice-Président

Note

à

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

Madame la Ministre du logement et de la
ville

Rapport n° 004983-01: Le dysfonctionnement des marchés du logement en zone touristique.

Par note conjointe du 9 novembre 2006, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission relative aux marchés du logement en zone touristique afin de répondre aux préoccupations des élus des territoires concernés face aux difficultés des ménages aux revenus moyens et modestes, et des jeunes couples, à se loger sur place même lorsqu'ils bénéficient d'un emploi, en raison de l'évolution des prix de l'immobilier.

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport établi par MM. Bruno FARENIAUX et Eric VERLHAC, Inspecteurs généraux de l'équipement.

Le rapport met en évidence l'impact direct de certaines caractéristiques de l'économie touristique nationale (concentration, internationalisation, littoralisation, développement des résidences secondaires) sur l'équilibre des marchés du logement. Il souligne que la pression démographique continue que connaissent ces territoires depuis trente ans du fait de leur attractivité, n'a pas généré la mise en oeuvre de politiques globales à l'échelle des difficultés rencontrées, ni de la part de l'Etat et des collectivités territoriales concentrées sur le développement de l'industrie touristique elle-même, ni de la part des opérateurs de l'habitat social, dont l'engagement insuffisant sur ces territoires ne paraît pas devoir être amélioré à court terme.

Le rapport conclut d'une part, à la nécessité de lutter contre la dispersion des politiques publiques, en renforçant le niveau intercommunal, dans l'esprit des préconisations du Grenelle de l'environnement, en structurant mieux l'action publique en matière foncière, en favorisant l'accès aux terrains de l'Etat, en encourageant les opérateurs de l'habitat social à coordonner leurs actions.

D'autre part, il met l'accent sur la nécessité de faire émerger une offre nouvelle en responsabilisant les acteurs économiques du tourisme, en utilisant plus activement les dispositifs économiques et fiscaux innovants, en convertissant une partie du parc immobilier de loisir en faveur du logement des actifs, en permettant de limiter le développement des résidences secondaires, en poursuivant la politique engagée en faveur des travailleurs saisonniers.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

SIGNE

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 004983-01

• le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	1 ex
• le directeur du Cabinet	2 ex
• la ministre du logement et de la ville	1 ex
• le directeur du Cabinet	2 ex
• le secrétaire général	2 ex
• le délégué interministériel au développement de l'offre de logement	1 ex
• le directeur général des ressources, des territoires et des habitats	2 ex
• le directeur régional de l'équipement de Rhône-Alpes	1 ex
• le directeur régional de l'équipement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 ex
• le directeur régional de l'équipement d'Alsace	1 ex
• le directeur régional de l'agriculture et de la forêt de Rhône-Alpes	1 ex
• le directeur départemental de l'équipement de la Savoie	2 ex
• le directeur départemental de l'équipement de la Haute-Savoie	2 ex
• le directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture de l'Ariège	2 ex
• le directeur du tourisme	2 ex
• le délégué régional au tourisme de Rhône-Alpes	1 ex
• le délégué régional au tourisme de Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 ex
• le directeur d'ODIT France	2 ex
• le préfet de région Rhône-Alpes	2 ex
• le préfet de région Alsace	2 ex
• le préfet du département de la Savoie	2 ex
• le préfet du département de la Haute-Savoie	2 ex
• le vice-président du CGPC	1 ex
• la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
• les secrétaires de section du CGPC	1 ex
• M. Bruno Faréniaux	40 ex
• M. Eric Verlhac	40 ex
• archives CGPC	1 ex

RESUME DU RAPPORT

Le logement des actifs, dans les zones touristiques est fortement conditionné par le contexte concurrentiel et changeant dans lequel se développe l'économie touristique. Celui-ci est profondément marqué par une consommation concentrée dans le temps et dans l'espace et une demande très exigeante et volatile.

L'histoire du tourisme français a été influencée par la politique de massification de l'offre conduite par l'État, les collectivités et les grands investisseurs privés dans le cadre du plan neige et des missions d'aménagement des littoraux méditerranéens et atlantiques. Il l'a été aussi fortement par la révolution des modes de transport.

Cette offre massive a été source de déséquilibres en favorisant notamment l'implantation de résidences secondaires sous-utilisées et pour une part aujourd'hui inadaptées aux évolutions de la demande.

Dans les dernières années ce marché a été fortement dopé par la clientèle étrangère. Il est néanmoins caractérisé par un fort vieillissement du parc, malgré des initiatives de l'État et des collectivités, pour le réhabiliter et désaisonnaliser son occupation. Souvent stigmatisés, notamment par les élus, les résidents secondaires contribuent pourtant au développement de la prospérité économique de ces territoires, caractéristique de la nouvelle économie présentielle.

L'impact de l'industrie touristique sur le logement des actifs dans les territoires s'exerce de façon hétérogène mais globalement amplifie les phénomènes de spéculation foncière et de conflits d'usage.

Les territoires touristiques, notamment du littoral et des Alpes, supportent depuis longtemps une pression démographique supérieure à l'ensemble du territoire national. Celle-ci est liée à un fort excédent national, mais surtout à des migrations inter-régionales déséquilibrées au profit des régions du Sud et de l'Ouest de la France.

Cette pression démographique engendre une hausse de la demande qui se traduit par un niveau très élevé des prix du foncier et de l'immobilier, poussée par une demande étrangère très nettement supérieure à la moyenne nationale.

Face à cette situation, les politiques foncières mises en oeuvre ne permettent pas de contenir les effets négatifs de cette pression : raréfaction du foncier constructible, hausse des prix, concurrence exacerbée entre les différents usages. L'utilisation des outils fonciers existants est insuffisante et empêche toute anticipation ou régulation foncière.

Le démarrage d'une politique ambitieuse de l'État pour mobiliser les terrains lui appartenant est reçue favorablement par l'ensemble des acteurs de l'immobilier des zones touristiques. Cette politique récente doit mieux prendre en compte et préciser les modalités de sa mise en oeuvre.

L'habitat social peine à rattraper le retard pris dans les départements touristiques pour des raisons tenant à la fois à un coût de réalisation des opérations plus élevé que la moyenne nationale, à une forte résistance à l'implantation du logement social dans des zones dominées par des résidences secondaires et à des stratégies et une organisation des opérateurs qui ne sont pas adaptées aux conditions du marché. L'habitat social reste, sur ces marchés de niveaux de prix élevés, la réponse la plus pertinente à la satisfaction des besoins de logements des catégories de population les plus jeunes et les moins rémunérées qui ont des difficultés à entamer leur parcours résidentiel.

Même s'il est encore trop tôt pour juger de ses effets, la loi ENL a répondu en grande partie aux interrogations que se posent les acteurs de l'immobilier dans les territoires touristiques : elle reste encore méconnue et nécessite un effort significatif d'explication et d'information pour atteindre sa pleine efficacité.

En conséquence, la mission recommande de lutter contre l'émiettement et la dispersion des politiques publiques en renforçant le niveau intercommunal, le recours aux outils de planification et à leur mise en cohérence, en y inscrivant les problématiques du tourisme et de son développement durable.

Elle recommande également une meilleure structuration de l'action publique en matière foncière en généralisant les observatoires fonciers et les établissements publics fonciers locaux, ainsi qu'en intégrant mieux la problématique des territoires touristiques dans la politique de mobilisation du foncier de l'Etat et en liant la création de logements pour les actifs dans tous les nouveaux projets touristiques ou immobiliers. Il apparaît, de plus, nécessaire d'utiliser plus activement les dispositifs innovants existants permettant la dissociation du foncier et du bâti, ainsi que le démembrement de l'usufruit et de la nue-propriété au travers notamment du dispositif des SCI d'accession progressive à la propriété prévue par la loi ENL.

Une forte mobilisation est indispensable autour de la rénovation du parc immobilier de loisirs, de la mise en place de méthodes plus efficaces dans l'habitat social, et de l'optimisation de l'utilisation du parc privé.

La limitation de l'extension du parc de résidences secondaires doit pouvoir être inscrite dans les documents d'urbanisme.

Enfin, il est proposé d'étudier de manière spécifique la situation de l'agglomération de Genève-Vaud - La Savoie et l'Ain.

LETTRE DE MISSION

0 0 4 9 8 3 - 0 1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Ministère de l'Emploi,
de la Cohésion Sociale et du Logement
127, rue de Grenelle 75700 Paris 07 RP*

*Ministère des Transports,
de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
246, Boulevard Saint-Jacques 75700 Paris 07 RP*

Paris, le 03 NOV. 2006

Le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale
et du logement,

Le Ministre des transports, de l'équipement, du
tourisme et de la mer

à

Monsieur le vice-président du Conseil général
des ponts et chaussées

Objet : Marchés du logement en zone touristique

L'Association Nationale des Elus de la Montagne nous a fait part de ses inquiétudes face au dysfonctionnement du marché du logement en zone touristique. Ces inquiétudes sont partagées par les élus des zones littorales ou frontalières.

Dans certains de ces territoires, les résidences secondaires concurrencent très fortement les résidences principales. Les acheteurs, plus âgés et détenant un pouvoir d'achat plus élevé, contribuent largement à l'augmentation du prix de l'immobilier et à la raréfaction du foncier disponible dans les secteurs où ils investissent.

De facto, les ménages aux revenus moyens et modestes, comme les jeunes couples, sont confrontés à l'impossibilité de s'installer dans ces zones, en raison du niveau très élevé des loyers ou des prix de l'accession, alors même que l'économie locale, et en particulier le tourisme, peut leur offrir un emploi.

Les élus souhaitent pouvoir disposer d'outils de régulation du marché qui soient à la hauteur de ces situations et mettre en œuvre des solutions réalistes de logements correspondant aux besoins d'emplois de ces zones.

...

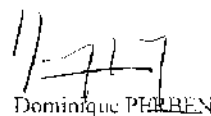
Nous vous demandons d'établir un constat détaillé des difficultés rencontrées et un inventaire des dispositifs réglementaires et législatifs qui existent ou seraient à créer, permettant aux élus de favoriser la construction de résidences principales dans ces territoires touristiques.

Vous établirez en tant que de besoin des propositions d'évolution des dispositifs existants.

Nous souhaitons pouvoir disposer d'un rapport d'étape dans le délai de trois mois, à compter de la présente lettre de mission et d'un rapport définitif d'ici six mois.



Jean-Louis BORLOO



Dominique PERBEN

SOMMAIRE

1. La problématique du logement des actifs dans les zones touristiques est conditionnée par le contexte concurrentiel et changeant dans lequel se développe l'économie touristique nationale.....	15
1.1 Le contexte touristique national	15
1.1.1 Le tourisme, un moteur de l'économie insuffisamment reconnu	15
1.1.2 Une consommation touristique encore trop concentrée dans le temps et dans l'espace .	16
1.1.3 Une demande touristique qui évolue tant au niveau de ses attentes que de ses modes de consommation.....	17
1.1.4 Des perspectives de croissance encourageantes mais soumises aux aléas d'un contexte instable.....	18
1.2 Le tourisme, un secteur en pleine mutation qui doit faire face à de nombreux défis	18
1.2.1 Un secteur confronté à de profondes mutations	18
1.2.2 Un secteur confronté à de nombreux défis	19
1.3 Les options stratégiques touristiques de ces quarante dernières années	20
1.3.1 L'aménagement et le développement touristique du littoral	21
1.3.2 L'aménagement et le développement touristique de la montagne.....	23
1.3.3 L'aménagement et le développement touristique de la campagne	25
1.4 L'évolution de l'offre touristique	26
1.4.1 Une offre riche, de qualité, mais insuffisamment mise en marché et promue.....	26
1.4.2 Les grandes évolutions de l'offre touristique nationale.....	26
1.5 L'évolution de l'offre de transport	28
1.5.1 Une augmentation des transports à grande vitesse dans les pays développés et en particulier en Europe	28
1.5.2 Le développement des alliances mondiales entre compagnies aériennes et l'avènement des avions gros porteurs	29
1.5.3 L'expansion des compagnies à bas-prix dans l'ensemble des pays développés des proches et moyens courriers.....	29
1.6 Le phénomène particulier des résidences secondaires	30
1.6.1 Le développement intensif des résidences secondaires durant la période 1960 à 1985...30	
1.6.2 Une situation très contrastée depuis 1990.....	30
1.6.3 Une offre massive, source de déséquilibre et inadaptée aux évolutions de comportements des propriétaires.....	31
1.6.4 Les lois montagne et littoral, les jeux olympiques de Savoie de 1992 et les nouvelles attentes des clients majoritairement urbains en matière d'espaces et de nature protégés et authentiques, sonnent le changement de modèle de développement.....	31
1.6.5 Un marché étranger en plein développement, dominé par les Britanniques.....	32
1.6.6 Une offre d'hébergement vieillissante	33
1.6.7 Réhabiliter le parc immobilier de loisirs et désaisonnaliser son occupation, une priorité de l'État et des collectivités locales.....	34
1.6.8 Un manque d'investissement dans l'économie touristique qui est devenu préoccupant .	35
1.6.9 Des résidents secondaires, stigmatisés mais qui contribuent pourtant au développement de l'activité économique et à l'enrichissement culturel et social du territoire.....	36
1.7 Un changement de paradigme économique touristique à prendre en compte : l'économie présente.....	37
1.8 Des spécificités touristiques territoriales qui conditionnent le logement des actifs.....	39
1.8.1 Une réalité territoriale de situation du foncier, de l'immobilier et du tourisme très hétérogène	40
1.8.2 L'enjeu du logement des saisonniers.....	51
2. Une situation des marchés du logement aggravée dans les zones touristiques par l'attractivité de	

ces territoires.....	57
2.1 Les zones touristiques du littoral et des Alpes sont depuis longtemps confrontées à une pression démographique exceptionnelle.....	57
2.1.1 Un contexte démographique national dynamique.....	57
2.1.2 Une pression démographique supérieure à la moyenne nationale dans les zones touristiques.....	58
2.1.2.1 Un fort excédent naturel.....	58
2.1.2.2 Un fort accroissement du solde migratoire.....	59
2.1.3 La densification du littoral.....	60
2.1.3.1 L'Aquitaine : métropolisation et littoralisation.....	60
2.1.3.2 PACA : une croissance démographique forte et concentrée.....	61
2.1.3.3 La Bretagne : un niveau élevé d'artificialisation du territoire.....	61
2.1.4 Le massif alpin démographiquement sous pression.....	61
2.1.4.1 Des prévisions qui prolongent les tendances.....	62
2.2 La hausse des prix de l'immobilier est particulièrement marquée dans les zones touristiques.....	62
2.3 Les politiques foncières ne parviennent pas à contenir l'augmentation du prix du foncier....	64
2.3.1 La problématique foncière des zones touristiques.....	64
2.3.2 L'utilisation insuffisante des outils d'action foncière existants	66
2.4 Le démarrage ambitieux d'une politique de mobilisation des terrains de l'Etat et de ses Établissements publics au profit de l'offre de logements.....	68
2.4.1 Un dispositif cohérent dans lequel les régions touristiques doivent trouver leur place ..	68
2.4.2 Un dispositif à préciser pour apaiser les craintes des élus et accélérer encore les procédures	68
2.5 Les régions touristiques souffrent d'un déficit ancien de logements sociaux.....	69
2.5.1 Un contexte défavorable.....	69
2.5.2 Des difficultés connues.....	70
2.6 La loi ENL, une réponse adaptée, des effets encore difficiles à mesurer.....	71
3. Orientations, propositions et recommandations.....	73
3.1 Lutter contre l'émiettement et la dispersion des politiques publiques.....	73
3.1.1 Privilégier la responsabilité intercommunale.....	74
3.1.1.1 Développer la solidarité et la mise en commun des réflexions et projets de développement et d'aménagement.....	75
3.1.1.2 Porter une attention particulière à la pertinence des territoires retenus pour ces intercommunalités	75
3.1.1.3 Mettre l'indispensable compétence au service des collectivités territoriales et de leurs projets communs de développement	75
3.1.1.4 Encourager et de favoriser le transfert de la compétence foncière et de logement de la commune vers les communautés de communes.	76
3.1.1.5 Inciter les communautés d'agglomération ou de communes qui se verront transférer cette compétence, à quantifier la traduction spatiale des projets dans chaque SCOT ou charte de Pays et à en assurer la transcription dans les PLU des communes ou de leurs groupements.....	76
3.1.2 Favoriser l'intercommunalité de projet touristique et les solidarités entre stations, villes phares touristiques et leurs avant-pays.....	76
3.1.2.1 Sur le littoral, poursuivre là où elles existent ou mettre en place partout où elles pourraient s'avérer nécessaires, les missions littorales d'aménagement et de développement touristique,	77
3.1.2.2 En montagne, étudier la possibilité de créer, à l'image du littoral, une mission tourisme Alpes du Nord qui, compte tenu de l'urgence et de la complexité des problèmes	

posés, pourrait prendre la forme d'une Opération d'Intérêt National.....	77
3.1.2.3 Concevoir, dans une logique intercommunale, les nouveaux projets de développement touristique territoriaux et les inscrire dans le cadre des schémas de cohérence territoriale ou des chartes de pays.	77
3.1.2.4 Institutionnaliser sur les territoires touristiques l'indispensable dialogue entre les SCOT les chartes de pays.....	77
3.1.3 Accentuer la cohérence des zonages de planification et d'action.....	77
3.1.3.1 Utiliser l'élaboration des SRADT comme des schémas de massif,	78
3.1.3.2 Accélérer la mise en chantier de nouveaux SCOT	78
3.1.3.3 Accélérer également la définition et la mise en œuvre de Plans Locaux d'Habitat dont les territoires d'application pourraient devenir, à terme, ceux des nouveaux SCOT... ..	78
3.1.3.4 Traduire, au sein des PLU et des Programmes d'Aménagement et de Développement Durable, les orientations définies dans le cadre des SCOT et des PLH. ..	78
3.1.3.5 Mieux prendre en compte l'économie touristique et ses liens avec le territoire, dans l'ensemble des documents prospectifs et de planification du territoire (SRADT, SCOT, PLU).....	79
3.1.3.6 Prendre en compte, dans ces documents, des conséquences prévisibles du réchauffement climatique.....	79
3.1.4 Confier à l'État, une mission temporaire d'assistance aux politiques d'habitat et de logement.....	79
3.1.4.1 Maintenir et renforcer l'action de l'Etat, dans le domaine de l'action foncière et du logement, sous l'autorité du préfet et du DDEA	79
3.1.4.2 Créer au niveau départemental, une cellule partenariale d'ingénierie foncière dédiée,	79
3.2 Mieux structurer l'action publique en matière foncière.....	80
3.2.1 Créer un observatoire du foncier dans chaque département en zone touristique.....	80
3.2.2 Créer un ou plusieurs Établissements publics fonciers locaux couvrant l'ensemble des communes dans chaque département en zone touristique.....	81
3.3 Favoriser l'accès aux terrains de l'État pour les projets de logements.....	81
3.3.1 Réaliser de manière spécifique un inventaire des terrains de l'Etat et de ses établissements publics dans les zones touristiques.....	82
3.3.2 Renforcer la coopération de l'État, des collectivités territoriales, des aménageurs et promoteurs intervenant sur le foncier public dans le cadre d'un programme national piloté par la DIDOL.....	82
3.3.3 Améliorer les conditions de mise en oeuvre sur le terrain des procédures de cession....	82
3.3.3.1 Engager un effort significatif d'information et de communication	82
3.3.3.2 Veiller à l'homogénéité des méthodes d'évaluation des terrains.....	83
3.3.3.3 Enfin, le développement de la politique de mobilisation du foncier public en zones touristiques nécessite un renforcement de la coordination et du pilotage sur le terrain de cette politique pour rapprocher l'action des ministères propriétaires et celle des opérateurs chargés des cessions.....	83
3.4 Lier la création de logements pour les actifs à tous les projets de développement touristique ou immobilier.....	83
3.4.1 Responsabiliser les acteurs économiques du tourisme.....	83
3.4.1.1 Identifier, au moment de la conception de tout nouveau projet touristique, les besoins en logements liés au personnel en charge de sa gestion et de son exploitation.	83
3.4.1.2 Prévoir et réserver, en montagne, dans le cadre des procédures d'Unité Touristique Nouvelle, des zones destinées à l'habitat permanent.....	83
3.5 Utiliser plus activement les dispositifs économiques et fiscaux innovants pour permettre notamment la pérennité de la destination sociale de l'habitat concerné.....	84

3.5.1 Mettre en place une mission nationale d'appui spécialisée pour la promotion et l'accompagnement de la mise en oeuvre des dispositifs juridiques particuliers en partenariat avec les opérateurs de l'habitat social, les représentants des collectivités territoriales des zones touristiques et le Conseil supérieur du notariat.....	84
3.5.1.1 Développer le recours aux baux emphytéotiques et aux baux à construction dans les nouveaux programmes d'habitat.	84
3.5.1.2 Développer les SCI d'accession progressive à la propriété créées en 2006 par la loi ENL.	85
3.6 Engager des actions nouvelles pour convertir l'immobilier de loisir et limiter les résidences secondaires.....	85
3.6.1 Reconvertir une partie du parc immobilier de loisir en faveur du logement des actifs et des publics en difficulté.....	85
3.6.1.1 Etablir un inventaire du parc potentiellement concerné par cette mesure.....	86
3.6.1.2 Reconvertir une partie du parc de résidences de tourisme de la première génération (hors stations de haute-montagne) en résidences hôtelières à vocation sociale, à destination prioritairement des publics en difficulté, des jeunes «primo-locataires» et des saisonniers.	86
3.6.2 Limiter le développement des résidences secondaires là où elles sont déjà très nombreuses.....	86
3.6.2.1 Mettre en oeuvre, dans les départements touristiques, un dispositif actualisé régulièrement, géo localisé, d'observation détaillée du parc de résidences secondaires....	87
3.6.2.2 Inscrire dans la loi la possibilité pour les collectivités des zones touristiques de définir dans leur PLU, des zones où la construction de résidences secondaires et le changement d'affectation de résidences principales seraient encadrés (cf. document en annexe sur l'expérience des six communes de Crans-Montana).....	87
3.7 Encourager les opérateurs du logement social à mettre en commun leurs moyens d'action... 87	87
3.7.1 Mieux organiser les appels d'offres des organismes de logement social en zones touristiques en regroupant leurs programmes annuels de construction.	87
3.7.1.1 Grouper les commandes de construction.....	88
3.7.1.2 Inciter les opérateurs de l'habitat social en zones touristiques à élaborer des stratégies foncières communes et à coordonner leurs politiques de développement.....	88
3.8 Mobiliser les ressources du logement privé en faveur du logement des actifs.....	88
3.8.1 Étendre aux zones touristiques le dispositif Locadirect initié par la Ville de Paris.....	89
3.8.2 Promouvoir plus efficacement et adapter les incitations fiscales créées par la loi ENL, en direction de l'habitat existant pour favoriser le retour sur le marché locatif de longue durée des logements privés aujourd'hui consacrés à l'hébergement touristique.....	89
3.8.2.1 Promouvoir prioritairement l'incitation fiscale renforcée dite «Borloo ancien» en faveur de la mise sur le marché locatif privé de logement à loyer maîtrisé.....	90
3.8.2.2 Proroger et étendre aux territoires touristiques, l'incitation fiscale créée par la loi ENL pour favoriser la lutte contre la vacance.....	90
3.8.2.3 Étendre cette incitation fiscale, en zones touristiques, aux logements qui, après avoir été dédiés à la location saisonnière, seront remis sur le marché locatif.	90
3.8.3 Développer en zone touristique la cession temporaire d'usufruit des logements privés aux opérateurs de l'habitat social, dans le cadre de l'article 42 de la loi ENL.....	90
3.8.3.1 Étendre ce dispositif prévu pour les logements neufs aux logements existant à fin d'en accélérer les effets.....	90
3.8.4 Mobiliser les services de l'Etat et des communes pour réduire le nombre de locations saisonnières illégales et favoriser la remise sur le marché locatif de longue durée les logements correspondants.....	90
3.8.4.1 Renforcer la lutte contre la location saisonnière non déclarée.	91

3.8.4.2 Mettre en place un accompagnement adapté pour faciliter la reconversion locative de ce parc.....	91
3.9 Maintenir et étendre la politique en faveur de l'hébergement des saisonniers.....	91
3.9.1 Relance de la mission logement des saisonniers de la DGUHC et nomination d'un coordinateur central « logement des saisonniers ».....	91
3.9.1.1 La relance sans délai de cette mission et la nomination d'un chargé de mission sur la base d'un profil de poste identique à celui rempli par M. Alain Simon.....	92
3.9.1.2 La nomination, au niveau central d'un interlocuteur permanent	92
3.9.2 Réalisation d'un bilan des trois années d'expérimentation, prévu à la Convention entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale du Logement relative à l'intervention du 1 % logement dans la location/acquisition, le logement locatif et la rénovation urbaine.....	92
3.9.2.1 La réalisation de ce bilan début 2008, (en intégrant dans ce bilan celui du «Kit saisonniers»).....	92
3.9.2.2 La généralisation du dispositif prévu à la convention Etat/UESL si ce bilan s'avère positif.....	92
3.9.2.3 La présentation au Parlement des modifications permettant de le stabiliser,	92
3.9.2.4 L'encouragement au développement des groupements mer-montagne	92
3.9.3 Poursuivre le développement du réseau de maisons de saisonniers.....	93
3.9.3.1 Maintenir, au niveau de l'Etat comme des collectivités, une politique d'aide pluriannuelle à la création des maisons de saisonniers.....	93
3.9.4 Intégrer dans les programmes de création de lits touristiques nouveaux comme dans les opérations de réhabilitation, et lors de l'aménagement de nouvelles infrastructures touristiques, la création de lits pour saisonniers.....	93
3.9.4.1 Intégrer dans tout nouveau programme immobilier de loisirs et dans tout programme de réhabilitation, en particulier lorsqu'il bénéficie d'une défiscalisation, un pourcentage de lits réservés aux salariés saisonniers.....	94
3.9.4.2 Anticiper lors de la construction de nouvelles infrastructures touristiques, les nouveaux besoins créés par celles-ci en logements pour les saisonniers comme pour les effectifs permanents,	94
3.9.4.3 Inscrire ces deux mesures, dans les PLU des communes touristiques pour en favoriser le respect.....	94
3.10 Étudier de manière spécifique le cas de l'agglomération de Genève, Vaud, la Savoie et l'Ain	94
3.10.1 La mission recommande qu'une mission interministérielle soit chargée d'examiner les modalités et les perspectives d'une part du développement des territoires de l'agglomération, et d'autre part de la coopération franco-suisse au niveau des Etats et des collectivités territoriales.	94
ANNEXE.....	103
Expérience des six communes de Crans-Montana.....	103

INTRODUCTION

Depuis bientôt dix ans, la France connaît une crise persistante du logement. Cette crise est d'autant plus vivement ressentie qu'elle est générale, touchant aussi bien le coeur des villes que leurs banlieues, les espaces ruraux que les zones péri-urbaines.

Par sa caractéristique principale, l'augmentation continue des prix, qui ont doublé en moyenne en dix ans, elle pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages. Par son ampleur, elle provoque un blocage des parcours résidentiels.

En ouvrant les débats de l'Assemblée Nationale consacrés au projet de loi «engagement national pour le logement» en janvier 2006, le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement résumait lui-même un sentiment largement partagé : «Aujourd'hui les Français, en particulier les plus modestes, accèdent difficilement à un logement. Au fil des années, la crise du logement s'est étendue sur le territoire national et a atteint toutes les couches de la population». C'est ainsi que 87 % des Français et 90 % des maires de communes de plus de 3 000 habitants considèrent qu'il est aujourd'hui difficile de se loger en France¹.

Parmi les multiples manifestations de cette crise, la question des conditions de logement de la population active résidant et travaillant de manière permanente dans les zones touristiques s'est progressivement imposée comme une difficulté réelle. Sollicités par les élus des zones touristiques de la montagne, souvent également zones frontalières, le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ont demandé par lettre du 9 novembre 2006, qu'une mission du CGPC établisse un constat des difficultés rencontrées dans les zones touristiques et propose, en tant que de besoin, les mesures nécessaires pour permettre aux élus de favoriser la construction de résidences principales.

Les objectifs de la mission :

La mission s'est d'abord attachée à identifier les caractéristiques du dysfonctionnement du marché du logement en zone touristique et à préciser les inquiétudes et les attentes des élus. Les conséquences du taux élevé de résidences secondaires dans la plupart des communes concernées ont été particulièrement prises en compte.

La mission a ensuite fait l'inventaire des dispositifs existants susceptibles de répondre aux difficultés rencontrées, examiné les conditions de leur mise en oeuvre et les obstacles éventuels à celle-ci et recueilli les propositions d'évolutions.

Enfin, la mission a formulé des recommandations qui doivent être considérées comme autant d'orientations à privilégier.

Les territoires observés sont en priorité ceux à très forte économie touristique (notamment haute montagne, littoral méditerranéen et atlantique) et les zones frontalières (notamment Genevois français, pays de Gex). Par ailleurs, les zones desservies par des compagnies aériennes à bas-coût (Dordogne, Aude) ou accueillant des équipements structurants à caractère touristique (Euro-Disney, Futuroscope, Tunnel sous la Manche) ont été incluses également dans le champ de l'étude.

¹ (Enquête TNS-SOFRES Nexity 2007)

La notion de «zone touristique»²recouvre, du point de vue de l'aménagement, de l'habitat et des conditions de logement, des réalités multiples : le développement de chaque territoire touristique a sa propre histoire. La part de l'économie touristique dans l'ensemble de l'activité économique d'un territoire est variable et susceptible d'évolutions dans le temps. L'organisation et l'occupation de l'espace varie d'un territoire à l'autre. Le marché de l'immobilier est fait d'un très grand nombre de situations locales qui doivent être examinées une à une.

Il n'est donc pas possible de considérer que les zones touristiques constituent, du point de vue de l'habitat et du logement, un bloc de territoires homogènes présentant les mêmes caractéristiques et appelant un traitement uniforme.

Les enjeux :

La problématique de l'habitat et du logement en zone touristique est perçue par les principaux acteurs publics ou privés concernés comme un révélateur des deux enjeux d'aménagement majeurs pour l'avenir de ces territoires.

Le premier enjeu perçu est celui de la capacité à renouveler l'offre touristique, dans un contexte de croissance et de diversification d'un marché mondial du tourisme de plus en plus concurrentiel : cela ne peut se faire sans un marché du travail organisé autour de conditions de travail, de logement et de vie qui favorisent l'émergence de filières professionnelles d'excellence, valorisant la formation, la polyactivité et une gestion moderne des ressources humaines. Comment attirer et conserver une main d'oeuvre de qualité sur les sites touristiques, qui soit apte à mettre en oeuvre au quotidien la promesse d'une prestation de service améliorée qui aura justifié les investissements supplémentaires que l'économie touristique sait indispensable pour rester compétitive ? Sûrement pas en lui offrant une qualité de vie dégradée par l'impossibilité à se loger à proximité du lieu de travail, par l'allongement des temps de transports et par son exclusion progressive de l'accès aux services du quotidien dont le coût se cale sur le pouvoir d'achat de la clientèle touristique, globalement plus solvable.

Le deuxième enjeu est celui du développement durable de ces territoires dont l'attractivité repose en grande partie sur leurs qualités naturelles, patrimoniales ou paysagères. Jusqu'à maintenant, le développement touristique a privilégié la dimension économique, quantitative, immédiate au dépens d'une démarche plus construite, plus qualitative dans laquelle l'impératif de production touristique implique de préserver l'équilibre des territoires, de leur peuplement et la préservation de leur identité. C'est à cela qu'appelait, par exemple, le Livre blanc des Alpes du Nord en 2003, en insistant sur la nécessaire «amélioration de la qualité de l'offre touristique et son juste positionnement concurrentiel par opposition au simple accroissement quantitatif de l'offre». L'hyper-touristicité de certaines stations de montagne ou du littoral, dont on voit aujourd'hui les répercussions préjudiciables, a fait prendre conscience de l'impasse que constitue un tel modèle de développement touristique pour l'avenir. L'éviction progressive des populations actives loin de leur lieu de travail, notamment les plus jeunes, est largement considérée comme un facteur défavorable pour l'avenir de ces territoires.

2 Selon l'INSEE, une zone touristique est une aire géographique attractive pour le développement du tourisme. Le tourisme comprend les activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs non liés à l'exercice d'une activité rémunérée dans le lieu visité.

Une zone touristique est un territoire reconnu pour la richesse de son environnement et de son patrimoine, à l'intérieur duquel la population et les professionnels du tourisme sont organisés pour accueillir les touristes. L'objectif est de leur offrir un hébergement de qualité, des animations et des activités régulières et attractives.

Ce zonage est défini en partenariat par l'INSEE, les comités régionaux et départementaux de tourisme dans le cadre des enquêtes de fréquentation dans l'hôtellerie.

La question des conditions de logement des actifs en zone touristique est apparue progressivement depuis une dizaine d'années.

L'attention s'est d'abord portée sur la population active saisonnière. Faisant suite à un rapport du CGPC de 1997, le rapport du groupe de travail présidé par M. Anicet Le Pors sur l'amélioration de la situation sociale et professionnelle des travailleurs saisonniers du tourisme avait, en 1999, pointé les graves insuffisances sociales de ce secteur d'activité et tracé les grandes lignes des politiques publiques mises en oeuvre dans les années suivantes.

L'attention s'est ensuite portée sur les questions foncières et leur impact sur l'offre de logements : en 2004, une mission conjointe des Inspections générales de l'équipement, de l'intérieur et de l'agriculture s'est penchée sur la situation foncière du Pays basque, relevant les conséquences sur l'offre de logement de politiques publiques défailtantes dans le domaine de la planification foncière. Au Parlement, un rapport d'information des Sénateurs Braye et Repentin établissait en 2005 le lien entre l'insuffisante mobilisation des terrains disponibles, la hausse du prix du foncier et la crise du logement.

Enfin, la même année, un rapport remis au Premier ministre par le député de Haute-Savoie, M. Saddier, sur la crise du logement dans ce département a résumé les principales caractéristiques des difficultés rencontrées par les zones touristiques et proposé des améliorations, retenues pour certaines dans la loi Engagement national pour le logement.

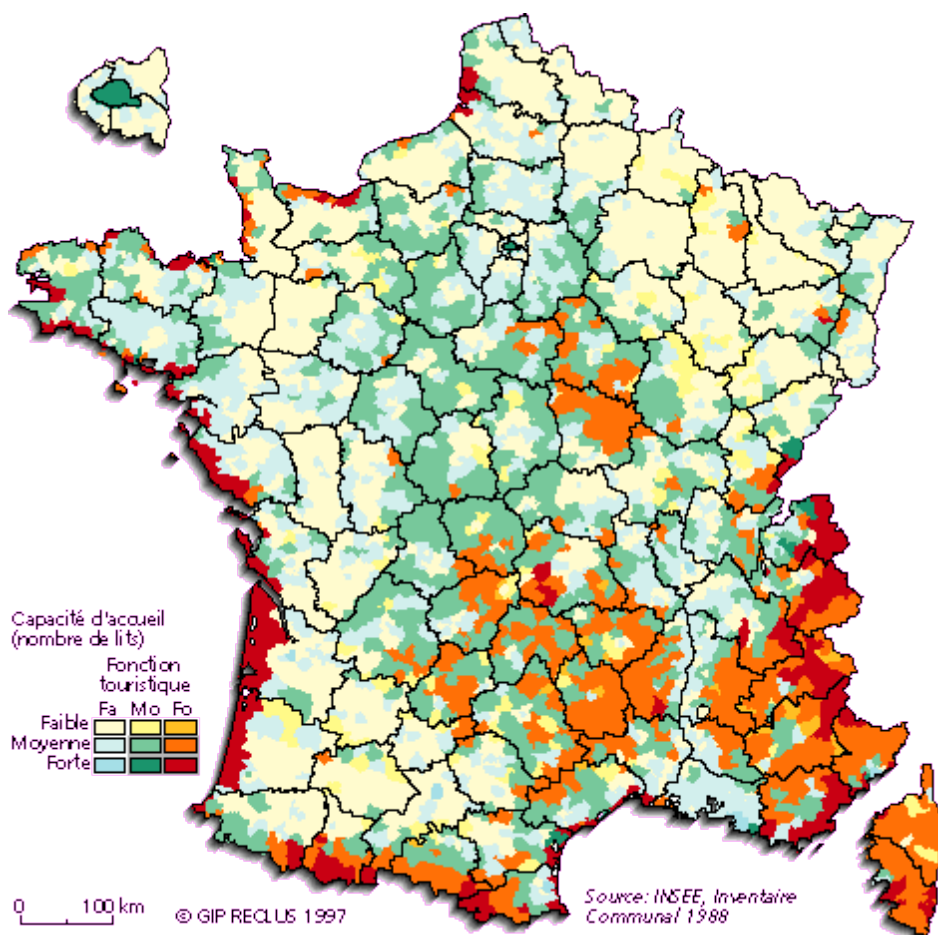
Même si le degré de mobilisation demeure variable, les conditions de logement des actifs en zone touristique constituent aujourd'hui une préoccupation assez largement partagée par les élus, les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Il n'est pas sûr que cela ait toujours été le cas. L'investissement touristique a pu sembler pendant longtemps se suffire à lui-même : la création d'emplois nombreux dans des périodes de chômage fort a été perçue, à juste titre, comme un succès indéniable qui reléguait au second plan la question de l'habitat, du logement et des conditions de vie. De surcroît, le développement touristique, tant sur le littoral que plus récemment en montagne, s'est fait sur des territoires où la faible densité d'occupation initiale a pu donner le sentiment trompeur que l'espace n'était pas compté.

Au plan national, les difficultés de logement dans les zones touristiques n'ont pas fait l'objet d'une mobilisation de l'Etat, à l'échelle des difficultés rencontrées. Sans méconnaître la réalité des tensions sur le marché immobilier des zones touristiques, les pouvoirs publics ont considéré longtemps que cette situation n'avait pas de conséquences sociales qui justifiaient de mettre en oeuvre une politique spécifique.

Produit d'un développement économique soutenu et d'un essor démographique continu, cette crise du logement en zone touristique a été pour l'essentiel négligée jusqu'à ce que la situation nationale de hausse générale des prix de l'immobilier en dévoile la gravité. Les conséquences de l'attractivité des territoires touristiques sur la situation du logement ne sont plus maîtrisées, faute d'anticipation et de solidarité : l'aménagement touristique n'a pas intégré à l'échelle appropriée la question du logement des populations permanentes, et les stratégies de développement, concurrentielles et auto-centrées, ont fait obstacle à la mise en oeuvre de solutions globales.

Une part importante de la population active de ces territoires supportent aujourd'hui les conséquences de cette situation : la mission a pu constater par exemple la difficulté des administrations de l'État à pourvoir les postes offerts, du fait de la difficulté pour les agents à se loger, non seulement dans les emplois les plus modestes mais aussi, de manière générale, dans les emplois d'encadrement. Il y a donc bien aujourd'hui, une crise spécifique du logement dans les zones touristiques, qui, si elle ne conduit pas aux tensions sociales que peuvent connaître les zones urbaines difficiles, en raison notamment de la situation plus favorable de l'emploi, génère néanmoins de réelles difficultés de vie pour une part non négligeable de la population.

La touristicité du territoire métropolitain



1. La problématique du logement des actifs dans les zones touristiques est conditionnée par le contexte concurrentiel et changeant dans lequel se développe l'économie touristique nationale

L'activité touristique est à la fois importante pour l'économie nationale et constamment remise en cause par l'évolution du marché dans lequel elle évolue qui l'oblige à se concentrer sur ses objectifs propres de rentabilité plus que sur les enjeux environnementaux, sociaux ou climatiques qui conditionnent aujourd'hui son développement. Ainsi, l'énergie mobilisée pour gérer la concurrence et les éléments de changement, se fait au détriment d'une plus grande attention aux questions environnementales et de qualité des vie des acteurs et des territoires.

1.1 Le contexte touristique national

Longtemps considéré comme une économie artisanale aux retombées marginales, le tourisme est devenu, en moins d'un siècle, l'un des tous premiers secteurs industriels de la planète. Les enjeux y sont désormais considérables tant pour les entreprises qui en constituent les acteurs économiques que pour les États qui bénéficient désormais largement de ses retombées en terme de croissance et d'emplois.

1.1.1 Le tourisme, un moteur de l'économie insuffisamment reconnu

Ainsi, la France, première destination touristique au monde avec 79,1 millions de visiteurs étrangers, a connu, ces dix dernières années, une croissance touristique particulièrement exceptionnelle, plaçant le secteur d'activité du tourisme au premier rang de notre économie nationale.

Entre 1997 et 2006, le nombre de ses visiteurs étrangers est passé de 67,3 millions à 79,1 millions soit 11 % des parts de marché dans le monde. Dans la même période, l'excédent du poste voyage de la balance des paiements passait de 8,3 à 12,1 milliards €. La France enregistrait en 2006, 567 millions de nuitées étrangères engendrant 36,9 milliards € de recettes. Enfin, la consommation touristique française est passée en dix ans, de 89 milliards € à 108 milliards € (dont 35 % d'origine étrangère).

Si la France reste, par le nombre de ces arrivées touristiques, la première destination au monde, elle n'occupe cependant que la troisième place mondiale en matière de recettes derrière les États-Unis et l'Espagne.

L'industrie touristique française qui représente 6,5 % du PIB, concerne deux millions d'emplois directs ou indirects qui œuvrent dans 203 000 entreprises, essentiellement petites ou moyennes. Elle compte plus de 17,5 millions de lits dont **12 millions environ en résidences secondaires**, 1,2 millions de lits hôteliers et 2,8 millions de lits hôteliers de plein air, les 1,5 millions de lits restants se répartissant entre les résidences de tourisme, l'hébergement rural, les villages de vacances et auberges de jeunesse.

Deux régions dominent l'économie touristique française : l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ces bons résultats, soulignés régulièrement par les décideurs politiques et économiques de notre pays, ne semblent pourtant pas les avoir totalement convaincus de donner au tourisme toute la place qu'il mériterait dans leurs réflexions et dans leurs propositions. Trop souvent encore, les stratégies de développement territorial et leur traduction dans le cadre des documents de programmation institués par la loi, n'intègrent que marginalement les contraintes et besoins du secteur.

Ainsi, aveuglés par leur succès et dopés par les prévisions de croissance particulièrement optimistes de l'Organisation Mondiale du tourisme (OMT), les territoires et stations n'ont pas anticipé les conséquences du développement rapide de leur économie touristique et se trouvent aujourd'hui confrontées à de multiples challenges.

1.1.2 Une consommation touristique encore trop concentrée dans le temps et dans l'espace

Si l'on excepte Paris qui reste la grande destination touristique internationale française, **deux espaces touristiques du territoire français connaissent une fréquentation particulièrement dense** : les littoraux en été et les stations de sports de neige en hiver.

Rien d'étonnant à cela ! La concentration des investissements touristiques n'a pas été totalement maîtrisée dans notre pays. Les territoires les plus économiquement prospères continuent à accumuler les équipements, masquant parfois la réalité de notre tourisme national.

L'attrance des vacanciers français comme étrangers pour les séjours d'été à la mer en France est demeurée forte au cours des vingt dernières années. Certains espaces littoraux sont soumis à une pression d'autant plus forte que la répartition géographique de la fréquentation touristique est inégale. Deux régions dotées d'un littoral méditerranéen, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon sont les principales bénéficiaires des flux touristiques fréquentant nos littoraux.

On note le même phénomène en montagne l'hiver, en particulier dans les Alpes du Nord qui concentrent l'essentiel de la fréquentation touristique française et étrangère pratiquant les sports de neige. Ce sont ainsi quelque 7 millions de skieurs, dont 2 d'origine étrangère qui ont fréquenté, durant la saison 2005/2006, les 329 stations de sports d'hiver et leurs 118 000 hectares de domaine skiable (30 % du domaine mondial).

De surcroît, la fréquentation touristique se concentre aussi dans le temps :

Le fractionnement des vacances, la réduction de la durée du séjour, les nouveaux temps libérés ont accentué ces dix dernières années le phénomène de saisonnalité. Les vacances principales se concentrent de plus en plus dans une période comprise entre le 14 juillet et le 15 août. Les vacances d'hiver, quant à elles, se limitant le plus souvent à la période des congés scolaires tant en France qu'à l'étranger.

Cette concentration dans le temps et dans l'espace a eu pour conséquence d'une part d'aggraver certaines inégalités sociales et territoriales, d'autre part d'engendrer des problèmes récurrents de sécurité (routière, sur les plages et les pistes de ski), de dégradation de sites et de comportements et surtout économiques (flambée des prix à la consommation, accentuation de la pression foncière et immobilière, saisonnalité des emplois, difficulté à rentabiliser des investissements sous utilisés, etc.).

1.1.3 Une demande touristique qui évolue tant au niveau de ses attentes que de ses modes de consommation

- **Des touristes issus essentiellement d'Europe et qui rejoignent notre pays en voiture**

Qu'il s'agisse d'excursionnistes ou de touristes, nos premiers clients sont nos proches voisins d'Europe du Nord (Allemands, Britanniques, Belges et Néerlandais) qui représentent à eux seuls 54 % des excursionnistes et 58 % des touristes.

Ceux-ci sont suivis de nos voisins du Sud de l'Europe (Italie, Espagne et Portugal). Avec 87 % des arrivées et 83 % des nuitées, les Européens passent en moyenne 6,2 nuits en France. Avec 7 % des arrivées et 8 % des nuitées, les touristes américains restent, quant à eux, plus longtemps en France : 8,1 nuits en moyenne.

Les touristes comme les excursionnistes rejoignent de façon très majoritaire la France par la route (91% des excursionnistes et 63 % des touristes). Un peu plus de 2 touristes sur 10 prennent l'avion, 1 sur 10 le bateau ou le Shuttle et seulement 6 % arrivent par le rail.

- **Des touristes étrangers qui séjournent majoritairement dans les hébergements marchands et des touristes français qui leur préfèrent l'hébergement chez parents et amis ou en résidence secondaire**

Alors que seulement 37 % des séjours des touristes français ont lieu en hébergements marchands en 2005, les touristes étrangers ont été 70 % à utiliser ce type d'hébergement : hôtels, campings, résidences de tourisme, villages de vacances, locations meublées, gîtes et chambres d'hôtes. 79 % d'entre eux pour motifs personnels, contre 12 % en tourisme d'affaires et 8 % en transit. Seuls 30 % d'entre eux ont donc fréquenté un hébergement non-marchand : résidences secondaires, famille, amis.

L'Allemagne, le Royaume-Uni et le Benelux représentent à eux seuls, 60 % de l'ensemble des nuitées en hébergements marchands (en 2005). L'hébergement non-marchand est majoritairement utilisé lors de séjours à motifs personnels (86 % des nuitées non-marchandes), avec une importance croissante du nombre de résidences secondaires possédées par les Européens en France.

- **Un client plus exigeant, plus attentif mais aussi véritable acteur de la construction de son séjour**

Une grande part de la clientèle étrangère touristique de notre pays est constituée de visiteurs francophiles particulièrement attachés au patrimoine naturel et culturel de notre pays dont la demande est dominée par le culturel, les activités sportives et le shopping. Ils sont devenus des consommateurs avisés, prudents, très exigeants et surtout volatils. Ces nouveaux touristes, en quête de ressourcement et d'authenticité dans un cadre naturel préservé, sont de plus en plus attentifs au rapport qualité-prix. S'ils recherchent bien souvent le meilleur prix, ils ne renoncent pas pour autant à leur exigence de sécurité qui pèse très fortement sur leurs choix de destinations et d'activités. Véritables acteurs de la construction de leur voyage, en particulier à travers les technologies nouvelles offertes par le Net, ces nouveaux clients expriment un besoin accru d'information et de réassurance.

1.1.4 Des perspectives de croissance encourageantes mais soumises aux aléas d'un contexte instable

Les perspectives mondiales de développement du secteur du tourisme sont particulièrement encourageantes. L'Europe accueille aujourd'hui 400 millions de visiteurs étrangers par an, or l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) prévoit, dans les vingt ans à venir, le triplement des flux touristiques internationaux et leur doublement en Europe.

En termes d'emplois, celle-ci estime que dans la prochaine décennie, le tourisme pourrait créer 2,2 à 3,3 millions de nouveaux emplois directs, s'ajoutant aux 12 millions déjà recensés dans l'Union européenne.

Mais cette croissance longtemps exponentielle est aujourd'hui menacée par un contexte international où se multiplient tensions politiques et économiques, crises sanitaires et catastrophes naturelles et des évolutions climatiques qui interrogent.

Le tourisme se trouve ainsi ballotté entre l'accélération de la croissance touristique mondiale qui exacerbe les concurrences entre destinations, déstabilisant les modèles économiques et organisationnels en vigueur, et les exigences sans cesse croissantes d'un consommateur en quête de découverte, de dépaysement, de sens, d'authenticité, d'émotion, en toute sécurité.

1.2 Le tourisme, un secteur en pleine mutation qui doit faire face à de nombreux défis

Dans ce contexte de concurrence accrue et de tensions économiques et politiques internationales, le tourisme français doit faire face à de nouveaux défis et à de nouvelles mutations.

1.2.1 Un secteur confronté à de profondes mutations

Selon les études les plus récentes analysées par la mission :

▪ En 2010 le touriste sera, avant tout, d'origine urbaine

Les urbains représenteront en effet plus de 75 % de la population totale des pays développés et 50 % de la population mondiale. Leurs besoins de rupture, d'exutoire au stress et de ressourcement, dans un cadre authentique, calme, favorisant une nouvelle relation au temps, entraînera un développement important des courts séjours, favorisé de surcroît par le développement des modes de transport rapide de ville à ville.

▪ Les seniors devraient devenir le segment phare des années 2010

C'est bien la population des seniors qui connaîtra la plus forte croissance au cours des dix prochaines années dans les pays développés. Les plus de 55 ans y représentent d'ores et déjà plus de 318 millions d'individus soient 26 % de la population. En 2010, ils pourraient représenter 28 % de la population des pays développés, 29 % de la population européenne, 25 % de la population nord-américaine et 37 % des Japonais. En meilleure santé, plus mobiles que par le passé, ceux-ci disposent d'un patrimoine et de revenus plus élevés que les autres segments de clientèle de notre pays. Ils devraient dès lors être, de très loin, la première clientèle touristique dans le monde en 2010. Ils partiront à l'étranger plus longtemps et surtout, ce qui constitue un enjeu pour notre économie touristique, de manière mieux répartie dans l'année.

- **La naissance d'un nouveau touriste, «consomm'acteur»**

exigeant et «zappeur», «multi-fidèle» qui évolue dans des sociétés segmentées en tribus (familiales ou d'amis), caractérisées par un nombre croissant de familles mono parentales et recomposées. Les célibataires y sont plus nombreux; les communautés d'intérêt multiformes - culturelles, sportives, humanitaires ou spirituelles -. Ces nouveaux touristes nécessitent, à très court terme, une réflexion sur l'adaptation de l'offre touristique nationale à leurs attentes, en particulier dans le domaine de l'hébergement et des activités de loisirs.

- **Une nouvelle conception de l'aménagement et du développement touristique**

plus soucieuse du paysage, de l'environnement, de la qualité et de l'authenticité du séjour et moins consommatrice d'espace. Celle-ci est favorisée par la montée des valeurs éthiques qui a profondément modifié les modes de consommation : respect des identités, des cultures, de leur diversité de leurs richesses. Elle s'accompagne d'une plus grande sensibilité aux valeurs de solidarité, de citoyenneté et surtout aux questions environnementales.

- **De profonds changements de paradigmes économiques**

tant au niveau des professionnels du réceptif et des entreprises de distribution que des territoires qui entraînent l'avènement de nouveaux modèles économiques (concentration des réseaux de production et de distribution, importance croissante de l'économie «présentielle»).

1.2.2 Un secteur confronté à de nombreux défis

- **Des crises économiques de plus en plus rapprochées**

marquées par des fluctuations nombreuses de taux de change qui entraînent, notamment, une flambée quasi permanente du prix du pétrole et qui renchérissent le coût du transport et de la destination.

- **Une concurrence exacerbée liée à la globalisation**

où triomphe le marketing, la communication et Internet (de 1950 à 2006, le nombre des destinations touristiques répertoriées dans les catalogues est passé de 15 à 150). L'ouverture politique de certains pays positionnent sur le marché de nouvelles destinations à l'image de la Chine, de l'Inde, du continent Sud-américain ou encore des pays de l'Est de l'Europe. Ils viennent renforcer une concurrence déjà vive, avec nos voisins du sud de l'Europe.

- **L'explosion des nouvelles technologies**

de l'information et de la communication et les changements de comportement qu'elles engendrent, en termes de concurrence et de consommation (décisions et ventes de dernière minute).

- **La montée des préoccupations en matière de sécurité**

tant au niveau des destinations que des produits, fortement accentuées encore, au niveau mondial, depuis les attentats du 11 septembre 2001 et les nombreuses crises sanitaires et politiques qui leur ont suivi.

- **Le besoin d'éthique**

qui conditionne de plus en plus les choix d'aménagement et de développement touristiques et qui se traduit par un plus grand respect de l'environnement, du patrimoine, des cultures et des populations locales.

- **Des changements climatiques rapides**

qui modifient de façon significative les conditions naturelles du développement touristique et fragilise certains territoires en particulier de montagne (difficultés d'enneigement).

- **La maîtrise des conséquences des choix passés de développement touristique**

en particulier ceux liés à la densification de la production touristique sur le littoral et la montagne qui, au-delà des effets négatifs sur l'environnement, ont provoqué : des conflits d'usage, le développement d'un phénomène de «lits froids», le renchérissement des prix du foncier et de l'immobilier entraînant d'une part la transformation de lits marchands en lits non-marchands, d'autre part des difficultés de logement pour la population locale et pour les actifs.

1.3 Les options stratégiques touristiques de ces quarante dernières années

Longtemps réservé à une élite, le tourisme a pris réellement son essor dans notre pays avec l'instauration en 1936 des congés payés. Il n'a cessé, depuis, de se développer en s'appuyant sur l'exceptionnelle attractivité de son patrimoine historique, culturel et architectural, et sur la diversité et la qualité de ses paysages.

L'évolution rapide des modes de transport en a considérablement accéléré le développement, rendant aisément accessibles ses espaces littoraux ruraux et de montagnes.

Cette grande richesse patrimoniale et sa bonne répartition géographique sur l'ensemble du territoire permet à notre pays de privilégier le développement d'un tourisme diffus, haut de gamme, fortement identitaire et s'adressant plutôt à une clientèle individuelle que de masse.

Pourtant, tout au long de son histoire touristique, celui-ci a-t-il hésité entre deux formes de développement et d'aménagement touristique : l'une à laquelle la configuration même de ses ressources et de ses richesses le prédisposait, le *tourisme diffus*, l'autre, plus *concentrée géographiquement*, répondant à des exigences économiques et à l'explosion de la demande à laquelle celui-ci a dû faire face.

Ainsi, la période des années 60 à 80 a-t-elle été marquée par la mise en œuvre de programmes importants d'aménagement du littoral (Mission Racine en Languedoc-Roussillon, Mission interministérielle d'aménagement de la Côte Aquitaine, programmes immobiliers des côtes vendéennes et normandes) et de la montagne (plan neige) construits sur des principes de standardisation et de massification de la production et qui se sont articulés autour de programmes immobiliers où la résidence secondaire dominait.

À partir de l'année 1985, la France a souhaité maîtriser son développement touristique par une réglementation protectrice qui revêt une valeur exemplaire au regard de ses principaux voisins et concurrents européens. Celle-ci a permis d'instaurer un ensemble normatif visant à protéger l'ensemble du patrimoine national et à le valoriser en le rendant accessible au plus grand nombre mais de façon régulée, mettant un premier coup d'arrêt à cette politique de massification. Dans cet esprit, des dispositions spécifiques ont été adoptées pour le littoral et la montagne, compte tenu de leur attrait touristique et des risques de pression et de dégradation pouvant résulter de leur notoriété et de leur fréquentation.

1.3.1 L'aménagement et le développement touristique du littoral

Trois dates symboles ont marqué la politique d'aménagement touristique du littoral français :

- **Le 18 juin 1963 qui voit la création de la «mission interministérielle pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon»** et qui constitue le point de départ de la politique de croissance de l'offre d'hébergement touristique mise en œuvre par l'État sur le littoral (qui va induire la création de plusieurs centaines de milliers de résidences secondaires)
- **1975 avec la création d'un établissement public : le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** qui permet de participer à une sauvegarde des espaces naturels des contours du littoral et des communes riveraines des étangs et des lacs intérieurs de plus de 1000 ha, notamment par l'acquisition de terrains
- **Et le vote de la loi du 3 janvier 1986 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral** qui marque la fin des politiques touristiques fondées principalement sur la production de résidences secondaires. Celle-ci prévoit en effet, dans son premier article, le maintien ou le développement du tourisme en interdisant les constructions ou installations sur une largeur de 100 m et en limitant l'urbanisation des espaces proches du rivage.

Ce texte parfois controversé, a contribué à éviter l'urbanisation et le bétonnage systématique des plages françaises. Il a permis en outre une liberté d'accès aux rivages qui n'existe souvent pas dans les autres destinations étrangères. Il a interdit enfin la construction dans les espaces remarquables.

▪ *Les années 70/80 : la grande période d'aménagement du littoral français*

Sur les trois grandes opérations d'aménagement touristique menées par l'État sur le littoral, durant cette période des années 70 à 80 (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Corse), celle du Languedoc-Roussillon fut sans aucun doute la plus ambitieuse en termes de création de lits touristiques. Elle fait d'ailleurs l'objet aujourd'hui d'une politique de réhabilitation dans le cadre d'un vaste projet de développement durable.

Il s'agissait à l'époque de satisfaire l'accroissement de la demande touristique ; rappelons que le nombre de vacanciers français était passé de 2 millions en 1937 à 9,7 millions en 1958 et 14,6 millions en 1965. La Côte d'Azur connaissait déjà les premiers phénomènes de saturation et n'offrait plus de possibilités de développement à la dimension des besoins exprimés par la clientèle française et une clientèle étrangère, friandes de la Méditerranée. C'est à cette époque d'ailleurs que l'Espagne engageait sa grande politique de création d'hébergements touristiques sur la Costa del Sol et la Costa Brava.

Les chiffres enregistrés entre le début et la fin des années 60 en termes de recettes touristiques sont tout à fait significatifs de l'extraordinaire développement connu par les littoraux de la Méditerranée durant cette période : tandis que les recettes touristiques de la France progressaient de 128 %, elles s'accroissaient de 190 % en Italie, de 251 % en Grèce et 1 474 % en Espagne qui voyait un flot ininterrompu de touristes déferler sur ses plages (sans d'ailleurs s'arrêter sur les littoraux français). Notons à ce propos qu'en 1962 seulement 2 % des touristes du Languedoc-Roussillon étaient étrangers.

Cette politique d'aménagement du littoral languedocien constitue donc, à l'époque, un enjeu régional et national majeur tant en termes économiques que d'aménagement du territoire. Il s'agissait en effet d'une part de créer 80 000 emplois hôteliers nouveaux et un nombre au moins égal d'emplois indirects dans le secteur du commerce de transport et l'artisanat, d'autre part de retenir sur place une jeunesse jusque-là contrainte à émigrer vers les grands centres d'emploi français, enfin, contribuer au rééquilibrage du territoire national.

Dans les autres secteurs littoraux, les programmes d'aménagement et d'équipements sont restés très en-deçà de l'exemple espagnol et même languedocien. Ainsi le littoral aquitain aménagé très tardivement, puisque la **MIACA** née en 1967 ne commencera réellement ses travaux qu'en 1974, est resté globalement préservé. Le parc de résidences secondaires reste également très en retrait par rapport à la moyenne du littoral français. Le littoral vendéen, quant à lui, connaît une véritable explosion du nombre de ses résidences secondaires à l'initiative de grands promoteurs immobiliers (Ribourel, Merlin).

Les stations touristiques qui résultent de cette période, répondaient aux principes urbains qui dominaient dans les années 60/70 : standardisation et massification de la production. Elles s'articulaient autour de résidences secondaires en immeubles de grand gabarit séparés par des espaces verts, d'une hiérarchisation des circulations différenciant les espaces consacrés à l'automobile aux piétons. La clientèle qui s'y rendait était à 20 % française et n'appartenait pas aux classes les plus favorisées, confirmant ainsi la réussite du volet social de la politique touristique engagée.

▪ ***Les années 1990/2000 : Une nouvelle politique au service de la protection et de la valorisation durable du littoral***

Depuis, la préservation de l'authenticité de notre littoral fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics français. La loi littoral a permis de rompre progressivement avec les politiques d'aménagement des années 1960 à 1980. Cette rupture s'est accompagnée d'un changement de rôle au niveau des acteurs en présence sur le littoral. Ainsi les services de l'État qui jusqu'alors avait joué un rôle important dans l'équipement du littoral notamment à travers le ministère de l'équipement, s'investissent dans sa protection. Le secrétariat d'État au tourisme, les comités régionaux et départementaux de tourisme, et de nouveaux opérateurs (tel Pierre et Vacances) développent des stratégies désormais moins consommatrices d'espace.

Ce changement de politique doit beaucoup aux mauvais résultats enregistrés par l'Espagne durant cette période du début des années 90. Le sentiment de tuer «la poule aux œufs d'or» par une politique d'investissements massifs, dévoreuse d'espaces, se développe tant chez les décideurs économiques que politiques. De surcroît, c'est l'époque où un premier grand changement intervient dans le comportement et les modes de consommation des touristes français comme internationaux. Ceux-ci expriment en effet désormais des besoins en activités plus qualitatives, plus distrayantes, mais aussi plus authentiques, dans un cadre naturel d'exception.

La protection du littoral s'améliore désormais aux dépens de la construction des résidences secondaires. À l'inverse, les activités économiques connaissent un premier ralentissement. Ainsi l'ensemble des acteurs publics du littoral porte une attention toute particulière à la sauvegarde et à la propreté de l'environnement des plages et des fronts de mer. De même, ils engagent une politique de réhabilitation et d'adaptation de leurs stations littorales anciennes dans le cadre notamment des contrats État/régions.

Enfin, les lieux de séjour du littoral français entament une sérieuse diversification de leurs produits autour notamment de la thalassothérapie, du golf, mais aussi du développement des anneaux de plaisance.

Cette politique sera bien souvent freinée par les difficultés de financement auxquelles se sont heurtés les maîtres d'ouvrage, mais aussi par les résultats encore très mitigés de l'allongement de la saison et, enfin, par la concurrence féroce que se livrent entre elles les stations.

1.3.2 L'aménagement et le développement touristique de la montagne

L'aménagement touristique de la montagne a été, de tout temps, fortement conditionné par les attentes d'une clientèle urbaine qui a longtemps transposé sur ce territoire ses rêves de changement et de dépaysement. Sont ainsi nées de véritables cités touristiques, conçues sur un modèle dit «intégré», bien souvent coupées de l'habitat existant, transposant en quelque sorte le monde de la cité à la montagne.

- ***Le tourisme en montagne, une histoire ancienne dominée par la fièvre de l'or blanc***

L'histoire touristique de ce territoire est ancienne puisque son développement s'est étalé du XIXe siècle jusqu'aux années 1990. Elle a été fortement conditionnée par le développement de deux grandes activités : le thermalisme et les sports d'hiver.

Dès la fin de la guerre, architectes et urbanistes, sur la foi d'études plus marketing que sociologiques, ont bâti des «stations-villes» entièrement conçues pour la détente, le sport, en famille ou en groupes urbains mais souvent coupées de leur territoire et de ses habitants.

Le plan neige initié dès la fin des années 60 par Jean Ravanel, alors Commissaire général au tourisme, donne les lignes d'une stratégie de développement touristique de la montagne visant à ramener d'une part la clientèle française en France, d'autre part à attirer la clientèle étrangère afin de favoriser l'entrée de devises sur notre territoire national. Ce plan, à travers la réalisation de nouvelles stations, devait permettre à tous d'accéder aux différentes formes de vacances, aussi bien l'hiver que l'été.

Ainsi l'État français, à l'image de son voisin italien, finance-t-il massivement la création, ex nihilo et en sites vierges, de stations de sports d'hiver dans des zones considérées comme en déclin économique selon un modèle dit «intégré» permettant la maîtrise foncière, le zonage des activités, et la rentabilité des équipements réalisés par la rationalité du programme d'aménagement. Les stations sont construites selon un schéma qui favorise l'accès aux hébergements «skis aux pieds» et les liaisons entre les domaines skiable (en particulier «par le haut»).

- ***La fin des années 80 ou le grand virage économique et touristique de la montagne***

Au milieu des années 80, l'État a éprouvé le besoin d'encadrer le développement exponentiel du domaine skiable français dans un souci de protection du patrimoine naturel de la montagne et de cohérence de l'économie touristique qui s'y développait. Dès 1977, une directive crée les prémices d'un régime de protection et d'aménagement des massifs français, en instituant une procédure d'exception pour les unités touristiques nouvelles.

Mais c'est surtout la loi de 1985, dite **loi montagne**, qui modifiera en profondeur les conditions d'aménagement de ces territoires en favorisant un compromis entre, d'une part, le développement économique et touristique et, d'autre part, la protection des milieux naturels dans une perspective de développement équilibré et durable de la montagne. Dix ans plus tard, le législateur instituera les «directives territoriales d'aménagement» qui s'imposent désormais aux documents d'urbanisme. La loi SRU du 13 décembre 2000 incitera, quant à elle, à l'adoption de schéma de cohérence territoriale.

En 1997, une enquête SEMA-METRA, sur la fréquentation de la montagne française, alerte les professionnels de la montagne sur les risques encourus par cette destination en raison du plafonnement des fréquentations, de la crise immobilière structurelle, du rejet des «usines à ski» par de nombreux touristes. Elle met aussi l'accent sur la fragilité des stations de moyenne montagne et des massifs à enneigement aléatoire.

▪ ***Un domaine skiable et des équipements de premier rang mondial***

Le domaine skiable français s'est étendu d'une façon exponentielle devenant, avec plus de 118 000 ha de piste et hors piste (soit 30 % du domaine européen), le plus grand domaine mondial. La France dispose également d'un réseau de remontées mécaniques de niveau mondial (plus de 4 000 remontées mécaniques) qui permet d'interconnecter et de relier «par le haut» les différents domaines. Ce parc fait l'objet pour son extension comme pour sa modernisation, d'investissements extrêmement lourds. Enfin, pour faire face aux difficultés d'enneigement et pour le garantir ou le prolonger, les stations se sont de plus en plus équipées de canons à neige.

En même temps que se développait le domaine skiable, **un effort important a été consenti au niveau de l'encadrement des activités.**

Les professions liées aux activités de ski comme de randonnée se sont structurées et ont développé des formations et des diplômes adaptés aux contraintes et à la diversité de leurs métiers.

L'hébergement qui atteint les 2 millions de lits touristiques, doit faire face, quant à lui, à un vieillissement de son parc, une obsolescence et une inadaptation aux nouvelles attentes des touristes en raison principalement de l'exiguïté et de la vétusté des surfaces qu'il propose.

L'offre d'hébergement a, par ailleurs, fait l'objet d'une évasion régulière d'une partie du parc vers un usage non marchand tant au niveau des meublés touristiques que de l'hôtellerie. En ce qui concerne cette dernière, la trop forte saisonnalité de sa fréquentation, le poids des charges, les difficultés de recrutement des personnels en particulier saisonniers, comme les difficultés rencontrées dans la transmission du patrimoine, constituent les principales causes de sa disparition progressive. En outre, la pression de la demande en résidences secondaires favorise bien souvent la transformation de ces équipements en appartements.

Ces difficultés structurelles ont considérablement fragilisé l'économie touristique de la montagne et contribué aux phénomènes de pression foncière et immobilière.

1.3.3 L'aménagement et le développement touristique de la campagne

Si ce rapport porte plus particulièrement sur les deux grandes zones de forte pression touristique que constituent le littoral et la montagne, il est apparu important à la mission de rappeler quelques considérations relatives au tourisme en espace rural, dont certains territoires font l'objet aujourd'hui d'une pression touristique ayant des répercussions sur les coûts du foncier et de l'immobilier, liée en grande partie à la croissance du phénomène des résidences secondaires.

- ***Un contexte favorable à l'espace rural en tant que destination touristique***

L'espace rural français bénéficie, depuis le milieu des années 70, de l'avènement d'un certain nombre de phénomènes qui ont permis le développement de ses activités et de ses équipements touristiques.

Ainsi, la croissance de la demande en termes de tourisme de proximité et de courts séjours émanant d'une clientèle essentiellement urbaine, en quête de sens et d'authenticité, a été un facteur déterminant pour l'expansion du tourisme vert dans notre pays. L'amélioration des transports, l'évolution des temps de travail, l'arrivée successive des nouvelles technologies Minitel et Internet et l'originalité du concept gîtes de France, ont hissé le monde rural au rang de destination touristique, prisée non seulement de la population française mais également de celles de nos principaux clients européens.

Il constitue aujourd'hui une destination originale, qui n'entre pas en concurrence frontale avec les autres territoires touristiques mais qui ne s'y substitue pas. Il recouvre des réalités territoriales très contrastées en termes de disparités de fréquentation et de niveau de développement économique touristique.

La campagne comme la moyenne montagne sont ainsi devenues en vingt ans des destinations proches, accessibles, sans contraintes d'organisation, multi-saisonniers, propices au ressourcement et à «l'entre soi»

Elles attirent une clientèle qui joue la carte de la proximité affective (retour aux sources, succès de l'hébergement non marchand) et géographique. Elles sont devenues des destinations privilégiées de courts séjours, à la frontière entre loisirs et tourisme, d'une clientèle pour laquelle l'accessibilité joue un rôle-clé. Elles répondent parfaitement à un besoin de cadre de vie plus que d'activités ou d'infrastructures qui a fait le succès des formules d'hébergement rural, des tables d'hôtes et fermes-auberges.

Un effort important a été consenti par ces territoires pour structurer, formater et mettre en marché leur offre touristique. De même, conscients de leur potentialité en termes de ressourcement et d'authenticité, ils ont investi dans la qualité : qualité d'accueil et de services, mais aussi de l'offre en activité. La prise en charge par les organismes institutionnels du tourisme de leur promotion et de leur mise en marché, notamment à travers les Services de Loisirs Accueil des comités départementaux de tourisme, a permis au monde rural de se faire connaître et de promouvoir ses produits non seulement en France mais aussi en Europe et dans le monde.

L'implantation récente de compagnies aériennes à bas-prix a accéléré considérablement le développement de certains territoires ruraux, à partir de leur aéroport régional. Ainsi la Dordogne, la Bretagne intérieure et l'Aude ont-elles vu leur fréquentation touristique littéralement exploser en quelques années grâce à ces compagnies.

Ce développement exceptionnel s'est accompagné rapidement d'une spéculation immobilière, en particulier au niveau de l'habitat traditionnel, en raison de la demande croissante en résidence émanant de clientèles originaires de Grande-Bretagne, des pays scandinaves et du Benelux, très sensibles à la qualité du cadre de vie, et au rapport qualité-prix de l'hébergement. Nombre d'entre-elles se sont ainsi progressivement sédentarisées dans l'espace rural y créant de nouvelles dynamiques.

1.4 L'évolution de l'offre touristique

La France dispose d'une offre exceptionnelle de produits et filières bien souvent supérieure à celles de ses principaux concurrents, à même de répondre aux principales attentes de sa clientèle tant française qu'étrangère. Son patrimoine naturel, architectural, culturel, et gastronomique lui ont permis d'assurer sa notoriété touristique et de fidéliser un grand nombre de ses clientèles.

1.4.1 Une offre riche, de qualité, mais insuffisamment mise en marché et promue

L'offre française est particulièrement performante sur des filières majeures comme le tourisme urbain, le tourisme culturel, l'art de vivre, le tourisme d'affaires et de congrès, les sports et activités de pleine nature comme les parcs de loisirs. Elle dispose également de nombreuses niches telles la remise en forme, le golf, le tourisme fluvial, viti-vinicole, religieux, etc. La qualité de cette offre est généralement reconnue même si elle présente des faiblesses endémiques.

Celle-ci est en effet souvent atomisée, parfois peu structurée, et surtout insuffisamment mise en marché et promue. Sa promotion comme sa commercialisation dépendent essentiellement des initiatives du secteur public et en particulier des organismes institutionnels du tourisme (OTSI, CDT, CRT).

1.4.2 Les grandes évolutions de l'offre touristique nationale

Ces vingt dernières années ont été marquées par une reprise, en France, des investissements publics et privés, à la fois dans le tourisme et dans les secteurs qui concourent à son développement. Celle-ci s'est traduite par un accroissement rapide et une diversification des différentes composantes de cette offre.

▪ Les grands secteurs de l'investissement touristique

Outre la formidable extension du maillage de transports terrestres comme aériens dont nous reparlerons plus tard, la France s'est dotée d'équipements structurants originaux lui permettant de renouveler ou de décliner son image.

• *La création de véritables stations intégrées «artificielles»*

celles-ci se sont réalisées soit à proximité des grandes agglomérations, tels les Center Parcs de Normandie, de Sologne ou de l'Aisne, soit dans des sites touristiques préexistants de montagne, du littoral voire de l'espace rural à l'image des équipements Pierre et Vacances ou du Club Med.

- ***Le développement d'équipements structurants déclinant les grandes filières du tourisme français***
à l'image des parcs récréatifs (Disneyland Paris, Futuroscope, parc Astérix), des parcs aquatiques (Aquaboulevard), des «parcs» éducatifs (Nausicaa, Oceanopolis, Bioscope, Vulcania), du golf, de la thalassothérapie...
- ***La diversification du parc français d'hébergement et sa meilleure répartition sur le territoire***
celle-ci s'est appuyée sur un certain nombre de filières jeunes, telles les résidences de tourisme ou très dynamiques telles que l'hôtellerie de plein air, l'hôtellerie de luxe, l'hôtellerie non saisonnière, les gîtes ruraux et chambres d'hôtes.
- ***Le développement de l'offre locative sur l'ensemble des espaces touristiques***
grâce notamment aux mesures fiscales mises en place par l'État (Périssol, Demessine) et au temps partagé (time share), qui ont permis la mobilisation, chez le particulier, d'une partie non négligeable du financement de l'immobilier de loisirs et de tourisme français.

- **Le secteur particulier de l'hébergement touristique marchand**

- ***L'hôtellerie de plein air***

Si la fin des années 80 a été marquée par le déclin du nombre de terrains de camping et d'emplacements, celui-ci est à nouveau en croissance depuis l'année 2003. Cette croissance se caractérise par une augmentation du nombre d'emplacements dans les catégories haut-de-gamme, 3 et 4 étoiles, alors que le nombre d'emplacements de camping classés 1 et 2 étoiles continue de chuter. Cette tendance varie néanmoins d'une commune à l'autre et d'un littoral à l'autre. Seules 2 régions maintiennent une croissance significative durant la période de 2000 à 2006 : la Bretagne et la Basse-Normandie.

- ***L'hôtellerie***

L'hôtellerie connaît une chute constante du nombre de ces établissements depuis 1995. Si le nombre total atteignait les 20 000 établissements au début des années 1990, il s'est stabilisé aux alentours des 17 900 établissements en 2006 qui représentent une capacité d'environ 600 000 chambres. Cette évolution varie considérablement d'une catégorie d'hôtel à l'autre. Ainsi au regard des nuitées, entre 2000 et 2006 le secteur des 0 étoile est celui qui a connu la plus forte croissance à l'image de l'hôtellerie de chaîne et de l'hôtellerie haut de gamme, en particulier des 4 étoiles. La catégorie 3 étoiles résiste bien alors que celles 1 et 2 étoiles sont en recul. Si le littoral et la montagne sont globalement stables entre 2000 et 2006 (le littoral enregistrant une baisse d'environ 3 % de sa capacité et la montagne une croissance de 3 %), c'est le rural qui est plus particulièrement touché avec une baisse d'environ 14 % de ses capacités d'accueil qui confirme la crise de l'hôtellerie traditionnelle. L'urbain, quant à lui, augmente de 7 % ses capacités confirmant le succès touristique de ces territoires au début des années 2000 et la bonne santé du tourisme d'affaires, en particulier dans l'hôtellerie non classée de périphérie des villes.

- ***Les résidences de tourisme***

A l'inverse de l'hôtellerie, le secteur de résidences de tourisme a vu doubler le nombre de ses établissements et de sa capacité ces dix dernières années. Il représente aujourd'hui plus de 455 000 soit 2,6 % de la capacité d'hébergement totale française. Il doit son succès principalement aux formules de défiscalisation mises en place par l'État, qui ont connu un succès certain, en particulier dans les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR).

- ***Les meublés et chambres d'hôtes***

Les meublés de tourisme connaissent eux aussi une croissance significative depuis le début des années 2000. Leur capacité dépasse aujourd'hui les 600 000 lits, soit 3,5 % de l'hébergement touristique français. Cependant une grande partie de ses hébergements, peu contrôlés, relève de l'économie souterraine faute d'être déclarés officiellement. Il n'existe, à ce jour, que peu d'informations fiables sur cette catégorie d'hébergement qui semble largement sous-estimée. Il en est de même des chambres d'hôtes dont le nombre officiel a doublé depuis le début des années 90 pour atteindre les 30 000 équipements représentant une capacité d'environ 70 000 lits en 2006. Dans les zones à forte pression touristique, il est particulièrement difficile d'en déterminer le nombre exact, beaucoup d'équipements n'étant pas à ce jour déclarés et les chambres d'hôtes n'ayant fait l'objet, durant de nombreuses années, d'aucune définition juridique précise ni de véritables contrôles.

1.5 L'évolution de l'offre de transport

La France dispose d'un maillage de transport exceptionnel et d'une qualité d'équipement remarquable.

Ainsi, la couverture nationale autoroutière permet une desserte rapide et aisée de l'ensemble du territoire et des grands espaces touristiques. Notre réseau ferroviaire ultramoderne et performant repositionne totalement notre pays par rapport aux grandes capitales européennes et aux grands bassins émetteurs européens. Notre compagnie aérienne nationale Air France est devenue le leader européen du transport aérien bénéficiant d'un des hubs les plus performants d'Europe : la plateforme Roissy-Charles-de-Gaulle. Notre couverture aéroportuaire est riche d'un maillage de 11 aéroports internationaux qui accueillent chaque année près de 130 millions de passagers. Enfin, 25 de nos aéroports, principalement régionaux, sont aujourd'hui desservis par des compagnies bas-prix redessinant ainsi l'économie touristique de nouveaux territoires.

La véritable révolution qu'ont connue ces vingt dernières années les transports terrestres et aériens de notre pays permet aujourd'hui de repositionner notre pays au cœur d'un marché de plus de 138 millions d'individus résidant à moins de trois heures de train ou de voiture de la France et de 273 millions à moins de deux heures d'avion. Cette révolution s'appuie surtout sur :

1.5.1 Une augmentation des transports à grande vitesse dans les pays développés et en particulier en Europe

L'extension du réseau à grande vitesse européen vers Londres et le Benelux, la mise en service récente du TGV-Est et son extension vers les grands centres urbains d'Allemagne, de Suisse et du Luxembourg, comme l'amélioration des lignes en Espagne ou vers Londres, ont considérablement réduit les temps de parcours entre la France et les grandes capitales européennes.

Elles ont contribué de façon significative au développement, dans notre pays, des courts séjours et en particulier du tourisme urbain.

L'augmentation de la capacité des TGV, par la mise en service du «TGV Dupleix grande capacité», devrait pouvoir encore renforcer les échanges touristiques entre grandes capitales et entre métropoles régionales européennes en améliorant la politique de prix. Notons, à ce niveau, l'extraordinaire succès rencontré par le TGV-Est qui, depuis juin dernier, a d'ores et déjà transporté 2,9 millions de voyageurs ! Notons encore l'engouement rencontré par l'Eurostar qui, dès le mois de décembre et jusqu'au mois d'avril, met à disposition de la clientèle britannique amateur de ski, des trains directs à destination des Alpes françaises.

1.5.2 Le développement des alliances mondiales entre compagnies aériennes et l'avènement des avions gros porteurs

Le transport aérien en France représente un flux de près de 120 millions de passagers dont l'essentiel (78 %) concerne l'Union européenne, l'International et l'Outre-mer.

Si une grande partie de cette activité est liée aux déplacements professionnels, les déplacements pour motifs touristique et personnel (visite à famille et parents) en constituent l'essentiel. Ainsi 20 % des touristes internationaux se rendant en France utilisent l'avion.

La fusion entre Air France et KLM a permis de renforcer l'alliance SkyTeam qui avec 342,6 millions de voyageurs transportés et 22 % des parts de marché constituent aujourd'hui la première alliance mondiale devant Star Alliance et OneWorld. Celle-ci, en jouant sur la complémentarité de ses réseaux, sur la qualité de son offre et de ses services, a permis d'offrir de nouvelles dessertes vers la France, en direct ou via ses hubs, et de positionner notre pays sur des marchés très prometteurs tels l'Inde, la Chine, l'Amérique du Sud. Par ailleurs, le développement des avions gros porteurs au premier rang desquels l'A 380, en favorisant la baisse du coût du transport aérien, devrait renforcer encore nos échanges avec ces nouveaux marchés émetteurs.

1.5.3 L'expansion des compagnies à bas-prix dans l'ensemble des pays développés des proches et moyens courrier

Dans cet univers de l'aérien, les compagnies à bas-prix (low cost) jouent désormais un rôle très significatif. Elles contribuent en effet, en facilitant les déplacements touristiques par une politique tarifaire très attractive, à maintenir notre pays au premier rang des pays récepteurs de touristes. Depuis mars 1996, date d'ouverture de la première liaison à bas-prix en France par Virgin (entre Nice et Bruxelles), le trafic atteint aujourd'hui 16,4 millions de passagers, soit plus de 14 % du trafic de passagers de la France. L'activité de ces compagnies contribue à plus de 60 % à la croissance du trafic aérien international. Sur les 6,2 millions de passagers aériens supplémentaires accueillis en 2006 par rapport à 2005, 3,8 millions avaient emprunté une compagnie à bas-coût.

Celles-ci sont essentiellement orientées sur les dessertes intra-communautaires qui représentent 85 % de leur activité. Elles bénéficient principalement aux aéroports régionaux qui captent 60 % de leur trafic. Ainsi parmi les 180 liaisons à bas-prix desservant la France, nombreuses sont celles qui relient les hauts lieux touristiques urbains européens (Paris, Berlin, Londres, Rome), balnéaires (Nîmes, Nice, Costa Brava), ou de tourisme vert (Bergerac, Carcassonne). La plupart du temps, ces compagnies se retrouvent seules à assurer la desserte de ces destinations.

Le succès rencontré par ces compagnies dans les liaisons intra-européennes devrait encore se renforcer avec la montée en puissance de nouvelles destinations touristiques, notamment les pays de l'Est de l'Europe ou du Maghreb. Notons, cependant, que ce modèle économique est de plus en plus imité par les compagnies traditionnelles tout comme le modèle charter l'avait été dans les années 80, faisant perdre progressivement à ces compagnies leur originalité. Celles-ci, de surcroît, nécessiteront à court terme une consolidation. Si leurs effets sur le territoire ont été positifs en termes de développement des activités touristiques et de l'économie locale et territoriale, leurs conséquences sur l'hébergement locatif et touristique sont parfois difficilement maîtrisables et contribuent à la pénurie de logement que rencontrent certaines grandes régions touristiques.

1.6 Le phénomène particulier des résidences secondaires

1.6.1 Le développement intensif des résidences secondaires durant la période 1960 à 1985

Les résidences secondaires ont été au cœur des politiques de développement de l'hébergement touristique des années 1960 à 1985. De 1968 à 1990, plus de 582 000 résidences secondaires ont été créées en France. En 2005, La France métropolitaine en comptait 2,6 millions qui représentaient un peu plus de 9,2 % de l'ensemble des logements.

1.6.2 Une situation très contrastée depuis 1990

Depuis le début des années 90, la croissance des résidences secondaires s'est ralentie. Ainsi entre 1990 et 2004, 130 000 résidences se sont créées en France (une croissance de plus de 4,5 %). Ce ralentissement semble se confirmer et même s'accroître sur la période récente 2000/2005.

En termes de répartition géographique, on note une progression de la part des résidences secondaires dans le total des logements au sud d'une ligne Nantes/Genève et une nette diminution au nord de cette ligne. Néanmoins, il est à signaler la forte augmentation des résidences secondaires dans l'ouest de la Bretagne et le sud du Cotentin qui tend à approcher les chiffres enregistrés par le sud-est de la France. Enfin, on constate une diminution importante du nombre de résidences secondaires autour des grandes métropoles régionales qui est sans doute liée à la demande de logement principal.

Ainsi la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur en compte-t-elle, à elle seule, 415 000 soit environ 16 % du nombre total de résidences secondaires. Les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon en comptent chacune plus de 300 000. Et c'est en Corse que la proportion de résidences secondaires par rapport à l'ensemble des logements est la plus élevée avec 33 %.

Ces résidences secondaires, qui sont pour près des deux tiers des maisons individuelles, génèrent chaque année plus de 3,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Elles ont permis de satisfaire l'accroissement rapide de la demande d'hébergement touristique sans entraîner des investissements colossaux pour la collectivité nationale.

L'État et les communes ont ainsi organisé le développement touristique du littoral de la montagne en ouvrant à l'urbanisation des espaces naturels sur lesquels les promoteurs ont édifiés le plus souvent des immeubles composés essentiellement de petits studios touristiques. Dans le même temps, les particuliers investissaient dans des résidences secondaires en lotissement.

1.6.3 Une offre massive, source de déséquilibre et inadaptée aux évolutions de comportements des propriétaires

Cette production en masse de petites résidences secondaires a atténué le caractère positif des missions Racine et de la MIACA comme du plan neige. Elle a créé un déséquilibre flagrant entre lits locatifs et résidences secondaires. Ce déséquilibre résulte du montage économique retenu pour les opérations : l'État a bien souvent conçu l'aménagement des espaces et des stations, réalisé l'assainissement et les routes indispensables à leur desserte, les collectivités locales, quant à elles, ont viabilisé les sols le plus souvent à travers leurs sociétés d'économie mixte puis les ont vendus aux promoteurs. Ceux-ci ont réalisé toutes les constructions, à l'exception des bâtiments administratifs, en cherchant à bâtir le moins cher possible pour favoriser une vente rapide des hébergements réalisés.

Certains choix de l'Etat ont, par le passé, participé au déséquilibre entre hébergements marchands et résidences secondaires. Pour faire face à l'explosion de la demande, il a encouragé les communes à investir en prenant en compte les résidents secondaires dans le calcul de la population retenue pour attribuer la Dotation Globale de Fonctionnement, mais aussi en introduisant dans les critères d'éligibilité à certaines de ses dotations des paramètres spécifiques aux communes touristiques (dotation touristique, taxe de séjour, taxe locale d'équipement) créant ainsi, pour certaines stations, de véritables «rentes de situation».

Par ailleurs, pour favoriser le développement touristique et plus particulièrement de la résidence secondaire, les POS littoraux ont littéralement distribué du droit à construire. Cela eut certes pour effet de favoriser, durant quelques années, le secteur du bâtiment et la création d'emplois induits en particulier dans le commerce local en fixant, dans les stations, une clientèle de propriétaires. Mais ces constructions se sont vite révélées très consommatrices d'espaces naturels et agricoles au point de réduire l'attractivité de certains territoires littoraux mais également de montagne.

Enfin, les petits studios résidentiels qui constituaient l'essentiel de l'offre se sont tout aussi vite avérés inadaptés aux attentes et aux évolutions de comportements des clientèles et de la structure familiale. Ils ont contribué à favoriser une utilisation très saisonnière du parc d'hébergement résidentiel limitant ainsi considérablement l'exploitation optimale des équipements touristiques réalisés dans les stations et la création d'emplois permanents.

Ainsi en 2003, les Français n'ont passé, dans leur résidence secondaire, qu'à peine 10 % de leur séjour personnel soit environ 16 % des nuitées. Leurs séjours n'y sont que d'une durée moyenne de neuf jours.

1.6.4 Les lois montagne et littoral, les jeux olympiques de Savoie de 1992 et les nouvelles attentes des clients majoritairement urbains en matière d'espaces et de nature protégés et authentiques, sonnent le changement de modèle de développement

La progression exponentielle du nombre de résidents secondaires qui avait marqué les années 60 et surtout 70, va connaître à partir de 1985 un premier coup d'arrêt à la fois en raison du vote de la loi littoral, de la candidature de la France à l'organisation des jeux olympiques d'hiver, mais aussi d'une chute de la demande qui rend de plus en plus difficile le bouclage d'opérations à la fois sur le littoral et en montagne.

▪ **La loi littoral**

Cette loi protectrice, limite la construction de nouvelles résidences principales comme secondaires dans les communes littorales. Ainsi la protection du littoral s'est-elle améliorée aux dépens de la construction de résidences secondaires. Celles-ci ont augmenté en moyenne annuelle de 17 600 entre 1990 et 2000 dans les communes littorales, contre 28 400 de 1982 à 1990.

Pourtant malgré cette loi, le nombre de résidents secondaires continue d'augmenter dans des proportions supérieures à celles observées dans les autres espaces.

Cette croissance annuelle du nombre de résidences secondaires sur le littoral a été de 1,9 % contre 1,2% dans les stations de montagne. Dans le même temps, le nombre baissé de 0,7 % par an dans les autres espaces.

▪ **En montagne**

Le produit immobilier classique des années 60 et 70 s'avère, dès la fin des années 80, dépassé et inadapté aux attentes d'une clientèle qui tend à s'éroder, découragée par le manque de qualité et la désuétude du parc d'hébergements, et par le manque d'authenticité des stations gérées en véritables usines à ski. Les difficultés commerciales se font de plus en plus jour pour les stations conçues avant 1990.

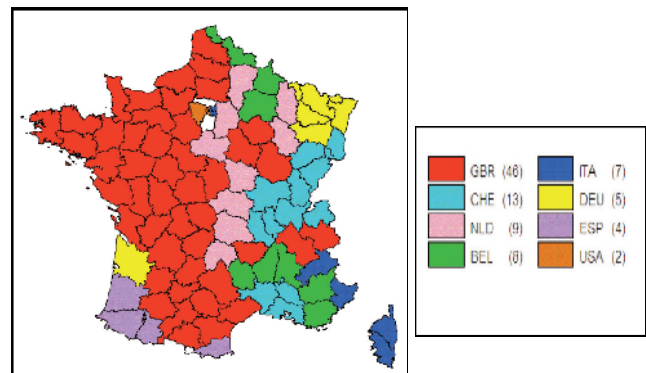
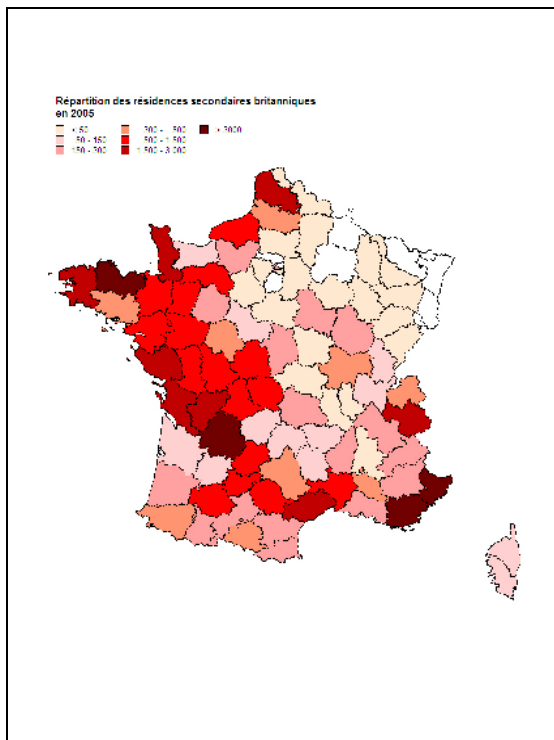
C'est aussi la période où le concept de développement durable interpelle les décideurs politiques et économiques. Les «stations villages» ont la faveur des touristes. Le tourisme de séjour comme de courts séjours intègrent désormais la nature au sein de sa production. Les collectivités locales et territoriales interviennent de plus en plus fortement dans le financement de programmes visant à mieux intégrer et ancrer le tourisme dans son territoire en requalifiant le cadre de vie et en valorisant le travail des populations locales. De plus en plus, l'offre touristique met en jeu les acteurs locaux de l'accueil de l'hébergement et de la restauration comme des activités de loisirs et d'animation. La loi montagne favorise cette prise de conscience et le développement, à travers ses UTN, d'un tourisme plus proche des populations et plus authentique.

L'organisation des jeux olympiques de Savoie favorisera, elle aussi, la prise de conscience des acteurs touristiques de la montagne sur les forces et faiblesses de leur offre et permettra de les fédérer autour d'un projet visant à redonner au produit montagne toute son activité et son authenticité.

1.6.5 Un marché étranger en plein développement, dominé par les Britanniques

Les étrangers sont aujourd'hui plus de 250 000 à être propriétaires de résidences secondaires en France. Entre 2003 et 2006, leur nombre a augmenté de 10,1 %. Le rythme de cette croissance s'est accéléré passant de 4,3 % entre 2003 et 2004 à 5,6 % entre 2004 et 2005³ et représente un accroissement du parc d'environ 115 000 lits, soit à peu près la capacité de quatre stations de la taille de Tignes.

3 Source Direction générale des impôts traitement ODIT France



Les Britanniques sont la nationalité dominante de ce marché de la résidence secondaire. Ils possèdent à eux seuls le quart des résidences secondaires des étrangers. En 2002, ils représentaient 45,2 % des acquéreurs étrangers d'un bien immobilier en France, principalement dans les espaces ruraux où se situent plus de 60 % de leurs résidences secondaires. Les résidents suisses et italiens possèdent un peu plus de 31 000 résidences secondaires. Ils choisissent massivement de s'installer au voisinage de leurs frontières (Alsace, Franche-Comté, Côte d'Azur). Les Allemands quant à eux sont propriétaires d'un peu moins de 30 000 résidences secondaires et sont majoritairement présents dans les régions Alsace, Provence-Alpes-Côte-d'azur et Languedoc-Roussillon.⁴

1.6.6 Une offre d'hébergement vieillissante

Le tourisme, rappelons-le, est un secteur très fortement capitalistique qui nécessite bien souvent des investissements massifs à la fois dans les outils de travail mais aussi dans la promotion et la communication.

Si l'on excepte les filières jeunes et dynamiques rappelées plus haut, le parc d'hébergement français est dans son ensemble vieillissant et n'a pas connu les réinvestissements suffisants pour répondre aux exigences de qualité croissante des clientèles françaises étrangères. Les principales victimes de ce vieillissement sont l'immobilier de loisirs, les résidences de tourisme de la première génération, l'hôtellerie saisonnière, une grande partie du parc de tourisme associatif et social et la majorité des hébergements à destination des clientèles jeunes. Leur conception et leur état d'entretien sont en effet en décalage avec les attentes exprimées par leur clientèle, et leurs modèles économiques sont aujourd'hui en bout de course.

⁴ Chiffres INSEE/direction du Tourisme : le « tourisme en France » édition 2005

1.6.7 Réhabiliter le parc immobilier de loisirs et désaisonnaliser son occupation, une priorité de l'État et des collectivités locales

Ayant mesuré la faible durée d'utilisation du parc privé immobilier de loisirs, l'État et quelques collectivités locales et territoriales ont imaginé transformer les résidences secondaires non marchandes en résidences secondaires marchandes pour en augmenter les retombées économiques, puis amener leurs propriétaires à les mettre en location en dehors des périodes où ils les occupent.

L'État a soutenu activement cette politique de réhabilitation et de modernisation du parc d'hébergement locatif par diverses mesures techniques et fiscales aux effets plus ou moins reconnus.

La taxation fut un des premiers outils utilisés dès 1982 à titre expérimental. Cette taxe ne concernait que les résidents secondaires situés dans les communes classées touristiques et seulement si celles-ci n'étaient pas en location auprès de professionnels de l'immobilier la majeure partie de la haute saison. Cette mesure s'est très vite heurtée à la conception même de la résidence secondaire qu'en avaient les propriétaires, à sa forte valeur familiale symbolique.

Face à l'échec de cette mesure coercitive, l'État a préféré mettre en place des mesures incitatives à la construction de résidences à usage collectif. Cette nouvelle politique s'est traduite par la reconnaissance juridique et fiscale des résidences de tourisme.

Ici ou là, les collectivités locales ont expérimenté, durant les années 90, différents montages juridiques et financiers pour revaloriser leur parc d'hébergements locatifs touristiques et lutter contre la politique des « volets clos ». Trois grands types de montage sont alors testés sur le littoral ou en montagne. Les aides directes (Languedoc-Roussillon) qui permettent aux propriétaires de percevoir une subvention publique pour réaliser leurs travaux de modernisation et de réhabilitation. Les aides indirectes où un intermédiaire prend en charge totalement le coût des travaux et verse un loyer réduit aux propriétaires après location (Tignes). Enfin, c'est un crédit bailleur qui finance l'acquisition de l'immobilier et reçoit en contrepartie un loyer du propriétaire (Saint-Jean-de-Mont).

Pour limiter les nombreux obstacles juridiques liés à de telles expérimentations, en particulier par rapport aux droits sur les aides directes ou indirectes déterminées par le code général des collectivités locales aux primes à l'emploi et la création d'entreprises, l'État a souhaité créer un dispositif unique dans le cadre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 2 décembre 2000 : **l'Opération de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL)**. Cette loi permet aux propriétaires de récupérer la TVA sur le montant des travaux réalisés. Elle confirme par ailleurs la compétence des collectivités locales dans le domaine de la réhabilitation de l'immobilier touristique.

Ces ORIL visent à augmenter la capacité et la qualité locative des stations, à partir d'une rénovation/adaptation du parc existant et en particulier d'une remise en marché des « lits froids » dans le cadre de **Villages Résidentiels de Tourisme**. Elles ont également pour objectif d'améliorer le cadre de vie par des actions d'accompagnement concernant les espaces publics de stationnement, les équipements d'animation, le traitement de l'environnement, les services à offrir la clientèle...

Si les ORIL/VRT n'ont pas obtenu des résultats spectaculaires en termes quantitatifs, compte tenu en particulier du peu d'attractivité de la mesure fiscale retenue, elles ont néanmoins permis de faire redécouvrir aux élus comme aux acteurs privés l'importance des espaces publics touristiques des stations qui contribuent à leur attractivité, à leur originalité, par rapport à une offre qui tend depuis longtemps à se banaliser. Elles ont favorisé enfin, dans une logique de développement durable, les indispensables relations sociales entre clientèle et territoires.

Ici, les deux types de dispositif mis en place par les pouvoirs publics, afin d'augmenter les retombées économiques des résidences secondaires existantes, ont montré leurs limites. Les mesures coercitives ne permettent pas, en effet, à l'État de mettre en cause le droit usage par une taxation qui est jugée très souvent abusive. Les mesures incitatives quant à elles ne répondent pas toujours aux attentes de propriétaires qui n'ont pas pour seul objectif la rentabilisation de leurs biens.

1.6.8 Un manque d'investissement dans l'économie touristique qui est devenu préoccupant

D'une part, nombre d'entreprises ne dégagent pas les niveaux de Résultat Brut d'Exploitation (RBE) suffisant pour autofinancer leur rénovation et leur adaptation aux évolutions des clientèles et de leurs modes de consommation. D'autre part, on constate une diminution en volume des capacités d'investissements disponibles pour le tourisme émanant tant du secteur public que du secteur privé. Le secteur bancaire, rappelons-le, reste très frileux en termes de capital-risque dans ce secteur d'activité. L'État, au delà de sa politique d'incitation fiscale, limite de plus en plus ses interventions sur l'offre au profit de la promotion et de la communication (croissance des moyens d'intervention de Maison de la France). Les collectivités locales devant faire face au transfert de compétences liées à la décentralisation sont, parfois, en peine de prendre le relais !

Ainsi lorsque l'on compare nos entreprises hôtelières avec leurs concurrentes d'Espagne, on note un différentiel d'investissement très marqué puisque celui-ci représente 16,2 % du C.A. en Espagne contre 6,5 % France. L'hôtellerie indépendante comme nous l'évoquions plus haut, bien souvent saisonnière, ne génère pas l'autofinancement nécessaire à un maintien de son niveau d'équipement, de confort et de services. La rénovation du parc de meublés issus de la grande période de développement de l'immobilier touristique et de loisirs des années 70/80 devient aujourd'hui un problème crucial pour l'avenir des stations littorales et de montagnes. Leur exigüité, le vieillissement de leur décoration et de leur équipement, nuisent à leur location et à la compétitivité de notre tourisme national.

▪ Des mécanismes d'investissement grippés

L'investissement touristique a toujours nécessité des stratégies de contournement à la saisonnalité, au coût de la main-d'œuvre, à la frilosité du secteur bancaire, et au manque de reconnaissance même de ce secteur considéré comme difficilement rentables. Pourtant celui-ci nécessite de lourds investissements et des fonds propres solides pour permettre une adaptation constante aux évolutions rapides d'un client très volatile.

Aujourd'hui notre pays doit résoudre une double équation liée d'une part, à l'attitude et aux attentes de retour des investisseurs privés et, d'autre part, au modèle contraignant de financement de l'économie touristique par le secteur public imposé par des règles européennes de plus en plus prégnantes qui encadrent très fortement les aides publiques en les limitant à des niveaux inadaptés aux grands projets touristiques.

Les gestionnaires d'équipement touristique se trouvent en effet confrontés à la fois aux exigences de rentabilité sans cesse croissantes exprimées par les investisseurs qu'ils ne peuvent, dans la plupart des cas, répercuter dans leur politique de prix de séjour et de prestation.

Concernant l'intervention publique en matière de tourisme, il faut noter l'effet particulièrement bénéfique des Contrats de Plan État Régions sur le développement et l'adaptation de notre offre touristique nationale. Cependant, dans le contexte actuel d'économie budgétaire, l'État s'est vu contraint de limiter ses engagements contractuels portant un coup d'arrêt à certaines politiques de revalorisation de l'hébergement touristique, en particulier en ce qui concerne le patrimoine touristique social et associatif.

Fort heureusement, diverses mesures de défiscalisation de l'investissement sont venues compenser le manque de crédits d'intervention de l'État et ont permis d'engager le combat contre les «volets clos». Si celles relatives à la création et à la rénovation des résidences de tourisme ont montré une réelle efficacité dans le court-terme, aucune mesure ne fut suffisamment attrayante et efficace pour initier un vaste mouvement de réhabilitation et de modernisation de l'immobilier de tourisme ancien.

Les collectivités territoriales et locales pallient en partie cette carence mais elles interviennent parfois en ordre dispersé, de plus en plus prioritairement sur des projets à caractère structurant, et se voient contraintes dans leurs interventions par les règles européennes qui s'avèrent bien souvent inadaptées aux grands projets touristiques.

Les collectivités comme les acteurs de l'économie touristique sont aujourd'hui convaincus qu'il faut repenser les critères et des conditions d'intervention publique dans le domaine du tourisme. De même, il leur faut repenser le partenariat qui les lie. En effet, pour faire face à la création d'une nouvelle génération d'équipements publics plus structurants (ludiques, culturels, sportifs, patrimoniaux, de congrès ou de plaisance) capables de porter l'image touristique de leurs territoires ou réhabiliter l'existant, ils doivent désormais innover, recourir à des nouvelles formes de partenariat public-privé dont ils ne maîtrisent pas toujours les mécanismes, mais aussi et surtout, de plus en plus, se fédérer pour atteindre les bons niveaux d'efficacité économique et sociale.

1.6.9 Des résidents secondaires, stigmatisés mais qui contribuent pourtant au développement de l'activité économique et à l'enrichissement culturel et social du territoire

La présence de résidences secondaires sur un territoire induit des flux économiques importants. Au moment de l'acquisition de la résidence bien sûr, qui implique des retombées économiques dans le secteur des agences immobilières et des notaires en charge des transactions, à l'occasion de l'entretien de ces résidences qui mobilisent le secteur du bâtiment, de l'aménagement. Durant les séjours, puisque le résident secondaire est un consommateur important de services et de produits traditionnels et authentiques du territoire. À travers la fiscalité, enfin, puisque que ceux-ci contribuent par la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe de séjour) aux ressources de la commune et au calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Ces résidences secondaires sous-entendent par ailleurs une multiplicité d'utilisation et une grande diversité de pratiques. Leurs propriétaires peuvent en effet pratiquer la double résidence dont ils définissent le caractère secondaire en fonction du temps qu'ils y passent. Si le temps passé dans la résidence secondaire peut-être court, la consommation de produits et de services sur le territoire peut en revanche s'avérer importante. Ils peuvent également transformer leur résidence secondaire en résidence principale et s'intégrer au territoire, à sa vie économique associative ou politique.

Enfin, les résidents secondaires sont souvent de bons ambassadeurs du territoire de leur résidence secondaire dont ils s'attachent à connaître la culture, les richesses environnementales et patrimoniales, les traditions qu'ils font souvent partager à leur famille ou à leurs amis, permettant même des consommations touristiques en dehors des périodes traditionnelles d'affluence.

Ils contribuent en tout état de cause par leur présence et leur consommation à la vie économique et au développement de ce territoire d'adoption ou d'origine, s'inscrivant totalement dans cette nouvelle économie dite présentielle ou résidentielle dont on découvre aujourd'hui les vertus.

1.7 Un changement de paradigme économique touristique à prendre en compte : l'économie présentielle

L'analyse des variations de la population présente dans chaque département est la base d'une nouvelle approche de l'économie territoriale, «l'économie présentielle», dont le principe est qu'une consommation est induite par la présence de personnes à un moment donné sur ce territoire. Les estimations de la population présente offrent un nouveau regard sur les problématiques de gestion, d'équipement et d'aménagement du territoire. Elles devront être prises en compte dans la définition des futures stratégies territoriales d'aménagement et de développement.

Ainsi sur un territoire donné, la consommation n'est pas déterminée par la production mais par la présence de consommateurs, qu'ils soient résidents permanents ou touristes. Une part prédominante de l'activité économique des territoires les plus attractifs vient de cette consommation.

On le sait désormais, grâce aux travaux de Laurent Davezies, de Pierre Lejoux ou de Pierre Veltz, les revenus issus de la production marchande ne représentent en moyenne que le cinquième des revenus distribués dans un territoire.

Dans la plupart des régions, à l'exception des plus productives comme l'Île-de-France ou Rhône-Alpes, les revenus des retraités comptent pour 30 % du revenu disponible sur le territoire, ceux des fonctionnaires pour 30 %, tandis que les revenus restants, issus de l'activité productive marchande, se répartissent pour moitié entre production destinée à la consommation locale et production exportée hors du territoire.

C'est donc la richesse des individus et des entreprises qui sert de base aux prélèvements qui seront redistribués sur le territoire via les budgets publics. Ainsi les territoires dont le revenu s'accroît le plus rapidement, sont précisément ceux que l'on croyait les grands perdants de la mondialisation : le monde rural, les villes petites ou moyennes, le littoral atlantique, les villes dénuées d'avantage métropolitain.

Cette économie très ancienne est renforcée par le vieillissement et la mobilité de la population. Les retraités aisés ne vont pas s'installer dans des régions de vieille industrie et les nouveaux entrepreneurs ont tendance à s'implanter dans les zones que le climat, l'environnement naturel et la richesse des équipements collectifs, rendent attractifs pour leur famille et leurs cadres. Ces critères sont devenus plus importants pour eux que les aides aux entreprises.

Certains territoires ont mis au point des stratégies visant à attirer des retraités aisés, des jeunes actifs et à favoriser le développement d'activités. Les territoires gagnants de demain seront donc ceux qui ont su jouer la carte des pôles de qualité et de services, qu'ils disposent ou non de pôles de compétitivité.

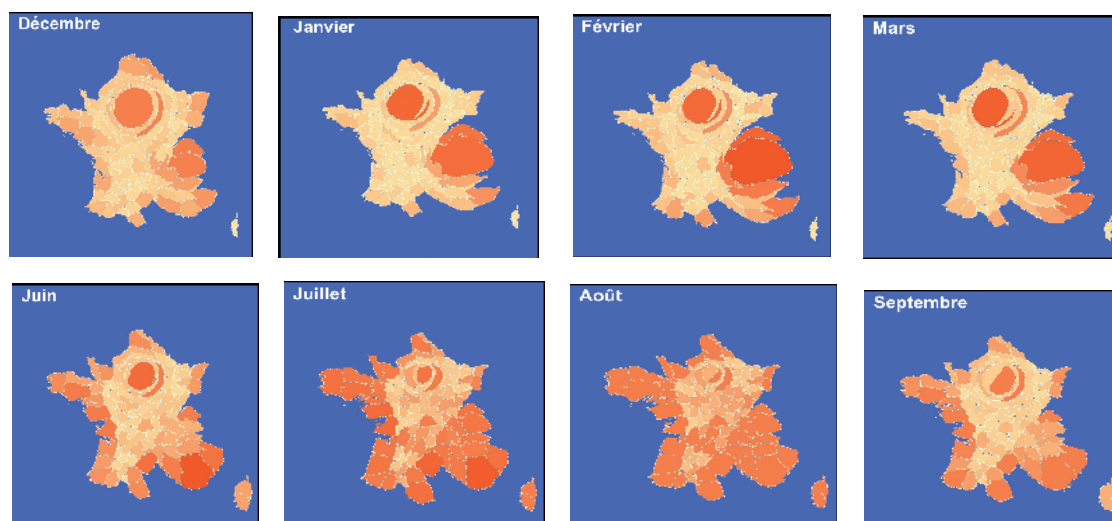
En matière de tourisme, avec le développement de la mobilité, la population «présente» en un lieu donné à un moment donné, peut être notablement différente de la population «résidente». Il en résulte une saisonnalité très disparate de la fréquentation touristique d'un département à l'autre.

Si Paris connaît une fréquentation régulière des touristes français ou étrangers, les départements de montagne montrent deux pics de fréquentation, l'un en février/mars et l'autre en juillet/août (le pic hivernal étant plus prononcé que l'estival), tandis que les départements littoraux atteignent leur maximum seulement durant l'été. Ainsi, des départements comme les Hautes-Alpes, la Vendée, la Savoie, des Pyrénées Orientales, les Landes, ou encore la Corse, voient leur population doubler lors de la saison d'été.

Il est donc particulièrement important, au moment où la montagne comme le littoral s'interrogent sur la meilleure façon de combattre les «lits froids» et la trop forte saisonnalité de leur activité, d'intégrer cette notion d'économie résidentielle dans leur stratégie et dans leurs futures politiques d'équipement et de développement de leurs stations et territoires. Ainsi, un certain nombre d'équipements devront-ils donc être calibrés dans ces territoires touristiques, en fonction de la population maximale pouvant être présente à un moment donné sur le site (station d'épuration des eaux, usines de traitement des ordures ménagères, etc.), tandis que d'autres devront être calculés sur la base d'une population moyenne.

Touristes présents :

Ces cartes sont réalisées en anamorphose. La déformation de surface des départements est proportionnelle au nombre moyen de touristes présents ce mois dans le département.



Source : Estimation direction du tourisme – « Mobilité touristique et population présente – les bases de l'économie résidentielle des départements »

Les déplacements touristiques des Français

Mobilité touristique et population présente

1.8 Des spécificités touristiques territoriales qui conditionnent le logement des actifs

Si les grands sites touristiques français n'ont pas le monopole des prix élevés ou très élevés du foncier de l'immobilier, ils subissent de plein fouet leur augmentation régulière et la spéculation qui en découle. Avec des niveaux de prix comparables à ceux des grandes villes, les impacts de cette pression foncière et immobilière sur l'économie et la vie quotidienne des populations locales sont désormais très sensibles, d'autant que celle-ci est accentuée, dans certains territoires littoraux et de montagne, par la raréfaction des espaces disponibles. Source de nombreux conflits d'appropriation et d'usage entre les diverses activités socio-économiques des communes, cette surenchère foncière et immobilière préoccupe l'ensemble des acteurs du développement local et du tourisme.

Ainsi, comme le confirme l'étude réalisée par la Direction du tourisme sur les enjeux touristiques de la hausse du foncier et de l'immobilier,⁵ la spéculation qui résulte de cette situation a pour conséquence :

- l'impossibilité pour des catégories importantes de la population d'accéder à la propriété dans de bonnes conditions, dans les lieux de forte fréquentation touristique, avec pour effet un risque réel d'éviction d'une partie de la population active, tout particulièrement des jeunes ;
- les difficultés de logement pour les salariés permanents comme saisonniers, du fait des limites et du coût du marché locatif, ce qui accentue les problèmes liés au recrutement de personnel dans les entreprises de l'hôtellerie et de la restauration ;
- les contraintes pour maintenir des activités touristiques à caractère commercial (hôtellerie de plein air et hôtellerie indépendante en particulier) avec comme contrepartie une privatisation non maîtrisée de l'hébergement, alors que l'attractivité des destinations touristiques suppose une diversité des modes d'hébergement à caractère commercial ;
- le risque d'accentuation des clivages sociaux en matière de fréquentation touristique (ségrégation géographique reproduisant des schémas existants pour le logement permanent dans les zones urbaines) les prix du foncier et de l'immobilier rendant de fait inaccessible le séjour dans certaines zones touristiques ;
- le développement des créations ou des rachats de résidences secondaires largement sous-utilisées, qui favorisent l'accroissement d'une population inactive ou active ailleurs et souvent absente.

5 « Hausse du foncier et de l'immobilier : quels enjeux autour du tourisme » équipe MIT/ADRTS

Si beaucoup reportent aujourd'hui la responsabilité de cet état de fait sur des facteurs extérieurs, en particulier sur la politique des investisseurs étrangers ou des opérateurs touristiques nationaux, sur les travailleurs transfrontaliers au pouvoir d'achat plus important, sur les résidents secondaires, force est de constater que les décideurs et les habitants des territoires concernés doivent aussi assumer leur part de responsabilité dans les mécanismes qui ont contribué, sur leur territoire, au renchérissement du foncier et de l'immobilier.

La tentation était forte pour les uns d'adopter, dans une période de croissance à deux chiffres, des scénarii de développement «fil de l'eau», sans recourir par ailleurs à des politiques de maîtrise foncière et territoriale, à l'utilisation des outils réglementaires à leur disposition permettant de contrôler leur développement ou encore à des stratégies à moyen et long terme.

Elle était tout aussi forte pour les autres de profiter de cette croissance pour réaliser à très bon prix leur patrimoine immobilier et foncier.

1.8.1 Une réalité territoriale de situation du foncier, de l'immobilier et du tourisme très hétérogène

Les problématiques foncières immobilières du littoral et de la montagne sont très largement influencées par le fait touristique.

La rareté du foncier disponible, les contraintes physiques liées aux reliefs en particulier en montagne comme les risques naturels prévisibles, réduisent considérablement les espaces aménageables en faveur des activités, des infrastructures ou de l'habitat permanent, secondaire ou marchand. L'habitat permanent traditionnel, quant à lui, a fait depuis longtemps l'objet d'une acquisition prioritaire par les résidents secondaires. L'offre en logements neufs reste très faible face à une demande en croissance constante, le plus souvent en raison d'une production insuffisante.

Ainsi, la mission a-t-elle observé un alignement des prix de l'immobilier des plus grandes stations touristiques sur les «beaux quartiers» parisiens. Le prix du mètre carré d'un appartement ancien à Chamonix ou à Saint-Tropez s'inscrit dans la même fourchette que celui pratiqué dans le 16^{ème} arrondissement de Paris (plus ou moins 7 000 euros le m²). En région, les prix des principales stations dépassent aujourd'hui nettement ceux des quartiers les plus prisés des grandes villes à l'image de La Baule (4 192 €) par rapport à Nantes (2 149 €).⁶ En Savoie et en Haute-Savoie l'augmentation des prix est de l'ordre de 10 à 20 % par an. Par ailleurs, la valeur des biens varie très fortement sur de courtes distances en raison de l'exposition, de l'accessibilité, la sécurité ou l'image dont bénéficie leur lieu d'implantation.

Enfin, c'est sur les arrière-pays des grandes stations touristiques comme en périphérie des métropoles que s'observent actuellement les progressions immobilières les plus marquées par un processus de transfert de la croissance et de la demande. En effet, les acquéreurs soit éconduits par la rareté ou de niveau de prix des biens, soit en raison de la supériorité de la qualité du cadre de vie, se rabattent lors de leurs recherches, sur ces territoires de proximité des métropoles ou/et des stations. On assiste même sur certains territoires à l'effet d'une double pression, l'une exercée par les stations littorales ou d'altitude, l'autre par les grandes métropoles régionales ou les bassins d'emploi à l'image des Aravis en Haute-Savoie ou des territoires ruraux de l'Ariège et de l'Aude sous influence de Toulouse.

6 Chiffres Direction du tourisme

De nombreuses questions se posent aujourd'hui aux élus locaux et territoriaux. Celles du logement des travailleurs saisonniers ou de l'accès au logement de la population permanente et en particulier des actifs, celle de la réhabilitation de l'immobilier permanent et de loisirs, celle du maintien de l'hôtellerie indépendante traditionnelle, celle de la préservation de la qualité environnementale des sites ou encore de la gestion des ressources naturelles.

Ces processus spatiaux ont créé de véritables hiérarchies de territoires :

- **Des territoires emblématiques du tourisme français en voie de saturation**

qui se caractérisent par une pénurie de foncier, une production immobilière faible, un marché d'acheteurs d'horizons variés et des niveaux de prix très élevés : Paris, la Côte d'Azur, Chamonix, Deauville, Trouville et l'île de Ré appartiennent à ce type de territoires. La question du devenir voire du maintien de l'activité touristique sur ces territoires est clairement posée en raison de phénomènes de péri urbanisation ou de résidentialisation. Ceux-ci engendrent généralement un recul de l'hébergement marchand (hôtellerie familiale) à l'exception sans doute des résidences de tourisme. Ils se traduisent par la construction de nouveaux logements utilisés en résidences secondaires ou principales, avec de grandes variétés de fréquentation en fonction des lieux, de l'âge des propriétaires, de leur niveau socio-économique. Ce processus entraîne souvent aussi un vieillissement de la fréquentation et une offre touristique qui tend à privilégier la clientèle senior au détriment des jeunes adultes et des adolescents.

- **Paris et la Côte d'Azur**

Ils ont été affectés sévèrement par l'éclatement de la bulle immobilière des années 90.

Paris constitue un cas particulier. Elle reste la destination majeure du tourisme mondial aux fonctions de métropole internationale où la question du foncier et de l'immobilier doit s'analyser en comparaison avec les autres grandes métropoles européennes et mondiales. Le tourisme en tant que tel n'est pas à l'origine de la hausse du foncier et de l'immobilier qui relève plus d'une pénurie des réserves foncières et des espaces constructibles face à une demande exponentielle.

La Côte d'Azur. Le secteur Menton Roquebrune-Cap-Martin constitue un exemple caractéristique des effets à la fois du tourisme et de la position transfrontalière de cette commune sur la spéculation foncière et immobilière. Les étrangers ont acquis environ la moitié des appartements et des maisons qui se sont vendues entre les mois de juin 2005 et de mai 2006. Les clientèles étrangères constituent plus des trois quarts des acheteurs (en particulier les Italiens, Britanniques et Scandinaves). Avec plus de 10 000 € le m² dans le neuf en bord de mer, Menton est devenue la ville la plus chère de la Côte d'Azur en raison principalement de la pression des acheteurs italiens. Ainsi, les prix de l'immobilier dans le neuf sont passés de 1 500 € le m² en 1997 à 6 000 € le m² en 2006, voire 10 000 € le m² pour les appartements en front de mer⁷. Cette prédominance de la résidence secondaire a entraîné dans cette station, comme dans de nombreuses autres de la Côte d'Azur, la transformation progressive des grands hôtels de luxe en appartements. Cette chute du nombre de chambres d'hôtel n'a pu être endiguée juridiquement par les municipalités qui se sont trouvées dans l'incapacité de s'opposer aux projets immobiliers venant remplacer les hôtels. De surcroît, la faiblesse de leurs réserves foncières amputées par les zonages réglementaires prévus par la loi montagne et la loi littorale ne leur a pas donné la possibilité d'offrir de nouveaux lieux d'implantation pour les hôtels ou même l'hôtellerie de plein air.

7 Chiffres Direction du tourisme

- **Les grandes stations et les îles territoires de prédilection des parisiens**

C'est le cas notamment de la communauté des communes de la côte fleurie dont **Deauville et Trouville** sont les fleurons et où le marché national -qui est très spécifiquement parisien-domine en matière d'acquisition immobilière foncière avec plus de 50 000 lits touristiques dont 90 % de résidences secondaires.

Ces deux stations, notons le, perdent régulièrement des habitants. Les PLU y ont considérablement réduit les zones urbanisables. Seuls quelques hébergements à caractère haut de gamme, de type hôtel et résidences hôtelières quatre étoiles, des résidences de tourisme et de personnes âgées sont aujourd'hui en cours de réalisation. En matière de logement quelques grosses villas, des maisons individuelles et de petits immeubles seront proposés dans les mois à venir à la clientèle qui reste essentiellement parisienne.

Sur **Trouville**, le marché est en progression constante depuis trois ans et les valeurs ont même dépassé celles des années 90/91. Les villas qui longent «les planches» sont aujourd'hui hors de prix. Certaines transformées en appartements peuvent atteindre les 6 100 € le m². Dans la résidence «Trouville palace», ancien hôtel des années 1930 découpé depuis longtemps en appartements, les studios avec vue sur mer se vendent autour de 4 580 € le m², les appartements de même configuration dans la «résidence des flots» se situant quant à eux aux alentours de 3 800 € le m².

Sur **Deauville**, les appartements en front de mer se situent entre 4 800 et 5 800 € du m². Les résidences sans vue mer, disposent d'appartements vendus à plus de 4 800 € le m². Comme à Trouville, le neuf y fait défaut.

C'est également le cas de **l'île de Ré** qui constitue l'une des destinations touristiques majeures du littoral atlantique caractérisée par l'importance des résidences secondaires et des campings et où la pénurie de foncier est largement produite par des dispositifs réglementaires liés au classement de l'île. C'est aussi une rareté du foncier et de l'habitat qui alimente la hausse des prix du foncier et de l'immobilier. Elle se combine, en effet, avec une demande de plus en plus forte en résidences secondaires principalement parisiennes et en résidences principales, émanant des actifs originaires de la Rochelle ou des retraités. Le prix du terrain à bâtir est compris entre 500 et 800 € le m² soit le double d'il y a cinq ans. Le prix du bâti se situe aux alentours de 5 000 € le m², qu'il peut dépasser largement lorsqu'il s'agit d'une propriété en habitat traditionnel ou en bord de mer.

L'objectif est clairement ici de limiter, à travers le SCOT, la capacité d'accueil de l'île aux alentours de 135 000 habitants et d'éviter le mitage y compris par un retour à un usage agricole de certains terrains. Ainsi, on assiste dans le cadre du SCOT à une politique de gel progressif du quart des surfaces urbanisables. Il est même prévu de délivrer des quotas de permis de construire aux communes et de recourir à une superficie plancher moyenne des parcelles constructibles en dehors des zones urbaines.

- **Les stations et littoraux en reconquête**

D'une manière générale, les prix du littoral méditerranéen sont beaucoup plus élevés que ceux du littoral aquitain, breton ou du Nord. L'histoire du développement touristique, les aspects climatiques, comme le relief expliquent en grande partie ces différences.

Le Languedoc-Roussillon

continue de connaître un grand dynamisme immobilier et une forte augmentation de ses prix comparativement plus importants que ceux de la région PACA. Entre 1985 et 2004 leur taux d'augmentation, en Languedoc-Roussillon, a été de 160 % contre 123 % en moyenne dans l'hexagone. Parmi les raisons essentielles de cette croissance notons la forte augmentation de la démographie, non seulement des villes mais aussi des stations du littoral languedocien. La périurbanisation des grandes villes de la plaine littorale favorise une résidentialisation des stations du littoral.

Ces dernières années, la croissance des résidences principales était de 59 % sur le littoral contre 35 % sur le reste de la région. Le parc des résidences secondaires a augmenté quant à lui de 95 % sur la même période. Celles-ci constituent, en Languedoc-Roussillon, avec plus de 304 000 unités, la principale capacité d'hébergement touristique. Elles se situent au troisième rang national pour cette catégorie d'hébergement. Le littoral en compte à lui seul 183 000 unités.

L'attractivité du climat, notamment pour les personnes sans emploi ou pour les retraités des régions du Nord et de l'Est de la France, comme l'existence de bassins d'emplois proches, ont conduit les communes du littoral et les stations à se transformer en véritables villes balnéaires. Certains quartiers ont été totalement remodelés en faveur d'un habitat principal. De nouvelles populations d'actifs se sont également implantées dans ces communes littorales. Cependant, pour elles, cette résidentialisation est souvent provisoire car le parc immobilier est bien souvent inapproprié à leurs besoins, les liaisons en transports collectifs avec le pôle urbain où les zones d'emplois manquent cruellement et même certains équipements publics de base semblent faire défaut.

Les différents scénarios de projection élaborée par l'INSEE tendent à démontrer que la démographie du littoral se caractérisera, dans les trente prochaines années, à la fois par un accroissement plus rapide de la population et un vieillissement plus marqué que pour l'ensemble de la région. Ce dernier devrait entraîner une demande accrue de la part de cette population plus âgée, en habitat permanent ou semi-permanent. Ce phénomène peut permettre de rallonger la saison touristique mais surtout de fixer progressivement une clientèle touristique résidentielle à fort pouvoir d'achat, capable d'investir dans l'économie du territoire littoral. Elle viendrait renforcer un tourisme traditionnel plus saisonnier dont la durée de séjour ne cesse de décroître.

La Vendée et Saint-Jean-de-Monts.

Le tourisme constitue le premier secteur de l'économie vendéenne devançant l'agriculture et l'agroalimentaire. La **Vendée** accueille chaque année environ 2 400 000 touristes, soit quatre fois sa population, ce qui en fait le deuxième département français de destination. Si le littoral atlantique constitue le produit d'appel de ce département, l'intérieur des terres et même l'Est de la Vendée se sont développés touristiquement à travers l'implantation des formules d'hébergement rural et grâce, en particulier, au parc du Puy-du-Fou. Les pôles touristiques leaders vendéens en sont Saint-Hilaire-de-Riez, Saint-Jean-de-Monts, les Sables d'Olonne ou encore Saint-Gilles-Croix-de-Vie. L'île de Noirmoutier, quant à elle, voit sa population décupler l'été. Sur les 750 000 lits touristiques que compte la Vendée, 60 % sont constitués de résidences secondaires contre 40 % pour l'hébergement marchand. La clientèle n'a cessé de monter en gamme depuis la fin des années 90, ce qui explique en grande partie, le rattrapage des prix du foncier et du bâti par rapport aux autres grands départements touristiques.

Saint-Jean-de-Monts reste l'une des toutes premières stations touristiques françaises au regard du nombre de ses lits touristiques dominés par les résidents secondaires et les campings (majoritairement 3 et 4 étoiles). Elle constitue aussi l'un des symboles du développement touristique de la Vendée des années 60 à 80, basés sur un tourisme de masse et la construction massive d'appartements et de maisons à vocation de résidences secondaires (Merlin, Ribourel).

Après avoir connu, dès le début des années 80, des difficultés en raison d'une banalisation de son offre et d'indices de satisfaction très faibles, la station a réagi en se lançant dans une politique de diversification de sa clientèle à travers de nouveaux équipements (golf, thalassothérapie, le nouveau programme immobilier) financée par des investisseurs régionaux.

Au milieu des années 90 la station repositionne son image autour de l'enfant (à travers le label «station Kid») et d'une politique d'événements, en particulier hors saison. Elle confie à une SEM la globalité de la mise en œuvre de cette nouvelle politique touristique qui se traduit rapidement, par un retour de la clientèle internationale (les résidences de tourisme sont aujourd'hui remplies à 90 % par des étrangers essentiellement européens), une montée en gamme des équipements d'hébergement de plein air et l'implantation de résidences de tourisme (6 résidences en 2006).

Bénéficiant d'un territoire communal vaste et d'une véritable politique de production foncière, la municipalité engage, par l'accroissement des COS dans le cadre de la révision de son PLU, une politique de densification en donnant notamment l'autorisation d'ajouter un étage aux immeubles en front de mer et par le remblaiement démarré pour la constitution d'une ZAC. Elle bénéficie d'une dynamique urbaine spécifique qui explique aujourd'hui le prix relativement bas du foncier, tout en corrigeant son image négative de plage populaire. Elle constitue donc une opportunité pour les classes moyennes d'accéder à la propriété sur un littoral dominé d'un côté par les **Sables d'Olonne** et de l'autre par la station de **La Baule**.

Elle se caractérise néanmoins par une croissance nettement plus forte des résidences secondaires par rapport aux résidences principales, semblant combler ainsi le retard pris par rapport à ses principales stations concurrentes. Le prix des appartements neufs est passé de 2 482 € en 2004 à 3 284 € en 2006. Celui des maisons, dans le même temps, passant de 1 752 € à 2 434 €. Par comparaison, les prix pratiqués aujourd'hui sur le front de mer («remblai») des Sables d'Olonne, en programme neuf, atteignent les 4 500 € le mètre carré !

Les nombreuses difficultés que rencontre la population locale la plus modeste à trouver des logements à des prix raisonnables, voire modérés, contraint celle-ci à recourir à des formes provisoires d'habitation et à les pérenniser, concourant ainsi à la transformation de certains campings et parcs résidentiels de loisirs en véritable opération d'urbanisation à caractère social ou au phénomène de «cabanisation».

▪ **La montagne**

Les problématiques foncières et immobilières de la montagne française sont très largement influencées par l'économie touristique. Elles prennent des formes diverses d'un massif à l'autre. Cependant on peut considérer que l'Arc alpin français est sans aucun doute celui où les phénomènes de pression foncière et immobilière sont les plus aiguës et où les conséquences sur l'environnement, l'économie et le social sont les plus préoccupantes. Ainsi après l'agriculture, l'industrie et l'artisanat, l'avenir même de l'économie touristique interpelle-t-elle, de façon prégnante, les décideurs politiques et économiques de la montagne.

Un foncier devenu rare et extrêmement cher

Le foncier disponible (en particulier constructible) est devenu très rare en zone de montagne en raison :

- d'une part, des aménagements importants réalisés durant la période du plan neige et lors de l'extension des domaines skiabiles qui l'a suivi, et qui ont été extrêmement consommateur d'espace ;
- d'autre part, de contraintes physiques liées aux reliefs mais aussi aux risques naturels prévisibles qui réduisent considérablement les espaces aménageables ;
- également de l'absence de stratégie et de politique d'acquisitions foncières de la part des collectivités, au moment où elles disposaient encore d'espaces aménageables, qui ne leur a pas permis d'anticiper ces situations difficiles qui rendent délicate leur régulation ;
- enfin, d'une augmentation de la demande française et internationale en immobilier de loisirs et en résidences secondaires, attirées par le cadre de vie et les paysages d'exception.

La politique foncière dans les communes et les stations s'est bien souvent limitée à l'ouverture de terrain à l'urbanisation lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, sans chercher à créer des réserves foncières communales permettant de mieux aborder l'avenir à la fois du développement touristique mais aussi du développement des populations résidentes. Ainsi les outils nécessaires à la constitution de réserves foncières n'ont généralement pas été utilisés. Elles se sont donc privées de la possibilité d'agir aujourd'hui sur la spéculation foncière ainsi que sur la destination des espaces.

Cette rareté du foncier eu pour conséquence l'explosion des coûts. Ainsi, en Haute-Savoie, le foncier constructible a-t-il connu une hausse de plus de 90 % depuis 1997. En station, le prix des terrains a quasiment doublé entre 1997 et 2003 dopés par la présence de touristes britanniques, suisses et même russes candidats à l'acquisition de terrains à bâtir, ou de résidents secondaires. Cette hausse s'est encore renforcée en raison de la pression du marché genevois. En effet, depuis la signature des accords bilatéraux de 2002 qui autorisent les ressortissants suisses à établir leur résidence permanente en France, nombre d'entre eux, attirés par le coût avantageux des logements et la disponibilité foncière des départements voisins français, se sont portés massivement acquéreurs de terrain et de biens renforçant encore la pression existante en la matière.

Un bâti qui s'est renchéri et qui ne répond plus à la demande des actifs

La gestion du parc immobilier est, nous l'avons vu, elle aussi extrêmement contrainte dans l'espace montagne. Elle doit répondre à la fois :

- aux besoins d'une population permanente souhaitant accéder à la propriété ou à la location, au logement des actifs permanents mais aussi saisonniers ;
- à la satisfaction des attentes d'une population résidente secondaire ;
- et enfin à celles d'une population touristique de plus en plus exigeante quant à la qualité, l'authenticité et la surface du bâti qui lui est proposé à la location.

Or, le marché de l'immobilier se caractérise en montagne par une véritable explosion des prix en particulier sur les départements de Savoie et Haute-Savoie où l'augmentation peut atteindre les 20 % par an. Les conséquences de la pression foncière ont été désastreuses sur les conditions d'accès au logement. L'augmentation de l'offre en logements neufs et en particulier sociaux, reste très faible et ne peut satisfaire l'augmentation grandissante de la demande.

Le parc ancien est bien souvent obsolète. Le marché des résidences secondaires continue d'y puiser un potentiel d'habitat traditionnel ancien et vient aujourd'hui pénaliser le locatif traditionnel. Les communes subissent toujours la pression des investisseurs aujourd'hui devenus européens qui ont bouleversé les politiques de prix national.

Les taux bancaires particulièrement bas (4,5 à 5 % sur des périodes allant de vingt à vingt cinq ans), les mesures de défiscalisation sur le logement permanent ou touristique, ont facilité l'investissement et surtout diversifié la demande. Celle-ci porte non seulement sur la montagne d'altitude mais aussi sur les vallées où se croise parfois la pression des grandes métropoles alpines et notamment celle de Genève.

Enfin, la question de l'hébergement des actifs n'a pas été pendant des décennies au cœur des préoccupations des décideurs politiques et économiques des grands espaces touristiques nationaux. Cette question n'a jamais été réellement portée politiquement et se pose aujourd'hui avec urgence et cruauté pour certaines stations et territoires.

Seul le logement et les conditions de vie des saisonniers ont fait l'objet, à l'initiative de l'État, de quelques élus motivés et d'acteurs territoriaux, d'une prise en compte qui a permis, au moins dans les deux Savoie, de régler une grande partie des problèmes rencontrés par ces travailleurs.

Ainsi les élus locaux et territoriaux sont-ils obligés de faire face aujourd'hui, dans un contexte de rareté du foncier et de cherté de la construction, à la satisfaction des besoins en logements des travailleurs saisonniers qui constituent la base même de la main-d'œuvre touristique, mais aussi de ceux de la population permanente active ou retraitée. Faire face aussi, à la nécessaire réhabilitation d'un immobilier de loisirs devenu obsolète tant au niveau de ses surfaces que de la qualité de ses prestations. Il leur faut affronter dans le même temps, des sujets aussi lourds et complexes que la gestion de l'eau, la préservation d'un espace naturel où se multiplient les conflits d'usage. Et que dire demain des conséquences du réchauffement climatique sur les activités de montagne (en particulier sur l'enneigement) auxquelles ils devront apporter des réponses à court et moyen termes.

Un immobilier touristique obsolète, à réhabiliter d'urgence

Nous l'avons vu plus haut, l'immobilier de loisirs qui a fait l'objet d'une massification dans le cadre du plan neige ou qui s'est développé plus récemment à travers les mesures de défiscalisation, souffre d'une réelle obsolescence et se révèle inadapté à la commercialisation auprès des clientèles aujourd'hui intéressées par la montagne française.

Le manque de foncier disponible pour la réalisation de nouvelles opérations et surtout son coût prohibitif encouragent donc les acteurs politiques et économiques à tenter de mener une politique dynamique et volontariste d'une part de rénovation de cet immobilier de loisirs, d'autre part de réhabilitation de leurs espaces publics, de leur environnement, de leurs équipements et infrastructures.

Concernant l'immobilier, l'objectif est clairement d'inciter les professionnels à engager les indispensables travaux de réhabilitation de leur bien pour le mettre sur le marché du locatif et diminuer ainsi la pression existant sur ce marché. Les dispositifs mis en œuvre à ce jour ont été essentiellement basés sur des incitations fiscales à la modernisation et à la mise en location des appartements meublés dont les résultats sont encore très insatisfaisants. Il faut dire que le chantier est énorme : plus de 70 000 logements seraient à réhabiliter sur l'ensemble de la montagne française,

or, leurs propriétaires ne sont pas toujours motivés pour faire évoluer leurs biens vers une vocation marchande.

Un grand nombre d'entre eux, soit en raison de leur origine étrangère, soit en raison de la nature juridique de leur bien, souvent en indivision, sont extrêmement difficiles à identifier ou à contacter pour les sensibiliser aux opérations de réhabilitation. Enfin, même si un article législatif de 2005 rend la procédure de réhabilitation mise en place antérieurement (ORIL/VRT) plus souple pour les collectivités et plus stimulantes fiscalement pour les propriétaires, elle ne semble pas encore à ce jour porter les fruits espérés.

Un jeu d'acteur ambigu qui favorise les contradictions

Des collectivités locales de petite taille manquant souvent d'expertise et de capacité prospective.

Le devenir économique et social de la montagne a toujours reposé sur des collectivités locales de petite taille. Les réflexes identitaires des massifs et des vallées n'ont pas favorisé l'élaboration de stratégies territoriales cohérentes, ni la bonne planification du développement économique et touristique du territoire. Ils n'ont pas favorisé non plus le recours aux outils planification ni leur mise en cohérence. Enfin, ils ont considérablement ralenti la constitution des intercommunalités. L'individualisme s'est au contraire renforcé en raison de la compétition que se sont livrés les stations et les massifs entre eux sur le grand marché du tourisme.

Leur taille ne leur a pas toujours permis de se doter des services techniques compétents et à la hauteur surtout d'un développement de caractère industriel. Le secteur touristique du tourisme est, rappelons-le, extrêmement capitalistique que ce soit au niveau de l'hébergement, des remontées mécaniques, des activités sportives ou culturelles, ou encore des services. Par ailleurs, la compétition très rude à laquelle les stations ont dû se livrer avec leurs concurrentes françaises comme étrangères et en particulier avec leurs homologues italiennes, autrichiennes, allemandes, espagnoles ou andorranes, a nécessité des investissements extrêmement lourds en matière de promotion et de communication. Certaines stations gèrent aujourd'hui des budgets qui s'apparentent à ceux de nos grandes PME nationales.

Enfin, le comportement de leurs administrés n'a pas toujours facilité la sérénité des choix des élus et leur capacité à anticiper le développement et l'aménagement de leurs communes. Le maire bâtisseur apparaît de plus en plus comme un homme dangereux pour le maintien de la qualité de l'environnement et de cadre de vie du résident. Il est bien souvent jugé sur sa capacité à préserver les intérêts individuels et non pas sur une stratégie cohérente et ambitieuse de développement et d'aménagement de son territoire communal.

Des résidents très contradictoires dans leurs attentes et leurs comportements

Cette flambée des prix a développé de nombreux conflits d'intérêts entre propriétaires fonciers et immobiliers, candidats à l'acquisition ou à la construction et les municipalités. Les intérêts individuels et le souhait de «bien réaliser son patrimoine» ont favorisé des comportements contradictoires de la part des populations qu'elles soient résidentes permanentes ou secondaires.

Ainsi les résidents permanents et les actifs du territoire qui d'un côté se font les ardents défenseurs du «vivre et travailler au pays», ont été par ailleurs les premiers à spéculer, non seulement sur le foncier mais également sur le bâti, dans la perspective de réaliser «la» bonne affaire. Ils ont été aussi les premiers à se montrer réticents quant à la construction de logements sociaux. Ils ont largement contribué par leur attitude à créer un phénomène de rareté du foncier et du bâti qui a accéléré l'augmentation naturelle des prix

Les professionnels du tourisme, quant à eux, face à la forte saisonnalité de leur clientèle mais aussi à la stagnation, voire à la chute de leur fréquentation, ont été souvent tentés d'encourager leurs offices de tourisme et leurs élus, à partir à la conquête de nouvelles clientèles, en particulier à forte contribution. Il l'ont fait dans l'espoir de redonner une dynamique à leur économie touristique locale et à leurs entreprises. Ces clientèles, souvent originaires de l'Est de l'Europe, à fort pouvoir d'achat, se sont montrées rapidement très exigeantes sur la qualité des espaces, du bâti, et des services qui leur étaient offerts. Devenus aujourd'hui résidents secondaires après avoir été simples locataires, ils ont contribué au renchérissement du bâti traditionnel comme du neuf, pour lesquels ils étaient prêts à payer des sommes hors normes.

Les résidents secondaires, eux aussi contributifs à l'économie locale et touristique du territoire, multiplient les comportements protectionnistes entraînant le développement du «contentieux d'empêchement» et de la judiciarisation des relations entre citoyens et municipalités. Ils sont à l'origine de multiples tensions locales et complexifient considérablement la tâche des élus.

▪ **Des nouveaux territoires touristiques sous pression**

Ce sont des lieux pris dans des logiques différentes dans la mesure où les indicateurs retenus n'atteignent pas des niveaux de tension élevés entre le foncier et l'immobilier et la fréquentation touristique. Ces lieux conservent des marges de développement touristique qui ne sont pas à court terme entravés par cette pression sur le foncier. Néanmoins, en raison de la présence d'un équipement structurant ou d'un aéroport régional desservi par les compagnies bas-prix (low cost), ils subissent des pressions sur le foncier et l'habitat traditionnel qui nécessiteront, à courts et moyens termes, des stratégies correctives.

Les territoires desservis par les compagnies à bas-prix (low cost)

Bergerac, Carcassonne, Dinard, La Rochelle, Poitiers, Pau ou Rodez ont en commun d'être desservis par des compagnies à bas-prix assurant des dessertes avec nos principaux marchés émetteurs européens et à des prix défiant toute concurrence.

Au moment où le succès du TGV remet en cause une partie non négligeable des lignes aériennes régulières domestiques, ces compagnies (Ryanair, Easyjet, Flybe, Bmbaby) permettent de sauver, dans bien des cas, le trafic des aéroports régionaux. Elles génèrent, à ce jour, plus de 16,4 millions de passagers touristes ou non, issus en premier lieu de Grande-Bretagne mais aussi du Benelux, d'Allemagne, d'Italie ou de Scandinavie.

Ceux-ci s'implantent de plus en plus souvent dans les régions françaises, dans un premier temps dans le cadre d'une résidence secondaire mais avec le désir d'y résider à plein temps. La France qui les séduit est celle des rivages côtiers, des grands domaines skiables et de leurs arrière-pays mais aussi de l'espace rural d'exception aux premiers rangs desquels le Périgord.

Abbey National, organisme de prêt rompu depuis longtemps aux achats des étrangers en France, a analysé l'impact de ces compagnies à l'intérieur du territoire français hors Île-de-France. Selon lui, entre 2000 et 2002, les transactions dans les régions desservies par ces compagnies ont connu une augmentation supérieure à la moyenne nationale tant en termes de volume que de prix. À savoir au niveau des transactions, plus 120 % sur les régions impactées (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Limousin, Poitou-Charentes) par rapport à la moyenne nationale (+ 98 %) et au niveau des prix, plus 22 % dans ces mêmes régions par rapport aux 10 % de la moyenne nationale.

Par ailleurs, une étude récente effectuée par Ryanair auprès de 2 500 voyageurs britanniques atterrissant à l'aéroport de Limoges révèle, par exemple, que 16 % d'entre eux veulent acheter en France une résidence secondaire qui peut devenir aussi principale ultérieurement. Le bien recherché est ancien, à rénover ou rénové, dans un site calme mais proche de toutes les commodités. Son positionnement doit se situer dans la proximité d'un aéroport régional desservi par les compagnies à bas-prix.

- **Les territoires d'accueil des équipements structurants à caractère touristique**

Le tunnel sous la Manche et ses conséquences sur la Côte d'Opale

La Côte d'Opale, à travers la mise en service du tunnel sous la Manche, de l'Eurostar et de l'autoroute A16, a enregistré un véritable changement d'échelle en matière de développement touristique bénéficiant, avec son vis-à-vis du Kent, d'une véritable dynamique euro-régionale.

Ce littoral dispose d'importantes réserves foncières mais qui sont affectées à d'autres usages que la construction immobilière. La plupart des programmes immobiliers sont acquis à des fins de résidences secondaires ou sont considérés comme des produits immobiliers à vocation touristique en particulier lorsqu'ils bénéficient de défiscalisation. Ainsi, depuis le début des années 2000 sur la station de Wissant, 100 % des acquisitions l'ont été à des fins de résidences secondaires. Il en est de même des produits immobiliers à vocation touristique, ouverts aux défiscalisations de Robien réalisés sur la Côte d'Opale notamment le programme des dunes du golf à Wimereux.

Le caractère euro-régional de cette côte lui ouvre un large potentiel d'investissement étranger en particulier en provenance de Grande-Bretagne et du Benelux. Deux raisons motivent l'acquisition de biens sur la Côte d'Opale par cette clientèle étrangère : la première est paysagère en particulier pour la clientèle belge qui ne trouve plus satisfaction sur son propre littoral extrêmement bétonné et monotone. La seconde raison est plus économique, les prix étant nettement plus abordables sur la Côte d'Opale que sur le littoral britannique ou belge.

Si les années 80 avaient vu stagner le marché de l'immobilier sur ce littoral, on constate depuis le milieu des années 90, une augmentation des prix de l'immobilier de l'ordre de 800 à 1 000 %.

Euro Disney un équipement touristique qui a intégré, dès sa création, la dimension logement

Marne-la-Vallée est l'avant-dernière née des villes nouvelles de la région parisienne qui n'ont pas toujours joui d'une bonne réputation et c'est surtout la plus grande : 26 communes s'étirant d'Ouest en Est sur 22 km.

Marne-la-Vallée accueille 250 000 habitants, sans oublier plus d'un million de m² d'immobilier, d'entreprises avec bureaux, locaux d'activité, parc technologique qui fournissent plus de 100 000 emplois ; deux parcs de loisirs signés Disney, les seuls en Europe, attirent désormais 14,5 millions de touristes (résultats de l'exercice 2006/2007) qui engendrent un chiffre d'affaires de 1,22 milliards d' €. Ces deux parcs induisent des milliers d'emplois (13 076 emplois directs en 2005) ; des milliers de logements, appartements et maisons, résidences étudiantes et de tourisme, destinées à des acquéreurs ou à des investisseurs et un produit fiscal très significatif (230,8 millions € de TVA et 47 millions € de taxes locales diverses).

La ville nouvelle est le principal pôle de la production de construction du département de Seine-et-Marne et désormais l'essentiel de la production se concentre sur le Val d'Europe. Les prix continuent à grimper comme sur l'ensemble de la région parisienne, pour afficher une valeur moyenne de 3 000 € le m². Actuellement, la construction se poursuit à bon rythme essentiellement en collectif.

Le Val d'Europe constitue le secteur IV de la ville nouvelle et forme une véritable ville dans la ville. C'est lui qui tire la ville vers le haut en termes d'aménagement et de développement urbains. Le lancement du premier parc à thème de Walt Disney Compagnie en 1992 et du second en 2002 a sérieusement dopé ce secteur et induit d'énormes infrastructures, notamment le prolongement de la ligne RER et l'ouverture d'une gare TGV desservant les métropoles régionales mais aussi Londres et Bruxelles. Il a permis l'ouverture d'un des plus grands centres commerciaux d'Europe avec 140 boutiques et enfin la construction d'hôtels (5 800 chambres sur le seul Parc Euro Disney) et de logements.

Sur sa lancée, le territoire a décidé d'initier un projet touristique de très grande envergure piloté par le groupe Pierre et Vacances et par Euro Disney autour du concept des villages de nature, basés sur la détente, l'environnement, les activités sportives et de loisirs, avec, bien sûr, des programmes immobiliers qui vont accompagner ce développement.

Le Val d'Europe est donc devenu un immense quartier en mouvement formé de cinq communes : Magny-le-Hongre, Serris, Montevrain, Chessy et Bailly-Romainvillier. Relativement récent, le marché de l'immobilier des cinq communes du Val d'Europe est très dynamique. D'année en année son succès se confirme. Le cadre de vie en est le premier argument et malgré une forte demande, les prix semblent s'être stabilisés depuis un an. Une maison mitoyenne s'échange aux alentours de 150 000 € à 185 000 €. Les appartements particulièrement recherchés par les primo accédants et les investisseurs en vue de la location à des particuliers, se négocient entre 2 000 et 2 200 € le mètre carré pour ceux qui se situent à proximité du RER.

L'offre est diversifiée, elle va du petit immeuble résidentiel (quartier du parc, Magny Bourg) aux maisons individuelles haut de gamme (Chessy - Magny) en passant par des logements collectifs (quartier de la gare et du Lac) et les résidences sociales (quartier de la gare). Sur le marché du neuf, une dizaine de programmes sont en cours de construction et mis en vente par les promoteurs présents (Capri, Promogim, Codégim, Gauthier Constantin immobilier,...).

Pour préserver l'équilibre trouvé entre les infrastructures, les activités, la qualité de l'environnement et du cadre, plusieurs outils ont été mis en place : un SCOT, une convention pluriannuelle de développement, et une convention à Euro Disney est signée en 1987.

Les grands objectifs politiques en matière d'urbanisme ont donc été définis dans le cadre d'un Schéma de Cohérence Territoriale voulu par les élus du SAN, en concertation avec les habitants du Val d'Europe qui peuvent à chaque étape exprimer leur avis. Ce SCOT apporte des précisions concernant les objectifs de développement en nombre de logements et leur répartition dans l'espace, la vocation des sols, la taille des logements. Ainsi un objectif de 20 % de T1/T2, de 50 % de T3/T4 et de 30 % de T5/T6 y a été prévu. Concernant les types de logements, un objectif de répartition équivalente entre les logements collectifs et les logements individuels a été envisagé. L'objectif fixé, concernant leur statut, est de 60 % de locataires et de 40 % de propriétaires.

La convention pluriannuelle de développement, quant à elle, projetait pour la période 2003 à 2006 les engagements des signataires (État, Conseil général de Seine-et-Marne et le SAN) en matière de logement mais aussi d'emplois et d'équipements publics. Celle-ci devrait être renouvelée.

Enfin la phase III de la convention signée par l'État et Euro Disney en 1987 et qui couvre la période 2003 à 2008, a pour objectif d'engager de nouveaux programmes dans le quartier nord (ZAC de Courtain), à Magny le Hongre, dans le quartier du Golf, à Bailly-Romainvilliers et de poursuivre le développement du centre urbain, à Chessy et Serri et les programmes résidentiels dans le quartier du Lac.

Concernant enfin le logement des employés CDI et saisonniers de Disneyland Resort Paris, celui-ci est assuré, pour une partie du personnel, à travers trois résidences gérées par Disney d'une capacité totale de 1969 lits, et de trois résidences extérieures réalisées en partenariat avec l'opérateur social «residetape» d'une capacité de 335 lits. Disney envisage la création d'un plan de développement de nouvelles résidences en partenariat avec les organismes sociaux publics. Néanmoins ces résidences sociales n'offrent qu'une solution limitée aux programmes de logements des salariés d'Euro Disneyland.

L'analyse réalisée par la mission sur Disneyland Resort Paris comme sur le Futuroscope, ne met pas en évidence une influence négative significative de ces équipements touristiques sur le marché de l'immobilier et du foncier. Situés dans des zones où le foncier disponible ne fait pas défaut, ils ne créent pas les mêmes problèmes de logement des actifs que sur le littoral ou en montagne où l'espace constructible se raréfie. Ils parviennent par ailleurs globalement à résoudre le problème du logement de leurs propres employés soit par un investissement direct dans des logements adaptés, soit par des formules conventionnelles avec les organismes spécialisés.

1.8.2 L'enjeu du logement des saisonniers

Le constat

- **Les conditions d'hébergement, un puissant moteur de développement de l'économie touristique**

Le tourisme, secteur fortement demandeur de main-d'œuvre, est aujourd'hui confronté à de sérieux problèmes de recrutement sur le littoral comme en montagne. Comme le soulignait Alain Simon, «l'amélioration des conditions de vie et de travail des saisonniers du tourisme et particulièrement de leurs conditions d'hébergement, constitue un puissant moteur de développement des zones de montagne.

La saisonnalité constitue un tout, la question de l'accès à un logement décent ne peut donc être traitée indépendamment de celle de l'emploi, du droit du travail, ou de celle de la formation ou de la santé».

▪ Une situation des travailleurs saisonniers qui reste préoccupante

Le tourisme français emploie aujourd'hui 2 millions de personnes dont plus de 400 000 saisonniers dont les conditions de vie et de logement restent encore très précaires. Cette question qui se pose depuis plus de trente ans sans que ni l'État, ni les collectivités territoriales, ni les professionnels n'interviennent, trouve aujourd'hui dans le cadre d'expérimentation quelques réponses qui nécessitent d'être stabilisées et étendues à l'ensemble des territoires touristiques français.

Ce problème est d'autant plus urgent qu'aux conséquences sociales viennent s'ajouter désormais de multiples conséquences économiques. Chaque année, les professionnels du tourisme rencontrent des difficultés dans le recrutement de leurs travailleurs saisonniers. La précarité du statut des personnels, l'image dégradée de certaines professions, et la forte saisonnalité des activités rendent de plus en plus difficile le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée et motivée et mettent en péril la survie des entreprises.

En effet, si hier les employeurs logeaient leurs employés, ce n'est plus le cas désormais. L'offre d'hébergement actuelle ne répond pas suffisamment à leurs besoins. Le marché locatif, nous l'avons vu, est à la fois cher et saturé aussi bien à la mer qu'à la montagne. De fait, peu de personnes acceptent de louer à un saisonnier. Les programmes nouveaux d'immobilier et d'équipements touristiques ne prennent pas encore suffisamment en considération le besoin en hébergement des saisonniers. Le coût des emplacements de camping (de l'ordre de 15 € par jour) ne permet pas d'envisager l'hôtellerie de plein air comme une solution de substitution à l'hébergement «en dur» satisfaisante.

De surcroît, le logement des travailleurs saisonniers pose un problème d'équilibre financier dans le montage des opérations de création de logements neufs. La question du «qui prendra en charge le déficit d'exploitation» est au cœur des préoccupations des acteurs publics et privés. La tentation est forte de ne prendre en compte que l'aspect social du problème en ignorant ses conséquences économiques et touristiques et donc de se retourner sur la collectivité pour assumer ledit déficit.

▪ Des démarches innovantes, en cours d'expérimentation, à stabiliser

Conscients que depuis plusieurs années le contexte des marchés du travail et du logement des travailleurs saisonniers du tourisme s'est transformé, ce qui impliquait la modernisation des réponses apportées dans le domaine du logement, les partenaires sociaux ont par le biais de démarches conventionnelles permis d'adapter le financement du logement à la problématique du logement des saisonniers et favorisé une production à la hauteur de ces enjeux.

Ainsi, en montagne, cette démarche a-t-elle été reprise par l'État et les partenaires sociaux qui ont convenu, le 15 juillet 2004, d'expérimenter un dispositif de développement d'une offre de logements locatifs dédiés au saisonnier du tourisme, avec un objectif de production de 1000 places par an.

Cette expérimentation a fait l'objet d'une pérennisation, toujours dans le cadre conventionnel, le 20 décembre 2006 (conventions État/UESL).

Il s'agit d'une procédure globale permettant de financer l'investissement, de gérer et de traiter les déficits d'exploitation liée à la durée d'occupation de ces logements. Cette procédure est issue de la démarche commune État/partenaires sociaux, concrétisée par ces conventions État/UESL dès le 15 juillet 2004 et 20 décembre 2006.

Les dispositions s'articulent autour de deux principes essentiels :

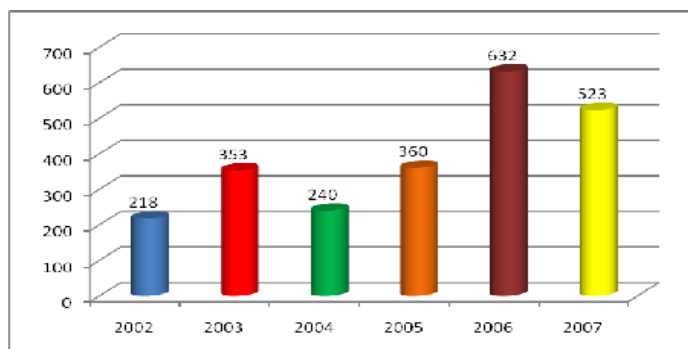
- **l'assouplissement et l'élargissement des conditions d'intervention du 1 % logement et de l'État**
- **la sécurisation du dispositif garantissant notamment :**
 - pour les saisonniers : des règles minimales en matière de confort et des conditions d'occupation privilégiant leur autonomie et leur intimité ;
 - pour les employeurs : la pérennisation de l'affectation de ces logements, moyennant des droits de réservation au profit des saisonniers.

Il a donc été mis en place un processus spécifique reposant :

- sur l'application financière et politique du 1 % logement qui garantit le financement de places de qualité dédiées aux saisonniers du tourisme avec le concours financier de l'État ;
- la mise en place d'un appui technique aux différents partenaires des opérations, appui au financement comme à la négociation, par le biais de la Mission logement des saisonniers ;
- sur l'implication des collectivités locales, à l'initiative de très nombreux projets ;
- sur la mobilisation financière des entreprises qui assument le coût financier de l'occupation inhérente à ce type de logement.

▪ **Le bilan de la production de logements pour saisonniers en zone de montagne**

Nombre de lits produits en montagne (Alpes, Pyrénées, Ardèche)



2 326 lits destinés aux saisonniers ont été financés par ce biais en zone touristique de montagne. Et ce par des opérateurs variés : collectivités, organismes HLM et, principale innovation sur les Alpes du Nord, massivement par des SCI interentreprises.

L'engagement pris par les partenaires sociaux de maintenir l'effort d'intervention du 1 % logement (qui finance en moyenne plus de 40 % du coût des opérations pour une intervention moyenne de 18 000 € par lit produit) garantit le financement des opérations.

Néanmoins, la réussite du dispositif à reposé en grande partie sur le soutien technique à l'animation et au montage des opérations par le biais de la mission logement des saisonniers de la DGUHC et sur la personnalité de son responsable, M. Alain Simon, dont chacun s'accorde à reconnaître sur le terrain l'efficacité. Cette mission n'existe plus depuis le 1er avril 2007.

Il est à craindre, notamment pour les opérateurs privés que sont les entreprises, que l'absence d'aide technique soit préjudiciable au maintien du niveau de production atteint et ce, alors que les besoins restent considérables.

Sur le littoral, l'expérience du pays royannais est tout aussi intéressante. Il s'agit en l'occurrence, d'offrir à la location des chalets de 2 à 4 personnes permettant aux saisonniers de trouver un logement meublé et équipé dont le loyer se situe entre 120 et 150 € par mois. La différence avec le montant du loyer est prise en charge par l'employeur à hauteur de 150 € et par la caisse d'allocations familiales, via l'aide personnalisée au logement, pour un montant de 120 à 180 € par mois. Ces chalets ont été assimilés aux logements sociaux permettant de bénéficier de la TVA à 5,5 %.

Le coût de construction des 25 chalets réalisés s'élevaient à 2 887 000 € financés de la manière suivante :

- Le FNRDT à hauteur de 150 000 € ;
- l'État et le Conseil régional (dans le cadre des CPER, volet tourisme) à hauteur de 140 000 € chacun ;
- l'Etat proprement dit à hauteur de 250 000 € ;
- un emprunt à 1 % auprès de la Caisse des dépôts à hauteur de 1 109 000 € ;
- un emprunt PLS autour de 300 000 € ;
- les fonds propres de la CDA à hauteur de 789 000 €.

Les prêts permettent aux collectivités de bénéficier de la non-taxation foncière pendant vingt cinq ans, puisqu'il s'agit de logements sociaux. Ils peuvent courir jusqu'à trente ans.

En juillet 2004, une convention a été signée entre l'État et les partenaires sociaux du 1 % logement (AESL) qui permet d'expérimenter sur trois ans le financement des logements locatifs de qualité dédiés aux saisonniers.

Cette convention s'articule autour de deux grands principes : l'assouplissement et l'élargissement des conditions d'intervention du 1 % logement et une sécurisation du dispositif. Elle permet de financer un plus grand nombre d'opérations publiques ou privées et des opérations en sous-location meublée.

Elle instaure un véritable kit de financement qui associe le prêt locatif social et le fonds du 1 % logement dont les conditions de financement ont été adaptées aux spécificités du public ciblé, en dépassant les quotités réglementaires.

Par ailleurs, dans le cadre des ORIL (Opération de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs), les opérations dédiées au logement des saisonniers peuvent bénéficier d'un prêt Pass-Travaux, selon la procédure prévue pour les copropriétés dégradées.

Il était prévu de consacrer une enveloppe maximale de 10 M€ par an à cette expérimentation.

À l'issue des trois années d'expérimentation (soit fin 2007), un bilan doit être dressé conjointement par les signataires. En fonction de ce bilan, les adaptations nécessaires des textes réglementaires seront réalisées en vue d'une éventuelle généralisation. L'État s'est engagé, dans le cas de cette convention, à proposer au Parlement les modifications législatives qui en découleraient.

Sur la base de cette expérience a été élaboré un «*Kit saisonnier*», véritable guide pratique et pédagogique à destination des collectivités, incitant, sur la base du modèle royanais, à réaliser des programmes d'échanges mer-montagne de saisonniers. L'objectif est ici de favoriser l'emploi des saisonniers sur des périodes plus longues et plus régulières, à la fois en été et en hiver, en liant une saison mer à une saison montagne. Il vise également à professionnaliser ces travailleurs saisonniers et les fidéliser auprès des entreprises tout en améliorant leurs conditions de vie et de travail et plus particulièrement leurs conditions d'hébergement.

Ce Kit a été élaboré par les représentants du «Club des élus pour les emplois saisonniers Mer-Montagne» (dont font partie les maires de Royan et de Courchevel) à destination des élus qui souhaiteraient sécuriser le parcours professionnel des saisonniers, en encourageant des actions à long terme.

Ce dispositif vise à intégrer tous les acteurs de la station dans un processus de décision et notamment les services comme l'ANPE. Il contient une présentation de la formule groupement d'employeurs et de ses avantages pour la gestion de la saisonnalité ; la proposition de constituer des groupements mer-montagne qui permettraient de réunir dans un seul contrat de professionnalisation une saison d'été à la mer, une saison d'hiver à la montagne, et une formation en intersaison ; un récapitulatif des possibilités ouvertes par l'accord État UESL du 15 juillet 2004 pour l'hébergement des saisonniers.

Il suppose la constitution donc d'un groupement d'employeurs dans le but de recruter des salariés et de les employer de la meilleure façon, en fonction des besoins de chacun. Généralement, les employés sont mis à disposition du groupement. L'adhésion à un tel groupement est un atout majeur notamment pour les très petites entreprises qui constituent l'essentiel du tissu touristique national.

Il s'appuie enfin sur un programme de formation spécifique aux travailleurs saisonniers du tourisme.

Les maisons de saisonniers :

Les maisons des saisonniers sont des lieux d'accueil, d'information et de services mis en place sur les territoires touristiques, depuis le début des années 2000, à l'initiative de l'État et des collectivités locales et territoriales, pour répondre aux questions des travailleurs saisonniers et des pluriactifs et les aider à faire face aux difficultés qu'ils rencontrent sur leur lieu de travail.

Elles constituent aussi pour ces publics des lieux d'échanges, de dialogue et de ressources sur :

- Le droit du travail, le cumul de statuts, et plus généralement l'ensemble des droits sociaux
- L'accès à la formation professionnelle et aux financements
- La recherche d'emploi
- L'information sur les sites touristiques et stations (loisirs, transports), notamment en matière de logement.

Au delà de l'information, elles apportent aux saisonniers :

- Une aide aux démarches administratives liées à l'emploi, la formation, le droit du travail, la santé
- Une aide à la recherche de logement, passeport loca-pass, dossier APL
- Un conseil en matière de droits sociaux : conditions de travail, conflits, relation employeur/employés
- Un accompagnement et conseils en matière de formation et choix professionnels
- Une antenne et/ou permanence ANPE, ASSEDIC
- Une assistance sociale
- Un service de prévention maladie.

Ces maisons de saisonniers sont devenues en quelques années des partenaires incontournables du dialogue social dans les régions touristiques. Leur financement reste néanmoins précaire et mériterait d'être stabilisé. Par ailleurs, leur réseau pourrait être utilement développé.

2. Une situation des marchés du logement aggravée dans les zones touristiques par l'attractivité de ces territoires

2.1 Les zones touristiques du littoral et des Alpes sont depuis longtemps confrontées à une pression démographique exceptionnelle

Le marché immobilier des zones touristiques s'inscrit dans un contexte démographique national dynamique caractérisé par une forte croissance de la population. Non seulement les zones touristiques n'échappent pas à cette évolution globale, mais par de multiples caractéristiques, elles l'amplifient. La forte pression démographique qui s'exerce sur les zones touristiques depuis au moins quinze ans, et qui avait été soulignée par l'INSEE dès le recensement de 1990, n'a pas servi d'alerte ni de mobilisation pour une politique spécifique d'amélioration de l'offre de logements. Alors que cette période coïncide avec un fort volontarisme des pouvoirs publics en matière de logement, de requalification des quartiers urbains, initié dès 1991 avec la loi d'orientation pour la ville et poursuivi jusqu'à aujourd'hui, les conséquences prévisibles en matière de demande de logements sur les zones les plus démographiquement dynamiques n'ont pas donné lieu à la mise en œuvre de dispositifs particuliers adaptés à la croissance de la demande et à la nécessité de diversifier l'offre pour pouvoir répondre aux besoins de tous les publics. Bien qu'elle soit écrite dans les constats démographiques, cette crise du logement a été moins prise en compte par les pouvoirs publics, nationaux ou locaux, en raison du contexte de développement économique et de l'emploi qui l'entourait.

2.1.1 Un contexte démographique national dynamique

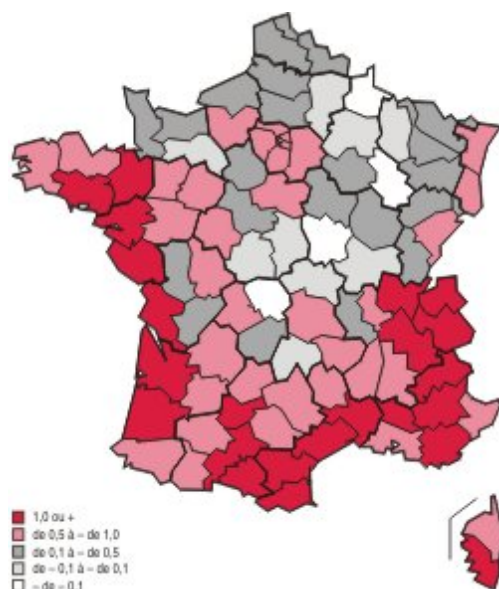
De 1950 à 2000, la population française a cru de 42 % contre 27 % pour le reste des pays de l'Union européenne. Au 1er janvier 2007, elle est estimée à 63,4 millions de personnes (contre 60,7 en 2001 et 52,6 en 1975). La croissance démographique, légèrement ralentie à partir de 1992, est repartie à la hausse depuis 1998.

Depuis 1995, la population s'accroît en moyenne de 310 000 personnes par an, (+ 4,5 habitants pour mille).

Depuis le début du siècle, le nombre de naissances annuelles se maintient au-dessus de 800 000, niveau comparable à celui de la période 1946-1974 du baby-boom. Les naissances sont encore en forte augmentation en 2006 (830 900, en hausse de 2,9 % par rapport à 2005) et atteignent leur niveau le plus élevé depuis 1981. La France reste l'un des pays les plus féconds de l'Union européenne avec 2 enfants par femme (1,95 en 2005, 1,92 en 2004). De plus, le recul des décès contribue aussi à une croissance démographique très soutenue, sans égale depuis plus de trente ans : 361 600 personnes de 2005 à 2006.

2.1.2 Une pression démographique supérieure à la moyenne nationale dans les zones touristiques

Taux d'évolution annuelle de la population 1999-2005 (source INSEE)



2.1.2.1 Un fort excédent naturel

Cette dynamique se retrouve dans la plupart des départements en zone touristique : si tous sont d'abord concernés par les phénomènes migratoires, certains d'entre eux doivent aussi une part importante de leur croissance démographique à leur excédent naturel. C'est le cas par exemple du département de la Haute-Savoie qui a connu en 2003 un fort taux de natalité (13,3 naissances pour 1 000 habitants), de l'Isère (13,2/1000) et sur la façade atlantique, de la Gironde et de la Vendée qui ont également connu depuis 1999 des taux de croissance naturelle supérieure à la moyenne nationale. (12,7/1000 en 2003).

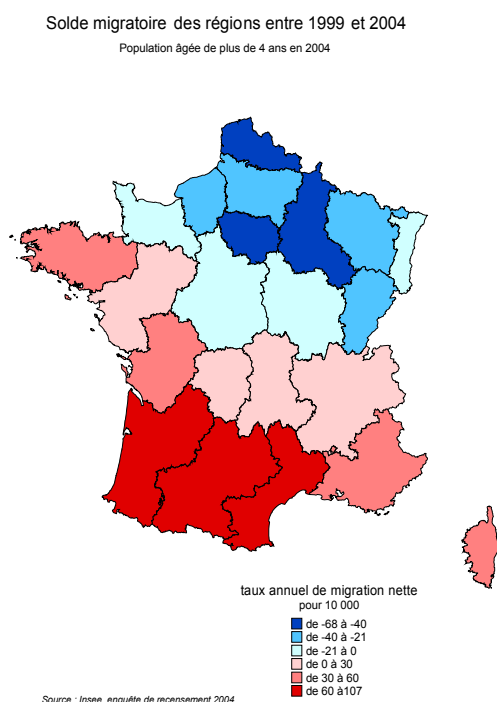
De même, la Bretagne offre un exemple significatif de l'importance du solde naturel dans la progression démographique de certaines régions touristiques.

En 2006, l'excédent des naissances sur les décès a procuré à la Bretagne un solde naturel de plus de 8 200 personnes, le plus important depuis 1982. Cette forte hausse de l'accroissement naturel tient à la progression de la natalité qui atteint le plus haut niveau observé depuis vingt cinq ans. Les naissances augmentent dans les quatre départements de cette région. Pour la première fois depuis vingt ans, le solde naturel redevient positif dans les Côtes-d'Armor.

2.1.2.2 Un fort accroissement du solde migratoire

Mais la forte pression démographique que connaissent les régions touristiques, notamment depuis une dizaine d'années, est liée prioritairement à l'accroissement de leur solde migratoire.

Entre 1999 et 2006, les mouvements migratoires inter-régionaux se sont accentués sur tout le territoire national en prolongeant les tendances de la décennie précédente : les régions du Sud mais aussi de la façade atlantique ont été les premières concernées par ce fort apport migratoire.



Entre 1999 et 2004, 3,8 millions de personnes ont changé de région, soit un taux annuel proche de 2%, en hausse par rapport à la décennie précédente où le taux annuel moyen s'établissait à 1,6 %.

Les écarts continuent de se creuser entre les départements de la façade atlantique et du Sud, dont les populations sont en forte croissance, et ceux du Centre et du Nord-Est de la France, où les populations stagnent voire diminuent pour quelques-uns. Depuis 1999, plus encore que pendant la décennie précédente, les migrations internes accentuent ces disparités départementales.

Selon les résultats des premières enquêtes annuelles de recensement (2004, 2005, 2006), c'est en Corse, en Aquitaine, en Midi-Pyrénées et dans le Languedoc-Roussillon que la croissance démographique parmi les régions de France métropolitaine est la plus forte. La population croît également de façon dynamique dans les autres régions de la façade atlantique (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), dans le Sud-Est (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), ainsi qu'en Alsace. Ces régions cumulent un solde naturel et un excédent migratoire élevés entre 1999 et 2006.

Les évolutions au niveau départemental confirment, en les accentuant, les disparités et les tropismes Ouest et Sud que le niveau régional met en évidence.

Notamment, dans les régions de la façade atlantique (Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine), la croissance de la population se concentre dans les départements littoraux.

2.1.3 La densification du littoral

En raison de sa forte attractivité (4 % du territoire accueille 10 % de la population), le littoral français est soumis à une très forte pression démographique et urbaine. Le nombre d'habitants des communes littorales a progressé de près de 6 % entre 1990 et 2000, alors que la moyenne nationale était de 3,6 %. La densité de population y est 2,5 fois plus élevée que sur le reste du territoire (272 habitants/km² contre 108 habitants/km²), de même les zones urbanisées représentent 9,8 % du territoire des communes littorales alors que la moyenne s'établit à 3,7 % au niveau national.

2.1.3.1 L'Aquitaine : métropolisation et littoralisation

Une étude réalisée par la DRE Aquitaine confirme ce diagnostic à l'échelle d'une région fortement marquée par l'économie touristique.

Depuis plus d'un quart de siècle, l'Aquitaine connaît une progression démographique supérieure à la moyenne nationale. Entre 1975 et 1999, elle a gagné 358 000 habitants. Le solde migratoire compte pour 94 % dans cette croissance. La quasi totalité des territoires aquitains, y compris les territoires ruraux, en ont bénéficié. La population urbaine a progressé de 20 %, captant plus de 90 % de la croissance régionale et la population des territoires urbains et ruraux ayant une façade littorale a progressé de 30 % avec près de 100 000 habitants supplémentaires. La population des espaces à dominante rurale a progressé légèrement (3 %) mais cette faible croissance recouvre des situations très hétérogènes : + 31 % pour les territoires ruraux littoraux, - 1 % pour le reste de l'espace rural.

Cette progression s'est poursuivie, entre 1999 et 2004, à un rythme deux fois supérieur aux années précédentes.

Depuis 1990, cette évolution continue à accentuer les déséquilibres démographiques et économiques, entre zones rurales et pôles urbains d'une part, entre zone littorale et zone rurale intérieure d'autre part.

Ainsi, les grandes zones urbaines continuent leur croissance rapide : plus de 70 % des Aquitains sont des citadins et un Aquitain sur trois réside dans les limites des trois grandes zones urbaines que sont, au nord, l'agglomération de Bordeaux, et au sud celles de Pau et de Bayonne-Biarritz-Anglet. Plus encore, comme le souligne le CESR, «86 % des Aquitains vivant dans l'espace à dominante urbaine (pôles urbains et périurbains) dépendent des sept aires urbaines de plus de 50 000 habitants, alors qu'ils n'étaient que 80 % en 1990».

D'origine exclusivement migratoire, la densification des zones littorales entre 1990 et 1999, est particulièrement prononcée, notamment sur le pourtour du bassin d'Arcachon, la Côte Basque et le sud des Landes, conjuguant ici le double attrait pour le littoral et la vie urbaine. Une forme d'urbanisation continue a tendance à se développer entre Bordeaux et le bassin d'Arcachon d'une part, Dax et la côte landaise d'autre part.

Les deux tendances fortes de la démographie aquitaine depuis presque vingt ans, métropolisation et littoralisation, sont représentatives de l'évolution des zones touristiques des façades maritimes.

2.1.3.2 PACA : une croissance démographique forte et concentrée

En PACA, 80 % des habitants vivent sur 15 % du territoire et les 3 départements littoraux concentrent 83 % de la population régionale.

La population de la région PACA a progressé de près de 280 000 habitants de 1999 à 2006, soit environ 40 000 habitants supplémentaires par an, contre moins de 30 000 au cours de la décennie 90. Le rythme d'accroissement de la population de la région (0,9 % par an en 2005) est comparable à celui de l'Aquitaine (0,97 %), de la Corse (1 %), approche ceux de Midi-Pyrénées (1,1 %) et du Languedoc-Roussillon (1,4 %), et se situe loin devant le rythme d'accroissement de la France métropolitaine (0,65 %).

La population des départements littoraux de la région croît ainsi à un rythme égal (Bouches-du-Rhône) ou supérieur au rythme national. De 1999 à 2005, les Bouches-du-Rhône ont gagné 72 000 habitants en 6 ans, le Var 69 000, les Alpes-Maritimes 53 000.

2.1.3.3 La Bretagne : un niveau élevé d'artificialisation du territoire

Au 5ème rang des régions métropolitaines pour le taux annuel de migration nette sur la période 1999/2004, la Bretagne connaît également un fort excédent migratoire dont la croissance est entièrement imputable à la classe d'âge des actifs (+ 1 % par an pour le Morbihan, 0,77 % dans les Côtes d'Armor, 0,65 % en Ille-et-Vilaine).

Les communes en expansion démographique se concentrent d'une part en Ille-et-Vilaine, autour de Rennes et le long des axes routiers et d'autre part sur le littoral sud, autour de Vannes, Lorient et au sud de Quimper.

PACA et la Bretagne sont les deux régions touristiques les plus touchées par l'artificialisation des territoires. A elles deux, elles représentent 40 % des surfaces artificialisées entre 1990 et 2000. En 2003, la Bretagne a totalisé plus de 25 % de surfaces de logements construites sur le littoral et PACA 20 %, alors que leur niveau d'artificialisation est déjà particulièrement élevé.

2.1.4 Le massif alpin démographiquement sous pression

Les zones touristiques de montagne ou frontalières connaissent des évolutions comparables. Le massif alpin en fournit le meilleur exemple.

La Savoie, la Haute-Savoie, l'Ain, l'Isère et les Hautes-Alpes figurent parmi les 16 départements qui, en quinze ans, de 1990 à 2005, ont connu le plus fort taux de progression de leur population. En atteignant en 2005 les 400 000 habitants, la Savoie a, par exemple, connu une progression de 15 % depuis 1990, soit 51 000 habitants supplémentaires. L'excédent naturel représente 40 % de cette augmentation et le solde migratoire 60 %. L'attractivité de la Savoie s'exerce sur toutes les classes d'âges et sur pratiquement toutes les catégories socioprofessionnelles.

De même, la Haute-Savoie a vu sa population augmenter de 53 % en trente ans (1975-2005), alors que dans le même temps la population française progressait de 16 %. Le taux annuel moyen d'augmentation de la population de ce département, de 1999 à 2005, s'établit au double du taux national (1,4 % contre 0,7 %). Il en va de même pour l'Ain et presque autant pour la Savoie (1,2 %) et l'Isère (1 %). Chaque année, la Haute-Savoie gagne presque 10 000 habitants supplémentaires.

Les départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes, beaucoup moins peuplés, ont néanmoins gagné respectivement 14 000 habitants et 10 000 habitants de 1999 à 2005. La croissance de la population s'est particulièrement accélérée, depuis la décennie 90, dans les trois départements alpins de la région PACA : son rythme a plus que doublé dans les Alpes-de-Haute-Provence. C'est un des départements français dont la population progresse le plus rapidement. Dans la décennie 90, les Alpes-de-Haute-Provence gagnaient moins de 1 000 habitants supplémentaires par an contre plus de 2 300 aujourd'hui. Dans les Hautes-Alpes, on est passé de 900 habitants supplémentaires par an à 1 700 aujourd'hui. Dans les Alpes-Maritimes, de 4 200 à 8 900.

2.1.4.1 Des prévisions qui prolongent les tendances

Cette pression démographique sur les départements du Sud et de l'Ouest de la France, qui concerne particulièrement les zones touristiques, est destinée selon les projections faites par l'INSEE⁸ à se prolonger dans les années à venir.

Le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur continueraient à être les régions à plus forte croissance démographique, avec Rhône-Alpes, les Pays de la Loire et l'Aquitaine.

Selon l'INSEE⁹, si les tendances actuelles sur la fécondité, le vieillissement et l'attractivité se poursuivent, la Savoie compterait 452 000 habitants en 2020, soit une augmentation de plus de 50 000 personnes depuis 2005.

2.2 La hausse des prix de l'immobilier est particulièrement marquée dans les zones touristiques

Sur l'ensemble du territoire, depuis 2000, les prix des biens immobiliers, neufs ou existants, ont fortement progressé et atteints des niveaux sans précédent. Même si les prix progressent moins vite aujourd'hui, l'augmentation continue des dix dernières années a conduit en moyenne à un doublement des prix de l'immobilier sur la période. Selon les indices publiés par les Chambres des notaires, les prix dans l'ancien ont progressé de 110 % pour les appartements et de 86,1 % pour les maisons et, dans le neuf, respectivement de 40,7 % et de 41,5 %.

Les zones touristiques ont été, elles aussi, touchées par cette évolution. La solvabilisation des ménages qui a résulté de la baisse des taux d'intérêt à partir de 1997, et surtout de 2000, a constitué un facteur d'accélération des transactions encore plus sensibles sur les zones touristiques du fait que les publics acquéreurs comportaient une proportion de seniors et d'étrangers plus élevée que sur le reste du territoire à l'exception de certains quartiers de Paris.

8 Insee Première n°1111 - décembre 2006

9 La Lettre INSEE Rhône-Alpes n°73 – mai 2007

Par exemple, alors que le nombre d'acquéreurs étrangers sur la province est resté stabilisé autour de 4 % entre 1998 (3,8 %) et 2005 (4,1 %), il atteint, en 2005, 16 % dans les Alpes-Maritimes et 9 % en Savoie.

De surcroît, les capacités financières des acquéreurs étrangers ont été longtemps plus élevées, entraînant les prix à la hausse dans les zones les plus recherchées. L'écart de prix entre les acquisitions des étrangers et celles des provinciaux était de 55 % en 1998 et demeure de 49 % en 2005, attestant de la persistance d'un flux d'acquéreurs étrangers à fort pouvoir d'achat. Les marchés immobiliers les plus tendus des zones touristiques présentent également la caractéristique d'être des marchés mondiaux sur lesquels agissent des acquéreurs appartenant à la jet-set internationale, propriétaires à Londres, à New-York ou dans les Caraïbes et dont l'investissement sur un site produit un effet de valorisation sur l'ensemble des biens de ce marché.

Les opérateurs touristiques ont pu parfois considérer que l'élévation du niveau des prix de l'immobilier et l'effet d'éviction qui l'accompagnait participaient d'une certaine montée en gamme de la clientèle des stations : la recherche de l'amélioration qualitative de l'offre touristique est au coeur de beaucoup de politiques de développement touristique, elle participe d'une amélioration de la productivité et de la rentabilité de cette industrie mais elle a aussi des effets secondaires, parmi lesquels une plus grande sélectivité des résidents.

Les propriétaires de l'agence Cimalpes qui commercialise 70 % des chalets de Courchevel 1850 ont décrit ainsi le marché immobilier dont ils s'occupent : «Le premier prix que nous avons est un chalet à 4 850 000 euros. Les prochains chalets que nous aurons à la vente seront vendus entre 15 et 16 millions. Pour un chalet de 650 m², il faut compter 12 millions environ. Courchevel est un marché qui fonctionne normalement. Les appartements surévalués par exemple ne se vendent pas». (interview dans Propriétés de France sept-oct 2007).

Dans le même temps, les Echos rapportaient que : «La commune de Saint-Bon-Courchevel a cédé un terrain de 42 280 m² pour un montant de 22 000 000 euros pour un futur projet immobilier de 1 800 m² qui sera situé en bordure de piste au lieu-dit «Les Grandes Combes». Le montant de la vente devrait permettre à la commune la construction d'un centre nautique communal, sans augmentation des impôts pour la population».

Choix stratégique que le maire traduit ainsi, en mars 2007 dans le Bulletin des communes : «Courchevel se situe dans les quatre ou cinq plus grandes stations internationales, à l'image d'Haspen ou Vail aux Etats-Unis, ou encore Wistler au Canada. Nous recevons 65 % d'étrangers et notre mot d'ordre se doit d'être la qualité avant toute chose et dans tous les domaines. Courchevel doit rester une référence du luxe Français».

Pour particulier que soit cet exemple, il illustre que la hausse des prix de l'immobilier dans les zones touristiques a pu être ressentie plus fortement qu'ailleurs par les populations actives, de moins en moins capables d'accéder à un logement proche et parfois aussi incapables de suivre l'augmentation du coût de la vie courante sur place. Il s'agit là d'une contradiction entre des objectifs, l'un social, l'autre économique qui ont chacun leur justification, mais qui à terme ne sont pas conciliables sans un fort volontarisme.

Les prix de l'immobilier dans les zones touristiques n'atteignent pas partout ces niveaux vertigineux et les moyennes masquent de grandes disparités, mais il est courant, selon les professionnels de l'immobilier, sur les stations savoyardes, sur le littoral méditerranéen et dans certaines zones du littoral atlantique, d'atteindre une fourchette de 6 000 à 8 000 euros le m² pour des biens de qualité et d'avoisiner 4 000 à 5 000 euros le m² en moyenne.

Alors que le prix moyen des appartements neufs vendus en France (hors Ile-de-France), sur la période septembre 2006/septembre 2007, s'élève selon les estimations des Chambres de notaires à 3 140 €/m², il atteint en zone touristique des niveaux plus élevés de 33 % à 120 % : autour de 7 000 € à Bandol, 5 000 € à Saint-Jean-de-Luz, Nice, Menton, Saint-Lary-Soulan, 4 500 € à Arcachon, Fréjus, Gex, Divonnes-les-Bains, 4 000 € à Valras-Plage, Sallanches, Agnières-en-Dévoluy.

Ce niveau de prix est sans précédent. En PACA, depuis 1998, les prix ont augmenté de 153 % dans le Var, 130 % dans les Hautes-Alpes, 126 % dans les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône, 114 % dans les Alpes-de-Haute-Provence.

2.3 Les politiques foncières ne parviennent pas à contenir l'augmentation du prix du foncier

2.3.1 La problématique foncière des zones touristiques

La France présente le paradoxe d'avoir une densité (98 habitants/m²) beaucoup plus faible que ses plus proches voisins européens (Allemagne : 231, Belgique : 344, Italie : 196, Pays-Bas : 402, Grande-Bretagne : 247) et de connaître néanmoins une élévation continue du prix du foncier depuis dix ans. Cela ne résulte évidemment pas seulement de la pression qu'exerce sur le marché du foncier la hausse de la demande immobilière. Cette situation doit conduire à s'interroger sur les dispositifs existants en matière d'action foncière et sur les conditions de leur mise en oeuvre par un nombre important d'acteurs sur des territoires trop petits. Les restrictions apportées au droit à construire n'empêchent pas les zones artificialisées de progresser de 600 km² par an sans pour autant éviter une hausse généralisée des prix.

La question de l'étalement urbain et de la consommation accélérée de l'espace est clairement posée dans les zones touristiques, dans des termes propres à ces territoires.

La hausse des prix des terrains à bâtir dans les zones touristiques n'a pas empêché la construction de continuer à progresser, évolution dont attestent aussi bien les chiffres de mises en chantier que ceux des permis de construire accordés. Il s'agit donc moins d'une pénurie de foncier disponible que d'une capacité à hiérarchiser et diversifier son utilisation. L'analyse des comportements en matière foncière dans les zones touristiques ne peut se limiter à la mise en cause des pratiques de rétention spéculatives des particuliers, qui sans être contestables n'expliquent pas à elles seules les difficultés rencontrées. La crise foncière actuelle révèle d'abord les réticences des principaux acteurs du développement touristique à partager la décision en matière foncière.

Le développement touristique a fondé sa réussite sur une démarche de concurrence et de compétition entre projets ou entre stations, beaucoup plus que sur un souci de complémentarité de la gestion à long terme des espaces.

La gestion des ressources foncières est éclatée entre des acteurs nombreux agissant chacun sur des territoires restreints et considérant encore trop souvent que la mise en commun des problématiques foncières constitue une atteinte à leur autonomie de décision, et parfois à l'identité de leur territoire.

Les outils nécessaires à la mise en oeuvre d'une planification plus efficaces, DTA, SCOT, PLH, sont caractérisés par des délais de réalisation déconnectés des évolutions du marché immobilier et foncier et donnent ainsi l'impression à une partie de ceux à qui ils sont destinés d'être sans effet immédiat sur les problèmes qu'ils ont à résoudre.

Beaucoup d'interlocuteurs de la mission en charge de responsabilités locales ont considéré que, s'il était important de trouver des solutions rapides pour accroître l'offre foncière nécessaire aux logements des actifs, cela ne signifiait pas pour autant qu'il fallait remettre en cause le modèle d'organisation des décisions en matière foncière en les mutualisant davantage. Les difficultés actuelles sont perçues comme appelant des mesures ponctuelles plutôt que comme révélatrices d'une insuffisante anticipation des transformations des territoires.

Les maires des communes touristiques sont soumis à une triple pression : d'une part, l'essor de l'économie touristique et des aménagements publics ou privés qu'elle requiert est la clé de la prospérité de la commune, de ses ressources et de l'emploi de ses habitants ; elle constitue l'objectif central des politiques municipales et commande en partie l'organisation des espaces. D'autre part, l'attractivité touristique coïncide le plus souvent avec l'attractivité résidentielle, mais les acteurs du tourisme et les résidents ne conçoivent pas l'utilisation de l'espace de la même manière. Tous les projets de développement en termes d'habitat ou d'équipements touristiques se heurtent à une résistance très forte, notamment des résidents secondaires qui recourent à ce que l'on peut qualifier d'un contentieux d'empêchement dont la finalité n'est pas d'aboutir, mais de compromettre la réalisation d'un projet en raison des conséquences économiques que fait peser sur lui le retard mis à obtenir l'autorisation de son lancement. Enfin, les maires doivent satisfaire le souhait légitime des populations actives de résider à proximité de leur lieu de travail dans des conditions financières compatibles avec leurs revenus qui se situent dans la moyenne nationale, mais loin derrière le niveau de vie moyen des touristes ou des résidents secondaires de la commune.

La conséquence la plus visible de cette situation est que la part de la population active logée à l'extérieur de la commune ne cesse de progresser. Mais ce n'est pas un phénomène nouveau : ainsi, sur la commune de Chamonix, la part des actifs résidant à l'extérieur de la commune était déjà passée, entre le recensement de 1990 et celui de 1999, de 17 à 27 %.

Si la question du logement des actifs est aujourd'hui posée avec autant d'acuité, c'est que l'émigration des populations actives loin de leur lieu de travail est une réalité commune à l'ensemble des sites touristiques et qu'elle a des conséquences bien au delà de leurs limites : c'est particulièrement le cas de la Haute-Savoie ou des départements du littoral aquitain qui connaissent à la fois une pression démographique sur les zones touristiques ou littorales proprement dites et aussi sur les zones urbaines. Les cercles concentriques péri-urbains de l'habitat finissent par se rejoindre pour commencer à former dans certains cas un tissu urbain continu.

Les communes touristiques peinent à dégager le foncier nécessaire pour créer de l'habitat nouveau pour leurs actifs parce que depuis le milieu des années 80, elles ont progressivement réduit leurs réserves foncières de moyen et long terme pour des raisons de coût du portage, et qu'elles ne peuvent plus aussi facilement que par le passé acquérir au coup par coup le foncier dont elles ont besoin du fait de l'augmentation significative de son prix ces dernières années.

Les territoires touristiques composés majoritairement de collectivités petites ou moyennes souffrent d'un déficit de savoir-faire, de compétences et de formation.

L'artificialisation croissante des zones touristiques peut à terme agir sur leur attractivité, en modifiant profondément les paysages, l'organisation de l'espace, des transports, des activités économiques traditionnelles : les maires constatent, par exemple, sur le littoral atlantique, un effet direct et combiné de la croissance de l'urbanisation, de l'allongement des temps de transports et du renchérissement des prix de l'immobilier sur la pérennité des activités traditionnelles, comme par exemple, l'ostréiculture. De nombreux exploitants renoncent à leur activité dont l'équilibre économique n'est plus assuré du fait de l'augmentation des coûts induits par leur éloignement progressif de leur lieu de travail.

2.3.2 L'utilisation insuffisante des outils d'action foncière existants

La mutualisation des actions dans le domaine foncier se heurte à de fortes résistances partout en France.

Cette réalité nationale est d'autant plus forte dans les zones touristiques que coexistent des territoires aux niveaux de développement très différents qui engendrent des stratégies concurrentielles, auto-centrées et parfois en déficit de solidarité.

Une première approche, souvent présentée à la mission, consiste à considérer que les difficultés actuelles sont la conséquence d'une réglementation et d'une organisation inadaptée de l'urbanisme, des marchés publics, de l'habitat social, de la décentralisation, et qu'une nouvelle modification qui s'ajouterait aux nombreuses transformations intervenues depuis quinze ans serait de nature à faire évoluer significativement la situation.

Une autre approche, privilégiée par la mission, consiste à considérer que les outils existent et ont été sans cesse adaptés depuis quinze ans, qu'ils sont inégalement utilisés, parfois méconnus parce que trop complexes ou trop récents, et insuffisamment appliqués. La priorité est d'utiliser pleinement les outils existants avant de les modifier à nouveau : on peut s'interroger par exemple sur les raisons pour lesquelles les territoires touristiques, confrontés de longue date à une pression démographique plus forte que la moyenne nationale, comparable à celle que connaissent d'autres sites touristiques en Europe et dans le monde, et à une consommation rapide de leurs ressources foncières, aient si faiblement et si tardivement commencé à mettre en oeuvre des Etablissements fonciers locaux, qui existent depuis 1991, et ont été améliorés en 2000 pour faciliter la représentation des collectivités partenaires.

L'action foncière locale s'appuie sur des outils nombreux (SEM, EPCI, Syndicat Mixte, communautés urbaines, communes, SAFER) dont les compétences et les modes opératoires ne sont pas nécessairement adaptés à la difficulté rencontrée aujourd'hui et présentée par les élus comme centrale : le coût du foncier. Les communes et EPCI ne peuvent faire face à des coûts de portage à long et moyen terme. Les SEM foncières permettent le portage amont de l'opération, mais dans des

conditions financières et juridiques qui renchérissent le coût du portage. Le rôle des SAFER, quant à lui, est limité à l'espace naturel et agricole.

Un opérateur public foncier a été créé dans la loi d'orientation pour la ville en 1991, l' Etablissement public foncier local que la loi SRU du 13 décembre 2000, s'inspirant de l'EPFL du Puy-de-Dôme, seule véritable création en dix ans, a adapté pour en faire un outil compatible avec la réalité de la vie locale (en renforçant le pouvoir de décision des élus, en permettant la non-continuité territoriale, en offrant une gouvernance stable autour du directeur, en fondant sur le principe de libre adhésion la constitution de l'Etablissement). Par rapport aux autres outils existants, dont chacun contribue dans le cadre de ses compétences à l'action foncière, l'EPFL est le seul dont la finalité économique est le portage de foncier appuyé sur une ressource propre, la taxe spéciale d'équipement, dont le montant, encadré par la loi de finances (20 € par habitant et par an au maximum), est librement fixé par le conseil d'administration de l'EPFL, composé majoritairement par les élus du territoire concerné.

L'EPFL répond au besoin du portage foncier à moyen et long terme de disposer de capitaux propres pour pouvoir autofinancer au moins partiellement l'acquisition. C'est un outil qui participe à la construction d'une intercommunalité de projets, car les acquisitions se font à la demande de la commune ou de l'EPCI concerné, dans le cadre d'un contrat qui précise la durée du portage, l'engagement et les conditions de la reprise par la collectivité. Le champ naturel d'intervention de l'Etablissement se situe à l'échelle des instances locales de planification foncière (le SCOT ou le PLH par exemple) et a donc pour vocation de s'insérer dans les politiques locales de l'habitat et d'aménagement.

Depuis 2000, aux deux EPFL de la première génération se sont ajoutés seulement 8 EPFL nouveaux, dont quatre ces deux dernières années. On peut toutefois noter que cet outil essentiellement utilisé en zone urbaine (Clermont-Ferrand, Argenteuil, Grenoble, Toulouse) semble progresser dans les zones touristiques. Après la Haute-Savoie en 2003, les dernières créations ont concerné le Pays basque (en application de la recommandation faite par la mission interministérielle des Inspections générales conduite en 2004), les Landes et la Savoie. Seize ans après leur création, les EPFL constituent toujours un dispositif pertinent pour renouer avec des politiques d'acquisitions foncières de moyen et long terme que ni les communes, ni les intercommunalités ne peuvent plus porter seules depuis les années 80, du fait du retour à des taux d'intérêts réels positifs et encore moins depuis la dernière décennie marquée par une augmentation rapide des coûts du foncier. L'argument présenté à la mission pour justifier l'opposition à la mise en place d'un EPFL a été celui de la volonté de ne pas alourdir la fiscalité. Si le recours à un EPFL est resté aussi faible, c'est que ce dispositif suppose un partage des projets et des décisions, une gestion commune et solidaire des problèmes d'habitat et d'aménagement sur un même territoire, et non pas seulement une analyse concertée des problématiques pour déboucher sur des orientations dont la compatibilité ultérieure avec les documents d'urbanisme n'est pas toujours assurée. Une politique d'anticipation foncière est indispensable aux territoires touristiques, beaucoup d'interlocuteurs de la mission en ont exprimé la conviction. Mais, comme le rappelait déjà en 2004 le Président de l'Etablissement public foncier local de Haute-Savoie, Président de la Communauté de communes du pays d'Alby : «Si l'on veut avoir une politique foncière efficace, il faut s'en donner les moyens».

Il semble à la mission qu'il est possible, après une expérimentation aussi longue du dispositif, d'aller plus loin et plus vite dans sa mise en œuvre sur ces territoires très attractifs, où le foncier connaît un coût élevé, une réelle rareté et des conflits d'usage.

2.4 Le démarrage ambitieux d'une politique de mobilisation des terrains de l'Etat et de ses Établissements publics au profit de l'offre de logements

2.4.1 Un dispositif cohérent dans lequel les régions touristiques doivent trouver leur place

Face aux difficultés de logement rencontrées par un nombre croissant de ménages, le Plan de cohésion sociale engagé en 2004 prévoit l'augmentation significative de l'offre de logements à loyers maîtrisés. La loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 traduit l'engagement de l'État en prévoyant les moyens financiers nécessaires à la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux sur la période 2005/2009.

Le Gouvernement a considéré que la mobilisation des emprises foncières de l'État et de ses établissements publics devait contribuer de façon significative à la réalisation de ces objectifs. Un inventaire des terrains publics mobilisables a permis d'envisager la réalisation de 30 000 logements sur des terrains publics d'ici 2009.

Cette politique de mobilisation foncière est assurée au niveau central par le Délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, la délégation à l'action foncière et la DGUHC du MEDAD, et France Domaine, service du ministère des Finances.

Plusieurs innovations législatives ou réglementaires appuient cette politique. Pour les cessions des biens de l'Etat débouchant sur un programme de logements sociaux, une décote (au maximum de 25 %, ou 35 % dans les zones tendues) sur les prix estimés par France Domaine peut-être décidée par le préfet. Ces opérations de réalisations de logements peuvent constituer des Opérations d'Intérêt National. Les collectivités se voient reconnaître un droit de priorité pour l'acquisition des parcelles concernées.

Essentiellement tourné vers les zones urbaines, notamment l'Ile-de-France, ce dispositif est appelé à développer son action et à renforcer sa présence sur les territoires.

2.4.2 Un dispositif à préciser pour apaiser les craintes des élus et accélérer encore les procédures

La politique de mobilisation des terrains de l'Etat suscite un réel intérêt et de nombreuses attentes parmi les élus des zones touristiques, tant sont fréquentes les situations locales entrant dans le champ de cette nouvelle politique de l'Etat. De ce fait, l'action de l'Etat est appréciée à travers des cas concrets, parfois sources de débats anciens entre les collectivités et les administrations concernées. Le volontarisme qui s'exprime aujourd'hui à besoin, pour convaincre, de résultats sur ces dossiers, souvent de cœur de ville et prioritaires pour les collectivités.

Les objectifs fixés par le Gouvernement, particulièrement dans le Plan de Cohésion sociale pour ce qui concerne la relance de la construction de logements sur le plan national, et notamment dans les régions où la situation de l'offre de logement est la plus tendue, répondent dans leur principe aux attentes de ces élus.

Mais, la mise en œuvre de cette politique est encore inégalement perceptible sur le territoire. En 2006, sur 150 terrains cédés par l'Etat, 69 se situent en Ile-de-France, contre seulement 19 en Rhône- Alpes, et 10 en PACA. Cela traduit la priorité donnée aux grandes agglomérations dont les besoins sont importants, mais la réussite d'un tel dispositif repose aussi pour l'avenir sur la capacité à agir sur des marchés tendus d'agglomérations moyennes ou petites.

De vraies incompréhensions se sont exprimées, à partir d'exemples concrets, sur un manque d'homogénéité des pratiques de l'Etat. Les modalités d'évaluation des terrains mis en vente suscitent des interrogations non seulement des élus mais aussi des représentants de l'Etat en région : la transformation rapide des missions du service des Domaines, devenu France-Domaine, ne semble pas s'être accompagnée encore suffisamment d'une harmonisation des méthodes de travail, des critères d'évaluation et des pratiques de concertation avec les collectivités. Un travail d'explication et d'information est nécessaire pour lever la contradiction perçue par les élus entre les objectifs de bonne gestion des intérêts de l'Etat à l'occasion des cessions, qui conduit à vendre au meilleur prix, et les conséquences pour les collectivités qui, soit supportent une dépense qu'elles jugent excessive compte-tenu de la finalité sociale du projet, soit constatent qu'elles ne peuvent pas concurrencer les acquéreurs issus du secteur privé. Il est nécessaire notamment de préciser les conditions de mise en œuvre du droit de priorité des collectivités, créé par la loi ENL, dont le délai de deux mois pour être exercé est jugé trop court par les élus : les collectivités n'ont pas toujours la capacité, ni les relais pour réaliser les études sommaires préalables à la décision soumise à délibération.

Enfin, la structuration sur tout le territoire de ce dispositif récent sera de nature à le rendre plus efficace et plus proche des collectivités territoriales.

2.5 Les régions touristiques souffrent d'un déficit ancien de logements sociaux

2.5.1 Un contexte défavorable

Le rythme de croissance annuelle du parc locatif social français qui se situait autour de 2 % au milieu des années 1990 n'a plus dépassé 1% depuis 2002. Sur la période 1995-2005, le parc locatif social métropolitain a augmenté de 11 %, mais l'évolution des trois dernières années 2002-2005, n'a atteint que 3 %. Pour 2005, la progression n'a été que de 0,6 %.

Du fait de cette progression très lente, la répartition par région demeure très stable, au détriment des régions déficitaires, au premier rang desquelles les régions touristiques. Un logement social sur quatre se situe en Ile-de- France et un sur dix en Rhône-Alpes. Les façades littorales, à l'exception de l'agglomération marseillaise, ainsi que les départements de montagne ont une densité de logements sociaux inférieure à la densité nationale moyenne (69 logements pour 1 000 habitants).

Nombre de logements sociaux (pour 1 000 hab.)

ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	36
ALPES-MARITIMES	39
ARIEGE	21
AUDE	40
CHARENTE-MARITIME	38
CORSE-DU-SUD	12
GARD	52
GIRONDE	53
HAUTE-CORSE	8
HAUTE-SAVOIE	49
HAUTES-ALPES	53
HAUTES-PYRENEES	49
HERAULT	47
LANDES	26
LOIRE-ATLANTIQUE	57
MORBIHAN	43
PYRENEES-ATLANTIQUES	42
PYRENEES-ORIENTALES	38
VAR	37
VAUCLUSE	54
VENDEE	31
FRANCE ENTIERE	69

Toutes les grandes régions touristiques ont une densité de logements sociaux inférieure à la moyenne nationale (Aquitaine : 42,5 ‰, Bretagne : 46,3 ‰, Languedoc-Roussillon : 45,4 ‰, PACA : 53,9 ‰). Et si Rhône-Alpes, avec un taux de 68,5 ‰ semble bénéficier d'une meilleure situation, encore faut-il noter que cette moyenne régionale masque d'importants écarts entre les départements au détriment des zones touristiques. Les zones touristiques n'ont pas seulement un taux de logements sociaux le plus souvent inférieur à la moyenne nationale, elles ont aussi un volume de production parmi les plus faibles.

2.5.2 Des difficultés connues

Parmi les conclusions de l'enquête conduite en 2002 par le CGPC, à la demande du Ministre de l'équipement, concernant la baisse de la construction sociale sur l'ensemble du territoire, certaines demeurent particulièrement d'actualité. Il s'y ajoute des difficultés propres aux territoires touristiques.

La principale difficulté de la construction sociale en zone touristique est incontestablement la question de son coût de réalisation, déjà souligné en 2002 d'une manière générale. Mais le problème présente là un niveau très supérieur, - le surcoût de construction a été estimé à 30 % par plusieurs interlocuteurs de la mission - en raison du caractère contraint du coût de la charge foncière, de la concurrence des commandes plus rémunératrices du secteur privé et des difficultés de construction (contraintes climatiques en montagne, coût d'hébergement des personnels). Les entreprises du bâtiment dans les secteurs touristiques ne sont disponibles pour la construction sociale qu'en complément d'une activité liée à la promotion immobilière privée ou aux opportunités de l'économie présentielle, particulièrement sur les travaux concernant les résidences secondaires.

De surcroît, les entreprises du bâtiment rencontrent elles-mêmes de sévères difficultés à recruter, former et conserver les personnels nécessaires, ce qui explique parfois leur sélectivité dans le choix des programmes qu'elles construisent ou leur incapacité à conduire les chantiers qu'elles ont acceptés dans un premier temps. Plus encore que partout en France, le secteur du bâtiment atteint la saturation de ses capacités en zone touristique.

Une autre difficulté réside dans l'image du logement social. Les zones touristiques, composées d'un fort taux de résidents secondaires, constituent un terrain propice à la résistance à toute implantation nouvelle, sociale ou non d'ailleurs, mais plus forte encore lorsqu'il s'agit de logement social. Il devient difficile pour les élus de supporter la pression qui s'exerce sur eux. Elle les conduit à préférer les opérations de très petites tailles, qui présentent l'inconvénient d'être plus chères et aussi complexes à monter. Elle les incite aussi à vouloir disposer prioritairement du droit d'affecter ces logements tant la crainte de se voir imposer une population extérieure issue de quartiers réputés difficiles suscite de craintes et de blocages. Dans les territoires touristiques, les maires bâtisseurs ne sont plus une valeur sûre de la vie publique municipale, cela a d'incontestables effets sur leur capacité à agir. La question se pose de savoir s'il reste possible de laisser les maires porter seuls la responsabilité de ces projets et de ces décisions.

Enfin, la stratégie des organismes de l'habitat social ne favorise pas toujours l'accroissement de l'offre. La prudence des organismes à s'engager dans la construction neuve est renforcée en zone touristique du fait du niveau plus élevé auquel les opérations doivent trouver leur équilibre et de leur tendance à dégrader aussi bien les résultats que le niveau de solvabilité de leur clientèle. De plus, lorsqu'elles existent, les politiques de développement sont conduites de manière individuelle par les organismes, en situation de concurrence, tant dans la recherche de foncier que dans la sollicitation des aides pour le financer. Autant les orientations générales sur l'habitat social sont nourries, dans les documents de planification, par les contributions éclairées des opérateurs sociaux, autant la partie opérationnelle reste éclatée entre des acteurs trop petits qui agissent sur des territoires trop restreints et qui n'ont ainsi aucune capacité de peser sur le marché.

2.6 La loi ENL, une réponse adaptée, des effets encore difficiles à mesurer

Pour faciliter la réalisation de logements sociaux, la loi ENL a instauré dans son article 4.III la possibilité de délimiter dans les PLU des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs sociaux ; cette disposition est dans son principe adaptée aux besoins des zones touristiques à marché immobilier tendu, mais elle est sans doute plus délicate à mettre en œuvre. Les maires et les conseils municipaux de ces territoires exercent leur mandat dans un contexte de forte résistance à toute forme de densification de l'habitat ainsi qu'à l'implantation de programmes locatifs sociaux. Il est nécessaire de mettre à la disposition des maires des outils tel que celui prévu à l'article 4-III de la loi ENL, mais il faut aussi s'interroger sur les conditions de leur mise en œuvre par des élus soumis à la pression des habitants et des intérêts économiques liés au tourisme. Il est encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure les maires s'approprient ce nouvel outil dont la pertinence est incontestable dans le contexte des zones touristiques : mais, il ne fait guère de doute qu'il serait encore plus efficace et plus facile à gérer en remontant au niveau intercommunal, ce qui suppose préalablement d'autres évolutions dans la répartition de compétences. En interrogeant les maires sur ce dispositif, encore méconnu de la plupart d'entre eux, la mission a constaté qu'il fait l'objet d'une claire approbation de principe, mais suscite quelques interrogations sur les perspectives de sa mise en application.

Dans le même article, la loi ENL a instauré la possibilité de délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements composés à 50 % de logements sociaux pourront bénéficier d'une majoration de COS. Ce dispositif, éventuellement combiné avec le précédent, est lui aussi adapté aux problématiques des zones touristiques.

Toutefois, il y est d'application limitée puisqu'il exclut les communes de moins de 20 000 habitants, sauf si elles appartiennent à un EPCI de 50 000 habitants au moins et qu'elles comptent plus de 1 500 habitants. Destiné prioritairement aux zones urbaines, ce dispositif laisse de côté des zones dans lesquelles il pourrait être utilisé ; ainsi, sur les deux départements de la Savoie, seules les trois principales agglomérations d'Annecy, Annemasse et Chambéry sont concernées, aucun autre EPCI ne dépassant 30 000 habitants.

Plusieurs dispositions de la loi ENL ont pour conséquence d'accroître la fiscalité sur le foncier. L'article 24 a prévu la possibilité de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour les terrains constructibles. L'objectif est de lutter contre la rétention spéculative et d'inciter les propriétaires à vendre leurs terrains ou à y réaliser des constructions. L'article 25 majore de 10 % les bases d'imposition de la TLE dans le but d'accroître les ressources d'équipement des collectivités. Cet article, revenant sur une disposition de la loi SRU, a notamment pour conséquence d'augmenter la TLE perçue sur les logements collectifs. L'article 26 permet la création par les communes d'une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles par un document d'urbanisme. L'objectif est de récupérer une part de la plus-value réalisée par les vendeurs privés lors de la vente de leurs terrains.

De portée inégale, chacune de ces mesures répond à des objectifs légitimes et à la forte attente des élus de bénéficier de ressources supplémentaires pour compenser la hausse des prix supportée par l'équipement des terrains réalisé par les collectivités et de mieux partager les plus-values faites sur les cessions de terrains. Ce dernier point a été beaucoup évoqué devant la mission, et un fort consensus s'est dessiné en faveur d'un mécanisme de récupération de la plus-value allant encore plus loin que celui prévu par la loi ENL et d'une taxation renforcée de la rétention à des fins spéculatives.

Dans le contexte de prix très élevés du foncier qui prévaut dans les zones touristiques, il convient de s'interroger sur les effets d'une augmentation de la fiscalité. Augmenter maintenant la fiscalité sur le foncier revient à élever sa valeur, sa rareté et son coût, et il reste à démontrer que cela stimulera la disponibilité de foncier supplémentaire pour des opérations de logements à coûts maîtrisés pour les collectivités. De ce point de vue, il sera précieux de faire, dès la première année de mise en œuvre effective, l'évaluation de l'utilisation de ces facultés offertes aux collectivités pour mesurer notamment leur impact sur les prix et sur l'accroissement de l'offre de foncier.

Le coût de la construction progresse très vite depuis quelques années. Cette réalité est d'autant plus forte en zone touristique que les conditions de concurrence, le remplissage des carnets de commande, les difficultés climatiques ou d'hébergement des personnels, présentent souvent des caractéristiques exceptionnelles qui poussent les prix à la hausse dans un marché pour l'heure saturé de commandes, dont certaines dans des niveaux de prestations hors-norme.

Dans ce contexte, les organismes du logement social ne sont pas en mesure de résister à l'emballement des prix et à la sélectivité du marché. La faible taille de trop d'opérateurs a de multiples conséquences négatives non seulement financières (surcoût, absence d'économies d'échelle, fonds propres insuffisants) mais aussi techniques (taille des projets).

3. Orientations, propositions et recommandations

3.1 Lutter contre l'émiettement et la dispersion des politiques publiques

Le développement touristique du littoral et de la montagne, nous l'avons vu, a procédé durant ces trente dernières années, d'une logique de croissance continue de l'offre (essentiellement de l'offre d'hébergement) qui a fait de ces espaces la première destination touristique française.

Ce développement s'est essentiellement centré autour de deux produits, celui du tourisme balnéaire, estival pour le littoral, celui d'un tourisme lié aux sports d'hiver pour ce qui concerne la montagne. La stagnation de la fréquentation et des effets de concurrence de plus en plus vifs, remettent aujourd'hui en question ce modèle de développement : concurrence de l'habitat permanent et secondaire qui pèse de plus en plus sur l'aménagement des espaces ; concurrence interne entre produits, destinations, stations et vallées qui conduit à des besoins importants d'investissements et d'espace constructible ou aménageable, enfin concurrence des destinations étrangères.

Les impacts environnementaux répétés de ce développement touristique sont de plus en plus mal supportés par la population et paraissent de nature à remettre en question ce modèle. Les attentes «citoyennes» exprimées par les touristes eux-mêmes poussent de plus en plus les élus à repenser une activité touristique plus en phase avec son environnement (naturel, économique ou social) et constituent un puissant moteur pour la préservation de son attractivité.

Les acteurs politiques des grands territoires touristiques français doivent donc faire face à un double défi : celui de la poursuite d'un développement équilibré et durable des activités économiques créatrices d'emplois sur leur territoire, (au premier rang desquelles le tourisme) et celui de la bonne maîtrise de leur espace comme de sa bonne répartition entre les attentes et besoins de la population locale, celles et ceux de la population résidentielle et touristique et les contraintes du développement économique.

Les lois d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite loi «Pasqua») et du 25 juin 1999 (dite loi « Voynet ») comme la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi « Chevènement») ont fortement incité les collectivités à s'associer pour la définition, la réalisation et la gestion de projets d'aménagement et de protection du territoire. La loi SRU est venue renforcer cette incitation en instituant notamment les SCOT, les PLU et en précisant la hiérarchie des documents d'urbanisme.

Or, le diagnostic porté par la mission a mis en lumière une situation particulièrement préoccupante en matière d'organisation et de planification territoriales.

L'absence de définition stratégique des espaces voués au développement économique, au développement résidentiel, au développement touristique, l'absence d'anticipation mais aussi d'organisation des solidarités territoriales, ont contribué largement à renforcer les comportements spéculatifs et la crise foncière et du logement sur ces territoires.

Au niveau régional, la faiblesse des enveloppes réservées aux politiques touristiques identifiées dans les futurs Contrats de Projets, met en péril les démarches prospectives et participatives conduites par l'Etat et les Régions depuis plus de vingt ans, dans le cadre des CPER qui permettaient une réflexion et un débat sur les enjeux de développement touristique territorial.

Au niveau local, sur le littoral comme en montagne, la mission a constaté de nombreuses lacunes en matière de planification territoriale qui se traduisent par la sous-utilisation et parfois le rejet des dispositifs opérationnels permettant aux collectivités, de maîtriser l'usage de l'espace et de favoriser un aménagement et un développement équilibrés de leur territoire.

Ainsi, elles s'engagent encore insuffisamment dans l'élaboration des SCOT et des PLH. Elles n'exercent quasiment jamais leur droit de préemption urbain, dont elles se sont pourtant dotées à 95 %, leur préférant des procédures de cession amiable. De même, le recours aux outils d'urbanisme opérationnels, telles les zones d'aménagement concerté ou les zones d'aménagement différé, sont en constant déclin.

Pourtant l'avenir des territoires touristiques sera de plus en plus dépendant de la capacité de leurs collectivités à penser et construire ensemble leur aménagement et leur développement. Il dépendra de leur capacité à se doter d'une vision commune globale et prospective de ce développement, intégrant les préoccupations environnementales économiques et sociales de leurs territoires. Et l'exercice est d'autant plus difficile que la cohérence touristique des territoires ne correspond pas toujours aux limites administratives (en particulier départementales, voire régionales).

Pour y parvenir, comme les y ont invité très fortement les conclusions du Grenelle de l'environnement, il est urgent que les collectivités locales se structurent plus et accélèrent l'organisation de leurs indispensables solidarités dans un cadre intercommunal. Il est tout aussi urgent qu'avec l'aide de l'État, elles se dotent, aux bonnes échelles, des outils de planification qui constituent des préalables indispensables au développement territorial mais aussi à leur politique foncière et du logement.

3.1.1 Privilégier la responsabilité intercommunale

La gestion optimisée de l'espace, des ressources naturelles comme du développement économique et social du territoire, ne peut plus se concevoir aujourd'hui à travers le seul prisme du territoire communal.

Les collectivités doivent en effet gérer au mieux l'argent public en évitant les doublons d'une commune à l'autre, d'un territoire à l'autre, en trouvant les complémentarités et les synergies entre elles et leurs voisins. De surcroît, l'accès aux aides nationales comme européennes est de plus en plus contraint. Celles-ci concernent le plus souvent désormais des projets établis par des ensembles cohérents, solidaires, justifiant d'une ambition commune de développement durable se traduisant par la mise en commun de moyens permettant d'atteindre l'efficacité économique et sociale.

Or, comme la mission l'a noté, les territoires touristiques, au premier rang desquels la montagne, peuvent encore largement progresser dans le domaine de la solidarité et de la mise en commun de leurs moyens à travers l'intercommunalité. Ce point avait déjà été souligné dans le rapport interministériel sur la situation du foncier au Pays basque.

La mission recommande sur les territoires touristiques de :

3.1.1.1 Développer la solidarité et la mise en commun des réflexions et projets de développement et d'aménagement

à travers une politique plus volontariste d'intercommunalité : les communautés d'agglomération et les communautés de communes (loi du 12 juillet 1999) sur le littoral et en montagne ; les communautés de communes et les pays en espace rural ou de moyenne montagne.

3.1.1.2 Porter une attention particulière à la pertinence des territoires retenus pour ces intercommunalités

pour permettre, au plus près du terrain, la mobilisation la plus large et la plus efficace des acteurs économiques et politiques. Il ne faut ni céder à la tendance administrative naturelle, présentée à la mission comme reflétant la doctrine d'un certain nombre de préfetures, à inscrire ces démarches de coopération dans de trop grands périmètres, ni laisser se développer des intercommunalités «d'empêchement» dont la seule vocation serait de faire obstacle à la construction de véritable solidarité.

3.1.1.3 Mettre l'indispensable compétence au service des collectivités territoriales et de leurs projets communs de développement

pour accompagner, en l'accélération, le processus intercommunal. L'État doit être le premier à montrer l'exemple en mettant à leur disposition, (en particulier pour les plus démunies en ingénierie), sa connaissance des territoires, son expertise dans la conduite juridique technique et budgétaire des projets. Il en est de même des collectivités territoriales départementales et régionales.

La mission considère également qu'il est tout aussi urgent de poursuivre le transfert de la compétence logement de la commune à l'intercommunalité.

Les collectivités locales sont aujourd'hui en effet confrontées à des jeux d'acteurs ambigus qui favorisent les contradictions et engendrent une pression sur les maires en particulier bâtisseurs, qu'il apparaît urgent de soulager. Les élus sont en effet bien souvent jugés sur leur capacité à préserver les intérêts individuels et non pas sur la cohérence ni sur l'ambition de leur stratégie et de leur politique de développement territorial.

La mission recommande donc de :

3.1.1.4 Encourager et de favoriser le transfert de la compétence foncière et de logement de la commune vers les communautés de communes.

Si la prise en compte des spécificités communales voire infra-communales (le quartier, l'espace vert...) est indispensable, le foncier doit être désormais appréhendé à l'échelle du territoire du projet qu'il impactera (agglomération/pays...). Cela permettra aussi d'intégrer les conséquences foncières des projets des territoires voisins (par exemple, l'implantation d'un grand équipement structurant).

3.1.1.5 Inciter les communautés d'agglomération ou de communes qui se verront transférer cette compétence, à quantifier la traduction spatiale des projets dans chaque SCOT ou charte de Pays et à en assurer la transcription dans les PLU des communes ou de leurs groupements.

L'État dans ses différentes composantes devra être associé aux différentes étapes de ces projets de territoire et de leurs traductions en termes de foncier et de logement. D'une part l'État est un des grands propriétaires fonciers au niveau national, d'autre part à travers les contrats de projets d'agglomération et de ville, il est un des partenaires du développement du territoire. Enfin, au titre de ses missions de contrôle de légalité, il pourrait utilement veiller à la mise en cohérence des PLU avec les préconisations des documents d'orientation.

3.1.2 Favoriser l'intercommunalité de projet touristique et les solidarités entre stations, villes phares touristiques et leurs avant-pays

Si la démarche intercommunale s'avère de plus en plus nécessaire en termes de développement territorial, elle est aujourd'hui essentielle en matière de développement touristique. Que ce soit sur le littoral, en montagne, ou dans l'espace rural, il devient impératif, dans une logique de développement durable, que les aménagements et des équipements touristiques soient conçus et décidés à un échelon intercommunal en pleine compatibilité avec les orientations prévues dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement touristique, les schémas départementaux lorsqu'ils existent et les schémas inter-régionaux de massifs .

Une fois encore, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, et les pays apparaissent les mieux adaptés pour mettre en cohérence le développement des territoires touristiques. De même, au moment de l'élaboration des documents de planification (SCOT, PLH, PLU) il est important d'y anticiper l'éventualité de nouveaux projets touristiques et, en particulier, leurs conséquences sur le foncier et sur l'habitat.

La mission recommande de :

3.1.2.1 Sur le littoral, poursuivre là où elles existent ou mettre en place partout où elles pourraient s'avérer nécessaires, les missions littorales d'aménagement et de développement touristique,

(à l'image de celle du Languedoc-Roussillon, de la Côte d'Opale ou de la Côte aquitaine). Celles-ci seront le lieu privilégié où pourront s'exercer, sur la base d'une stratégie élaborée en commun, les synergies et les solidarités indispensables à leur développement et surtout à la bonne répartition de leurs espaces entre leurs vocations économiques, touristiques, environnementales et sociales. C'est également dans le cadre de ces missions, que devront se trouver la complémentarité entre les stations, leurs «avant-pays» et se fédérer les moyens et énergies.

3.1.2.2 En montagne, étudier la possibilité de créer, à l'image du littoral, une mission tourisme Alpes du Nord qui, compte tenu de l'urgence et de la complexité des problèmes posés, pourrait prendre la forme d'une Opération d'Intérêt National.

3.1.2.3 Concevoir, dans une logique intercommunale, les nouveaux projets de développement touristique territoriaux et les inscrire dans le cadre des schémas de cohérence territoriale ou des chartes de pays.

Elle suggère également, que dans l'attente de l'élaboration de véritables documents de planification territoriale en montagne, l'autorisation des UTN reste de la compétence de l'État pour limiter les pressions entre le développement local et la nécessaire protection des espaces naturels.

3.1.2.4 Institutionnaliser sur les territoires touristiques l'indispensable dialogue entre les SCOT les chartes de pays.

3.1.3 Accentuer la cohérence des zonages de planification et d'action

La mission a rappelé plus haut, l'urgence pour les collectivités territoriales et locales en particulier les zones à forte pression touristique, de relancer la planification qui constitue le nécessaire préalable à leur politique d'aménagement, de développement et d'action foncière publique.

Si les textes les encouragent à se regrouper, à définir et planifier ensemble le devenir de leur territoire en les dotant d'outils opérationnels, celles-ci ne s'en sont pas emparées. Elles leur reprochent, le plus souvent, leur prolifération, leur superposition et leur mauvaise coordination qui complexifient la tâche de leurs élus et ralentissent les processus de développement. Elles soulignent par ailleurs, l'absence d'accompagnement tant en termes méthodologiques qu'opérationnels dont leur mise en application a souffert.

Il est pourtant urgent d'accentuer le recours aux outils de planification (DTA, SRADT, SCOT, Chartes de Pays) pour maintenir l'attractivité et les potentialités de développement économique et touristique des territoires touristiques, tout en favorisant le logement des actifs, par une répartition équilibrée de l'affectation des ressources foncières.

En effet, si localement on constate que l'allocation des ressources foncières en faveur du logement s'est inscrite depuis longtemps dans une logique restrictive, il n'en est pas de même pour ce qui concerne les activités économiques industrielles ou artisanales comme pour le tourisme.

En effet, peu de décideurs politiques ou économiques renoncent à un projet économique porteur de développement ou de création d'emplois, en raison de coûts de foncières ou de construction trop importants alors qu'en matière de logement ceux-ci sont bien souvent mis en avant pour expliquer la non réalisation d'un programme ou son ajournement. De même la spéculation foncière ou immobilière ne semble jamais être due à cette concurrence foncière entre développement économique et habitat.

Pourtant l'attractivité des territoires touristiques français de demain repose sur leur capacité à répartir harmonieusement, dès aujourd'hui, l'affectation de ressources foncières entre les besoins et potentialités du développement économique et touristique et ceux d'une population résidente et active (habitat, espace naturel, cadre de vie).

Aussi la mission recommande-t-elle de :

3.1.3.1 Utiliser l'élaboration des SRADT comme des schémas de massif, comme une opportunité de mettre en cohérence les politiques publiques en matière de tourisme, d'anticiper ses effets sur le territoire pour mieux les maîtriser et les optimiser. Les Schémas Régionaux de Développement du Tourisme et des Loisirs, institués par la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, devraient pouvoir les y aider.

3.1.3.2 Accélérer la mise en chantier de nouveaux SCOT définissant les grandes orientations des territoires touristiques en matière de développement économique, de développement agricole et de protection des zones naturelles, de grandes infrastructures et d'équipements structurants, de capacité d'accueil résidentiel et de services, de mobilité et en assurant leur coordination à l'échelon départemental (cf proposition 5).

3.1.3.3 Accélérer également la définition et la mise en œuvre de Plans Locaux d'Habitat dont les territoires d'application pourraient devenir, à terme, ceux des nouveaux SCOT.

3.1.3.4 Traduire, au sein des PLU et des Programmes d'Aménagement et de Développement Durable, les orientations définies dans le cadre des SCOT et des PLH.

Cela pourrait rendre nécessaire l'instauration d'une procédure simplifiée de révision du PLU pour permettre sa mise en conformité avec les objectifs du SCOT et du PLH.

3.1.3.5 Mieux prendre en compte l'économie touristique et ses liens avec le territoire, dans l'ensemble des documents prospectifs et de planification du territoire (SRADT, SCOT, PLU).

3.1.3.6 Prendre en compte, dans ces documents, des conséquences prévisibles du réchauffement climatique

(problème de l'enneigement en montagne et de gestion du trait de côte sur le littoral) sur le développement et l'aménagement des territoires touristiques.

3.1.4 Confier à l'État, une mission temporaire d'assistance aux politiques d'habitat et de logement

Le caractère d'urgence de la situation ou de l'hébergement des actifs dans les zones à forte pression touristique pourrait, aux yeux de la mission, conduire à la mise en place **d'une mission temporaire d'assistance aux politiques d'habitat et de logements, chargée d'aider les collectivités dans la gestion de leur politique foncière et à assurer un premier rattrapage de leur retard en matière de construction de logements neufs**

La mission recommande de :

3.1.4.1 Maintenir et renforcer l'action de l'Etat, dans le domaine de l'action foncière et du logement, sous l'autorité du préfet et du DDEA

dans les zones où la situation est la plus urgente, afin de coordonner l'action des services de l'État en faveur d'une meilleure utilisation, par les collectivités, des démarches de planification «réglementée» (SCOT, PLH, PLU), et de la mise en oeuvre, avec les collectivités concernées, d'une offre nouvelle d'habitat à coût maîtrisé.

Pour faciliter le recours aux démarches de planification là où elles n'existent pas (SCOT, PLH, PLU), ou d'aménagement lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires (ZAC, ZAD) en aidant prioritairement les collectivités ne disposant pas d'une ingénierie à la hauteur des ambitions du programme, pour assurer, au moins dans un premier temps, le dialogue entre les différents SCOT en s'appuyant prioritairement sur les DDEA.

3.1.4.2 Créer au niveau départemental, une cellule partenariale d'ingénierie foncière dédiée,

en l'absence d'Établissements Publics Fonciers Locaux (EPFL), et surtout dans l'attente de leur mise en place. Elle pourrait jouer le rôle, lorsque celui-ci n'existe pas, d'observatoire foncier, mais surtout, en s'adjoignant les services de spécialistes de l'action publique foncière, le rôle de conseil auprès des communes et de leurs groupements afin de les aider à mieux anticiper leurs besoins fonciers et de les familiariser avec les outils permettant la bonne maîtrise du foncier nécessaire à leur développement et surtout au logement de leur population.

3.2 Mieux structurer l'action publique en matière foncière

La question foncière a été très largement évoquée par tous les interlocuteurs de la mission pour lesquels cette préoccupation est centrale dans les difficultés rencontrées aujourd'hui pour améliorer l'offre de logement aux populations actives des zones touristiques.

Cette acuité de la question foncière avait été soulignée par le travail du Sénat dans son rapport, mais il est apparu à la mission que s'il existait un consensus sur le constat d'une rareté et d'une spéculation sur le foncier disponible à la construction, ainsi que sur les effets de cette situation sur la hausse des prix, il n'en est pas de même sur les conclusions à en tirer.

Autant les interlocuteurs de la mission en charge de la régulation des politiques d'aménagement au niveau national sont préoccupés par la progression de l'étalement urbain et le développement de l'habitat dans les zones péri-urbaines qui sont désormais une réalité des zones touristiques du littoral comme de la montagne du nord des Alpes et qui traduisent une certaine difficulté des outils existants à contenir cette progression, autant les acteurs de terrain sont plus enclins à considérer que la rareté foncière est le fruit de réglementations excessivement contraignantes tant dans le champ de l'urbanisme proprement dit que dans le domaine de la sécurité des biens et des personnes ou de la préservation des espaces naturels.

Par ailleurs, si l'Etat exprime au niveau central les préoccupations que l'on vient d'évoquer, il faut bien reconnaître que la gestion de ses disponibilités foncières dans les zones touristiques n'a pas relevé jusqu'à maintenant d'une stratégie d'ensemble dont l'exemplarité aurait pu inspirer la pratique d'autres acteurs publics.

Il manque donc à tous les acteurs concernés une dynamique de l'action foncière sur des objectifs partagés : chaque niveau d'administration, chaque opérateur public ou privé se livre, sur la base de ses propres objectifs, à une féroce concurrence sur le foncier disponible. Cette situation inquiète la plupart des responsables publics, notamment ceux qui sont engagés dans des démarches intercommunales, qui souhaitent passer de la concurrence à la complémentarité.

Pour cela, il est nécessaire d'abord d'améliorer la connaissance du foncier, de mettre en commun les différentes sources d'information, de coordonner et d'utiliser les travaux de prospection foncière et de professionnaliser la gestion et le portage du foncier.

Une meilleure connaissance des marchés fonciers locaux est véritablement ressentie par tous les interlocuteurs de la mission comme le préalable indispensable à l'élaboration de véritables stratégies foncières sur les territoires touristiques. Il faut pouvoir agir le plus en amont possible des décisions d'aménagement ou de construction : sans action foncière organisée, préalable et volontariste, il n'y aura pas d'aménagement équilibré sur les territoires touristiques.

3.2.1 Créer un observatoire du foncier dans chaque département en zone touristique

Les informations sur l'état du foncier disponible sont aujourd'hui dispersées entre une multitude d'acteurs locaux ou nationaux, publics ou privés. Leur accès est souvent perçu par les élus et les responsables locaux de l'habitat comme malaisé (rétention de l'information, inadaptation des outils informatiques à une diffusion rapide, imprécision des textes relatifs à l'accès aux données).

Il est indispensable d'organiser la mise en commun des données et d'en garantir l'accès le plus large possible si l'on veut véritablement mettre en oeuvre à l'échelon local une politique d'anticipation foncière et une meilleure gestion des espaces.

La mission recommande que l'observatoire du foncier soit placé sous l'autorité du Préfet et du DDEA (cf. proposition 1.4), avec le concours technique des services déconcentrés des ministères de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de l'agriculture et des finances, et reçoive pour mission de collationner l'ensemble des sources d'informations existantes dans les différents services de l'Etat et des collectivités territoriales, et de leurs établissements publics, afin de constituer et de mettre à jour une base permanente de l'état du foncier par communes et de faciliter la diffusion des informations.

La mission recommande également que, comme cela se pratique déjà sur des territoires plus limités, l'observatoire soit organisé sous forme associative, pour ce qui concerne sa mission de communication et d'information pour développer des synergies en matière de connaissance foncière, diffuser les informations et les études foncières réalisées par les différents partenaires, proposer des actions visant à améliorer la connaissance des problématiques foncières et constituer un lieu permanent de débat et d'échange sur les questions foncières.

La mission recommande enfin que l'observatoire foncier ait la charge de créer et de tenir à jour un répertoire des DIA, en y incluant un important volet de mise à niveau et d'homogénéisation de l'information pour la rendre plus fiable et mieux exploitable.

3.2.2 Créer un ou plusieurs Établissements publics fonciers locaux couvrant l'ensemble des communes dans chaque département en zone touristique

Dans les zones touristiques, les communes ne peuvent assumer seules le coût élevé du foncier, et doivent pouvoir disposer d'un outil d'aide à l'intervention foncière tant sur le plan financier que technique et juridique. Le contexte de pression foncière justifie la professionnalisation accrue du portage foncier. Il ne suffit pas de vouloir une politique foncière efficace, il faut aussi s'en donner les moyens. C'est ce constat qui avait conduit à la mise en place en 2003 du premier EPFL en zone touristique, celui de la Haute-Savoie. Cet établissement a été créé pour répondre à la pression foncière et aux grandes tensions sur le marché du logement dues notamment à la forte attractivité de ce territoire et pour apporter une aide juridique et technique aux collectivités adhérentes.

Les considérations qui ont conduit à sa création sont en tous points comparables à celles qui prévalent dans la plupart des zones touristiques. En 2005 et 2006, trois autres EPFL ont vu le jour en zone touristique (Pays basque, Landes et Savoie). Malgré la difficulté que les collectivités territoriales ont à se fédérer entre elles, ce timide essor est un signal encourageant qu'il faut amplifier en faisant de cet outil un dispositif de droit commun ayant vocation à couvrir l'ensemble des territoires touristiques.

3.3 Favoriser l'accès aux terrains de l'État pour les projets de logements

Depuis 2005, dans le prolongement du plan de cohésion sociale de 2003, la mobilisation des emprises foncières de l'Etat et de ses Établissements publics au profit de l'offre de logement a connu une impulsion nouvelle. Structurée autour du Délégué interministériel pour le développement de

l'offre de logements, de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, de la Délégation à l'action foncière, de France-Domaine et de la SOVAFIM, cette politique nouvelle de l'Etat se met en place à des rythmes et selon des modalités différents selon les territoires. Si le volontarisme de l'Etat n'est pas contesté par les élus, en revanche les conditions concrètes de la mise en oeuvre des dispositifs de cession des terrains suscitent de très nombreuses interrogations. Les élus des zones touristiques ont le sentiment, sans doute justifié par les chiffres des premières cessions, que leurs territoires ne sont pas prioritaires. Sur les 150 terrains de l'Etat cédés en 2006, 64 concernaient l'Ile-de-France, et sur les 9 opérations de cession pour lesquelles une décote a été appliquée 1 commune touristique en a bénéficié.

Le caractère récent de cette politique, de la mise en place de ses principaux outils opérationnels, de ses derniers ajustements législatifs dans la loi ENL, nécessite de poursuivre son adaptation et sa mise en cohérence nationale.

3.3.1 Réaliser de manière spécifique un inventaire des terrains de l'Etat et de ses établissements publics dans les zones touristiques

Le travail de recensement par la Délégation à l'action foncière doit permettre d'aboutir à un inventaire des terrains qui soit actualisé et renouvelé.

Pour tenir compte de la pression foncière que connaissent les territoires touristiques, la mission recommande qu'un effort particulier de recensement soit fait sur ces zones.

3.3.2 Renforcer la coopération de l'État, des collectivités territoriales, des aménageurs et promoteurs intervenant sur le foncier public dans le cadre d'un programme national piloté par la DIDOL

La politique de mobilisation du foncier de l'État doit participer, en zones touristiques, au renforcement de l'action des acteurs locaux des stratégies foncières qui doivent pouvoir identifier la cohérence des méthodes de travail utilisées par l'État, engager les concertations nécessaires pour éviter le blocage des projets et être associés à l'ensemble des démarches qui concernent leurs territoires.

3.3.3 Améliorer les conditions de mise en oeuvre sur le terrain des procédures de cession

Les préoccupations des élus sur le cadre et les méthodes de travail sont fortes.

3.3.3.1 Engager un effort significatif d'information et de communication

est nécessaire sur les modalités d'application de la décote et sur les règles applicables pour l'exercice du droit de priorité créé par la loi ENL.

3.3.3.2 Veiller à l'homogénéité des méthodes d'évaluation des terrains.

La transformation des missions du service des Domaines, devenu France-Domaines exige une homogénéisation des méthodes et des outils de travail sur les territoires pour assurer la cohérence et la prévisibilité des décisions.

3.3.3.3 Enfin, le développement de la politique de mobilisation du foncier public en zones touristiques nécessite un renforcement de la coordination et du pilotage sur le terrain de cette politique pour rapprocher l'action des ministères propriétaires et celle des opérateurs chargés des cessions.

3.4 Lier la création de logements pour les actifs à tous les projets de développement touristique ou immobilier

3.4.1 Responsabiliser les acteurs économiques du tourisme

Comme le relevait la mission dans son diagnostic, les politiques d'aménagement et de développement touristique, en montagne comme sur le littoral, n'ont jamais réellement pris en compte la problématique du logement de la population locale, active ou non. Or, le fait touristique ou l'attractivité même de ces territoires pour d'autres populations retraitées, étrangères ou transfrontalières y ont accentué la pénurie de logement et de foncier et renforcé la nécessité d'une approche plus globale et plus solidaire du développement.

L'accélération de la structuration des territoires touristiques à travers l'intercommunalité comme l'élaboration de nouveaux documents programmatiques d'aménagement et de développement, doivent être l'occasion d'y inclure une réflexion sur les conditions d'amélioration de la situation du logement en particulier des actifs, permanents comme saisonniers.

De même, il devient essentiel de lier la création de logements en faveur des actifs à tous les projets de développement touristique ou immobilier comme cela a pu être fait dans le cadre des programmes de rénovation des résidences de tourisme en ZRR.

Aussi la mission recommande-t-elle de :

3.4.1.1 Identifier, au moment de la conception de tout nouveau projet touristique, les besoins en logements liés au personnel en charge de sa gestion et de son exploitation.

Ces données seraient transmises au groupe de pilotage prévu dans la proposition 1.4.

3.4.1.2 Prévoir et réserver, en montagne, dans le cadre des procédures d'Unité Touristique Nouvelle, des zones destinées à l'habitat permanent.

3.5 Utiliser plus activement les dispositifs économiques et fiscaux innovants pour permettre notamment la pérennité de la destination sociale de l'habitat concerné

Alors que le prix du foncier est présenté par tous les acteurs du logement en zone touristique comme le principal frein à l'offre de logements, l'utilisation des dispositifs permettant de dissocier l'acquisition du foncier et du bâti demeure marginale. Il en est de même pour les techniques juridiques de démembrement de la propriété. Pourtant, le recours accru à ces dispositifs permettrait d'alléger la charge foncière pour l'acquéreur et contribuerait dans certains cas à pérenniser la destination sociale des constructions. Il existe déjà en Europe des exemples d'accession à la propriété sécurisée par le portage collectif du foncier. En France, le développement de ces montages juridiques et financiers se heurte aujourd'hui autant à la réticence des acquéreurs, des collectivités et des opérateurs de l'habitat social face à ce qui constitue des formes nouvelles de propriété qu'au manque de savoir-faire spécialisé dans les communes et leurs groupements ou dans les organismes d'habitat social.

La loi ENL a ouvert une voie importante par la création de la SCI d'accession progressive à la propriété, qui place l'acquéreur dans une situation juridique à mi-chemin de la location et de la propriété, qui peut déboucher sur la propriété pleine et entière en permettant une capitalisation du loyer, positive en termes de pouvoir d'achat. Ce dispositif présente également l'avantage, en zone touristique, de soustraire les immeubles concernés du risque spéculatif.

3.5.1 Mettre en place une mission nationale d'appui spécialisée pour la promotion et l'accompagnement de la mise en oeuvre des dispositifs juridiques particuliers en partenariat avec les opérateurs de l'habitat social, les représentants des collectivités territoriales des zones touristiques et le Conseil supérieur du notariat.

La multiplicité des décideurs publics dans le domaine de l'habitat et du logement a pour conséquence un déficit de compétences adaptées dans de nombreux secteurs. Souvent la masse critique manque pour permettre le recours à des compétences supplémentaires.

Ce constat a été fait spontanément par de nombreux interlocuteurs de la mission, et pas seulement sur les aspects les plus pointus de la réglementation ou de la maîtrise d'ouvrage. Trop de dispositifs existants qui répondent à des préoccupations opérationnelles sont méconnus.

Sans impulsion nouvelle, il ne faut pas espérer que les dispositifs les plus récents et les plus innovants puissent être mis en oeuvre, dans des délais utiles, de manière significative.

La mission recommande que la mission nationale d'appui se voit fixer deux priorités

3.5.1.1 Développer le recours aux baux emphytéotiques et aux baux à construction dans les nouveaux programmes d'habitat.

Ce montage déjà pratiqué par les opérateurs sociaux pour alléger le coût du foncier doit pouvoir servir à porter des opérations plus innovantes en matière d'accession à la propriété dans l'esprit de ce qui a été présenté à la mission par la commune d'Araches-la-Frasse en Haute-Savoie.

3.5.1.2 Développer les SCI d'accession progressive à la propriété créées en 2006 par la loi ENL.

Ce dispositif encore très méconnu des élus permet de répondre aux deux préoccupations du logement en zone touristique : l'accessibilité des jeunes actifs et la pérennité de la destination sociale du logement.

3.6 Engager des actions nouvelles pour convertir l'immobilier de loisir et limiter les résidences secondaires

Le manque d'espace constructible, l'obsolescence et la dégradation d'une partie significative du parc d'hébergement secondaire, la croissance du phénomène de « lits froids » et la sortie de nombreuses résidences de tourisme des premiers dispositifs de défiscalisation, imposent une politique volontariste de réhabilitation voire de reconversion de l'immobilier de loisirs des grandes villes et stations touristiques françaises. Ils interpellent également les collectivités sur l'opportunité et la faisabilité de limiter le développement des résidences secondaires.

3.6.1 Reconvertir une partie du parc immobilier de loisir en faveur du logement des actifs et des publics en difficulté

Le dispositif dit « Demessine », qui favorise les investissements des personnes physiques dans les résidences de tourisme neuves et dans les résidences de tourisme de plus de quinze ans d'âge faisant l'objet de réhabilitation, a permis comme l'a rappelé la mission dans son diagnostic, d'engager, depuis 1998, ce processus de réhabilitation du parc immobilier de loisirs en particulier dans les Zones de Revitalisation Rurale, élargies en 2000 aux zones rurales de l'objectif 2. Ce dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2010 (article 80 de la loi de finances pour 2002).

De même, à travers les ORIL/VRT, s'est engagé le combat contre les « volets clos ». Les acteurs consultés par la mission regrettent pour beaucoup, l'impact très limité de ce dernier dispositif dans les grands sites touristiques en raison notamment d'un avantage fiscal insuffisamment attractif et de sa complexité technique qui le rend quasi inaccessible aux petites communes qui ne disposent pas toujours des ressources internes pour le mener à bien !

Par ailleurs, l'analyse de terrain conduite par la mission a mis en évidence l'existence d'équipements dont la vétusté, l'obsolescence ou la perte d'attractivité de leur site d'implantation, mettent en péril leur existence future (risque réel de les voir se transformer en friches touristiques).

Aussi, la mission considère-t-elle qu'une partie de ce parc immobilier de loisirs peut aujourd'hui être utilement reconvertie pour permettre notamment l'hébergement des publics les plus en difficulté, en s'appuyant sur les dispositions de la loi ENL.

Cette loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement crée dans son article 73 la « *résidence hôtelière à vocation sociale* ».

Par ailleurs, la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 prévoit l'instauration d'un régime de défiscalisation au profit des particuliers investissant dans ces résidences, sensiblement analogue à celui existant pour la construction ou la rénovation de résidences de tourisme en zones de revitalisation rurale et en villes nouvelles.

Le Pacte National pour le Logement prévoit, rappelons-le, la création de 5 000 places en résidences hôtelières à vocation sociale, afin d'offrir, notamment aux personnes en difficulté, une véritable alternative au recours à des hôtels meublés à la fois chers et de qualité médiocre.

Produit agréé et contrôlé (par le préfet), la résidence hôtelière à vocation sociale dénommée **LOGIRELAIS**, constitue une nouvelle offre hôtelière adaptée notamment aux besoins de salariés en situation précaire. L'Etat encourage la mise en place de deux filières de production visant à mobiliser tant les organismes de logement social et les Sociétés d'économie mixte que les investisseurs privés. Elles interviendront soit par transformation de bâtiments d'hébergement existants, soit par des constructions neuves.

L'Etat a ainsi engagé des discussions avec le groupe Accor qui devraient aboutir à la transformation d'une soixantaine de Formule 1 et d'Etape Hôtel en Logirelais.

Dores et déjà un Formule 1 et un Etape Hôtel, situés à Goussainville (Val-d'Oise) et à Évry (Essonne), ont été vendus à un organisme de logement social (3F), soit 179 chambres qui seront destinées à accueillir, dès septembre 2008, des salariés en situation précaire, en déplacement professionnel ou en recherche de logement temporaire. Le prix de la nuitée devrait y avoisiner les 20 €.

L'Etat doit encore définir les contours de la société d'exploitation qui gèrera les deux premiers Logirelais de 3F et qui pourrait être amenée à gérer d'autres résidences hôtelières à vocation sociale. Accor Services (Ticket-restaurant, chèque emploi-service, etc.), filiale du groupe hôtelier, devrait ainsi être, aux côtés d'autres opérateurs privés et du 1 % logement, le principal exploitant de ces hôtels.

Le numéro quatre mondial du tourisme a déjà une expérience sociale par le biais des résidences Orfea, destinées à loger les agents de la SNCF.

La mission propose donc de :

3.6.1.1 Etablir un inventaire du parc potentiellement concerné par cette mesure.

3.6.1.2 Reconvertir une partie du parc de résidences de tourisme de la première génération (hors stations de haute-montagne) en résidences hôtelières à vocation sociale, à destination prioritairement des publics en difficulté, des jeunes «primo-locataires» et des saisonniers.

3.6.2 Limiter le développement des résidences secondaires là où elles sont déjà très nombreuses

Les résidences secondaires, nous l'avons vu, ont été au cœur des politiques de développement de l'hébergement touristique des années 1960 à 1985. Elles ont permis de satisfaire rapidement et à moindre frais pour les collectivités, l'accroissement spectaculaire de la demande touristique. Après avoir constitué l'un des moteurs du succès touristique du littoral et de la montagne français, elles

mettent aujourd'hui en péril leur développement harmonieux et durable, en y renforçant les phénomènes de spéculation foncière et immobilière.

Tenter de freiner le développement des résidences secondaires comme de contribuer à étendre la durée de leur fréquentation en incitant les propriétaires à leur mise en marché touristique est un exercice difficile qui conduit à s'attaquer à des sujets aussi sensibles que le patrimoine familial ou le droit de propriété. La réticence des propriétaires comme des élus à l'encadrement et à la limitation du «droit à résider» n'a pas favorisé un règlement «en douceur» et étalé dans le temps de cette question. Celle-ci se pose aujourd'hui en termes d'urgence parfois même conflictuels pour certains territoires et stations.

Au delà des mesures techniques et fiscales prises dans le cadre des Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir et en faveur des meublés de tourisme, les collectivités locales à l'image de leurs voisines européennes (Suisse, Autriche, Pays Bas) souhaitent pouvoir rééquilibrer le rapport entre résidences principales et secondaires sur leur territoire pour ne pas porter préjudice à l'économie locale et permettre aux résidents locaux, en particulier aux actifs, de continuer d'habiter sur le territoire communal.

Les réflexions en cours portent le plus souvent sur le contingentement des résidences, l'obligation de planifier les zones de résidences secondaires au niveau des schémas d'organisation territoriale et des documents d'urbanisme ou encore sur la redistribution ou la taxation de la plus-value foncière.

La mission propose de :

3.6.2.1 Mettre en oeuvre, dans les départements touristiques, un dispositif actualisé régulièrement, géo localisé, d'observation détaillée du parc de résidences secondaires.

3.6.2.2 Inscrire dans la loi la possibilité pour les collectivités des zones touristiques de définir dans leur PLU, des zones où la construction de résidences secondaires et le changement d'affectation de résidences principales seraient encadrés (cf. document en annexe sur l'expérience des six communes de Crans-Montana).

3.7 Encourager les opérateurs du logement social à mettre en commun leurs moyens d'action

3.7.1 Mieux organiser les appels d'offres des organismes de logement social en zones touristiques en regroupant leurs programmes annuels de construction.

Alors que le secteur du bâtiment n'a cessé de se concentrer depuis vingt ans, pour aboutir à la prééminence d'une douzaine de groupes aux multiples filiales, les opérateurs du logement social se présentent en ordre dispersé avec chacun des volumes d'affaires qui ne leur permet pas de peser ni sur les prix, ni sur les délais.

La mission recommande de :

3.7.1.1 Grouper les commandes de construction

De faire conclure par les organismes d'habitat social intervenant sur une zone assez large (le département par exemple) un accord-cadre annuel permettant le groupement de leurs commandes de construction, sur le fondement d'un marché de conception-réalisation. Une adaptation de la loi M.O.P. sera nécessaire pour étendre le champ de la conception-réalisation.

3.7.1.2 Inciter les opérateurs de l'habitat social en zones touristiques à élaborer des stratégies foncières communes et à coordonner leurs politiques de développement.

Dans les zones touristiques où le foncier est plus rare et plus cher qu'ailleurs, les opérateurs de l'habitat social, encouragés en cela par la pratique des collectivités locales et les règles d'attribution des marchés publics, demeurent dans des logiques de concurrence et non de complémentarité. Chaque projet est conduit pour lui-même et rarement replacé dans une cohérence d'ensemble des actions concernant un même territoire. Il est souhaitable que la coordination des politiques de développement des opérateurs soit considérée par eux comme un élément contributif au développement durable des territoires.

La mission recommande que les opérateurs de l'habitat social, les principales collectivités territoriales concernées, se saisissent de manière plus volontaire, des modalités d'une coopération renforcée entre les organismes.

3.8 Mobiliser les ressources du logement privé en faveur du logement des actifs

Dans les zones touristiques, le logement des actifs dans le secteur privé est fortement concurrencé par l'utilisation de ce parc en faveur de l'hébergement touristique dont la rentabilité financière est jugée meilleure par les propriétaires.

Trois raisons principales y contribuent :

- Les orientations stratégiques de l'industrie touristique, qui visent pour des raisons économiques, aujourd'hui et pour l'avenir, à lutter contre la saisonnalité de l'activité ne peuvent que renforcer le caractère attractif de la location saisonnière en meublé au détriment du logement des actifs permanents en étendant la période potentielle de location à titre d'hébergement touristique.
- Le régime fiscal de la location en meublé est lui-même plus favorable que celui applicable au propriétaire-bailleur qui propose un bail d'habitation de la loi de 1989, hors dispositifs spéciaux : cette différence de traitement entre les deux types de baux trouve en zone touristique un terrain d'application d'autant plus favorable que la demande de meublés est beaucoup plus forte que sur le reste du territoire.

- L'hébergement touristique privé reste un secteur dans lequel l'activité dissimulée est une réalité non négligeable qui contribue à améliorer encore la rentabilité locative par rapport à la location à l'année, plus difficile à soustraire à toute déclaration fiscale. Les actions mises en oeuvre jusqu'à lors pour circonscrire ce phénomène n'ont pas produit de résultats significatifs du point de vue de la remise de logements sur le marché.

Dans les zones touristiques aux marchés immobiliers très tendus, le logement offert à la location par les propriétaires privés en direction des actifs permanents est trop rare et trop cher pour répondre dans la situation actuelle aux besoins urgents du public considéré comme prioritaire, par les interlocuteurs unanimes de la mission : les jeunes ménages. Les dispositifs fiscaux spéciaux d'aide à l'investissement locatif, type de Robien, se situent à un niveau de loyer supérieur à l'effort que peut consentir ce public et ne constituent pas une réponse adaptée. La sensibilisation et la mobilisation des propriétaires privés se font au moyen des actions et des outils classiques, par les aides de l' ANAH ou dans le cadre des OPAH, alors que ces marchés immobiliers présentent de réels particularismes, notamment le fait que l'activité touristique elle-même constitue le principal frein au développement de l'offre de logement privé dédiée aux actifs.

Il ne faut donc pas surestimer la capacité de mobilisation du secteur privé dans ce contexte très concurrentiel, mais plutôt privilégier la mise en oeuvre de dispositifs très spécialisés visant à faire revenir sur le marché locatif une partie même modeste du parc existant.

Pour tenir compte du contexte particulier du marché locatif privé en zone touristique, la mission recommande d'agir dans trois directions.

3.8.1 Étendre aux zones touristiques le dispositif Locadirect initié par la Ville de Paris

Même s'il n'a donné que des résultats limités, le dispositif Locadirect est adapté à la cible des propriétaires privés pour lesquels la garantie d'un revenu régulier, la prise en charge des obligations de gestion et la remise en état périodique du logement priment sur la recherche de la rentabilité maximale, source d'aléas et de contraintes de gestion plus importantes. Ce dispositif permet à la collectivité de proposer aux demandeurs de logements en attente sur ses propres listes, des logements à loyer maîtrisés.

3.8.2 Promouvoir plus efficacement et adapter les incitations fiscales créées par la loi ENL, en direction de l'habitat existant pour favoriser le retour sur le marché locatif de longue durée des logements privés aujourd'hui consacrés à l'hébergement touristique

La loi ENL a créé une incitation fiscale renforcée, dite « Borloo ancien », en faveur de la mise sur le marché locatif privé de logements à loyers maîtrisés, notamment de logements à loyers de niveau social. Il est particulièrement bien adapté aux publics rencontrant des difficultés à se loger en zones touristiques mais reste trop méconnu des propriétaires qui pourraient en bénéficier.

La mission recommande de :

3.8.2.1 Promouvoir prioritairement l'incitation fiscale renforcée dite «Borloo ancien» en faveur de la mise sur le marché locatif privé de logement à loyer maîtrisé.

La loi ENL a créé une incitation fiscale pour favoriser la remise sur le marché des logements vacants. Cette incitation est limitée dans le temps et ne s'applique, puisqu'elle vise à lutter contre la vacance, que dans les zones définies à l'article 232 du CGI qui n'incluent qu'un seul département touristique.

3.8.2.2 Proroger et étendre aux territoires touristiques, l'incitation fiscale créée par la loi ENL pour favoriser la lutte contre la vacance.

3.8.2.3 Etendre cette incitation fiscale, en zones touristiques, aux logements qui, après avoir été dédiés à la location saisonnière, seront remis sur le marché locatif.

3.8.3 Développer en zone touristique la cession temporaire d'usufruit des logements privés aux opérateurs de l'habitat social, dans le cadre de l'article 42 de la loi ENL.

La loi ENL a prévu que l'usufruit d'un logement peut être établi par convention au profit d'une personne morale, pour une durée de quinze ans renouvelable. Les représentants des propriétaires privés ont fait connaître à diverses reprises le soutien qu'ils apportent à cette innovation.

La mission recommande de :

3.8.3.1 Etendre ce dispositif prévu pour les logements neufs aux logements existant à fin d'en accélérer les effets.

3.8.4 Mobiliser les services de l'Etat et des communes pour réduire le nombre de locations saisonnières illégales et favoriser la remise sur le marché locatif de longue durée les logements correspondants.

Les meublés de tourisme classés (de l'ordre de 600 000) représentent une faible part (3 à 4 %) de la capacité d'hébergement touristique et de la forte demande qui s'exprime dans les zones les plus attractives. Les témoignages concordants des acteurs du tourisme attestent de l'existence d'une activité massive de locations saisonnières hors de tout cadre légal. L'ampleur et la dispersion du phénomène rendent difficile un contrôle efficace de cette pratique. Mais cette situation a des effets directs sur une partie du parc privé qui se trouve ainsi exclu de fait du marché locatif non-saisonnier.

Un contrôle plus rigoureux de cette activité économique souterraine pourrait avoir un effet dissuasif sur un certain nombre de propriétaires et les inciter à reconvertir une partie de ce parc locatif vers la location non-saisonnnière.

La mission recommande de :

3.8.4.1 Renforcer la lutte contre la location saisonnière non déclarée.

3.8.4.2 Mettre en place un accompagnement adapté pour faciliter la reconversion locative de ce parc.

3.9 Maintenir et étendre la politique en faveur de l'hébergement des saisonniers

L'économie touristique, nous l'avons vu plus haut, dépend pour une large part de la qualité de l'accueil et des prestations offertes par les territoires et leurs entreprises. L'un des fondements mêmes du développement touristique durable repose désormais, sur la capacité de ces entreprises, en particulier saisonnières, à fidéliser leurs salariés qu'ils soient permanents ou saisonniers.

Cette aptitude à conserver et fidéliser son personnel est d'ailleurs perçue aujourd'hui, par les acteurs touristiques, comme essentielle au bon fonctionnement voire à la survie de leurs entreprises.

Elle passe, bien entendu, par la prise en compte du droit essentiel des salariés du tourisme à un logement décent, mais aussi, plus largement, par l'amélioration des conditions de vie de ces travailleurs.

Ainsi, l'attractivité du secteur du tourisme et sa capacité à poursuivre son développement peuvent-ils être remis en cause par une offre insuffisante de logements décents.

Les solutions mises en œuvre sur le littoral comme en montagne, à l'initiative des partenaires sociaux, pour articuler les attentes des entreprises (disposer d'un logement pour leurs saisonniers) et le droit des salariés à un logement décent à l'image de celles présentées dans ce rapport, ont permis des avancées significatives dans la gestion du problème du logement des salariés.

Celles-ci ayant bien souvent un caractère expérimental, il apparaît urgent d'en stabiliser les dispositifs. De même, il apparaît nécessaire de mieux anticiper les besoins nouveaux en matière d'hébergement saisonnier notamment lors de la création de nouveaux équipements d'hébergement ou d'animation dans les stations et territoires touristiques.

3.9.1 Relance de la mission logement des saisonniers de la DGUHC et nomination d'un coordinateur central « logement des saisonniers »

La réussite du dispositif initié sur la montagne française en particulier sur les deux Savoie reposait, nous l'avons vu plus haut, en grande partie sur le soutien technique à l'animation et au montage des opérations apportées aux partenaires sociaux par la mission logement des saisonniers de la DGUHC. Cette mission n'existe plus depuis le 1er avril 2007.

La mission recommandée :

3.9.1.1 La relance sans délai de cette mission et la nomination d'un chargé de mission sur la base d'un profil de poste identique à celui rempli par M. Alain Simon.

3.9.1.2 La nomination, au niveau central d'un interlocuteur permanent

«logement des saisonniers» au sein de la DGUHC, chargé d'accompagner le développement et la stabilisation des initiatives prises sur les territoires littoraux et ruraux dans l'esprit de la mission logement des saisonniers mise en place pour la montagne.

3.9.2 Réalisation d'un bilan des trois années d'expérimentation, prévu à la Convention entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale du Logement relative à l'intervention du 1 % logement dans la location/accession, le logement locatif et la rénovation urbaine.

La convention État/UESL du 15 janvier 2004, prévoyait qu'à l'issue des trois années d'expérimentation, un bilan serait dressé conjointement par les signataires. Ce bilan doit permettre les adaptations nécessaires aux textes réglementaires en vue d'une éventuelle généralisation du dispositif, l'État s'étant engagé, dans le cadre de cette convention, à proposer au Parlement les modifications législatives qui pourraient en découler.

Les acteurs rencontrés durant la mission confirment l'intérêt de ce dispositif et son efficacité. Ils souhaitent qu'il puisse être stabilisé au plus vite compte tenu des enjeux socio-économiques à court terme, que représente le logement des saisonniers dans leurs stations et territoires.

La mission propose donc :

3.9.2.1 La réalisation de ce bilan début 2008, (en intégrant dans ce bilan celui du «Kit saisonniers»)

3.9.2.2 La généralisation du dispositif prévu à la convention Etat/UESL si ce bilan s'avère positif.

3.9.2.3 La présentation au Parlement des modifications permettant de le stabiliser,

notamment les dispositifs de prêts et fiscaux prévus dans la convention ou encore, la possibilité de relouer en intersaison les équipements réalisés.

3.9.2.4 L'encouragement au développement des groupements mer-montagne dans la perspective d'allonger les contrats de travail des saisonniers en soutenant les initiatives prises par les collectivités et par le maintien du dispositif prévu à la Convention Etat/UESL.

3.9.3 Poursuivre le développement du réseau de maisons de saisonniers

Les maisons de saisonniers sont devenues en quelques années de véritables interfaces entre les employeurs et les salariés saisonniers de l'économie touristique. Elles ont joué un rôle déterminant par leurs informations et leur médiation, dans l'amélioration du respect des droits des travailleurs saisonniers, de leurs conditions de vie et de logement. Elles ont aussi apporté leur compétence aux employeurs favorisant notamment le recrutement de leurs salariés durant les périodes où ils rencontraient le plus de difficultés.

Si le réseau est aujourd'hui fort de 26¹⁰ structures, elles ne couvrent pas l'ensemble des territoires à forte pression touristique de notre pays, en particulier le littoral. Par ailleurs le financement de ces structures, qui avait bénéficié à leur création d'un soutien significatif de l'État et des collectivités en particulier dans le cadre contrat de plan État-région, pose ici ou là problème et met en péril leur pérennité.

La mission préconise de :

3.9.3.1 Maintenir, au niveau de l'État comme des collectivités, une politique d'aide pluriannuelle à la création des maisons de saisonniers.

3.9.4 Intégrer dans les programmes de création de lits touristiques nouveaux comme dans les opérations de réhabilitation, et lors de l'aménagement de nouvelles infrastructures touristiques, la création de lits pour saisonniers.

Si la situation de l'hébergement pour les saisonniers s'est considérablement améliorée dans les Alpes et dans quelques stations du littoral, elle reste néanmoins préoccupante et continue de produire ses effets négatifs tant en termes sociaux qu'économiques.

Aujourd'hui de nouveaux programmes d'immobilier de loisirs voient le jour soit dans le cadre des dispositifs de défiscalisation, soit d'opérations à l'initiative de promoteurs privés notamment étrangers. Par ailleurs les stations, dans une perspective de diversification de leur offre, continuent d'investir dans des infrastructures touristiques qui nécessiteront demain l'embauche de nouveaux salariés qui viendront s'ajouter à la liste des demandeurs de logement.

Rares sont les projets qui intègrent la problématique du logement des salariés saisonniers, les promoteurs en rejetant le plus souvent la responsabilité sur les collectivités.

Aussi, loin de relâcher l'effort, est-il important d'anticiper cette nouvelle demande en intégrant dans ces nouvelles opérations, dès leur conception, la création de lits à destination des salariés liés à leur exportation.

10 13 dans les Alpes, 4 dans les Pyrénées, 3 sur le littoral atlantique, 2 sur le littoral méditerranéen, 4 sur l'espace rural

La mission préconise de :

3.9.4.1 Intégrer dans tout nouveau programme immobilier de loisirs et dans tout programme de réhabilitation, en particulier lorsqu'il bénéficie d'une défiscalisation, un pourcentage de lits réservés aux salariés saisonniers.

3.9.4.2 Anticiper lors de la construction de nouvelles infrastructures touristiques, les nouveaux besoins créés par celles-ci en logements pour les saisonniers comme pour les effectifs permanents,

en associant financièrement leurs promoteurs à leur réalisation (dans le cadre de partenariats public-privé notamment) et en créant les réserves foncières nécessaires.

3.9.4.3 Inscrire ces deux mesures, dans les PLU des communes touristiques pour en favoriser le respect.

3.10 Étudier de manière spécifique le cas de l'agglomération de Genève, Vaud, la Savoie et l'Ain

Le canton de Genève et le district de Nyon, d'une part, et d'autre part le Genevois haut-savoyard et le pays de Gex constituent un espace urbain consolidé au destin lié, malgré l'existence de la frontière et les déséquilibres de développements. S'il est vrai que les difficultés rencontrées par ce territoire comprennent de nombreuses similitudes avec celles des territoires touristiques, notamment en ce qui concerne les dysfonctionnements du marché immobilier, il n'en reste pas moins qu'il présente d'incontestables et significatives particularités dont l'échelle, 800 000 habitants et la complexité en font une problématique d'agglomération spécifique.

3.10.1 La mission recommande qu'une mission interministérielle soit chargée d'examiner les modalités et les perspectives d'une part du développement des territoires de l'agglomération, et d'autre part de la coopération franco-suisse au niveau des Etats et des collectivités territoriales.

CONCLUSION

Le développement du tourisme a représenté pour les territoires côtiers, ruraux et de montagne une opportunité économique indéniable. La rapidité et la puissance de cette croissance touristique, pendant près de trente ans, ont entraîné l'État et les collectivités dans une véritable course aux équipements et aux aménagements privilégiant une réponse immédiate et quantitative à l'explosion de la demande.

La période de création ex nihilo de stations de montagne et littorales est aujourd'hui totalement révolue. Les collectivités s'interrogent désormais sur leur capacité à maîtriser voire corriger les effets du tourisme sur leur territoire, sur leur aptitude à renouveler leur offre touristique dans un climat concurrentiel tendu et un contexte d'économie spatiale et budgétaire.

Ainsi les stations réalisées dans le cadre du plan neige, comme celles qui se sont développées dans le cadre des missions d'aménagement du littoral, sont aujourd'hui confrontées à de réels problèmes d'aménagement et de développement urbain.

Certaines d'entre elles, où prédominent les résidences secondaires, rencontrent aujourd'hui de graves difficultés et peinent à répondre aux attentes d'une demande touristique particulièrement exigeante, qu'elle soit de proximité, nationale ou étrangère. Elles doivent réhabiliter un bâti et un cadre de vie vieillissants, inadaptés aux nouveaux modes de vie et de consommation de ces vacanciers.

D'autres se trouvent aujourd'hui englobées par des phénomènes de métropolisation qui dénature leur produit et leur vocation.

Ainsi la forte notoriété et attractivité des littoraux et de la montagne où le tourisme constitue le moteur de l'économie locale, sont susceptibles de produire aujourd'hui des effets pervers. En effet, en remettant en cause les fondamentaux d'une économie touristique basée sur l'hébergement hôtelier et les locations saisonnières, en bouleversant les prix du foncier et du bâti, les nouveaux résidents contribuent à tuer la «poule aux oeufs d'or».

Si le poids considérable de l'hébergement en résidences secondaires a été largement financé par les ménages, il apparaît urgent de relancer l'effort d'investissement dans l'hébergement touristique en particulier en faveur de la rénovation et de l'adaptation du parc existant, en jouant la carte de l'espace, de la qualité architecturale et environnementale.

De même la question du logement des actifs devient aujourd'hui essentielle. Les travailleurs saisonniers, comme les actifs permanents et en particulier les jeunes et les salariés les plus modestes, rencontrent de plus en plus de difficultés à habiter dans des conditions décentes près de leur lieu de travail. Ils entrent directement en conflit d'intérêts avec les résidents secondaires voir les retraités aisés qui aujourd'hui monopolisent le marché du logement.

L'avenir du tourisme résidera sans aucun doute dans la capacité des territoires à concilier des objectifs apparemment inconciliables : se battre sur le marché du haut de gamme tout en garantissant le droit aux vacances du plus grand nombre, relancer la création d'équipements tout en respectant les paysages et l'environnement, défendre le tissu de petites entreprises que constitue l'hôtellerie familiale indépendante et les terrains de camping, tout en ne décourageant pas les investissements des grands groupes, anticiper les conséquences de la concurrence de nouvelles destinations et les risques liés au réchauffement climatique. Il résidera aussi dans leur capacité à offrir à leurs populations actives des conditions de vie, de travail, de logement à la hauteur des ambitions qu'ils affichent en termes de développement et d'attractivité.

Ce tourisme qui continue de gagner, à des degrés divers, l'ensemble des territoires, devra donc s'inscrire résolument dans une logique de développement durable qui réponde aux attentes légitimes des visiteurs comme de la population résidente.

Il devra être pris en compte beaucoup plus qu'il ne l'a été dans le passé, dans les stratégies et les outils de planification territoriale et urbaine, élaborés par les collectivités. Son développement ne peut plus se concevoir au niveau du seul périmètre de la commune mais à celui de territoires plus vastes et plus cohérents qui permettent de créer de véritables solidarités et des dynamiques pour atteindre l'efficacité économique et sociale.

De même, la réalisation de nouveaux projets touristiques devra-t-elle intégrer pour les anticiper, leurs conséquences prévisibles sur l'économie, le cadre de vie et la population locale. Ainsi sera-t-il essentiel de lier désormais la création de logements en faveur des actifs à tous les projets de développement touristique ou immobilier

La complexité des difficultés et des enjeux auxquels nos espaces touristiques et leurs collectivités devront faire face nécessitera un renforcement de leur capacité d'ingénierie et de gestion du développement. Une fois encore l'échelon intercommunal devra permettre le recrutement des compétences nécessaires.

Mais il est indispensable que l'État accompagne fortement cette mutation en mettant à la disposition des collectivités concernées sa connaissance des territoires et son expertise dans les secteurs où l'action publique s'avère la plus urgente. Compte tenu de la gravité et de l'urgence de certaines situations, cet accompagnement de l'État devra faire l'objet d'une mobilisation et de dispositifs exceptionnels en s'appuyant plus particulièrement sur les moyens techniques et juridiques du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Ces évolutions inévitables exigent un volontarisme plus fort que par le passé : l'industrie touristique a imprimé sa marque et ses choix sur les formes du développement des territoires dans des proportions qui ont excédé ce qui était strictement nécessaire à son accomplissement. Il n'est pas inéluctable de reproduire ce schéma.

L'enjeu d'aujourd'hui est de parvenir à un meilleur équilibre entre les différents usages de l'espace, à une capacité d'anticipation des politiques foncières et à une coordination effective des outils de planification et de la mise en oeuvre opérationnelle des orientations qu'ils fixent.

Cela doit résulter d'une volonté de l'ensemble des acteurs du développement local, sans laquelle la multiplicité et la dispersion des centres de décision publiques continueront de constituer un obstacle insurmontable à l'émergence de décisions concertées.

Au delà des ambitions que l'industrie touristique nourrit pour eux, les territoires touristiques manquent encore trop de stratégies partagées : c'est le fruit de l'histoire ou de la géographie, nous a-t-on rappelé. C'est aussi le constat d'une intercommunalité à la peine, alors qu'elle constitue la bonne échelle pour résoudre les difficultés. C'est aussi le constat d'une insuffisante utilisation des outils de planification et d'action foncières, parce que trop d'acteurs de l'aménagement, de l'habitat ou du logement, de taille trop réduite, ne disposent pas du savoir-faire nécessaire à leur mise en oeuvre, même lorsqu'ils en ont l'intention.

Beaucoup d'élus ont exprimé ce besoin d'une volonté forte qui soutienne des projets de développement partagé, tout en mesurant les contraintes et la difficulté dans l'exercice de leurs responsabilités au quotidien. On ne saurait faire porter sur eux seuls la réussite d'un développement équilibré et attentif aux populations les plus fragiles. La responsabilisation de tous les acteurs de la chaîne touristique sur le devenir de leur outil de travail est également indispensable.

BIBLIOGRAPHIE
RAPPORTS ANALYSES PAR LA MISSION

Les perspectives d'évolution du marché immobilier et son contexte macro-économique.

Rapport d'information n° 6 (2005-2006) de M. Philippe Marini fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 5 octobre 2005.

Les prix de l'immobilier en France, Notaires de France, janvier 2006

Projections 2005-2050. Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse, Elise Coudin (2006) Insee Première, n° 1092.

Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record, Lucile Richet-Mastain (2007) Insee Première n° 1118.

Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050, Isabelle Robert-Bobée (2006) Insee Première, n° 1089.

Population française : vers une stabilisation à 70 millions d'habitants, Laurent Toulemon et Isabelle Robert-Bobée (2006), Population & Sociétés, n° 429.

Comportements résidentiels et marchés du logement Alain Jacquot Economie et statistiques n° 381/382 2005

Âges, générations et contrat social, L'État-providence face aux changements démographiques, Jacques Véron, Sophie Pennec et Jacques Légaré (2004), Les Cahiers de l'Ined, n° 153, Paris,

L'emploi touristique en Bretagne Revue Octant n° 110 septembre 2007

Panorama démographique aquitain : «Le dossier INSEE Aquitaine» no 47 décembre 2003.

Evolutions démographiques en Aquitaine : des enjeux pour les politiques régionales et locales. CESR Aquitaine. Octobre 2003.

Programmes locaux de l'habitat dans le Chablais : diagnostic du fonctionnement des marchés de l'habitat SIAC GEODES novembre 2005

Préparation du 7e plan, Groupe de travail Tourisme et loisirs, DATAR 1967 la Documentation Française.

Vers une civilisation du loisir ? JOFFRE DUMAZEDIER, 1962, Paris, Le Seuil.

Des loisirs pour quoi faire ? Jean FOURASTIÉ, 1970, Paris, Casterman.

La France des temps libres et des vacances, Jean VIARD, Françoise POTIER, Jean-Didier URBAIN , 2002 Editions de l'aube DATAR.

Le financement du logement social Rapport interministériel IGF-CGPC 2002

Nouvelles pratiques touristiques en zone de montagne : vers un renouvellement des pratiques de gestion foncière ? Direction du Tourisme CEMAGREF

Hausse du foncier et de l'immobilier : quels enjeux autour du tourisme ? Direction du Tourisme MIT/ADRETS

Rapport d'information sénatorial sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement,

Dominique BRAYE et Thierry REPENTIN. Juin 2005

Foncier – logement : les territoires touristiques et frontaliers sous pression Rapport au Premier ministre. Martial SADDIER décembre 2005

Le changement climatique et ses conséquences pour la montagne Rapport ANEM 2007

Rapport au Premier Ministre sur «L'attractivité des Stations de Sports d'hiver : reconquête des clientèles et compétitivité internationale» de Vincent ROLLAND

Rapport Lilian HALLS-FRENCH & Alain SIMON Mission logement des Saisonniers

De la station ressource pour le territoire au territoire ressource pour la station – Le cas des stations de moyennes montagne péri urbaines de Grenoble - Thèse de Doctorat de Hugues FRANCOIS

Le rôle du tourisme dans l'évolution des prix de l'immobilier en littoral- Mémoire professionnel de Master Tourisme – Eliabel MOLITON

Rapport Disneyland Resort Centre urbain de Val d'Europe Agence ATOO

Note de synthèse : Le logement des employés CDI et saisonniers de Disneyland Resort Paris

Rapport de Votation des 6 communes de la région de CRANS-MONTANA sur le Règlement Quotas-Contingent (RQC) en matière de résidences principales et secondaires

Rapport de la mission interministérielle d'expertise de la situation de l'offre foncière au Pays basque (février 2004)

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ACCARY Maurice, premier adjoint au Maire de Fréjus
ANCENAY Laurent, directeur de l'office de tourisme de Combloux
ANCEY Cécile, maire-adjointe de Vallorcine
ANTOINAT Alain, directeur Alpes-Habitat SEMCODA
ANTRAS Pierre-Yves, directeur de l'OPAC de Haute-Savoie
ARNAULT Patrick, chargé de mission SGAR Rhône-Alpes (convention franco-suisse)
BAFFERT Philippe, DGUHC
BALCOU Jean-Paul, président du SAN Val d'Europe
BATELLI Nathalie, directrice du CDT de Vendée
BEAUSEJOUR Alain, directeur Disneyland Resort Paris
BECHET Marc, directeur du CRT Rhône Alpes
BESSON Louis, maire de Chambéry, ancien ministre
BLANC Isabelle, ANEM
BLANC-TAILLEUR Gilbert, maire de St Bon-Courchevel, président de l'AMSFSHE
BONNOT Yvon, président de l'ANEL
BONREPAUX Augustin, président du Conseil Général de l'Arriège
BOROTRA Didier, sénateur-maire de Biarritz, Président de l'Association Nationales de Maires de Stations Classées
BORREL Robert, maire d'Annemasse, Président de la Communauté d'agglomération
BOULOGNE Alain, maire des Gets
BOUVARD Michel député de Savoie, vice-président du CG, président de la commission permanente du CNM
BOZONNET Claire, directrice-adjointe de la DDE de Savoie
BREMOND Isabelle, directrice CDT Bouche du Rhône
BRETEL Pierre, délégué général de l'ANEM
BROUDZY Marc, maire-adjoint de Morzine
CABOURDIN Jean-Marie, notaire à Cluses
CAPOCCI Sophie, chargée de développement territorial Caisse des Dépôts Rhône Alpes
CARON Rémi, préfet de Haute-Savoie
CHARLET Michel, maire de Chamonix, conseiller général, président d'Espace Mont-Blanc
CHARPENTIER Francis, DDE Savoie
CHASSANT Maryll, Disneyland resort Paris

DADOU Hélène, sous-directrice DGUHC
DEBAYE Daniel, directeur CDT Dordogne
DELEUSE Patrick, directeur BDI Immobilier, maire-adjoint de Praz/Arly
DELLA SUDA Olivier, directeur du CRT Rhône Alpes
DOLE Patrick, maire des Houches
DUPUY-LYON Stéphanie, chargée de mission auprès du SGAR Rhône-Alpes
DUVILLARD Adrien, directeur de l'office de tourisme de Megève
ESPINASSE Alain, adjoint au SGAR Rhône-Alpes
FADUTTI Mireille, chargée de développement territorial Caisse des Dépôts Rhône Alpes
FAUGERE Jean-Paul, préfet de la région Alsace
FAURE Guy, DEATM d'ODIT France
FEBVRE Didier, adjoint au DRE Alsace
FERRAS Didier, directeur du développement HALPADES
FOURNIER Eric, président du SIVOM du Pays du Mont-Blanc, conseiller régional
GABILLA Jean-François, président de la Fédération des promoteurs constructeurs de France
HOUEE Michel, direction de l'Observation d'ODIT FRANCE
HUSTON Anne, Disneyland resort Paris Service logement
IOCHUM Marc, maire d' Araches la Frasse
ISSARD-GUILLOT Céline, adjointe DRT Rhône -Alpes
JENIN Jean-Michel, adjoint DRE PACA
JOSEPHE Didier, directeur de l'office de tourisme des Houches
KHIATI Abdeljebbar, direction du Tourisme
LAROUCHE Alain, Directeur Général du tourisme des cantons de l'Est Sherbrooke Quebec
LE SCOUARNEC Noël, direction du Tourisme
LEBEAU Martine, directrice DDE Var
LECOMTE Alain, directeur général de la DGUHC
LELARGE Pascal, directeur Adjoint de la DGUHC
LELEU Thierry, directeur des relations extérieures Disneyland Paris resort
LEROY Denis, directeur CRT Poitou Charentes
MANTEI Christian, directeur d'ODIT France
MARCELPOIL Emmanuelle, CEMAGREF
MARCO Jacqueline, directrice générale de l'Aménagement du Territoire de la ville de Fréjus
MARCOS Marie-France, maire de Servoz
MATHIS Jean, DRT Rhône Alpes
MERCIER Claude, maire de Saint-François-Longchamp

MOISSET Philippe, solidec SA (filiale CDC)
MONFERRAND Alain, directeur de l'Observation à ODIT France
MONNE Eric, directeur de l'office de tourisme de Morzine
MORANT Gérard, maire de Megève
NANCHEN Fernand, Président commune de LENS Suisse
OUDIN Sylviane, gérante Groupe immobilier 4807
PICOLLET Auguste , maire de La Plagne
PIERRET Frédéric, directeur du Tourisme
POETTOZ Phillipe, directeur de l'office de tourisme d'Araches
PORCHERON Guilhem, directeur Sports et Management
POUCHOT René, maire de Magland
QUAINON Philippe, DDEA Arriège
RAVIOL Philippe, chargé de mission montagne et risques DIREN Rhône-Alpes
REPENTIN Thierry, sénateur
RICHARD Flora, directrice de l'office de tourisme des Gets
ROLLIER Roger, président du syndicat hôtelier de la vallée de Chamonix
ROUFFET Michel, SEATM Toulouse
SADDIER Martial, député maire de Bonneville, président de l'ANEM
SALOMON Dominique, DRT PACA
SCAGLIONE Miriam, HES-SO, Canton du Valais Suisse
SIMON Alain, DDE Savoie
TURRI Raymond, maire de Combloux
VARMA Agnès, chargée de mission égalité des chances SGAR Rhône-Alpes
VAUDOT François, DRAF Rhône-Alpes
VAXELAIRE Guy, vice-président de l'ANEM, maire de La Bresse
VINIT Charles, directeur de l'OPAC de la Savoie
VIVIEN Michel, PDG de Vivien Immobilier, maire de Thollon les Memises
WEBER Alain, directeur Régional Rhône Alpes Caisse des Dépôts
WILLIAMS Peter, Université Columbia (Canada)
ZARRAGOZZA Olivier, maire de Tignes

ANNEXE

Expérience des six communes de Crans-Montana

ANNEXE

Les six communes de Crans-Montana

Règlement des quotas et du contingentement (RQC)

Secteur station

Avenant aux règlements sur les constructions

Table des matières

Chapitre I – Dispositions générales.....	4
Article 1 : Buts.....	4
Article 2 : Bases légales.....	4
Article 3 : Secteur station.....	4
Article 4 : Définitions.....	4
Article 5 : Portée du RQC.....	5
Chapitre II – Quotas et contingentement.....	6
Article 6 : Part de résidence principale - règlement.....	6
Article 7 : Obligation d'utilisation/location.....	6
Article 8 : Taxe de remplacement.....	6
Article 9 : Hôtels.....	7
Article 10 : Contingentement – règlement.....	8
Article 11 : Contingent par maître d'ouvrage.....	8
Article 12 : Contingents non sollicités.....	8
Chapitre III – Procédures.....	9
Article 13 : Inscription registre foncier.....	9
Article 14 : Plusieurs constructions sur une parcelle.....	9
Article 15 : Constructions sur plusieurs parcelles.....	9
Article 16 : Exceptions – applications spéciales.....	10
Article 17 : Traitement d'une demande d'autorisation de construire avec des contingents.....	10
Article 18 : Caducité des contingents.....	10
Article 19 : Mise en attente de l'autorisation de construire.....	11
Article 20 : Réglementation spéciale pour les grands projets.....	11
Chapitre IV – Contrôle – considérations finales – période de transition.....	12
Article 21 : Supervision et contrôle des résidences principales.....	12
Article 22 : Infractions.....	12
Article 23 : Traitement des demandes déposées en 2006.....	12

Abréviations

PAD	Plan d'affectation détaillé
PQ	Plan de quartier
PPE	Propriété par étage
RF	Registre foncier
RIC	Règlement intercommunal des constructions
RQC	Règlement quotas-contingent
SBP	Surface brute du plancher

Annexes

1. Plan du secteur station
2. Plan des rues commerciales

Chapitre I – Dispositions générales

Article 1 : Buts

Le règlement des quotas et du contingentement (RQC) est établi dans l'intérêt de la population locale et du tourisme, et pour assurer un développement harmonieux et durable compte tenu des réserves limitées en zone à bâtir des six communes de Crans-Montana.

Article 2 : Bases légales

Les dispositions du présent règlement sont basées sur les prescriptions fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire et autres domaines s'y rapportant.

Elles tiennent compte des prescriptions ressortant du plan d'affectation des zones et de son règlement.

Demeurent réservées les dispositions particulières édictées par la Confédération et le Canton, ainsi que le droit des tiers.

Article 3 : Secteur station

Le présent RQC s'applique aux zones à bâtir du « secteur station » des six communes de Crans-Montana, selon la délimitation précise figurant sur le plan annexé.

Article 4 : Définitions

Sont considérés comme résidences principales au sens du RQC les logements qui, sur la base d'une autorisation de construire en relation avec le RQC, doivent être utilisés par des personnes ayant leur domicile civil et fiscal (au sens de l'art. 23 du code civil) sur la commune.

Tous les logements qui ne comptent pas parmi les résidences principales sont considérés comme des résidences secondaires.

Les logements existants au 16.12.2005, ainsi que ceux dont les demandes d'autorisation de construire complètes et conformes ont été déposées avant le 16.12.2005 sont considérés comme logements de l'ancien droit.

Sont considérés comme appartements de location les logements dont la commercialisation et la location sont garanties et réalisées par une société de location professionnelle reconnue, avec exclusion des locations à l'année ou à la saison. La preuve de la location incombe au propriétaire. Un règlement d'application précisera ces modalités.

Article 5 : Portée du RQC

Le RQC s'applique à tous les nouveaux volumes habitables créés (résidences principales, résidences secondaires), aux agrandissements et changements d'affectation de bâtiments dont résultent des habitations (résidences principales, résidences secondaires), ainsi qu'aux changements d'affectation de résidence principale en résidence secondaire.

Ne sont pas concernés par le RQC :

- a) les changements d'affectation de logements de l'ancien droit, au sens de l'art. 4, 3 RQC
- b) les agrandissements, pour autant que la nouvelle surface habitable créée ne peut pas servir comme logement autonome. Cas échéant, le logement créé ultérieurement est soumis au RQC
- c) les projets présentant un intérêt public prépondérant, approuvés par l'assemblée primaire.

Les constructions réalisées dans le cadre des plans d'affectation spéciaux (PQ, PAD) ne sont pas concernées par le règlement de contingentement si ceux-ci doivent être homologués par le Conseil d'Etat ou si leur élaboration est exigée par les plans de zones en vigueur le 6.12.2005. En matière de quotas, l'ensemble des plans d'affectation spéciaux (PQ, PAD), sauf ceux spécifiés dans l'alinéa 4, respecteront les principes du présent règlement.

Dans les secteurs qui n'étaient pas classés dans la zone réservée instaurée le 16.12.2005, les communes détermineront comment les quotas seront appliqués.

Sur des parcelles sises à l'intérieur du « secteur station » (art.3) n'ayant pas changé de propriétaire durant les 35 ans précédant le dépôt de la demande d'autorisation, sauf par héritage, un logement de résidence secondaire à usage personnel (propriétaire et ses enfants) peut être construit, sans contingent ni taxe de remplacement. Dans le cas où ce logement change de propriétaire dans les 10 années suivant sa réalisation, une taxe de remplacement est due (selon art. 8, al. 1 et 2).

Chapitre II – Quotas et contingentement

SECTION 1 – Règlement des quotas

Article 6 : Part de résidence principale - règlement

Pour les constructions à plusieurs logements, la part de résidences principales doit correspondre, par parcelle et par lotissement, à *70 % de la surface brute de plancher utile (SBP) créée*.

Dans les constructions à logement individuel, le 100 % de la SBP doit être utilisée comme résidence principale.

La part de résidences principales peut aussi être remplie par des affectations hôtelières, y compris les logements pour le personnel, commerciales, de bureaux, artisanales et par des appartements de location.

Article 7 : Obligation d'utilisation/location

Les résidences principales doivent réellement être utilisées en tant que telles. Lorsque ces logements ne sont pas utilisés par un propriétaire ayant son domicile sur la commune, ils doivent être mis à disposition contre un loyer convenable à des personnes qui remplissent cette condition. Ils peuvent également être utilisés par des personnes exerçant une activité économique annuelle ou saisonnière sur l'une des six communes, ou par des personnes en formation.

Un loyer est considéré convenable lorsqu'il correspond aux loyers versés pour des résidences principales similaires dans la région et qu'il n'est pas surfait.

Le propriétaire est garant de l'occupation du logement concerné en tant que résidence principale.

Les résidences principales peuvent être utilisées comme appartements de location pour des hôtes de passage aux conditions mentionnées (cf. art. 4, 4 RQC).

Pour les constructions situées dans les rues commerciales indiquées sur le plan annexé, l'affectation commerciale du niveau route (rez-de-chaussée) est obligatoire.

Dans des cas particuliers tels que changement de domicile pour des raisons professionnelles, de santé ou similaire, la commune peut autoriser des exceptions limitées dans le temps à l'obligation d'utilisation.

Article 8 : Taxe de remplacement

Pour les constructions à plusieurs logements non situés dans les rues principales, les 4/7 de la part de résidence principale exigée (70 %) peut être compensée par le versement d'une taxe de remplacement. Dans ce cas, la taxe de remplacement est de 20 % de la valeur du logement concerné.

Pour les constructions à logement individuel, la totalité de la résidence principale exigée peut être compensée par le versement d'une taxe de remplacement. Dans ce cas, la taxe de remplacement est de 15 % de la valeur de la construction du logement concerné.

La valeur de l'objet immobilité concerné (selon al. 1 ou 2) correspond au décompte des coûts de construction (y.c. des infrastructures annexes, places de parc ouvertes et couvertes, frais d'équipement et terrain), attesté par l'autorité fiscale cantonale et fourni par le requérant. Dans le cas d'une PPE, les coûts des surfaces et infrastructures non habitables sont répartis sur les logements concernés au pro rata de leurs surfaces habitables.

Pour les constructions situées dans les rues commerciales indiquées sur le plan annexé, le cinquième de la part de résidences principales exigée peut être compensé par le versement d'une taxe de remplacement.

Les résidences principales qui ont été utilisées comme telles pendant 10 ans au moins peuvent être libérées de l'obligation d'utilisation comme résidence principale moyennant le versement d'une taxe de remplacement dégressive de 10 % par an sur 10 ans, et moyennant l'attribution du contingent (art. 10 RQC). La durée d'utilisation de 10 ans est comptée à partir de l'obtention du permis d'habiter.

Si dans les 10 ans suivant la perception de la taxe de remplacement, la résidence secondaire change d'affectation en résidence principale (avec inscription), le propriétaire qui produit une quittance pour la taxe versée aura droit à un remboursement dégressif de 10 % par an de la taxe.

La valeur du logement au moment de la création de la résidence secondaire fait foi.

L'encaissement de la taxe de remplacement est sous la responsabilité de la commune. A l'exception des cas spécifiés aux al. 4 et 5, les montants versés à l'administration lui sont définitivement acquis.

La taxe de remplacement doit servir à la promotion de la construction des résidences principales, des hôtels, des appartements de location, et pour couvrir les coûts engendrés par la création, le maintien et la rénovation des infrastructures touristiques.

L'affectation des fonds provenant des taxes sera régi par un règlement d'application.

Article 9 : Hôtels

Les changements d'affectation des hôtels, à des fins d'habitation non hôtelière, sont soumis au RQC (art. 5, 1 RQC)

Lors de changements d'affectation d'hôtels ayant bénéficié d'un bonus d'indice et/ou autre dérogation selon le RIC, la SBP correspondant à ce bonus est obligatoirement affectée à des résidences principales, sans taxe de remplacement possible.

Si le changement d'affectation ne concerne qu'une partie du bâtiment, les présentes directives s'appliquent uniquement à la partie concernée.

Une surface habitable de maximum 45 % peut être créée sans qu'elle ne soit soumise au RQC si l'exploitation de la partie hôtelière (minimum 55 %) est garantie par inscription au registre foncier pour une durée de 35 ans en faveur de la commune.

SECTION 2 – Réglementation du contingentement de résidences secondaires

Article 10 : Contingentement – règlement

Le contingent de résidences secondaires annuel à réaliser dans le « secteur station » atteint 10 000 m² en 2006 (sans report sur 2007), 10 000 m² en 2007, 9 000 m² en 2008 et 8 000 m² pour les années suivantes

(Icogne : 7,14 % ; Lens : 22,79 % ; Chermignon : 15,18 % ; Montana : 11,99 % ; Randogne : 30,49 % ; Mollens : 12,40 %).

La répartition du contingent entre les catégories de projets est de la compétence du conseil communal. Il se répartit comme suit :

- max. 50 % de SBP annuelle communale pour les grands projets (selon art. 20, 1 RQC)
- max. 20 % de SBP annuelle communale pour les changements d'affectation de résidences principales en résidences secondaires (selon art. 5, 1 RQC).

La démolition/reconstruction des bâtiments situés dans les rues commerciales selon plan annexé n'est pas soumise au règlement de contingentement.

L'autorité compétente peut décider de modifier la répartition des contingents entre les catégories si au 1er octobre, certains contingents ne sont pas utilisés.

Le contingentement annuel intercommunal et sa répartition entre les six communes sera adapté selon les nécessités par l'autorité compétente.

Article 11 : Contingent par maître d'ouvrage

La définition d'un contingent annuel maximum par maître d'ouvrage pour les grands projets et autres est de la compétence du conseil communal.

Le conseil communal peut diverger de cette limitation lorsque le contingent annuel pour la catégorie correspondante n'a pas été épuisé au 1er octobre.

Des maîtres d'ouvrage composés de plus de 50 % des mêmes membres sont considérés comme une seule et même entité.

Article 12 : Contingents non sollicités

Les contingents annuels non sollicités peuvent être reportés sur l'année suivante.

Ces reports ne doivent pas dépasser le contingent annuel.

Chapitre III – Procédures

SECTION 1 – Procédures des quotas

Article 13 : Inscription registre foncier

Le requérant doit indiquer l'affectation des logements et locaux (résidences principales, résidences secondaires, commerces, etc.) sur les plans accompagnant la demande d'autorisation de construire et la réquisition au registre foncier. Tout changement ultérieur de la répartition entre résidences principales et résidences secondaires est soumis à autorisation par le conseil communal et doit être inscrit au registre foncier.

L'affectation en tant que résidence principale ou utilisation équivalente au sens de l'art. 6, 3 RQC doit être spécifiée dans l'autorisation de construire et garantie par une mention au registre foncier en faveur de la commune comprenant une interdiction de changement d'affectation et une restriction du droit d'aliéner, avant l'octroi de l'autorisation de construire. Ces restrictions de la propriété doivent être mentionnées au registre foncier avant la délivrance de l'autorisation de bâtir.

Le requérant procède aux inscriptions RF des affectations déterminées dans l'autorisation de construire, à ses frais.

Pour les constructions à plusieurs logements, les PPE doivent être constituées avant la délivrance de l'autorisation de bâtir.

Article 14 : Plusieurs constructions sur une parcelle

Lorsque plusieurs bâtiments faisant l'objet d'une seule demande d'autorisation de construire sont construits sur une parcelle, la part de résidences principales peut être réalisée dans un ou plusieurs bâtiments, à condition que la construction débute avant celle des résidences secondaires.

Article 15 : Constructions sur plusieurs parcelles

Lorsque plusieurs bâtiments faisant l'objet d'une seule demande d'autorisation de construire sont construits sur plusieurs parcelles situées dans la même zone, adjacentes ou séparées par des routes ou cours d'eau, la part de résidences principales peut être réalisée dans un ou plusieurs bâtiments, à condition qu'elle débute avant la construction des résidences secondaires.

La part de résidences principales peut être réalisée sur une autre parcelle non adjacente située sur la même commune et à l'intérieur du « secteur station » (selon art. 3), si la localisation de cette dernière est mieux adaptée.

Le conseil communal est compétent en la matière.

Restent réservés le transfert ou le regroupement des parts de résidences principales dans le cadre des plans de quartier.

Article 16 : Exceptions – applications spéciales

En cas de décès du propriétaire d'une résidence principale, les héritiers légaux en ligne directe ont le droit d'utiliser l'appartement pour leurs propres besoins, en tant que résidence secondaire.

SECTION 2 – Procédures du contingentement

Article 17 : Traitement d'une demande d'autorisation de construire avec des contingents

Le contingent demandé pour le projet de construction doit être indiqué dans la demande d'autorisation de construire.

Lors de demandes d'autorisation de construire par des sociétés de construction, les noms et les adresses des partenaires (sociétaires, actionnaires, etc.) et leurs parts dans les sociétés doivent être communiqués à la commune en même temps que la demande. La commune peut réclamer davantage d'informations.

Les demandes d'autorisation de construire soumises au contingentement sont prises en considération dans l'ordre de leur arrivée, le timbre postal faisant foi. Si des demandes sont transmises à la même date et que le contingentement ne suffit pas pour les résidences secondaires concernées, c'est le sort qui décide de l'ordre. Le tirage au sort est effectué par le président de commune ou par son représentant en présence des maîtres d'ouvrage.

Si la demande d'autorisation de construire est refusée parce qu'elle est incomplète ou non conforme, ou lors de modification du projet avant communication de la décision de construire, c'est la date de dépôt de la demande corrigée qui est prise en considération pour l'attribution du contingent.

Lors d'une modification du projet après communication d'une décision de construire positive mais avant l'autorisation des travaux ou avant la fin de la procédure légale, le contingent octroyé lors de la décision de construire peut être reporté sur le projet modifié. Dans les autres cas de modification importante du projet ainsi que dans les nouveaux projets, le report du contingent octroyé est exclu.

Les contingentements requis sont libérés dans le cadre de l'autorisation de construire.

En cas de répartition du lotissement et/ou de séparation par plusieurs maîtres d'ouvrage pour l'obtention d'un contingentement plus important, le lotissement et/ou les maîtres d'ouvrage sont considérés comme une seule et même entité.

Article 18 : Caducité des contingents

Lorsqu'une construction autorisée, soumise au contingentement, n'est pas entreprise dans les 6 mois à partir de la délivrance de l'autorisation de construire, le contingent tombe pour le requérant en question. Dans ce cas, le contingent concerné est attribué à l'ayant-droit suivant.

Une prolongation du délai pour le début des travaux nécessite une justification.

Article 19 : Mise en attente de l'autorisation de construire

Au cas où le contingent annuel communal est insuffisant pour la construction d'un projet, l'autorisation de construire est différée. L'autorisation de construire est délivrée seulement quand le requérant dispose du contingent nécessaire, y compris les avances de l'année suivante. Des provisions sur des contingents futurs sont interdites sous réserve de l'art. 20, 2 RQC.

Mise en attente et libéralisation des contingentements font l'objet de décisions attaquables par l'autorité compétente.

Les délais pour le commencement et la réalisation des travaux (au sens de l'art. 18 RQC) sont suspendus pendant la mise en attente de l'autorisation de construire.

Article 20 : Réglementation spéciale pour les grands projets

Les projets d'habitations avec une part de résidences secondaires de plus de 1 000 m² de SBP sont considérés comme des grands projets.

Dans l'objectif de favoriser des réalisations rationnelles pour de grands projets, le conseil communal peut attribuer une avance de contingent sur l'année suivante. Lors de l'attribution des avances, il faut veiller à une répartition équilibrée et judicieuse parmi les différents maîtres d'ouvrage.

Chapitre IV – Contrôle – considérations finales – période de transition

Article 21 : Supervision et contrôle des résidences principales

L'administration communale tient un registre des résidences principales et des parcelles concernées.

L'administration communale est chargée du contrôle de l'occupation des résidences principales. Les propriétaires et locataires doivent accepter les contrôles.

L'administration communale tient un registre des contingents demandés, octroyés et encore à libérer. Ce registre est accessible à tout le monde pour consultation.

Article 22 : Infractions

Le conseil municipal peut ordonner l'arrêt des travaux irréguliers, la démolition ou la transformation d'office, aux frais et risques du propriétaire, des constructions et installations irrégulières ainsi que de celles entreprises sans autorisation.

De même, il peut faire exécuter d'office, aux frais et risques du propriétaire, tous travaux ordonnés en application du présent règlement, lorsque la décision ordonnant ces travaux n'a pas été exécutée.

Les contrevenants au présent règlement ou ceux qui ne se conforment pas aux instructions exécutoires sont passibles d'une amende allant de Fr 10 000 – jusqu'à Fr 100 000-, à prononcer par le conseil municipal, sans préjudice des peines qui pourraient être encourues à teneur des dispositions cantonales et fédérales en la matière.

Article 23 : Traitement des demandes déposées en 2006

Pour l'année 2006, un contingent annuel est à disposition, correspondant à ceux définis à l'art. 11 RQC.

Le RQC s'applique à toutes les demandes d'autorisation de construire qui n'ont pas été autorisées avant la mise en vigueur du RQC.

Les projets de construction qui ont été autorisés pendant la période des zones réservées moyennant l'établissement d'une part de résidence principale et/ou d'une taxe de remplacement provisoire, dépendent également du RQC. Le conseil communal édicte une décision définitive à leur propos en adaptant les conditions provisoires en fonction du RQC.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45