

Sommaire

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	- 7 -
INTRODUCTION	- 9 -
PARTIE I	- 13 -
UN DISPOSITIF DÉLAISSÉ À L'AVANTAGE DES INITIATIVES LOCALES.....	- 13 -
CHAPITRE 1	- 15 -
LES ORIL EN RÉPONSE AUX PROBLÉMATIQUES DES STATIONS DE MONTAGNE	- 15 -
<i>Section 1 : Les problématiques à l'origine des ORIL</i>	- 15 -
<i>Section 2 : Les ORIL en réponse aux problématiques des stations</i>	- 25 -
CHAPITRE 2	- 35 -
LES INITIATIVES LOCALES PRÉFÉRÉES AUX ORIL	- 35 -
<i>Section 1 : Les obstacles à l'origine du faible succès des ORIL</i>	- 35 -
<i>Section 2 : Les initiatives locales, pistes de réflexion pour la réforme</i>	- 45 -
PARTIE II	- 54 -
UNE LOGIQUE PARTENARIALE POUR UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE ADAPTABLE	- 54 -
CHAPITRE 1	- 56 -
L'ASSOUPLISSEMENT DU DISPOSITIF PAR LA RÉFORME.....	- 56 -
<i>Section 1 : L'extension de la liste des bénéficiaires</i>	- 56 -
<i>Section 2 : Le gain en souplesse du dispositif.....</i>	- 65 -
CHAPITRE 2	- 72 -
UNE RÉFORME GLOBALE À LA PORTÉE LIMITÉE	- 72 -
<i>Section 1 : L'accentuation incomplète du caractère attractif</i>	- 72 -
<i>Section 2 : Une problématique globale dépassant la seule station de montagne</i>	- 83 -
CONCLUSION GÉNÉRALE	- 94 -
INDEX.....	- 96 -
BIBLIOGRAPHIE.....	- 98 -
📖 <i>Ouvrages</i>	- 99 -
📖 <i>Articles.....</i>	- 99 -
📖 <i>Autres types de documents</i>	- 101 -
📖 <i>Documents en ligne</i>	- 102 -
🗣️ <i>Entretiens.....</i>	- 104 -
TABLE DES MATIÈRES.....	- 105 -

Liste des abréviations

ANAH	Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat
ANMSM	Association Nationale des Maires des Stations de Montagne
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
CAA	Cour Administrative d'Appel
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDNPS	Commission Départementale de la Nature Des Sites et des Paysages
CDPENAF	Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGI	Code Général des Impôts
CNM	Conseil National de la Montagne
EHPAD	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
HLM	Habitation à Loyer Modéré
ORIL	Opération de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs
PADD	Programme d'Aménagement et de Développement Durable
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
POS	Plan d'Occupation des Sols
PRI	Périmètre de Restauration Immobilière
RETIL	Remise En Tourisme de l'Immobilier de Loisirs
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
SCI	Société Civile Immobilière
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEM	Société d'Economie Mixte
UTN	Unité Touristique Nouvelle
VRT	Village Résidentiel de Tourisme
ZRR	Zone de Revitalisation Rurale

Introduction

« *Partir de la réalité existante pour, sur cette réalité, tenter de bâtir un rêve nouveau* »¹ était l'ambition de l'architecte Laurent Chappis.

Le rêve de la montagne concerne 6,1 millions de français et 6 000 communes. C'est un territoire comportant des spécificités qui le démarquent du reste du pays. Connaissant des contraintes topographiques limitant l'activité agricole et industrielle, contraintes géographiques repoussant ces territoires sur les frontières du pays, contraintes climatiques de dépendance à la neige, la montagne française tire ses quelques sources de revenu de la nature.

Elle a su saisir les opportunités qui se présentaient à elle pour garantir son développement économique. L'hydroélectricité, développée dans les années 1950, a progressivement pris le pas sur l'élevage et l'on a exploité la filière du tourisme thermal et sportif. Mais cette extension a rencontré ses limites avec le changement climatique et l'enneigement devenu aléatoire. Ce coup porté aux activités touristiques, essentiellement orientées vers le ski l'hiver, fait craindre une mise en péril de l'économie des stations.

Pour autant, il reste de nombreux atouts à la montagne. Elle présente en effet une culture authentique, un riche patrimoine naturel, et des productions originales. Ces points positifs sont à mettre en valeur et à exploiter.

Entre contraintes propres et atouts, la montagne nécessitait donc un droit spécifique. C'est ce pourquoi la loi Montagne a été adoptée le 9 janvier 1985², précédant d'une année la loi Littoral. Son objectif était de créer une discrimination positive en faveur des territoires de montagne, adaptant, entre autres, certaines règles d'urbanisme à leurs enjeux et allant même jusqu'à créer de nouveaux outils.

Bienvenue à ses débuts, la loi a progressivement connu une érosion de ses principes. Les prescriptions particulières de massif, conçues à l'origine pour prendre en compte dans un document d'urbanisme les spécificités de chaque massif en tant que grands bassins économiques, n'ont pas du tout connu le succès escompté. Les principes d'urbanisation limitée ont diminué au fil des évolutions législatives (multiplication des dérogations, extension du champ des unités touristiques nouvelles) et jurisprudentielles (interprétation du principe d'urbanisation en continuité).

Trente et un ans après son adoption, la loi Montagne nécessitait donc une mise à jour pour lui rendre sa portée et l'adapter aux évolutions économiques et sociétales. Le 28 décembre 2016 est adoptée la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne³. Se voulant un acte II pour la loi Montagne, la nouvelle loi est basée sur des principes de co-construction et de simplification.

¹ L. CHAPPIS, *Ma montagne...de la réalité au rêve... vers la montagne humaniste ? Les Alpes européennes, contribution à un nouvel aménagement de la montagne*, 8 rapports, Chambéry, Facim 2007-2012.

² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

Parmi les apports de la loi de 2016, la réforme des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL) était attendue avec impatience de la doctrine comme de la pratique. En effet, l'immobilier de loisirs représente une réelle problématique pour les stations de montagne.

Entre l'émergence du ski en tant que pratique sportive en 1878 et « l'industrie touristique » des années 1995 à 2010, les stations de ski ont connu un développement effréné.

Dans les années 1945 à 1960, ce sont des stations *ex-nihilo* qui sortent de terre et s'installent dans la montagne. Les architectes et urbanistes les concevant essaient alors d'être les plus respectueux de la nature préexistante. Acteur investi de ce mode de conception urbanistique, l'architecte Laurent Chappis donnait pour mot d'ordre : « *le respect de la montagne allait jusqu'à ne vouloir ni couper un arbre, ni enlever un rocher. Il fallait que la montagne reste ce qu'elle était* »⁴. Des cahiers des charges stricts sont mis en place avec l'intégration paysagère du projet et l'intégration du cœur de station. Ce sont les années fastes pour l'architecture de montagne. Chaque station est le projet d'un architecte, projet global et cohérent. Chaque projet est différent, permettant à chacun d'avoir sa caractéristique.

L'intérêt des stations *ex-nihilo* est leur aménagement organisé dès l'origine. C'est le rêve de tout urbaniste que de créer un quartier en ne partant de rien. Ainsi, les stations dites intégrées sont pensées pour être les plus complètes possibles en structurant notamment un cœur de station piéton.

Mais les années 1970 poussent Chappis à démissionner. Ce sont les débuts de « *l'industrie touristique* »⁵. Restaurations, densification, plans neige se succédant, la nouvelle doctrine est une rupture totale avec les principes originels. Les programmes immobiliers se multiplient, créant de nombreux lits (55 000 lits pour le plan neige de 1965-1970, 150 000 pour celui de 1971-1975). Et l'on adopte les barres d'immeubles pour maximiser l'ensoleillement. Cette frénésie de construction ne parviendra à être limitée que par l'adoption de la loi Montagne en 1985. Encadrant plus qu'elle n'interdit, la loi Montagne ne pourra empêcher les constructions toujours plus nombreuses.

« *L'architecture est au service des montages financiers et des stratégies des promoteurs* »⁶. Afin de prévoir le plus de lits possibles et pour répondre à la baisse du pouvoir d'achat, les architectes créent des barres entières divisées en petits studios construits en matériaux peu chers et rapides à monter. Ce sont les studios-cabines, qui tirent leur nom des cabines de bateaux.

Enfin, cette expansion s'achève dans les années 1990 avec l'arrivée de la concurrence internationale. Les stations de ski s'uniformisent et se standardisent et les nouveaux programmes sont les plus luxueux possibles. Trois types d'opérations sont réalisés : la requalification des ensembles immobiliers, la construction de résidences de tourisme adjointes

⁴ Laurent CHAPPIS, 1996, Leprêtre, p. 103.

⁵ J-F. LYON-CAEN et M. CHALABI, *Stations de sports d'hiver, Urbanisme & Architecture*, éd. Lieux Dits, sept. 2012, p. 41.

⁶ Catherine Clarisse, *L'aventure des Arcs*, 2005, Charlotte Pierrand, p. 145.

à des stations existantes, la création de nouvelles stations greffées à des domaines skiables existants. Mais « *les choix d'urbanisme et d'architecture sont dictés par des approches commerciales sans considération pour la cohérence originelle des lieux déjà aménagés* »⁷. On peut alors voir de vastes complexes luxueux côtoyer des barres d'immeubles vétustes. Les nouveaux programmes sont plus commerciaux qu'architecturaux.

Cette multiplication de constructions nouvelles sans prise en compte de l'existant a entraîné l'apparition de friches touristiques. La loi SRU intègre alors en 2000⁸ l'outil des ORIL au code de l'urbanisme. Pourtant, ce dispositif rencontrera de nombreux obstacles et ne sera au final que peu utilisé. Il était donc temps que la loi du 28 décembre 2016 vienne leur rendre de leur attractivité.

On peut alors se demander ***comment l'acte II pour la loi Montagne incite au recours à l'ORIL, outil dont la réforme était devenue indispensable.***

Partant des intérêts majeurs de l'ORIL et des lacunes de la première version de l'outil (I), la loi du 28 décembre 2016 a su en tirer les conséquences et propose une rénovation globale de l'outil, de sa définition à ses soutiens extérieurs (II).

⁷ J-F. LYON-CAEN et M. CHALABI, *Stations de sports d'hiver, Urbanisme & Architecture*, éd. Lieux Dits, sept. 2012, p. 61.

⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, article 186.

Partie I

Un dispositif délaissé à l'avantage des initiatives locales

La loi SRU a intégré dans la loi un dispositif développé par circulaire. Ce dispositif, l'opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, répondait à des enjeux fondamentaux pour les stations de montagne. Il semblait à l'origine présenter de nombreux avantages. Pourtant, sa confrontation à la pratique et à la réalité ont mis en relief des obstacles persistants bloquant la mise en place des opérations. Finalement, l'ORIL a connu un succès bien moins grand que prévu, les collectivités ayant tenté d'apporter leurs propres solutions en se reportant sur des programmes développés au cas par cas.

Chapitre 1

Les ORIL en réponse aux problématiques des stations de montagne

Créées afin d'encadrer la réhabilitation de l'immobilier touristique, les ORIL répondent à des problématiques récurrentes touchant les stations de montagne.

Section 1 : Les problématiques à l'origine des ORIL

Avant tout, les ORIL présentent les intérêts de la réhabilitation qui ont trait au maintien d'un certain niveau de qualité dans l'offre immobilière et la protection de l'environnement. Ensuite, la situation particulière des communes de montagne les confronte aux aléas du changement climatique qui touche notamment leurs ressources avec la perte de fréquentation, les plongeant dans un cercle vicieux.

§1. Les intérêts urbanistiques, entre requalification de l'offre et réduction de consommation de l'espace

Au niveau de l'urbanisme, la réhabilitation de l'immobilier répond à des considérations locales de dévalorisation progressive de l'offre immobilière locale mais aussi à des enjeux nationaux de lutte contre l'étalement urbain.

A. La menace de la déqualification de l'offre du secteur marchand vers le secteur non-marchand

Un phénomène de sortie des biens du secteur marchand a été constaté depuis quelques années dans les stations de montagne. Ce phénomène est accéléré par l'inadéquation de l'offre en lits à la demande actuelle.

1. Les dangers de la déqualification de l'offre

L'offre d'hébergement en station de montagne se compose de deux secteurs : le secteur non-marchand et le secteur marchand.

Le secteur non-marchand est composé des résidences secondaires. Ce sont des locaux d'habitation qui ne font pas l'objet d'une exploitation commerciale mais dans lesquels leur propriétaire n'élit pas domicile. Ces hébergements ne sont pas classés et ne répondent qu'au régime juridique de la propriété.

Le secteur marchand est celui dans lequel l'hébergement est l'objet d'un contrat de location à titre onéreux d'un bien immobilier dans lequel le locataire n'élit pas domicile. Ce secteur regroupe les hôtels, les résidences de tourisme, les villages de vacances et les meublés de tourisme. La distinction entre ces différentes natures d'hébergement se fait en fonction du mode de gestion et de fonctionnement de la structure.

Certains hébergements font l'objet d'un classement obligatoire auquel correspond un régime juridique particulier. Ce sont les hébergements pour lesquels un exploitant unique gère l'ensemble immobilier. Dans les stations de montagne, cette catégorie comprend les résidences de tourisme, les villages de vacances et les hôtels de tourisme.

Une résidence de tourisme (article D. 321-1 et s. du Code du tourisme) est un ensemble homogène d'hébergements individuels ou collectifs, à usage exclusif ou non du locataire, géré par une seule personne physique ou morale. Les espaces et services collectifs sont mutualisés. Ce sont plusieurs appartements dans un même bâtiment avec des services communs.

Le village de vacances (article D. 325-1 et s. du Code du tourisme) repose sur le même principe d'une gestion globale mais cette gestion peut être à caractère commercial ou non et il se compose de plusieurs hébergements qui peuvent être géographiquement dispersés sur le territoire communal. Ce sont plusieurs hébergements dans plusieurs bâtiments unis par des installations et services communs.

Enfin, l'hôtel de tourisme (article D. 311-4 et s. du Code du tourisme) est similaire sur le mode de gestion mais il s'agit d'un ensemble de chambres louées séparément.

A la différence des précédents modes d'hébergement, le meublé de tourisme (article D. 324-1 et s. du Code du tourisme) est indépendant. C'est un local d'hébergement objet d'un contrat de location saisonnière. Le meublé peut être classé ou non. Il ne possède pas d'espaces collectifs (abstraction faite des parties communes de la copropriété) et n'est pas regroupé dans un ensemble géré par un exploitant unique.

Le danger est le basculement du bien immeuble du secteur marchand au non-marchand. En effet, face aux difficultés que le secteur marchand connaît dans certaines stations de montagne, la tendance est à « l'effritement » des résidences de tourisme : les exploitants de résidences de tourisme décident parfois de vendre lot par lot leurs hébergements. Ce qui était auparavant un appartement meublé au sein d'une résidence de tourisme devient une résidence secondaire, lot de copropriété.

Cette déqualification de l'offre est un processus apparu dans les années 1980, période à laquelle les stations commencent à se démanteler. A l'origine conçues comme des « *stations intégrées* »⁹ gérées par un promoteur immobilier et un groupe hôtelier, sortes de résidences de tourisme géantes combinant plusieurs modes d'hébergement, les stations de ski sont aujourd'hui décomposées entre leur financement (des groupes bancaires et industriels), la gestion de leur espace public (la commune) et la gestion des hébergements (copropriétaires, groupes hôteliers, groupes de résidences de vacances...). Cette « désintégration » de la station a des conséquences sur l'espace public mais aussi sur l'occupation des biens.

En effet, par son exploitation par une résidence de tourisme, le bien était assuré d'un minimum d'occupation, l'exploitant ayant pour but de faire des bénéfices. Mais la résidence

⁹ J-F. LYON-CAEN et M. CHALABI, *Stations de sports d'hiver, Urbanisme & Architecture*, éd. Lieux Dits, sept. 2012.

secondaire, gérée par son propriétaire dont le but est de posséder un pied-à-terre pour ses congés, n'est occupée que quelques semaines dans l'année.

Ici apparaît la préoccupation des lits froids. Le phénomène des « lits froids », ou « volets clos », est un phénomène constaté dans les stations de montagne suite au désagrement de l'occupation des stations.

La principale difficulté se trouve dans la qualité et la consistance des biens loués qui sont aujourd'hui inadaptés à la demande.

2. Des logements inadaptés à la demande

Le processus de développement effréné des stations dans les années 1970 a eu un impact sur leur attractivité actuelle. En effet, l'offre en hébergement se retrouve inadaptée vis-à-vis de la clientèle, qui a évolué dans ses attentes, et l'espace public a perdu sa place primordiale au bénéfice des projets privés.

En premier lieu, le parc d'hébergement des stations de ski est essentiellement constitué de studios-cabines et autres logements exigus. Or depuis les années 2000 ce sont beaucoup de familles qui viennent profiter des pistes de ski. Cette catégorie de clientèle attache « *une importance plus grande à la qualité des logements offerts* »¹⁰ ainsi qu'à leur taille. Les hébergements tels qu'ils existent ne suffisent donc plus et on voit parfois apparaître des friches immobilières composées d'immeubles de petits studios. Un besoin en réhabilitation se fait alors sentir pour changer de typologie et s'adapter à la demande en créant des T4 à T6.

En deuxième lieu, l'arrivée de la clientèle étrangère a emmené avec elle la concurrence internationale. En plus de la qualité et de la taille des logements, c'est aussi la standardisation que cette catégorie de clientèle recherche : des hébergements avec un niveau de prestations similaire que l'on soit en France, en Italie, en Suisse ou ailleurs. On reconnaît là les chaînes d'hôtels et de résidences de tourisme dont l'unique gestionnaire permet d'assurer un niveau de confort égal à sa clientèle. C'est la raison pour laquelle continuent de se construire des extensions aux stations sans réhabiliter les friches existantes : cela coûte souvent moins cher de construire que de rénover.

En troisième lieu, les activités des stations de ski se sont diversifiées. Auparavant uniquement axées sur le ski en hiver, les changements climatiques et la perte progressive de leur clientèle les a poussées à élargir leur offre d'activités. Randonnées en été, découverte du milieu pastoral, mise en valeur du patrimoine local¹¹... les touristes ne vont plus en montagne seulement pour skier. Une nouvelle clientèle est alors apparue : une clientèle contemplative qui attache beaucoup d'importance à son lieu d'hébergement. En effet, ce sont des personnes qui apprécient de passer du temps là où ils sont hébergés alors que la clientèle plus sportive va passer plus de temps à l'extérieur, sur les pistes ou dans la station, que dans son hébergement. Ainsi, la qualité des chambres et appartements se révèle primordiale pour conserver cette

¹⁰ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°38419, fév. 2014.

¹¹ ATOUT FRANCE, *Evolution et adaptation de l'économie du tourisme et des loisirs au changement climatique dans les territoires de montagne de la Région Midi-Pyrénées*, 4 nov. 2013, p. 124.

nouvelle demande. Notamment, un rapport d'Atout France concernant l'adaptation de la stratégie marketing des communes des Pyrénées au changement climatique pose comme piste d'amélioration d'appuyer « *les démarches de développement durable dans les hébergements* » et de « *créer des ambiances et moderniser les hôtels* »¹².

La clientèle contemplative a aussi un impact sur une attente en qualité des espaces publics. En effet, ils deviennent davantage qu'un lieu commun : c'est aussi à présent un lieu de balade et le symbole de la qualité de la station. Mais ces espaces publics ont été délaissés par les communes qui ont laissé les voitures envahir des espaces à l'origine piétons ou qui n'ont tout simplement pas vu l'intérêt d'investir alors que la demande des promoteurs immobiliers reste forte. Un besoin en réaménagement de l'espace public, « *la modernisation ou le remodelage partiel ou total du domaine* »¹³ et en réhabilitation de certaines friches commerciales se révèle complémentaire des interventions sur les hébergements en eux-mêmes.

Le réaménagement de la station est l'occasion d'intégrer au projet local les préoccupations nationales.

B. Replacer les enjeux actuels au cœur de la stratégie des stations

Développés au niveau national, l'objectif de consommation économique du foncier va pouvoir être pris en compte par les communes par la réhabilitation du bâti existant. En répondant à cet objectif national, elles répondront en même temps à des problèmes locaux de raréfaction du foncier disponible.

1. La station face aux préoccupations nationales : densification et adaptation au changement climatique

Déjà en 1967 la loi d'orientation foncière amorce un nouveau mode de conception de l'urbanisme : un urbanisme durable prenant en compte l'environnement. Cette loi pose les premières bases de la lutte contre l'étalement urbain. Elle sera suivie de la loi SRU en 2000, promouvant le renouvellement urbain et la densification, la loi Grenelle 2 en 2010, incitant à l'utilisation des énergies renouvelables et à l'adaptation au changement climatique, la loi TECV¹⁴ en 2015, posant une logique dérogatoire incitative pour favoriser les efforts dans le sens de la rénovation énergétique...

Les communes de montagne sont elles aussi concernées par les orientations nationales. Elles doivent donc s'efforcer d'intégrer dans leurs documents et leurs projets d'urbanisme des considérations environnementales.

On peut tout d'abord citer la lutte contre l'étalement urbain, enjeu important des stations de montagne. En effet, celles-ci sont confrontées à de fortes demandes en constructions nouvelles de la part des promoteurs immobiliers. Les extensions se multipliant, plus ou moins en continuité de l'existant, l'espace naturel est petit à petit consommé autour de la station.

¹² ATOUT FRANCE, *Evolution et adaptation de l'économie du tourisme et des loisirs au changement climatique dans les territoires de montagne de la Région Midi-Pyrénées*, 4 nov. 2013, p. 122 et 125.

¹³ P. MISSOUD, « L'autre Montagne », *Les Echos*, 27 nov. 2015.

¹⁴ Loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte – 17 août 2015.

L'objectif est donc de limiter ce progressif étalement urbain. Cela ne se fera pas par la densification, les stations étant d'ores et déjà construites en barres d'immeubles et multipliant les logements, déjà trop nombreux. La solution reste la rénovation de l'existant et la réhabilitation des « *friches touristiques* »¹⁵.

Rénover l'existant, c'est aussi y intégrer les préoccupations énergétiques actuelles. Notamment, les lois Grenelle II et TECV prônent l'utilisation d'énergies renouvelables et l'incitation aux bâtiments à énergie positive. Les stations étant déjà construites de façon à bénéficier du maximum d'ensoleillement, l'énergie solaire paraît une option intéressante. De plus, l'article 14 de la loi TECV crée une obligation de mise en œuvre d'une isolation thermique à l'occasion de travaux importants de rénovation des bâtiments¹⁶. Les communes doivent alors avoir un rôle incitateur dans le déclenchement de ces travaux.

Enfin, la loi Grenelle II de 2010 préconise le développement des modes de déplacement doux. En montagne, les vélos étant réservés aux sportifs, ce sont surtout les piétons qui vont être concernés par cette incitation. C'est une opportunité à exploiter pour les stations de montagne qui comprennent pour certaines une « *grenouillère* », espace commun créé pour constituer un cœur de station agréable et piéton. Ces espaces ont parfois été abandonnés au profit des voitures et de places de stationnement. En complément du Plan de Déplacement Urbain, c'est donc un enjeu important à intégrer aux projets d'aménagement et de renouvellement de la station.

Au-delà des orientations nationales, c'est face à ses propres difficultés que la station est confrontée et qui la poussent à introduire ces axes dans sa réflexion urbanistique.

1. La station de montagne face aux évidences : le renouvellement urbain forcé

La lutte contre l'étalement urbain par le renouvellement urbain est devenue un enjeu à part entière de certaines communes de montagne. En effet, face aux nombreuses extensions de leurs structures d'hébergement, certaines stations sont confrontées à la raréfaction de leur espace constructible. A l'image de Tignes qui « *n'a presque plus de terrain à bâtir et sera obligée de travailler quartier par quartier, immeuble par immeuble, appartement par appartement [...] si elle veut maintenir son niveau d'activité* »¹⁷. Dans de tels contextes, la seule solution est donc de « *reconstruire la station sur la station* »¹⁸.

Introduire les nouveaux critères climat-énergie dans les projets d'aménagement, c'est aussi la condition d'une attractivité renouvelée. En effet, le principal attrait des communes de montagne reste la présence de la nature. Les touristes ne venant plus seulement pratiquer un sport, ils prennent aujourd'hui le temps d'admirer le paysage, voire ne viennent que pour ça. Or la nature étant en quelque sorte le « *fonds de commerce* » des stations de ski, elles se doivent de la protéger afin de rester attractives en toute saison. Réhabiliter les friches

¹⁵ P. JACOTTIN, *Bilan et perspectives des résidences de tourisme dans le massif des Pyrénées*, DRE Midi-Pyrénées, ODIT France, PAMIR Conseil, 1^{er} nov. 2008.

¹⁶ Articles R. 131-28-7 et R. 131-28-8 du CCH.

¹⁷ F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, Fév. 2010, p. 21.

¹⁸ *Idem*, p. 8.

immobilières permet ainsi de conserver les espaces naturels à proximité immédiate de la station, espaces pouvant en parallèle être mis en valeur par des interventions publiques.

Protéger l'environnement, c'est aussi adapter le concept de « tourisme durable » dans sa politique d'hébergement. Le tourisme durable est la déclinaison du développement durable au secteur du tourisme : « *productions locales, patrimoine naturel exceptionnel, sensibilité des acteurs au respect de l'environnement* »¹⁹. En même temps que protéger la nature, cela permet de résister à la concurrence internationale qui investit lourdement dans ce sens. Font figure d'exemple en Europe la Suisse, qui a implanté « *le premier télésiège totalement solaire au monde* » où « *les panneaux solaires sont fixés sur des câbles tendus entre les pylônes* »²⁰ et l'Autriche, où la station de Salzstiegl a investi dans une éolienne qui « *alimente en électricité les cinq remonte-pentes, l'hôtel et les chalets de la station. Les surplus sont redistribués dans le réseau électrique local pendant la nuit et l'été* »²¹.

Concernant la rénovation des hébergements, son adaptation aux nouvelles attentes de la clientèle moderne incite à améliorer leur performance énergétique, utiliser des matériaux biosourcés et atteindre des normes environnementales (BBC, HQE...). En effet, moderniser l'hébergement existant signifie augmenter son niveau de qualité. De plus, la diversification des activités de la station passe pour certaines par l'exploitation de la filière thermique. Le lien entre bien-être et respect de l'environnement n'est plus à faire et il est intéressant de faire en sorte que le séjour « bien-être et détente » soit une expérience globale : on prend soin de soi dans un environnement non pollué et serein.

Il faut alors mettre l'accent sur les matériaux locaux (bois, paille...), l'alimentation biologique et locale (soutien des marchés paysans, sensibilisation des commerces et restaurants...), les modes de déplacements doux (piétonisation des petites rues et du cœur de station), l'utilisation d'énergies renouvelables...

Mais investir dans de si lourds réaménagements de l'espace urbain et réhabilitations des hébergements demande un financement important. Or la situation financière des communes constitue une autre problématique à l'origine de la création d'une ORIL.

¹⁹ ATOUT FRANCE, *Evolution et adaptation de l'économie du tourisme et des loisirs au changement climatique dans les territoires de montagne de la Région Midi-Pyrénées*, 4 nov. 2013, p. 112.

²⁰ C. SCHRAHE, « Développement durable. Tout schuss sur des pistes (très) vertes », *Courrier international* [en ligne], 27 janv. 2012.

²¹ *Idem*.

§2. Les intérêts économiques des ORIL

Sur le plan financier, la réhabilitation de l'immobilier touche à la fois les propriétaires privés et les personnes publiques. Les deux sont gagnants à se lancer dans la rénovation des biens plutôt que dans l'achat dans le neuf.

A. Un retour sur l'investissement pour les personnes privées

Actuellement propriétaires de biens sans rentabilité financière, les propriétaires privés ont tout intérêt à choisir la réhabilitation qui leur permettra de contrer l'effet ciseau impactant le parc immobilier des stations de montagne.

1. Etude du marché immobilier

Le marché immobilier des stations de ski est assez hétérogène. Il est représentatif des difficultés qu'elles rencontrent.

Ainsi, les stations des Alpes qui ont su se moderniser et exploiter la filière du tourisme de luxe pour résister à la concurrence internationale ont conservé des prix élevés qui continuent d'augmenter. On peut prendre l'exemple de la station de Méribel qui bénéficie d'une image haut de gamme. Cette station connaît une augmentation continue de ses prix de location et de vente. En 2016, les loyers avoisinent les 14,85€/m² et les prix de vente 6 948€/m²²². Avec 11% de résidences principales, la station a compris les attentes de la clientèle internationale et se compose d'une majorité de T5²³.

Pour autant, ce n'est pas une généralité dans les Alpes puisque certaines stations comme Tignes ou Val d'Isère ont vu leur marché immobilier chuter depuis respectivement 2012 et 2014. Loyers comme prix de vente ont diminué. On retrouve ici l'inadaptation à la demande avec en 2007 une majorité de T1 (qui représentent environ 30% de l'hébergement de chaque station) et de seulement 6,5% et 8,5% de T5²⁴.

Malgré tout, les prix dans les Alpes restent élevés en comparaison des stations des Pyrénées et du Jura. En effet, lorsque le prix de vente moyen s'élève à 3 650€/m² en 2017 sur l'Intercommunalité de Haute-Tarentaise, on recense une moyenne de 2 130€/m² sur la Communauté de Communes de Saint-Savin dans les Hautes-Pyrénées²⁵.

Les Pyrénées sont ainsi désignées comme un massif très touché par les difficultés de location de l'hébergement de loisir. Avec 89% de résidences secondaires à Cauterets et Barèges La Mongie, les loyers sur ces communes (résidences principales et hébergements), loyers qui ne cessent de diminuer, sont tombés à 7,78€/m² et 6,10€/m² en 2016. Les prix de vente dans ces deux stations, eux, tournent autour des 1 700€²⁶ en 2016. Pourtant, les

²² Site internet spécialisé www.lacoteimmo.com. Données de 2016.

²³ Données INSEE de 2007.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Site internet spécialisé www.immobilier.notaires.fr. Sont compris les prix des résidences principales et secondaires, communes hors stations de ski incluses.

²⁶ Site internet spécialisé www.lacoteimmo.com. Données de 2016.

appartements sont en majorité des T5 en 2007 mais le bâti est souvent vétuste, presque abandonné, ce qui fait perdre de la valeur à des lieux spacieux.

L'étude du marché immobilier révèle les disparités entre les massifs mais aussi entre les stations d'un même massif. Après l'exemple des Alpes, c'est l'exemple du Jura qui peut être utilisé. Dans le Jura, la disparité n'est pas due à l'adaptation à la clientèle internationale mais au statut d'occupation. Ainsi, avec 89% de résidences principales, la station du Crozet connaît un prix de vente moyen de 3 642€/m² contre 1 321€/m² pour la station Les Rousses²⁷ qui comptait 44% de résidences principales en 2007. On constate que la forte présence de résidences principales soutient le marché immobilier de la commune.

Le marché immobilier met donc bien en relief les différents points à traiter par une intervention sur l'immobilier touristique que sont l'agrandissement des appartements, l'adaptation à la concurrence internationale, la rénovation du bâti et la lutte contre la fuite de l'occupation.

Mais cette intervention est financièrement rendue difficile par l'effet ciseau impactant les propriétaires des biens concernés.

2. L'effet ciseau : la chute des prix et l'augmentation des dépenses

L'effet ciseau correspond à la diminution des produits confrontée à l'augmentation des charges. Dans le contexte de l'immobilier, c'est l'augmentation progressive des dépenses liées à la vétusté qui fait face à la diminution de la rentabilité des biens avec la perte de leur valeur.

D'un côté, les appartements, qui datent des années 70, vieillissent et deviennent vétustes. Aux débuts de la crise économique, les promoteurs immobiliers à l'origine des vastes programmes de construction utilisent des matériaux à bas prix et de qualité moyenne. Ces matériaux ont donc connu une rapide dégradation : dégradation des équipements et donc du confort, mais aussi dégradation du gros œuvre et donc de la structure du bâti et de son esthétique.

De l'autre côté, les propriétaires font face à la diminution de la fréquentation par les touristes de l'immobilier de loisirs. C'est l'augmentation des lits froids qui entraîne la baisse de leurs revenus. Les propriétaires ont alors du mal à faire face aux dépenses de réhabilitation qui deviennent de plus en plus importantes.

Cet effet ciseau impacte la rentabilité des biens : les potentiels propriétaires particuliers comme les promoteurs professionnels n'ont pas l'espoir de récupérer les sommes investies dans la réhabilitation. Une seule possibilité subsiste pour intervenir sur ces friches touristiques : l'intervention de la puissance publique. En effet, seule la commune voit les potentiels des grosses dépenses car c'est elle qui a le plus intérêt au maintien de la location.

Or certaines communes sont actuellement plongées dans un cercle vicieux économique qui ne leur permet pas d'investir généreusement.

²⁷ Site internet spécialisé www.lacoteimmo.com. Données de 2016.

B. Le cercle vicieux des finances communales

La baisse de la fréquentation des stations de ski a un impact négatif sur les finances de la commune. Or au-delà d'un impact ponctuel, c'est l'entrée dans un cercle vicieux ôtant toujours plus d'attractivité et donc de ressources à la commune.

1. La désertification progressive de la station

La perte en attractivité des stations de ski engage un processus de désertification par le départ progressif des acteurs de la station et de son bassin économique.

Tout d'abord, il faut souligner que les stations de montagne n'ont pas la même situation économique qu'elles se situent dans les Alpes, le Jura, le Massif Central ou les Pyrénées. Les stations des Pyrénées sont particulièrement désavantagées par rapport aux Alpes. En effet, de moindre altitude, elles sont touchées de plein fouet par le réchauffement climatique qui limite les périodes d'ouverture des pistes skiables. Le chiffre d'affaire de la station en est impacté ce qui influe sur les finances du gérant des remontées mécaniques, des commerces de la station et des environs... qui sont autant de sources d'emploi pour les habitants des alentours.

Ce sont d'abord les commerces du territoire qui sont les plus frappés par la baisse de fréquentation. La perte de leur clientèle touristique les oblige à fermer boutique au détriment des résidents à l'année. Les difficultés économiques des stations engendrées par la perte de leur attractivité obligent certaines communes à fermer des services collectifs (patinoire, piscine, espace de loisirs...) qui ne sont pas repris par des exploitants privés. Déjà en déficit structurel, ils ne présentent en effet aucun espoir de rentabilité pour les investissements privés.

Or « *la main d'œuvre recrutée [par les stations] est majoritairement locale* »²⁸. Ainsi, ce sont ensuite les habitants du bassin de vie autour de la station qui quittent le territoire à la recherche d'un emploi et d'une meilleure offre de commerces et services de proximité hors saison.

Face à cette progressive désertification du bassin de vie, les services de proximité, qui s'adressaient aux touristes mais aussi et surtout aux locaux, connaissent eux aussi des difficultés de survie. En effet, on sait que « *la présence d'une station de ski améliore l'accessibilité à un certain nombre de services dans des territoires* »²⁹ et sans le maintien économique de cette station, l'offre en services diminue. Alors que les territoires de montagne étaient déjà peu attractifs pour les médecins (notamment), il est encore plus difficile de les inciter à venir sur le territoire.

Suite à toutes ces déperditions en commerces, habitants et services s'en suit un effet boule de neige : l'absence de commerces et services de proximité n'incite pas de nouveaux habitants à s'installer et l'absence de nouveaux habitants n'incite pas l'arrivée ni le maintien des commerces et services. La commune de montagne se retrouve alors dans une situation économique compliquée avec beaucoup d'efforts à fournir pour se maintenir.

²⁸ COUR DES COMPTES, « L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables », *Rapport public annuel 2015*, fév. 2015, p. 337.

²⁹ *Idem*, p. 338.

2. Une situation économique parfois difficile à redresser

Cette baisse de leur chiffre d'affaire leur faisant connaître des déficits présentant « *un caractère structurel* »³⁰, les stations de ski des Pyrénées subissent elles aussi l'effet ciseau « *entre le rythme de progression des charges [...] et le rythme de progression des recettes* ».

En effet, plus on avance dans le temps et plus les systèmes mécaniques requièrent d'importants travaux de maintenance, voire de rénovation. Ce sont des dépenses indispensables à la sécurité des usagers mais qui ont un poids important dans les finances des communes. Tout démonter et construire du neuf paraît parfois moins cher mais la priorisation des projets repousse parfois trop ces programmes et les dépenses de sécurisation deviennent obligatoires et urgentes. Ces problèmes d'anticipation créent des dettes qui s'accumulent. Au-delà du développement économique de la station, qui n'est alors plus envisageable, c'est son maintien économique qu'elle tente de conserver.

En parallèle de ces dépenses, le départ des commerces et des habitants ont pour conséquence sur la commune la baisse de ses ressources fiscales. Moins de taxes d'habitation sont perçues. Grâce à la prédominance des résidences secondaires, la taxe foncière continue d'être une ressource importante, voire l'unique ressource fiscale. La commune n'a alors pas d'autre choix que d'augmenter ses impôts locaux. Ainsi, « *à Luz-Ardidon, la pression fiscale est le double de la moyenne de la strate démographique correspondante* »³¹. Ceci n'incite malheureusement pas de nouveaux habitants à s'installer et pousse certains à partir.

³⁰ COUR DES COMPTES, *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport public annuel 2015, fév. 2015, p. 331.

³¹ *Idem*, p.333.

Section 2 : Les ORIL en réponse aux problématiques des stations

L'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme définit les ORIL comme une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent qui détermine un périmètre au sein duquel pourront être octroyées des subventions pour l'amélioration de « *l'offre qualitative des logements locatifs à destination de la clientèle touristique et du personnel saisonnier* » et pourront être mises en place des interventions sur les infrastructures et espaces publics.

§1. Un périmètre ouvrant droit à des subventions

Le législateur s'est inspiré d'un dispositif existant en le réorientant vers les objectifs poursuivis par les communes de montagne : la définition d'un périmètre ouvrant droit à des aides qui peuvent être financières et fiscales.

A. La déclinaison du périmètre de l'OPAH à l'immobilier touristique

Pour répondre aux problématiques soulevées par la situation des communes de montagne, le législateur a pris pour base les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) en l'adaptant aux enjeux particuliers de l'immobilier de loisirs.

1. L'ORIL, petite sœur de l'OPAH

L'OPAH est définie par l'article L. 303-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) comme une convention entre la commune ou l'EPCI compétent, l'Etat et l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) déterminant un périmètre dans lequel elle organise l'octroi de subventions et l'accompagnement des propriétaires pour la rénovation de leur logement sur une durée de cinq ans. Il existe des OPAH classiques, des OPAH Renouvellement Urbain (OPAH-RU) et des OPAH de Revitalisation Rurale, des OPAH copropriétés, selon les axes à développer en priorité.

Créées par une circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1977³², les OPAH ont eu le temps de tester leurs limites et de s'améliorer. Inscrites dans la loi en 1991 et réformées en profondeur par une circulaire de 2002³³, elles connaissent aujourd'hui un franc succès. En effet, elles sont un outil efficace pour inciter les propriétaires à la rénovation de leur logement.

C'est en s'inspirant de ce dispositif, avant même sa réforme, que la loi SRU du 13 décembre 2000 (article 186)³⁴ crée les ORIL.

Les similarités entre les deux dispositifs sont donc nombreuses : création d'un périmètre déterminant les conditions d'octroi de subventions pour l'amélioration du bâti existant, interventions sur le cadre de vie public par une action urbaine et sociale, mise en place d'un accompagnement des propriétaires... Le but est quasi-identique, la réhabilitation de l'existant, même si les causes ne sont pas tout à fait les mêmes : dans un cas il s'agit le plus souvent

³² Circulaire du 1^{er} juin 1977 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, JO du 28/07/1977, p. 3950.

³³ Circulaire UHC/IUH 4/26 n° 2002-68 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général, non parue au JO.

³⁴ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

d'agir en amont afin de prévenir la dégradation d'un quartier, dans l'autre d'agir a posteriori pour redonner de l'attractivité à des friches touristiques. L'ORIL peut aussi être utilisée en amont mais en pratique la situation est toujours trop avancée pour que l'action soit seulement préventive.

Les différences de causes ne sont pas les seuls points divergents entre les deux opérations qui, si elles sont sœurs, ne sont pas jumelles. En effet, alors que l'OPAH intervient sur les résidences principales (propriétaires occupants ou locataires), l'ORIL a été créée tout spécialement pour les « *logements locatifs à destination de la clientèle touristique et du personnel saisonnier* »³⁵. Il s'agit en quelque sorte d'un outil complémentaire pour que soient traités tous les immeubles bâtis, logements comme hébergements touristiques et résidences secondaires. L'ORIL peut concerner des immeubles exploités commercialement, tels les hôtels et les résidences de tourisme (« *les personnes physiques ou morales ayant la charge des travaux de réhabilitation et la mise en marché locatif durable* »³⁶) ce que ne fait pas l'OPAH.

Par ailleurs, souligner que l'OPAH est traitée dans le CCH et que l'ORIL est traitée dans le Code de l'urbanisme permet de mettre en relief la différence de but entre les deux dispositifs. La première est axée sur l'habitat, le logement en lui-même, sa rénovation et son cadre de vie, quand la seconde est axée sur une approche globale de l'hébergement touristique. L'article L. 318-5 lui-même, avant sa réforme, mettait déjà un accent sur « *l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructures et du traitement de l'environnement* »³⁷. L'article L. 303-1 qui concerne l'OPAH classique prévoit plutôt des « *actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité* »³⁸. N'est pas évoquée la question du stationnement, des infrastructures et de l'environnement, même si on sait que ce sont des questions qui doivent être présentes dans toute réflexion d'aménagement. C'est plutôt l'OPAH-RU qui va prévoir une intervention sur l'espace public et une action foncière. L'ORIL, elle, le prévoit de base.

Enfin, ce sont les acteurs du dispositif qui ne vont pas être les mêmes, l'OPAH étant une convention liant la commune ou l'EPCI compétent à l'ANAH et à l'Etat, l'ORIL étant une délibération pure et simple de la commune ou l'EPCI compétent. Cela rend l'ORIL plus facile à mettre en place. Pour autant, la commune ou l'EPCI se retrouve seul décideur mais aussi seul partenaire financier. Elle doit donc rechercher d'elle-même les financements nécessaires.

Ces financements seront d'autant plus conséquents que l'ORIL est une intervention globale portant à la fois sur l'immobilier et l'aménagement des espaces publics.

³⁵ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 (version en vigueur avant le 30 décembre 2016).

³⁶ *Idem* §2.

³⁷ *Idem* §1.

³⁸ CCH, article L. 303-1 §2 e).

2. L'ORIL, une intervention globale

A la fois action urbaine, sociale et commerciale, l'ORIL, au-delà de l'OPAH classique, va être constitutive d'une action globale.

En premier lieu, l'ORIL va déterminer, outre les subventions proposées aux propriétaires, « *l'objectif et le délai maximal de réhabilitation de logements* »³⁹. Afin de répondre aux problématiques de l'inadaptation des logements à la demande et que l'intervention obtienne des résultats, la personne publique va mettre en place un cahier des charges précis en termes d'objectifs qualitatifs et architecturaux. C'est par ce cahier des charges que la collectivité pourra intégrer les considérations environnementales telles le respect de normes nationales (HQE, BBC...) par les hébergements ou l'utilisation de matériaux locaux, mais aussi les nécessaires adaptations aux critères d'un logement moderne au niveau de la surface, du confort, des équipements, de l'esthétique...

Ensuite, l'intervention dans le cadre de l'ORIL va aussi concerner les espaces publics inclus dans son périmètre, l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme donnant pour second objet à ce dispositif « *l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructures et du traitement de l'environnement* »⁴⁰. Le dispositif va donc prévoir des opérations d'aménagement en parallèle de l'intervention sur les immeubles. Il s'agit ici de la réponse aux besoins d'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'espace public par l'intégration des critères climat-énergie.

Pour intégrer ces critères dans l'espace urbain, la délibération instituant l'ORIL va prévoir un réaménagement du cœur de station pour lui rendre une certaine qualité urbaine. Actions sur l'éclairage public, la voirie, conservation du caractère authentique de la station ou au contraire accentuation de ses spécificités, les pistes de réflexion sont multiples. On peut prendre en exemple la commune de Saint-Lary-Soulan dans les Hautes-Pyrénées dont l'ORIL avait pour objectif de « *engager un plan qualité pour l'urbanisme en valorisant la dimension belvédère en pleine neige du site* » et « *valoriser la situation "ski aux pieds"* » avec pour proposition d'action, entre autres, de et « *rénover la gare d'arrivée du téléphérique* »⁴¹.

Au niveau du stationnement, une réflexion peut être menée autour de la réduction des places de stationnement, leur transformation en cheminements piétons ou pistes cyclables, l'amélioration de « *l'accessibilité et la circulation interne de la station* »⁴²... Une ORIL peut déboucher sur la piétonisation de rues qui concourra à la mise en valeur du cœur de station.

En ce qui concerne le traitement de l'environnement, les interventions qui peuvent être menées dans le cadre des ORIL peuvent concerner la mise en valeur de trames vertes par la mise en place de « chemins de découverte botanique » ou celle de l'eau par l'attractivité de lacs et rivières.

³⁹ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §4 (version en vigueur avant le 30 décembre 2016).

⁴⁰ *Idem* §1.

⁴¹ *Expérimentation ORIL – fiche site 10 – St-Lary-Soulan*, déc. 2004 p. 3 et 4.

⁴² *Idem*, p. 3.

Enfin, le tourisme durable, c'est un tourisme qui profite aussi à l'économie locale. C'est bel et bien l'un des buts de l'ORIL que de tendre « *à maintenir ou à développer l'offre de services de proximité* »⁴³. Le dispositif va alors prévoir des interventions de la collectivité en ce sens : instauration de DUP, portage financier de projets commerciaux, mise en place d'une incitation fiscale...

Aux côtés de ces interventions menées par la collectivité, cette dernière va prévoir des aides fiscales à destination des propriétaires privés afin d'atteindre les biens sur lesquels elle n'a pas d'emprise directe.

B. Les aides financières pour les travaux de réhabilitation

Les aides financières accordées dans le cadre de l'ORIL peuvent être catégorisées entre les aides locales et l'aide nationale que constitue la réduction d'impôts sur le revenu. Bien sûr, plus les aides seront importantes et plus les personnes éligibles seront attirées par l'opération.

1. Les aides locales : subventions et portage

Au sein du périmètre de l'ORIL, trois types d'aides financières vont pouvoir être mises en place pour soutenir les propriétaires dans l'exécution des travaux de réhabilitation.

La première est une aide que l'on peut qualifier de directe. En effet, elle consiste tout simplement en l'octroi de subventions aux propriétaires ayant à leur charge des travaux de rénovation. La délibération fixe les modalités de demande et la composition du dossier. Ici, il faut que la commune ou l'EPCI ait réfléchi en amont au mode de gestion du dispositif : gestion directe, en régie, par un établissement public ou déléguée ?

Les communes auront rarement recours à la gestion directe ou en régie, n'ayant pas le personnel suffisant à mobiliser sur une telle mission. En effet, mises à part les grandes stations des Alpes telles que Chamonix, Val Thorens ou Tignes, les communes de montagne et leurs EPCI sont de petites tailles avec des moyens humains réduits. On peut prendre l'exemple de la communauté de communes Pyrénées-Vallées des Gaves, née au 1^{er} janvier 2017, comptant un seul service urbanisme composé de quatre personnes pour 46 communes⁴⁴.

Les collectivités vont alors préférer un mode de gestion déléguée. Ainsi, par le biais d'un marché public, la commune ou l'EPCI va conférer la mission de suivi-animation de l'ORIL à un opérateur public ou privé qui assurera l'accompagnement des propriétaires, la vérification de leur éligibilité, le respect du cahier des charges par les travaux, déposera les demandes de subvention et de paiement... Souvent, cet opérateur va être privé. En effet, la durée de la mission étant de 5 ans, il paraît peu opportun de créer un établissement public exprès.

Mais ceci devient intéressant lorsque l'établissement public créé va avoir un rôle plus étendu et assurer le portage financier de l'opération. C'est la deuxième catégorie d'aides : les aides indirectes. La structure intermédiaire qui va être créée peut être un établissement public ou une société d'économie mixte (SEM). Le porteur du projet peut aussi être un promoteur

⁴³ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §2.

⁴⁴ Entretien avec Mme Bernadette CRAVERO, DGS Mairie de Cauterets, 30 décembre 2016.

privé subventionné ou non. Ces aides regroupent le portage financier et le mécanisme du crédit-bail.

Dans le premier cas, la structure ainsi mise en place prendra en charge le coût des travaux puis versera un loyer réduit aux propriétaires après la mise en location de leur bien. Il n'y a pas de mutation de propriété au bénéfice du financeur des travaux. Le propriétaire du bien reste le même.

Dans le second cas, la structure acquerra le bien et le futur propriétaire lui versera un loyer. Il bénéficie d'une option d'achat à la fin du bail. Ici, il y a une mutation de propriété. Cela permet de racheter des biens immobiliers à des propriétaires qui ne seraient plus suffisamment mobilisés pour le faire eux-mêmes, les réhabiliter, et les revendre progressivement à de nouveaux propriétaires. Le bénéfice du montage est de permettre, en complément de la rénovation du bâti, un renouvellement des propriétaires ce qui a pour objectif d'aboutir à la remise sur le marché de cet immobilier touristique.

Les aides indirectes présentent l'intérêt de maîtriser totalement le résultat des travaux, les faisant ainsi correspondre aux projets de la station (normes environnementales, qualité des équipements, confort du logement...).

En complément de ces aides financières locales, un dispositif fiscal national a été mis en place pour inciter les propriétaires à réhabiliter leurs biens immobiliers touristiques.

2. Les aides nationales : le dispositif fiscal de réduction d'impôt en faveur des travaux de rénovation

Le soutien fiscal à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs est prévu par l'article 199 *decies* F du Code Général des Impôts (CGI).

Cet article prévoit une réduction d'impôt sur le revenu à destination des propriétaires personnes physiques pour les travaux de rénovation réalisés entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012 dans des appartements inclus dans les résidences de tourisme classées localisées, notamment, en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR) et les villages résidentiels de tourisme (VRT) inclus dans une ORIL. Le taux applicable était de 15% en 2012 pour les travaux en résidences de tourisme et de 30% en 2012 pour les travaux en villages résidentiels de vacances. On notera l'incitation pour la mise en place d'une ORIL par un taux plus élevé que pour les résidences de tourisme en ZRR.

Plusieurs efforts avaient été réalisés afin que la réduction d'impôt soit incitative pour les propriétaires.

Ainsi, la période d'application du dispositif s'étendait à l'origine jusqu'en décembre 2010. Afin de coïncider avec la prorogation du dispositif fiscal en faveur du neuf, la loi de finances pour 2009 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2012.

Ensuite, le champ d'application est large au niveau des travaux. En effet, il englobe les travaux « *de reconstruction, d'agrandissement, de réparation* » mais aussi « *d'amélioration* »

des biens⁴⁵. Le législateur encourage de cette façon tout effort de rénovation du bien : du moins important, l'amélioration, au plus conséquent, la reconstruction.

Ensuite, ce sont les obligations des propriétaires qui ont été adaptées au contexte de l'immobilier de loisirs. Afin de bénéficier de la réduction d'impôt, les propriétaires doivent s'engager à louer leur bien pendant neuf ans. L'article permet cependant aux propriétaires de se réserver une période d'occupation personnelle de leur hébergement qui ne doit pas excéder huit semaines par an. Bien que cette période donne lieu au paiement de 75% du prix normal du séjour à l'exploitant du VRT, ce paiement se fait par compensation avec les loyers dus. Le système reste donc intéressant pour le propriétaire.

Il faut pourtant préciser que le dispositif fiscal en faveur de la rénovation a souffert d'une diminution progressive du taux applicable : pour les VRT, l'on est passé de 40% applicable jusqu'en 2010 à 30% en 2012.

Le dispositif fiscal venait tout de même en appui des subventions et avantages en nature octroyés aux bénéficiaires des ORIL jusqu'au 31 décembre 2012. En 2016, seul demeurerait le dispositif Censi-Bouvard en faveur de l'acquisition de logements en vue de leur réhabilitation⁴⁶.

Pour autant, ces opérations étant des projets « gagnant-gagnant », la commune doit aussi y trouver son compte et rentabiliser les investissements ainsi réalisés. C'est pourquoi les bénéficiaires du périmètre doivent respecter certaines obligations en contrepartie.

⁴⁵ CGI, article 199 *decies* F.

⁴⁶ CGI, article 199 *sexvicies* du CGI.

§2. Les obligations des bénéficiaires

Le bénéficiaire de l'ORIL va avoir à sa charge plusieurs obligations. Certaines tiennent à la poursuite du but d'amélioration de l'occupation de la station quand d'autres vont consister à garantir le résultat des travaux de réhabilitation.

A. L'obligation de louer le bien

La principale obligation des propriétaires réside dans celle de louer leur bien au minimum 9 ans auprès d'un professionnel ou d'un organisme agréé. Cette contrepartie, supportée difficilement par les propriétaires, répond à des buts précis.

1. La durée de la location

L'article L. 318-5, dans sa version antérieure à la réforme de 2016, prévoyait une obligation de location d'une durée de 9 ans minimum. Cette durée n'a pas été choisie au hasard et correspond à la durée minimale de l'obligation de location en contrepartie du bénéfice des aides fiscales. En effet, on se souvient que les amendements ayant permis de créer les ORIL ont été déposés à l'origine afin de soutenir la Loi de Finances mettant en place le dispositif fiscal. Lors de la discussion parlementaire, le secrétaire d'Etat au logement de l'époque, Louis Besson, a ainsi souligné que *« ces amendements seraient fondés dans l'hypothèse où la base législative posée par la loi de finances pour 1999 se révélerait fragile et serait remise en cause »*⁴⁷.

Or, à la différence des aides fiscales, qui distinguent entre location nue à un exploitant d'une résidence de tourisme ou d'un VRT et location en tant que meublé de tourisme, la loi ne distingue pas entre les deux et pose cette obligation en généralité.

La seconde explication à cette durée de 9 années est la recherche d'une durée suffisamment longue pour sécuriser la mise sur le marché locatif des biens réhabilités. Il s'agit d'éviter que le propriétaire ne soit trop vite tenté de reprendre son logement à titre de résidence secondaire, de s'en réserver l'utilisation et ainsi le faire à nouveau sortir du secteur marchand. Cela conduirait au retour d'un lit froid alors qu'il aura été rénové. Ce serait une perte pour des communes qui n'ont déjà pas assez de moyens financiers.

Avec 9 années de mise en location, les communes ont le temps de regagner des touristes, de voir leurs ressources augmenter progressivement et ainsi retrouver petit à petit une situation financière saine. Ce n'est qu'après ce redressement qu'elles pourront envisager de nouveaux investissements.

Grâce à la durée choisie, la commune est sûre de relancer son développement économique de façon durable. C'est l'entrée dans un cercle vertueux.

⁴⁷ Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du 16 mars 2000.

2. La mise en location par un professionnel ou un organisme agréé

La durée n'est pas la seule condition liée à l'obligation de location. En effet, les propriétaires devaient mettre leur bien en location « *auprès d'un professionnel ou d'un organisme local de tourisme agréé* »⁴⁸.

Il faut ici souligner que le secteur marchand se compose des lits dits « structurés » et des lits dits « diffus ». Les lits structurés sont ceux qui sont gérés par des exploitants professionnels de résidences de tourisme et VRT. Au contraire des lits diffus qui sont mis en location directement par leur propriétaire ou par son mandataire (agence immobilière).

Cependant, il s'est avéré que « *en termes d'occupation moyenne en hiver, un meublé en résidence de tourisme génère 12,3 semaines, un meublé en agences immobilières génère 9,4 semaines contre seulement 3 semaines pour un lit diffus* »⁴⁹. L'inconvénient est que cela nuit à la rentabilité de la station mais crée aussi un effet boule-de-neige : une station vide est peu attrayante. Au vu de ces chiffres et dans un espoir d'augmentation de l'occupation des lits, la loi a posé l'obligation pour les bénéficiaires d'une ORIL d'avoir recours à un professionnel pour louer leur bien.

Mais ce n'est pas le seul but de cette obligation. En effet, les lits structurés sont des hébergements classés. Or le classement a de nombreux avantages. Notamment, il permet le respect de normes minimales de confort et de qualité, normes que les hébergements doivent maintenir pour ne pas être déclassés. Les propriétaires et les gérants vont alors entretenir régulièrement leur bien. C'est une garantie pour la commune de ne pas voir des biens réhabilités retomber quelques années plus tard dans la vétusté pour manque d'entretien.

Le classement apporte aussi une meilleure visibilité sur le marché de l'immobilier touristique : « *ces hébergements sont de ce fait plus faciles à comptabiliser et on peut considérer les chiffres [...] comme fiables* »⁵⁰. Le classement permet un recensement efficace et peut contribuer à la précision d'une étude pré-opérationnelle avec des chiffres sur le nombre de lits froids, la qualité des hébergements, leur localisation...

L'intervention d'un organisme local de tourisme agréé rejoint cette idée de recensement. Il s'agit des offices de tourisme, comités départementaux du tourisme et comités régionaux du tourisme. Les propriétaires qui souhaiteraient rester indépendants peuvent s'adresser directement à ces organismes ce qui apporte aux premiers une meilleure visibilité pour leur offre et aux seconds les avantages du classement (au niveau chiffres et contrôle de la qualité).

Le contrôle de la qualité de l'hébergement réhabilité intervient aussi au moment des travaux par le respect d'obligations complémentaires par les propriétaires.

⁴⁸ Code de l'urbanisme, article L. 318-5§5 (version antérieure à décembre 2016).

⁴⁹ ATOUT FRANCE. *La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne*, éd. Atout France (Ingénierie et développement touristique), déc. 2015, p. 11.

⁵⁰ F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, Fév. 2010, p. 10.

B. Les autres obligations à la charge des bénéficiaires des ORIL

Au-delà de l'obligation de louer leur bien, les bénéficiaires des ORIL doivent respecter des délais et poursuivre des objectifs précisés dans un cahier des charges.

1. Les délais à tenir et les objectifs à atteindre

L'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme énonce que la délibération précise « *l'objectif et le délai maximal de réhabilitation de logements* ». La commune doit donc prévoir deux éléments distincts au sein de la délibération déterminant le périmètre de l'ORIL.

Tout d'abord, la précision d'un objectif est nécessaire pour deux raisons.

D'une part, il s'agit de la motivation du dispositif, du but d'intérêt général recherché et le fondement de l'utilisation de ses deniers publics. Or, fondé sur les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la bonne utilisation des deniers publics a été placée en objectif de valeur constitutionnelle par la décision du Conseil Constitutionnel du 29 décembre 2003⁵¹. Il faut donc nécessairement une motivation à leur utilisation.

D'autre part, comme pour tout projet, qu'il soit d'urbanisme ou non, il faut au préalable fixer les objectifs à atteindre afin de savoir dans quel sens diriger les efforts et, à la fin du dispositif, mesurer le succès ou les lacunes de l'opération ainsi que l'ampleur de son utilité. Enfin, la définition d'un objectif va permettre au propriétaire de comprendre l'intérêt de l'opération. Ce sera également une base d'interprétation pour la réalisation des travaux.

Afin d'être efficace, la réhabilitation doit être réalisée sous conditions de délais.

Lorsqu'une ORIL est mise en place, c'est souvent que les besoins sont déjà importants. Plus curative que préventive, l'ORIL a besoin d'être mise en œuvre rapidement. C'est la raison pour laquelle la délibération doit aussi fixer le délai maximal d'utilisation des subventions. De cette façon, elle peut contrôler l'efficacité de l'opération.

Les délais d'exécution posés par la délibération sont généralement de deux ans. Cependant, on peut songer que cette durée a été calquée sur la durée de validité du permis de construire et de la déclaration préalable avec travaux. En effet, cette durée était de deux ans avant la réforme intervenue par le décret n°2016-6 du 5 janvier 2016 (art. 3). L'article R. 424-17 du Code de l'urbanisme prévoit désormais une durée de trois ans avant la péremption de cette autorisation d'urbanisme.

Afin de poursuivre les objectifs de l'opération, les travaux doivent répondre à un cahier des charges précis.

2. Le cahier des charges

Le cahier des charges est un document annexé à la délibération qui va donner au bénéficiaire des conditions techniques de réalisation des travaux.

⁵¹ Conseil Constitutionnel, 29 déc. 2003, n°2003-489 DC, considérant n°33.

Ce document permet à la commune un contrôle sur le résultat des travaux. Il est le garant de l'efficacité de l'intervention : les subventions seront utilisées pour atteindre un niveau déterminé de confort et de qualité des hébergements.

Préconisations techniques mais aussi architecturales et esthétiques, le cahier des charges donne un mode d'emploi de la réhabilitation au propriétaire qui devra s'y conformer. Ainsi, il prévoira les conditions à respecter au niveau des matériaux, équipements, raccordements, et même du mobilier.

Plus un cahier des charges est précis et plus le bien rénové correspondra à ce qu'attend exactement la commune. On peut prendre l'exemple du cahier des charges de l'ORIL des Ménuires-Val Thorens⁵² qui est exhaustif. Concernant la peinture, il préconise « *si portes isoplans et plinthes peintes : peinture lavable en harmonie avec les murs* ». Pour être en adéquation avec la demande moderne, il demande au sujet des tissus d'ameublement une « *harmonie des coloris et des motifs des dessus de lits, housses de canapés et rideaux* ». Pour ce qui est de l'ameublement, il pousse la précision jusqu'à préconiser des matelas à « *haute résilience soit une densité de 28 à 35 kg minimum /m³* ». Enfin, afin de donner naissance à des logements tout confort, le cahier des charges de l'ORIL impose un lave-vaisselle, un four traditionnel en complément du micro-onde, adapte le nombre de plaque à la capacité de l'hébergement...

Par ailleurs, le cahier des charges ne concerne pas que les travaux mais aussi des prestations plus immatérielles telles la sensibilisation des occupants au respect de l'environnement (« *les inciter à avoir des gestes éco-citoyens* »⁵³).

La commune est ainsi rassurée sur l'utilisation des subventions et voit son parc immobilier réhabilité de façon adaptée au contexte local.

Cependant, malgré les avantages que présentent les ORIL sur le papier, elles n'ont pas connu le succès escompté. Elles se sont en effet confrontées aux réalités du terrain et à des obstacles délicats à surmonter.

⁵² www.renovationlesmenuiresvalthorens.com, catégorie « Cahier des Charges ».

⁵³ *Idem.*

Chapitre 2

Les initiatives locales préférées aux ORIL

De nombreux obstacles sont venus entraver la mise en place des ORIL. Les communes ne parvenant pas à passer par-dessus ces contraintes financières, juridiques ou même psychologiques, elles n'ont eu d'autre choix que de créer des dispositifs propres adaptés à leur contexte et à leurs besoins.

Section 1 : Les obstacles à l'origine du faible succès des ORIL

« *L'argent ne fait pas le bonheur [...]... Mais il peut contribuer (même de façon symbolique) à fluidifier des décisions importantes* »⁵⁴. C'est ce que soulignait lors d'un bilan intermédiaire un représentant du dispositif d'accompagnement des copropriétés dégradées. En effet, il s'agit du plus important obstacle auquel font face les ORIL. Mais même lorsque celui-ci est amoindri par des conventions partenariales, des obstacles juridiques et psychologiques, plus délicats à surmonter, se dressent sur la route du dispositif.

§1. Les limites de la portée de l'intervention publique

L'intervention des collectivités ne peut pas atteindre une pleine efficacité avec les anciennes ORIL. Les communes n'ont pas assez de finances à investir dans les réhabilitations. Confrontées aux manques de fonds et aux avantages du neuf, elles hésitent à se lancer dans le montage du projet.

A. Les communes à la recherche de partenaires financiers

Lorsqu'une ORIL apparaît nécessaire, la santé financière de la commune ou de l'EPCI est déjà engagée. Les ressources fiscales se sont amoindries, les recettes des stations ont diminué, les équipements ont atteint un niveau de vétusté rendant coûteux leur entretien. Elles n'ont plus les moyens financiers d'investir dans la réhabilitation. L'unique financement étatique provenant du crédit d'impôt, les communes sont contraintes de se tourner vers les partenaires financiers.

1. Les priorités étatiques et l'ANAH

Le principal obstacle financier est résumé par une phrase du secrétaire d'Etat au logement Louis Besson lors des discussions parlementaires : « *cela dit, vous savez que les aides prévues par le code de la construction et de l'habitation sont réservées aux résidences principales. Cet amendement constituerait donc une novation curieuse* »⁵⁵. Et c'est bien tout le problème : il ne s'agit que d'un immobilier de loisirs, de tourisme, enfin, d'un immobilier dont les propriétaires ont eu les moyens financiers d'acquérir un deuxième bien. Dans le cadre de la politique de financement étatique, les loisirs sont bien au-dessous de causes primordiales

⁵⁴ S. CHARLOT, « Bilan intermédiaire de l'action Coach Copro », *Commission RETIL*, 28 juin 2016, p.33.

⁵⁵ Assemblée nationale, débats parlementaires, 3^{ème} séance du 16 mars 2000, au sujet de l'amendement intégrant les ORIL à la loi.

telles que la lutte contre l'habitat insalubre, le maintien à domicile de personnes âgées qui n'ont pas les moyens de déménager et la rénovation énergétique. Il est donc compréhensible que ce caractère secondaire ait relégué la préoccupation du financement des ORIL dans les derniers rangs.

Ainsi, l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH), qui a pour mission « *de promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés* »⁵⁶, n'octroie des subventions qu'aux propriétaires occupants ou bailleurs de résidences principales. L'article R. 321-20 I du CCH précise que la durée minimale d'occupation d'une résidence principale est de 8 mois par an. Cela exclue les locations saisonnières à la semaine ou même au mois. Ainsi, les meublés de tourisme et résidences secondaires ne peuvent pas bénéficier de ces subventions. De même que les professionnels du tourisme (résidences de tourisme et villages de vacances).

En ce qui concerne le financement pour les copropriétés de la part de l'ANAH, il ne concerne que celles « *faisant l'objet d'un plan de sauvegarde* », situées « *dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat* » (on rappellera que bien que calquée sur les OPAH, l'ORIL n'en est pas une), s'étant vues « *notifier un arrêté d'insalubrité* », gérées par un administrateur provisoire ou « *présentant des signes de fragilité sur le plan technique, financier, social ou juridique, identifiés à la suite d'actions de repérage et de diagnostic* »⁵⁷.

Ces conditions très restrictives ne laissent que peu de place aux possibilités de subvention. Pourtant, c'est bien l'un des seuls financements qui peuvent concerner l'immobilier de loisirs étant donné le nombre important de copropriétés qui constituent ce parc. En effet, les bénéficiaires de ces subventions étant les « *syndicats de copropriétaires d'immeubles affectés de manière prépondérante à l'usage d'habitation* » et la destination d'habitation intégrant, au sens de l'article R. 151-28 du Code de l'urbanisme, la sous-destination de logement au même titre que celle d'hébergement, cette subvention peut concerner les copropriétés de résidences secondaires. Il faudra simplement qu'elles répondent aux conditions d'attribution précitées.

Face à cette absence d'engagement de l'Etat, les communes vont rechercher des financements auprès d'autres partenaires, donnant lieu à la naissance de diverses conventions.

2. Le partenariat : seule source de financement du dispositif

L'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme indique que la délibération créant l'ORIL prévoit notamment, « *le cas échéant, les aides susceptibles d'être accordées par les collectivités territoriales ou leurs groupements* ».

Concernées par le développement économique de leur territoire, les régions, départements, communes et EPCI bénéficient d'une compétence partagée en matière de tourisme⁵⁸. Lors de

⁵⁶ CCH, article L. 321-1 I.

⁵⁷ CCH, article R. 321-12 I 7° et 8°.

⁵⁸ CGCT, article L. 1111-4 §2 : « *Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

l'intégration des ORIL à la loi SRU, les régions et départements ont souhaité pouvoir intervenir dans le financement du dispositif et donner à cette intervention une base légale. C'est la raison pour laquelle le sénateur Charles Revet a demandé la précision suivante : « *M. le secrétaire d'Etat inclut dans les collectivités territoriales les départements et les régions au même titre que les communes et groupements de communes* »⁵⁹. Ainsi, lorsque c'est la commune ou l'EPCI qui délibère pour créer l'ORIL, ce n'est pas cette personne publique seule qui va le financer.

Les régions et départements vont aussi pouvoir intervenir financièrement par le biais des contrats de station, contrats portant sur plusieurs périmètres et concernant la gestion des activités, la promotion et l'animation ainsi que le marketing autour du domaine skiable. Le contrat « Stations de demain » mis en place par la Région PACA prévoit par exemple l'octroi de subventions pour la communauté de communes du Briançonnais dont un volet « *rénovation de logements touristiques* »⁶⁰.

Mais ce ne sont pas les seuls partenaires financiers que les communes peuvent mobiliser. En effet, plusieurs acteurs économiques interviennent au sein de la station et ont intérêt à participer au financement de l'ORIL. Cette dernière représente un espoir de hausse de chiffre d'affaire (ou parfois même un redressement économique) pour les commerces et les gérants de remontées mécaniques mais aussi un potentiel de développement pour des groupes hôteliers et/ou bancaires. Ces différentes personnes privées vont apporter des soutiens divers au dispositif. Ainsi, les gestionnaires de remontées mécaniques peuvent agir sur les tarifs de l'accès aux pistes alors que les groupes hôteliers vont investir dans la réhabilitation de l'ancien au lieu de construire du neuf.

Par exemple, pour l'ORIL mise en place aux Menuires et à Val Thorens, « *une aide financière [...] est apportée par la Commune Les Belleville et les sociétés de remontées mécaniques (SEVABEL pour Les Menuires / Saint-Martin-de-Belleville ou SETAM pour Val Thorens)* »⁶¹.

Il s'agit alors de créer une convention de financement ayant pour objet l'ORIL dans lesquels les partenaires détermineront la forme et le montant de leur participation. Cette convention est à distinguer du conventionnement loi montagne règlementé aux articles L. 342-1 à L. 342-5 du code du tourisme. Ce dernier a pour objet les opérations d'aménagement touristique. Il permet un contrôle de la commune ou de l'EPCI sur les nouveaux hébergements ainsi créés afin qu'ils ne deviennent pas eux aussi des lits froids.

Face aux contraintes de la recherche de partenaires financiers, la commune est souvent tentée par la facilité que représente la construction de bâtiments neufs.

⁵⁹ Sénat, débats parlementaires du 17 mai 2000.

⁶⁰ Région PACA, « Annexe 3 à la délibération n°16-822 » *Contrats spécifiques Station de demain Smart Mountain La Grave-La Meije – Villar D'arene, Montgenevre, Serre-Chevalier Vallee-Briancon – La Salle Les Alpes, Monetier Les Bains – Saint-Chaffrey*.

⁶¹ Site internet de l'ORIL de la commune Les Belleville : www.renovationlesmenuiresvalthorens.com.

B. Les sirènes des constructions nouvelles

Telles des sirènes promettant des merveilles et conduisant à la mort, les constructions neuves sont pleines de potentiel pour les investisseurs et les communes mais aboutissent souvent à une fuite en avant vers un stock toujours plus important de lits froids. Pourtant, c'est ce qui va freiner les communes dans leur élan.

1. *L'attrait des réductions d'impôt en faveur de l'acquisition*

Alors qu'un seul dispositif fiscal incitatif tente d'attirer les propriétaires vers la réhabilitation, les dispositifs d'acquisition dans le neuf se sont développés.

Le premier était la réduction d'impôt mise en place par l'article 199 *decies* E du CGI. Il permettait une réduction d'impôt lors de l'acquisition par un propriétaire personne physique d'un bien neuf dans une résidence de tourisme classée.

Dans les mêmes conditions de location d'une durée de neuf ans, le taux applicable était de 25%, imputables sur les revenus des six années suivantes. Il était alors avantageux de préférer des travaux de réhabilitation mais le jeu des périodes d'application et des diminutions de taux applicables de l'article 199 *decies* F n'a pas permis de conserver l'avantage suffisamment longtemps. Ainsi, entre 1999 et 2005, il était plus intéressant d'acquérir dans le neuf, le dispositif pour les travaux n'existant pas. De même en 2011 et 2012, il n'y avait plus qu'une différence de 10 points entre les deux ce qui faisait hésiter les potentiels acquéreurs (en mettant en comparaison absence de travaux et réduction d'impôt face à acquisition d'un bien moins cher, lourds travaux, et réduction d'impôt). La balance penchait alors plutôt vers l'achat dans le neuf.

Cette réduction d'impôt a pris fin en décembre 2012. Afin d'assurer la transition, le dispositif Censi-Bouvard a vu le jour par la loi de finance pour 2009⁶². Il accorde une réduction d'impôt de 25% jusqu'en 2010 et de 11% à partir de 2013, imputables sur neuf ans, à l'occasion de l'acquisition d'un bien par un propriétaire personne physique « *d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou d'un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation ou qui fait l'objet de [tels] travaux [...] qu'ils destinent à une location meublée n'étant pas exercée à titre professionnel* »⁶³. Le logement devant appartenir à certaines résidences classées dont notamment la résidence de tourisme, il fait concurrence directe à la réduction d'impôt en faveur des travaux.

Pour autant, il participe lui aussi à soutenir les ORIL en permettant l'acquisition de logements en vue de leur réhabilitation. Mais le faible taux de 11% reste peu incitatif. On notera par ailleurs que ce taux diminue de 25% à 11% une fois la réduction pour travaux inapplicable le 1^{er} janvier 2013. On voit ici une nouvelle preuve de l'engagement minime de l'Etat.

⁶² Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008, art. 90.

⁶³ CGI, article 199 *sexvicies*.

Les dispositions fiscales étant peu incitatives pour l'acquisition de biens à réhabiliter et l'Etat ne prévoyant aucune autre source de financement, les communes et EPCI ont dû se débrouiller de leur côté en rencontrant là aussi des obstacles.

2. Peu d'investissement pour des avantages conséquents

Les communes et EPCI qui pourraient envisager de mettre en œuvre une ORIL vont sopeser d'un côté les contraintes que représentent des investissements les endettant et des partenariats financiers les liant à d'autres acteurs économiques, et de l'autre les avantages du neuf pour les potentiels investisseurs et pour elles-mêmes.

En effet, les promoteurs immobiliers mettent en avant le fait que ces nouveaux biens viennent compenser les sorties de lits du secteur marchand. Ceci sans aucun apport financier de la commune.

Ensuite, c'est la construction de nouvelles structures d'hébergement au goût du jour, conformes à toutes les attentes de la clientèle moderne et internationale, impliquant ainsi un flux nouveau de touristes pour la commune. De plus, qui dit nouveaux biens dit nouveaux propriétaires. S'en suit une augmentation du volume de taxes de séjour perçues et de taxes foncières.

Toutefois, ce sont des solutions à court terme. En effet, la création de nouvelles structures a des avantages sur le moment de sa construction mais très vite on s'aperçoit qu'il s'agit en réalité d'une fuite en avant : ce qui était des constructions nouvelles deviennent vite des lits froids qui seront compensés par de nouvelles constructions...

Enfin, on peut souligner que les ORIL, même si elles sont mises en œuvre, se couplent souvent avec des Unités Touristiques Nouvelles (UTN). Nouvelle remontée mécanique, nouveau lieu d'accueil, création d'une ligne « d'œufs » reliant plusieurs stations... L'environnement est quand même impacté au final.

Peu importe, les maires de montagne défendent les possibilités de construire, bien qu'allant dans le sens de l'étalement urbain. Pour le sénateur de Savoie Michel Bouvard, rendre les constructions impossibles en montagne, « *c'est la mort des stations et des villages de montagne* »⁶⁴.

Cet intérêt atténué des communes pour la réhabilitation au profit du neuf se ressent aussi dans les considérations des propriétaires.

⁶⁴ Sénat, débats parlementaires du 14 décembre 2016, amendements n^{os} 148, 149, 150, 190, 307, 347, 417.

§2. Le peu d'attrait des propriétaires particuliers pour le dispositif

Les principales personnes concernées par les ORIL sont les propriétaires. En effet, composant une grande majorité du parc immobilier de la station et à l'origine de lits froids « par choix » (résidences secondaires), ils représentent le second principal obstacle au succès des ORIL.

A. Les obstacles juridiques

Avoir à faire à des propriétaires privés suppose avoir à faire au droit de propriété et ses diverses déclinaisons qui sont autant de contraintes juridiques à respecter pour permettre la mise en œuvre de la réhabilitation du bien immobilier.

1. Une pluralité d'interventions pour de multiples de statuts de propriété

Les stations de montagne sont pour la plupart bâties sur le modèle d'un cœur de station complet intégrant hébergements, commerces et équipements publics. Or cette mixité fonctionnelle induit une coexistence de multiples statuts de propriété, eux-mêmes soumis à de multiples modes de gestion.

Ainsi, la station de ski Aussois⁶⁵ (au sein de la Communauté de Communes de Haute Maurienne) réunit en cœur de station, autour d'une place, des équipements publics (Maison du patrimoine, bibliothèque, point info), des commerces (hôtel 3 étoiles, magasins de souvenirs et de matériel de ski, restaurants) et la résidence de tourisme « Les Marmottes » ainsi que d'autres hébergements divers.

On peut donc rencontrer des résidences secondaires et meublés de tourisme ainsi que des hébergements professionnels, qui pourront être traités par les subventions de l'ORIL. Mais sont aussi présents d'autres éléments concernés par l'ORIL mais pas par les subventions : les espaces et équipements publics, concernés par le premier alinéa de l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme (*« l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructures et du traitement de l'environnement »*), et les commerces et restaurants, concernés par le deuxième alinéa (*« à maintenir ou à développer l'offre de services de proximité »*). Cette seconde catégorie connaîtra une intervention par des opérations d'aménagement.

La complexité de l'ORIL naît de ces multiples interventions à combiner, du projet global à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la pluralité des statuts de propriété est parfois due à la désagrégation des imposantes résidences de tourisme construites dans les années 1960 par des promoteurs en assurant la gestion et qui sont devenues progressivement des copropriétés. Mais ce passage s'est parfois fait sans mise à jour des systèmes d'organisation. Les nouvelles copropriétés se retrouvent alors sans règlement de copropriété, sans même assemblées générales, laissant se détériorer petit à petit les parties communes. Cette gestion inorganisée n'est pas durable et c'est une préoccupation à ajouter à l'intervention des communes.

⁶⁵ Plan de station d'Aussois sur le site internet de la station : www.aussois.com.

Mais cette problématique appelle à évoquer l'obstacle que constituent les règles de vote des travaux lorsque la propriété est partagée entre plusieurs personnes.

2. Une pluralité de propriétaires à mobiliser pour des travaux sur un immeuble à la propriété partagée

Dès lors que la propriété est partagée entre plusieurs propriétaires, la prise de décisions est règlementée. Et ce sont des contraintes de majorité auxquelles sont soumis les travaux de réhabilitation.

Le système de la copropriété implique l'application de la loi du 10 juillet 1965⁶⁶. Ainsi, les travaux d'entretien vont être soumis à un vote de l'assemblée générale du syndicat des copropriétaires à la majorité simple de l'article 24 de la loi (majorité simple des copropriétaires présents ou représentés) et les travaux plus importants, « *comportant transformation, addition ou amélioration* »⁶⁷, vont être votés à la majorité de l'article 25 (majorité de tous les copropriétaires, y compris ceux absents).

Pour autant, la distinction est plus subtile. En effet, il a été jugé que des travaux d'isolation extérieure devaient être votés à la majorité de l'article 25⁶⁸. Mais un arrêt plus récent, de la Cour de Cassation, vient préciser que des travaux de restructuration consécutifs à un défaut d'entretien et à la vétusté de l'immeuble pouvaient être votés à la majorité simple de l'article 24 « *dès lors qu'ils étaient destinés, non seulement à réparer les désordres existants mais aussi à prévenir toutes aggravations ou extensions dont le caractère inéluctable était avéré* »⁶⁹. En l'espèce, « *la restructuration de les travaux de restructuration des bétons et de reprise des étanchéités étaient rendus nécessaires par le délabrement avéré des parties communes de nature à compromettre la sécurité des personnes et des biens* » et « *la dégradation des boiseries extérieures était imputable à leur vétusté et à leur défaut d'entretien* ».

On peut alors comprendre que, rendus nécessaires par un état de vétusté, les travaux peuvent être votés plus facilement que s'ils ne sont nécessaires qu'à l'amélioration du bien. La majorité applicable dépendra donc de la gravité de l'état de l'immeuble. Mais il n'en reste pas moins que les copropriétaires devront obtenir l'unanimité si un emprunt du syndicat est nécessaire pour financer les travaux⁷⁰.

La copropriété implique donc cet obstacle qu'il faut réunir les voix de plusieurs propriétaires et plus d'un seul comme pour une maison individuelle. Cette difficulté est augmentée par la dispersion des copropriétaires dans la France et à l'étranger et donc le peu de participation aux assemblées générales.

Mais au sein même de la copropriété ou pour les maisons individuelles, beaucoup d'immeubles sont soumis au régime de l'indivision ou des SCI. Souvenirs de la jouissance à

⁶⁶ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

⁶⁷ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, article 25 n).

⁶⁸ Aix-en-Provence, 11 déc. 2014 (Revue Loyers, 2015, 87).

⁶⁹ 3^{ème} civ. 8 sept. 2016, n° 15-16.088.

⁷⁰ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, article 26-4.

temps partagé qui a connu un fort succès mais a tendance à disparaître, résultats de transmission successorale de la maison familiale, constitution en société pour organiser la location en diffus de plusieurs hébergements... les causes sont diverses mais aboutissent là aussi à mobiliser plusieurs copropriétaires puisque en indivision comme en SCI la réhabilitation demande l'unanimité.

En effet, on oppose les actes d'entretien, votés à la majorité des deux tiers des indivisaires ou acte du gérant de SCI, et les actes d'amélioration, requérant l'unanimité des indivisaires ou unanimité des associés de la SCI en cas de silence des statuts. En ce qui concerne la réhabilitation d'un hébergement touristique, il ne s'agit pas d'un acte d'administration simple étant donné que la substance du bien est touchée, surtout lorsque, comme c'est le but de l'ORIL, il s'agit de restructurer entièrement le logement. C'est la solution qui ressort de la distinction fiscale entre acte d'entretien et acte d'amélioration⁷¹.

Mobiliser plusieurs propriétaires est déjà une contrainte mais lorsque le dispositif n'apparaît pas assez incitatif, cette contrainte devient un véritable obstacle.

B. Les obstacles psychologiques

Les propriétaires particuliers sont les principaux acteurs de la réhabilitation de l'immobilier touristique. S'ils ne se mobilisent pas et ne participent pas au projet, l'ORIL sera inefficace. Or c'est la principale raison de l'échec des anciennes ORIL : le désintéressement des propriétaires. Ce manque d'intérêt à plusieurs causes.

1. L'attachement sentimental à la résidence secondaire

En premier lieu, les propriétaires sont particulièrement attachés à leur bien et à la libre disposition de celui-ci. Cette conception française de la propriété remonte à bien des siècles. Depuis la Révolution française, jusqu'à l'Union Européenne, les textes fondamentaux n'ont cessé de rappeler la prédominance de la liberté et du droit de propriété (les articles 2 et 17 de la Déclaration de l'Homme et du Citoyen, le droit au respect au bien du protocole n°1 de la Convention EDH...). Dans les stations de montagne, c'est l'idéal de la maison individuelle qui se décline à la résidence secondaire.

En second lieu, les résidences secondaires des villages autour de la station et de beaucoup de stations des Pyrénées sont souvent des maisons familiales. Délaissées par les générations suivantes préférant le dynamisme de la ville, elles les conservent néanmoins pour se retirer au calme de la montagne ou se rapprocher des pistes. Dans ce cas, c'est une considération affective qui vient s'ajouter à la culture française de la propriété.

La lourdeur administrative de la procédure de l'ORIL n'incite pas les propriétaires à sortir de ce mode de pensée. La seule présentation synthétique du déroulement de l'ORIL de la commune des Belleville sur son site internet a de quoi faire tourner les talons à certains. En effet, comme dans le cas d'un financement dans le cadre d'une OPAH, il faut constituer un

⁷¹ BOI-RFPI-BASE-20-30-10-20140203, n°120 et notamment CE, arrêt du 27 octobre 1971, n° 80173 et CE, arrêt du 8 juillet 2005, n° 253291.

dossier, faire réaliser une visite du logement, définir un programme de travaux, le faire réaliser puis demander le paiement des factures. Chaque étape demande une instruction afin de vérifier que le bénéficiaire remplit bien les conditions d'octroi, que le cahier des charges est respecté pour les travaux, que les factures correspondent bien aux travaux prévus... Cela représente du temps mais aussi divers documents à remplir : de la demande préalable de subvention à la demande de paiement en passant par la convention liant le propriétaire, la commune et les différents financeurs.

Le diagnostic du rapport de présentation du PLU de Tignes indique bien que « *compte tenu de leur âge souvent élevé, les propriétaires ne souhaitent plus mettre leur bien en location, soit par choix personnel lorsque le bien est amorti, soit parce qu'ils ne souhaitent pas le rénover* »⁷², les propriétaires ne voyant pas l'intérêt de rénover une maison ou un appartement dans lequel ils ne viennent que quelques semaines par an. Le montant parfois peu élevé des subventions ne suffit pas à rendre la procédure incitative malgré sa longueur.

Les propriétaires sont alors peu motivés pour entrer dans le dispositif. D'autant plus que certains voient d'un mauvais œil les obligations à respecter.

2. Des obligations peu adaptées aux propriétaires actuels

La pratique pointe du doigt l'obstacle majeur des anciennes ORIL : l'obligation de location.

Pierre-Yves Grillet⁷³, chef de projet SCOT et immobilier touristique de l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise, souligne en effet la durée bien trop importante de location imposée aux propriétaires. Comme d'autres praticiens, il estime que les propriétaires particuliers ne parviennent pas à se projeter suffisamment loin. Ils préfèrent être sûrs de pouvoir vendre quand bon leur semble leur hébergement sans qu'aucune contrainte ne vienne diminuer la valeur du bien. D'autres préfèrent pouvoir continuer à bénéficier de la liberté d'utilisation du bien au moment qui leur convient le mieux. 9 ans, c'est une durée qui est adaptée pour un professionnel de l'immobilier touristique, qui envisage ses projets sur le long terme, mais cela représente une longue durée pour un particulier.

Ensuite, l'obligation de confier son bien à un professionnel implique soit de passer par un mandat d'administration de biens auprès d'une agence immobilière (par exemple) dont le montant des honoraires ont tendance à rebuter les propriétaires et viennent parfois presque annuler le bénéfice des subventions, soit de passer par un bail commercial. Liant le propriétaire au gérant d'une résidence de tourisme ou d'un village résidentiel de tourisme, il présente l'inconvénient d'une indemnité d'éviction à verser à l'exploitant en cas de non-renouvellement du bail⁷⁴. Il y a donc de quoi refroidir le propriétaire à s'engager dans l'ORIL.

Enfin, l'obligation de passer par un professionnel ou un organisme local de tourisme agréé représente l'inconvénient de ne plus être au goût du jour. En effet, de nouveaux modes de

⁷² PLU de Tignes, Rapport de Présentation / Révision allégée n°1 approuvée le 31 octobre 2016, p. 52.

⁷³ Entretien avec M. GRILLET, chef de projet SCOT et immobilier touristique, le 13 juin 2017.

⁷⁴ Code du commerce, article L. 145-14.

gestion locative sont apparus et permettent l'augmentation du nombre de lits en diffus. Comme le souligne l'Association Nationale des Maires de Station de Montagne, « *alors que ce mode de mise en location était marginal en 1997, il est aujourd'hui un canal en croissance, notamment avec le développement des plateformes numériques collaboratives ou communautaires* »⁷⁵. Le Bon Coin, AirBnb, Abritel, ces plateformes donnent la possibilité aux propriétaires de louer directement et à peu de frais leurs biens. Or elles ne sont ni considérées comme des professionnels ni agréées. Lorsqu'on constate qu'en 2013 « *seulement un an après l'ouverture de son bureau français, Airbnb a donc multiplié par 3 le nombre d'annonces disponibles sur son site dans tout l'hexagone* »⁷⁶, on comprend mal pourquoi ces structures sont exclues des modes de location dans l'ORIL.

Obstacles financiers, juridiques ou psychologiques, leur cumul a concouru au faible succès des ORIL. Ce n'est pas pour autant que les lits froids ont vu leur développement diminuer, bien au contraire. Plusieurs stations ont alors décidé de prendre les choses en main et ont mis en place des outils propres.

⁷⁵ ANMSM, *Pour un Acte II de la loi Montagne*, sept. 2016, p. 18.

⁷⁶ AIRBNB, « Salon Mondial du Tourisme : Airbnb franchit le cap des 30 000 annonces disponibles en France », www.airbnb.fr, 20 mars 2013.

Section 2 : Les initiatives locales, pistes de réflexion pour la réforme

Face aux lacunes du dispositif légal, certaines stations ont conclu des partenariats et développé des programmes visant à soutenir la réhabilitation de l'immobilier de loisirs. Les stations alpines, aux ressources encore suffisantes, ont les premières mis sur pied des dispositifs complets se rapprochant des ORIL. Les autres massifs, comprenant notamment des stations des Pyrénées en redressement économique, ont dû voir moins grand mais ont fait des efforts de mise en commun de leurs moyens et ont été soutenues par des acteurs privés.

§1. Les Alpes en chefs de file

Dotées de plus importants moyens financiers que les autres massifs français et souvent confrontées à la disparition de leur foncier disponible, les stations de ski des Alpes ont été précurseurs des ORIL et ont su trouver des alternatives face à l'inadaptation du dispositif avant sa réforme. Tignes et l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise en sont des exemples représentatifs.

A. Tignes, la station ayant inspiré les ORIL

Confrontée très tôt à la raréfaction de son foncier disponible, la commune de Tignes a dû mettre en place dès 1995 une stratégie de renouvellement urbain. Grâce au développement de structures adaptées et d'un accompagnement efficace, le rapport de présentation du PLU peut indiquer que *« l'expérience de Tignes est l'une des références qui a permis d'élaborer, au plan national, la législation sur les ORIL et les VRT »*⁷⁷.

1. L'accompagnement des travaux de rénovation par Tignes Développement

En premier lieu, on constate que le rapport de présentation du PLU de Tignes est particulièrement complet et réalise un état des lieux exhaustif technique, socio-économique et financier de la station. Il rappelle l'importance d'une bonne connaissance du terrain pour une action efficace. Il apparaît que c'est ce qui a permis à la commune d'adapter de façon cohérente son dispositif.

Ensuite, la commune a créé en 1995 la Société d'Economie Mixte (SEM) Tignes Développement afin d'assurer l'accompagnement des propriétaires dans leurs travaux de rénovation mais aussi de réaliser le portage financier de certains projets. Les appartements rénovés par la SEM sont ensuite mis en location auprès d'agences immobilières.

La rénovation concerne des travaux de rénovation complète du bien, incluant les équipements, l'électroménager et le mobilier. Cette reprise totale du bien doit répondre à un cahier des charges précis. De cette façon, la commune s'assure que le bien corresponde aux attentes de la clientèle moderne. La précision va jusqu'à indiquer que *« l'ensemble des tissus doit être neuf, d'actualité et harmonieux »*⁷⁸. De même, les considérations de respect de l'environnement sont toujours présentes puisqu'il est aussi demandé la mise en place d'un système de tri sélectif des déchets.

⁷⁷ PLU Tignes, Rapport de Présentation, Révision allégée n°1 approuvée le 31 octobre 2016, p. 53.

⁷⁸ Cahier des charges, version du 6 juin 2016, p. 3.

Le bien rénové sera ensuite classé « meublé de tourisme ». On retrouve ici l'intérêt du classement. Dans le même esprit de suivi du bien, sa location doit être réalisée par une agence immobilière, point sur lequel Tignes Développement fait un effort de sensibilisation des propriétaires⁷⁹.

La commune a mis en place un partenariat financier la liant à la société de remontées mécaniques de la station. Malgré ça, la subvention est de « 200€ par m² rénové pour les 20 premiers m² puis 100€ par m² rénové pour les m² suivants »⁸⁰. Cela équivaut à une somme de 4 000€ pour un appartement de 20 m². La rénovation est forcément totale et porte sur un bien souvent vétuste. Pour un studio de 20 m², on peut l'estimer à environ 15 000€⁸¹ (hors meubles). Une subvention de 4 000€ ajouté à un apport minimum de 12 000€ paraît donc cohérente. En effet, le propriétaire doit justifier d'un investissement minimum et payer la somme de 108€ TTC pour bénéficier du classement (qui est obligatoire). Le dispositif, même s'il représente un soutien pour les propriétaires, ne suffit pas à convaincre un propriétaire qui ne se serait pas lancé de lui-même dans les travaux.

Ayant conscience de la nécessité de souplesse du dispositif, plusieurs options s'offrent au propriétaire à chaque étape afin de toucher le plus possible de potentiels bénéficiaires. Ainsi, pour l'exécution des travaux, le propriétaire a le choix de l'auto-réhabilitation ou du recours à une entreprise. De même, il peut choisir entre le recours à une agence immobilière ou non pour la location/occupation de son bien. En effet, le dispositif prend en compte l'occupation personnelle. Les durées d'occupation et l'apport minimum varient en fonction des choix.

Pour poursuivre l'objectif de réduction des lits froids, les propriétaires, avec ou sans travaux, peuvent bénéficier d'avantages en fonction de la durée d'occupation de leur hébergement.

2. La sensibilisation des propriétaires : un système de fidélisation

Dans un but de remobilisation des propriétaires, Tignes met l'accent sur un « partenariat propriétaires », les replaçant au cœur de la station en tant qu'acteurs fondamentaux, ambassadeurs de la station. Cette sensibilisation passe par une solide stratégie marketing.

Afin d'inciter les propriétaires à l'occupation de leur logement, la station de Tignes a développé depuis 2005 une politique de fidélisation à l'origine d'avantages pour les particuliers.

Lorsque l'hébergement est classé dans la catégorie des meublés de tourisme et qu'il est occupé entre 6 et plus de 16 semaines par an, son propriétaire peut bénéficier d'avantages qui se traduisent en réductions sur le stationnement, les forfaits de ski, les loisirs d'été et d'hiver... En cas de forte occupation du bien, les propriétaires peuvent même bénéficier gratuitement de forfaits de ski, abonnements de cinéma, accès à l'espace bien-être...

⁷⁹ Site internet www.tignes.net, catégorie Avantages, « Optimisez vos revenus ».

⁸⁰ *Idem*, catégorie « Renovez votre bien ».

⁸¹ Estimation de J-C AGNEL, responsable de développement Urbanis Marseille, et A. GROSJEAN, ingénieur en bâtiment Urbanis Marseille.

On retrouve la souplesse du dispositif qui prend en compte l'occupation « *de particulier à particulier ou il est occupé par vous-même et votre famille, amis* »⁸² mais aussi l'occupation par des locataires mis en place par une agence immobilière. Par ailleurs, les nombreux avantages offerts par la formule à forte occupation incite les propriétaires à passer par une agence qui leur garantira le remplissage de leur appartement sans les soucis de la gestion locative. On notera que l'engagement d'occupation est d'un an renouvelable⁸³.

Au-delà des avantages, le propriétaire se voit mettre à sa disposition un espace internet pour un dialogue privilégié avec la station. De même, une maison des propriétaires⁸⁴ a été mise en place pour concrétiser la place centrale de cet acteur dans la station. Cet espace permettra de sensibiliser à la réhabilitation de l'immobilier touristique, aux enjeux de la lutte contre les lits froids, mais aussi de conseiller sur les éco-gestes et de promouvoir le dispositif en place.

Finalement, le partenariat a porté ses fruits puisque le PLU de Tignes indique que « *grâce à ce dispositif qui rencontre un vif succès, 217 nouveaux appartements ont été mis en marché en 2005, et 122 en 2006 (à ce jour), alors que l'objectif de départ était fixé à 50 appartements 'volets clos' » par an* »⁸⁵.

Cette dynamique a inspiré l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise, EPCI auquel appartient Tignes, pour mettre en œuvre un nouveau dispositif se distinguant sciemment des ORIL.

B. La Remise En Tourisme de l'Immobilier de Loisirs en Tarentaise

Il y a une dizaine d'années, l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise, confrontée au manque d'adaptation des ORIL, a décidé de créer et développer un dispositif propre appelé Remise En Tourisme de l'Immobilier de Loisirs (RETIL). Cet outil englobe l'accompagnement des propriétaires dans la rénovation de leurs biens et l'assistance aux copropriétés.

1. Une dynamique de soutien et d'assistance des propriétaires

Le programme d'action de la RETIL est un programme global organisé au niveau du SCOT. Il touche à la fois des actions locales auprès des propriétaires, des actions par des SEM et des actions plus détachées au niveau du PLU.

Tout d'abord, il faut préciser que le SCOT de la Tarentaise a choisi l'acronyme RETIL pour bien se démarquer de l'ORIL qu'il a considéré comme inadapté à ses besoins. C'est une « *création locale pour identifier une dynamique territoriale* »⁸⁶.

La RETIL est axée sur trois objectifs que sont : la pérennité du parc marchand existant par la lutte contre la déqualification, la favorisation de la rénovation immobilière par

⁸² Site internet www.tignes.net, catégorie Avantages, « Vous gérez vous-même votre appartement ».

⁸³ Partenariat Propriétaires Tignes, « Conditions générales du programme », 30 août 2016.

⁸⁴ « Rapport de Présentation », *PLU Tignes*, révision allégée n°1 approuvée le 31 octobre 2016, p. 53.

⁸⁵ *Idem*, p. 54.

⁸⁶ Entretien avec M. GRILLET, chef de projet SCOT et immobilier touristique, le 13 juin 2017.

l'accompagnement des copropriétaires, et la régulation des lits neufs par l'encadrement des constructions nouvelles.

Dans un premier temps, la lutte contre la déqualification passe par la remobilisation des propriétaires bailleurs. L'idée est qu'ils conservent leurs biens dans le parc marchand. Cela passe par des programmes « *ambassadeurs des stations* »⁸⁷ avec la création d'un Espace Propriétaires, des stratégies de communication et des avantages en nature. C'est aussi la mise en place d'ateliers thématiques encourageant les propriétaires à s'intéresser aux enjeux de la station et à s'investir dans son renouvellement.

L'avantage de l'action impulsée au niveau du SCOT, c'est qu'elle concerne et unifie tout un territoire et non seulement certaines communes. Les stations vont alors pouvoir mutualiser leurs moyens de communication et leurs outils marketing.

Dans un second temps, il faut inciter les propriétaires qui ne sont pas encore bailleurs ou qui ont du mal à remplir leur logement à la rénovation. Des organismes vont alors accompagner les propriétaires dans leur projet et les sensibiliser aux bonnes pratiques. Il n'est pas ici question de subventions mais d'une assistance administrative et technique.

Enfin, le SCOT encourage les stations à chercher des financements auprès des acteurs économiques intéressés au renouvellement de la station et de se doter de SEM qui viendront réaliser un portage des travaux de réhabilitation. Ces sociétés « *proposeraient un service tout compris intégrant étude, réalisation et financement des travaux* »⁸⁸. Elles auraient à leur charge la gestion locative du bien qui devrait leur permettre de récupérer progressivement le prix des rénovations.

Pour la conception et l'animation de la RETIL, un partenariat a été réalisé avec Atout France dans le but de développer l'ingénierie autour du projet et de capitaliser les initiatives concernant l'immobilier de loisirs.

Malgré tout, le bilan de la RETIL est assez mitigé. Quelques réhabilitations ont été effectuées mais cela reste insuffisant pour réellement parler de succès. L'efficacité de la RETIL réside dans l'une de ses actions majeures : l'assistance aux copropriétés.

2. Coach Copro, outil spécifique aux copropriétés

Les copropriétés représentent un enjeu important pour les stations de montagne. C'est pourquoi le territoire de la Tarentaise Vanoise a décidé de mettre en œuvre un outil au nom dynamique spécialisé dans l'assistance aux copropriétés en difficultés ou avec des besoins en réhabilitation.

Il s'agit de mettre à disposition du syndicat des copropriétaires un architecte et un chef de projet pour les accompagner dans la remise en tourisme de la copropriété. Coach Copro est en cela un outil d'ingénierie qui permet d'avoir un projet adapté à chaque immeuble. Or un projet adapté est un projet plus efficace.

⁸⁷ SCOT Tarentaise, Diagnostic immobilier touristique n°5, janvier 2014, p.14.

⁸⁸ *Idem*, p. 15.

L'accompagnement commence par une étude de la comptabilité de la copropriété. Elle permet de déterminer les capacités économiques du syndicat ainsi que la santé financière de la copropriété. C'est l'occasion de repérer les mauvaises pratiques de gestion par le syndicat et les situations d'importants taux d'impayés. Commencer par remettre la copropriété sur pied financièrement et au niveau de son organisation, c'est l'étape obligatoire pour une réhabilitation complète et pérenne.

Ensuite, l'accompagnement concerne des travaux sur les parties privatives comme sur les parties communes afin de réaliser une totale réhabilitation de l'immeuble. Il s'agit de faire en sorte que des parties communes remises à neuf ne soient pas en décalage avec un intérieur d'appartement vétuste ce qui impacterait négativement le succès de la remise en tourisme.

Assistance à maîtrise d'ouvrage, médiation avec les acteurs économiques, conseiller technique et interlocuteur unique, l'action de Coach Copro est globale et dure tout le long du projet. Les techniciens sont notamment présents lors des assemblées générales afin de sensibiliser les propriétaires aux intérêts de la réhabilitation. Pour une copropriété du dispositif⁸⁹, par exemple, les techniciens ont pu jouer le rôle de conciliateurs en permettant de résoudre des blocages qui provenaient de différents acteurs (commune, voisins, promoteur immobilier). Un dialogue a permis de trouver une issue aux problèmes et d'avancer dans le projet.

M. Grillet souligne par ailleurs les difficultés qu'a rencontrées le démarrage du programme. En effet, il s'est heurté au processus long et compliqué de sensibilisation des copropriétaires, de l'intérêt des travaux à leur vote en assemblée générale. De plus, peu de copropriétés se sont portées volontaires aux débuts de l'opération.

Aujourd'hui, les bons résultats de Coach Copro ont permis de mobiliser les copropriétés et de créer une intéressante dynamique de réhabilitation. Ainsi, c'est une dizaine de copropriétés qui sont concernées par le programme en 2016⁹⁰.

Ce programme montre combien la mobilisation des propriétaires est importante à obtenir pour une action efficace sur la réhabilitation de l'immobilier de loisirs.

C'est bien cette mobilisation des propriétaires que vont rechercher les programmes mis en place dans les stations d'autres massifs, à l'économie plus difficile.

⁸⁹ S. CHARLOT, « Bilan intermédiaire de l'action Coach Copro », *Commission RETIL*, 28 juin 2016, p.14.

⁹⁰ Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise, Rapport d'activité 2016, p. 7.

§2. Les Pyrénées : entre mutualisation des moyens et sensibilisation

Jouant avant tout la carte de la sensibilisation pour attirer l'attention des propriétaires sur les intérêts de la réhabilitation et tenter de dégager une dynamique de rénovation, les communes des Pyrénées et certains acteurs privés vont choisir de centraliser leur savoir-faire et leurs outils de communication. D'autres vont y ajouter de petites actions ponctuelles matérielles comme immatérielles.

A. La mise en commun des capacités et savoir-faire

En l'absence d'une ORIL pour donner un cadre à la réhabilitation, des acteurs privés ont décidé de monter des partenariats et créer des interlocuteurs uniques sous forme de plateformes d'information qui peuvent faire penser aux plateformes énergétiques.

1. La mutualisation des moyens de financement : le conseil gratuit pour les propriétaires

Un service s'est monté pour permettre un conseil aux propriétaires souhaitant acheter ou rénover leur bien dans diverses stations des Pyrénées, des Alpes et du Jura. Intitulé Affiniski, ce service propose de multiples services à la carte pour les propriétaires ou futurs propriétaires des stations de ski concernées.

Grâce à plusieurs partenariats, notamment avec des banques, des groupes immobiliers et un cabinet d'experts-comptables, Affiniski peut proposer ses services gratuitement et sans engagement locatif. Ces deux précisions ont bien sûr un impact très bénéfique sur la motivation des propriétaires qui n'ont rien à perdre à s'informer.

Pour rendre la procédure plus simple et abordable, un interlocuteur est présent physiquement dans chaque station du dispositif. De plus, il correspond à un guichet unique qui regroupe tous les avantages du programme en un seul lieu d'information.

Parmi les avantages du programme, on peut citer un conseil sur l'optimisation fiscale de l'achat ou des travaux, assistance à la recherche de devis, proposition de tarifs avantageux sur des meubles neufs écologiques, la réalisation d'un diagnostic de performances énergétiques...

Lorsque les propriétaires souhaitent aller plus loin, c'est tout un service « clé en main » qui est mis à la disposition des propriétaires avec l'assistance de l'acquisition à la gestion locative en passant par les travaux de réhabilitation.

En l'absence d'ORIL sur les stations concernées, il s'agit là d'un dispositif particulièrement incitatif permettant de contribuer efficacement à la réduction du nombre de lits froids.

Ce dispositif est conseillé par N'PY qui, lui, est un programme de mutualisation des moyens marketings des stations.

2. La mutualisation des moyens de communication : la recherche de nouveaux touristes

Le programme N'PY⁹¹ a été développé il y a une douzaine d'années par la réunion de directeurs de station de ski. Il s'est ensuite développé avec la mise sur pied de divers partenariats venant étendre progressivement l'offre de services.

Le programme réalise une mise en commun des moyens de communication autour des stations, des activités, de la mise en location. Notamment, il s'agit d'une centrale de réservation permettant l'accès à une multitude d'activités d'hiver comme d'été, à la location de matériel de ski, l'inscription à des cours mais aussi à tous les hébergements inscrits dans le programme. Côté touristes, la possibilité de se créer un séjour à la carte à partir d'un seul site internet est très attractif.

Démarche volontariste, l'intégration de l'hébergement au programme lui promet un meilleur taux d'occupation en échange de la perception d'une petite commission sur le prix des séjours. Pour le propriétaire, c'est donc l'occasion de profiter d'une meilleure visibilité pour son bien et d'un label N'PY garantissant un certain niveau de qualité.

Pour les propriétaires comme les touristes, la station crée des systèmes de fidélisation. Pour les uns au niveau de l'achat de forfaits de ski notamment, pour les autres au niveau de l'inscription dans un « club des propriétaires ». Valorisant ainsi la fréquentation du lieu et la place du propriétaire dans la station, le label est efficace.

En effet, le réseau s'est étendu à huit domaines skiables des Pyrénées et représente aujourd'hui 63 800 lits et 55% du marché de ski dans le massif.

Il a donc créé une dynamique de mise en valeur des stations des Pyrénées, ce qui a poussé certaines stations à se lancer dans de petites actions de développement.

B. Les petites actions face aux peu de finances de certaines communes

Compte tenu de leurs faibles ressources⁹², les stations des Pyrénées n'ont pas vraiment eu l'occasion de procéder au montage de projets de grande ampleur. Mais elles ne sont pas restées inactives et ont fait de leur mieux pour tenter de lancer un cercle vertueux auprès des propriétaires.

1. L'intervention sur les espaces publics pour la relance d'une dynamique

Les Pyrénées présentent la différence avec les Alpes d'être plus authentiques. Les stations y sont des anciens petits villages qui ont pu se développer avec l'arrivée du ski. Souvent qualifiées de stations à taille humaine et chaleureuses, elles attirent depuis déjà quelques temps des touristes à la recherche d'autre chose que des sports de glisse.

⁹¹ Notamment, dossier de presse. URL : presse.n-py.com/presentation-npy/

⁹² COUR DES COMPTES, « L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables », *Rapport public annuel 2015*, fév. 2015, pp. 323 à 369.

C'est à la mise en valeur de ce patrimoine culturel montagnard que s'est notamment attachée la station de Gourette. A la vue de ses faibles capacités économiques, la station a fait le choix de procéder par petites étapes et petites actions d'aménagement. Suite à la réalisation d'une étude sur la perception de la station par ses occupants, quelques pistes d'amélioration ont été dégagées et mises en œuvre.

Lorsque l'on a peu de moyens, on fait avec ce que l'on a déjà. L'accent a donc été mis sur la mise en scène des espaces publics. L'idée a été d'appuyer le caractère authentique des villages des Pyrénées en allant à l'encontre : *« contre le conformisme et la banalité, contre l'absence d'identité et d'originalité, les espaces publics font désormais l'objet de mises en scène à partir d'un travail sur la composition urbaine, le paysage, la lumière ou encore l'ambiance sonore »*.⁹³

Il a alors été question de rendre au piéton sa place dans l'espace public, en l'occurrence envahi par les voitures. Pour faire de la place au cœur de la station une véritable « grenouillère » et non un simple lieu de stationnement, la place a fait l'objet d'une opération d'aménagement qui a conduit à la mise en place de la maison des propriétaires en son centre et au développement d'un cheminement piéton.

Afin de retravailler en douceur cet espace, sans travaux trop importants, a été réalisé un jeu de proportions entre jardinières étoffées et lampadaires. De même, le cheminement piéton n'a pas fait l'objet de grands travaux de pavement ou autres aménagements. Il a simplement été clairement redéfini par la mise en place de bornes et bancs aux formes design, permettant une séparation claire et non agressive des véhicules et des piétons afin d'en faire un lieu de détente après le ski.

Réalisant les opérations les unes après les autres afin de les échelonner et ne pas avoir un impact financier trop important, la station de Gourette envisage dans un second temps d'agir sur la transition front de neige-cœur de station.

Il s'agit donc de faire ressortir les structures et les identités⁹⁴ pour rendre attractive la station aux yeux des touristes et des investisseurs et espérer créer ainsi l'entrée dans un cercle vertueux avec la motivation pour les propriétaires à rénover leur bien.

2. La sensibilisation des propriétaires aux enjeux de la réhabilitation

La mobilisation des propriétaires passe aussi par des actions de sensibilisation. Pour certaines communes ne bénéficiant pas de fonds pour investir dans la réhabilitation et qui ne parviennent pas à trouver de solides partenaires financiers, cela reste la seule solution envisagée.

C'est le cas de la commune de Cauterets qui propose un atelier de rénovation des vieux meubles à destination des propriétaires⁹⁵. Elle tente ainsi de soutenir tant bien que mal les

⁹³ E. HATT, « La mise en scène des lieux urbains en station de montagne », *Revue de Géographie Alpine*, 100-2, 28 décembre 2012, p.4.

⁹⁴ *Idem*, p.16.

⁹⁵ Entretien avec Mme Bernadette CRAVERO, DGS Mairie de Cauterets, 30 décembre 2016.

propriétaires dans leurs réhabilitations en leur donnant quelques clés pour minimiser leurs dépenses. C'est aussi l'occasion de les informer sur les enjeux de l'immobilier de loisirs et de leur apporter des conseils quant à la rentabilisation de leur bien.

Par ailleurs, les praticiens appellent à des journées de sensibilisation sur le thème de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs. Au-delà de la mobilisation des communes pour le recours à l'ORIL, c'est celle des propriétaires qu'il faut obtenir. Entre autres, l'Association Nationale des Maires des Stations de Montagne (ANMSM) ainsi que des organismes tels qu'Atout France proposent déjà des ateliers et colloques sur le sujet à destination des maires. En ce qui concerne les propriétaires, on peut penser à la mise en place d'ateliers inspirés de ce qui se fait dans le cadre de la rénovation urbaine (quartiers NPNRU avec l'ANRU...).

C'est pour continuer dans ce sens que les sénateurs Hélène Masson-Maret et André Vairetto proposent une sensibilisation à l'échelle la plus haute et « *appellent de leurs vœux un "Grenelle de l'immobilier de loisirs", qui mettrait sur la table toutes les données du problème, puis réunirait l'ensemble des parties prenantes pour faire émerger par la discussion des solutions durables* »⁹⁶.

Ainsi, les multiples obstacles, bien qu'ayant empêché la mise en place des anciennes ORIL, n'ont pas affaibli la volonté des communes d'agir sur la réhabilitation du bâti existant. Le législateur a donc fixé parmi les grands objectifs de la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 le renforcement du recours à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs, notamment et surtout par la réforme en profondeur des ORIL.

⁹⁶ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°384, 19 fév. 2014, p. 88.

Partie II

Une logique partenariale pour un outil de développement touristique adaptable

Le contexte montagnard a ceci de particulier et passionnant qu'il réunit une diversité d'acteurs économiques, des communes aux propriétaires, qui peuvent être résidents à l'année ou locataires, en passant par les travailleurs saisonniers, les sociétés de remontées mécaniques et les groupes immobiliers. A cette diversité d'acteurs et de situations s'ajoute les multiples matières que touche le droit de la montagne : système juridique de la copropriété, droit administratif, compétences territoriales, mais aussi droit du tourisme et de la construction. La réforme des ORIL prend en compte tout cela et l'acte II pour la loi Montagne vient soutenir les communes et EPCI dans les domaines sur lesquels il leur est plus difficile, voire impossible, d'intervenir seuls.

Pourtant, l'outil, bien qu'amélioré et beaucoup plus attractif, comporte encore son lot d'interrogations et d'obstacles. Parmi ces derniers, le plus important ne pourra pas être balayé par une loi mais passe avant tout par le changement des mentalités. Il s'agit de l'équilibre à trouver entre développement économique et protection de l'environnement.

Chapitre 1

L'assouplissement du dispositif par la réforme

Les diverses expérimentations locales ont pu montrer les intérêts du partenariat. La convention partenariale bénéficiant de la liberté de la matière contractuelle, le programme mis en place a l'avantage de s'adapter parfaitement au contexte local suivant les besoins et problématiques rencontrées. Le législateur s'est inspiré de cette liberté des partenariats pour intégrer ses bénéfices dans un outil réglementaire : l'ORIL.

L'assouplissement du dispositif est passé par deux étapes : une intervention sur la qualité des personnes éligibles à l'ORIL et un souffle de liberté pour la détermination des obligations par la délibération.

Section 1 : L'extension de la liste des bénéficiaires

De nombreux acteurs évoluent dans la sphère de la station de montagne. Les anciennes ORIL ne prenaient pas en compte certains de ces acteurs économiques, notamment en raison de leur caractère professionnel. La réforme, dans son élan d'ouverture du dispositif, ouvre la porte à de nouveaux bénéficiaires.

§1. Pour une restructuration des copropriétés

La loi a pris en compte le nombre important de copropriétés vétustes composant le parc immobilier des stations. Parfois composées de centaines de petits lots représentant des studios-cabines, les copropriétés présentent l'opportunité de réunir des lots pour créer des appartements aux typologies plus attrayantes. L'acte II pour la loi Montagne ouvre alors les opportunités d'intervention de restructuration sur les copropriétés en envisageant la problématique des lots contigus.

A. Une intervention complète sur les copropriétés

L'intervention sur les copropriétés doit se faire sur les parties communes comme sur les parties privatives. Le législateur a donc veillé à permettre cette action globale en précisant un terme et, modification majeure, en ajoutant un nouveau bénéficiaire.

1. Une précision terminologique : le syndicat des copropriétaires

La copropriété était déjà au nombre des bénéficiaires dans la version précédente de l'ORIL. Pour autant, le dernier alinéa de l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme avant le 30 décembre 2016 était rédigé de la façon suivante : « *la copropriété ayant la charge des travaux relatifs aux parties communes* ». La modification a consisté en le remplacement du terme « la copropriété » par « *le syndicat des copropriétaires* »⁹⁷.

⁹⁷ Loi du 28 décembre 2016, article 80 I 6°.

Il eut semblé logique que « la copropriété » renvoyait au syndicat des copropriétaires, ce dernier ayant la charge des travaux relatifs aux parties communes. Et s'il eut été soulevé qu'un copropriétaire peut prendre à sa charge des travaux en parties communes après y avoir été autorisé par l'assemblée générale, la rédaction de l'article n'indiquait pas « la copropriété ou un ou plusieurs copropriétaires ». Malgré tout, bien que cette précision puisse sembler peu utile, on ne peut que la féliciter car désormais l'alinéa ne prête plus à interprétation.

Cette modification est l'occasion de rappeler combien il est important de prendre en compte les parties communes dans les travaux de réhabilitation. En effet, des travaux concernant seulement les parties privatives seraient insuffisants pour fournir l'attractivité attendue.

Rappelons que les parties communes d'une copropriété consistent, dans le silence du règlement de copropriété, « *le sol, les cours, les parcs et jardins, les voies d'accès* », « *les locaux des services communs* » et surtout « *le gros œuvre des bâtiments, les éléments d'équipement commun, y compris les parties de canalisations y afférentes qui traversent des locaux privatifs* »⁹⁸. Or la réhabilitation d'une copropriété passe notamment par des travaux de rénovation des locaux communs et de travaux touchant au gros œuvre tels le ravalement de façade (souvent accompagnés d'une isolation thermique par l'extérieur), la mise aux normes de sécurité des ascenseurs ou l'installation d'un système de digicode pour la porte d'entrée.

Compter au nombre des bénéficiaires le syndicat des copropriétaires permet donc d'intervenir sur les parties communes ce qui viendra compléter la rénovation des appartements : bien que rénové, un hébergement qui s'insère dans un cadre de vie vétuste sera peu occupé. Aujourd'hui, l'intervention sur les copropriétés peut donc être globale et s'accompagne de la restructuration des lots par leur réunion.

2. Un nouveau bénéficiaire : l'acquéreur de lots contigus

La superposition et/ou la mitoyenneté des lots dans les grandes copropriétés des stations de ski permet d'envisager leur réunion afin de passer de l'inadapté studio-cabine au plus familial T3 ou T4. Lors des débats parlementaires, le ministre de l'aménagement du territoire M. Baylet soulignait ainsi que « *le couple qui a acheté un studio cabine voilà trente ans sera peut-être heureux de pouvoir s'agrandir pour accueillir ses enfants !* »⁹⁹. Il rappelle par là tout l'enjeu de l'agrandissement des hébergements.

Dans cet objectif, l'article 80 de l'acte II de la Loi Montagne nomme un nouveau bénéficiaire : l'acquéreur de lots contigus. Plus précisément, il s'agit des « *personnes physiques ou morales qui s'engagent à acquérir des lots de copropriétés et à réaliser des travaux de restructuration et de réhabilitation dans le but de réunir des lots contigus* »¹⁰⁰ qui seront soumises aux mêmes obligations de location et d'occupation que les autres bénéficiaires. Deux points se détachent de cette rédaction.

⁹⁸ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, article 3.

⁹⁹ Sénat, débats parlementaires, séance du 14 décembre 2016, amendements n°s 83 et 130.

¹⁰⁰ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §12 (nouvelle rédaction).

Le premier point est l'obligation conjointe de restructuration et de réhabilitation, deux opérations cumulatives. Il ne s'agit donc pas simplement d'agrandir les appartements mais de les faire correspondre en tout point à la demande actuelle. En associant réunion des lots et rénovation intégrale du nouveau bien, la collectivité à l'origine de l'ORIL est garantie que les subventions aboutissent à des hébergements de qualité répondant à des normes de confort moderne et des critères de performance énergétique. On peut notamment imaginer des T4 de plein pied adaptés aux familles, des T2 en duplex...

Deuxième apport : l'application aux personnes physiques et aux personnes morales. Ceci ouvre la porte aux investisseurs particuliers constitués en société civile immobilière (SCI) ou non, mais aussi aux professionnels de l'immobilier. A ces derniers qui présentent des capacités financières plus conséquentes, la loi permet désormais de bénéficier de l'ORIL afin d'acquérir une partie des lots d'une copropriété, la réhabiliter et la vendre à un exploitant de résidences de tourisme. Par cette acquisition multiple, le professionnel pourra restructurer toute une partie, voire l'ensemble, d'une copropriété en réunissant à son gré les lots.

Cet ajout majeur par la loi de décembre 2016 a amené le législateur à se poser la question du complément de cette opportunité par la création d'un droit de priorité en faveur des propriétaires des lots contigus pour les propriétaires qui ne pourraient pas acquérir deux lots à la fois mais qui possèderaient déjà le lot mitoyen à celui objet de la cession.

B. L'absence de droit de priorité pour les propriétaires des lots mitoyens

Aux origines de la réforme, il était prévu un droit de priorité conféré aux propriétaires de lots contigus à celui cédé. Cette disposition répondait à la même logique que celle d'avantager l'acquéreur de lots contigus : le regroupement d'appartements exigus pour les adapter à la demande. Il n'en demeure qu'une simple obligation d'information des autres copropriétaires.

1. La censure du droit de priorité

Le droit de priorité envisagé par la réforme des ORIL a été censuré par le Conseil d'Etat par un avis des 8 et 13 septembre 2016¹⁰¹. Cet avis est important car, au-delà de supprimer cette disposition, il rappelle le spectre de l'intérêt général qui plane toujours au-dessus de restrictions au droit de propriété.

Un droit de priorité constitue une atteinte au droit de propriété du vendeur. En effet, il n'est plus libre de disposer de son bien comme il l'entend en choisissant ses acquéreurs. Les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ainsi que l'article 545 ne tolèrent une restriction du droit de propriété que si celle-ci est motivée par l'intérêt général. Il existe divers droits de priorité et notamment certains qui sont imposés par la puissance publique dans un but d'intérêt général (tel le droit de préemption urbain par exemple). Le Conseil d'Etat considère que le droit de priorité que la réforme souhaitait accorder aux voisins contigus du lot cédé ne répondait pas à un intérêt général suffisant qui réside en l'occurrence dans la réalisation d'appartements plus spacieux.

¹⁰¹ Avis CE sect., n°391883, 8 et 13 septembre 2016.

En premier lieu, le Conseil d'Etat souligne que ces dispositions « *seraient d'une telle complexité qu'elles risqueraient de rendre l'atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* »¹⁰². En effet, donner un droit de priorité aux propriétaires des lots contigus, c'est permettre son exercice par minimum deux propriétaires (en supposant un appartement en rez-de-chaussée et côté de bâtiment) et maximum quatre (voisins latéraux, d'au-dessus et d'au-dessous). Or, ainsi que le souligne M. Bailly, rapporteur pour avis, lors des débats parlementaires, « *dans les grands bâtiments de nos stations, les logements peuvent se compter par dizaines, voire par centaines !* »¹⁰³, il est donc fortement probable que le droit de priorité soit dans la majorité des cas susceptible d'être exercé par quatre propriétaires simultanément.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat fait état de la complexité de mise en œuvre de ce droit : il faudrait lui prévoir « *des rangs de priorité entre voisins* »¹⁰⁴, selon que l'on donne la préférence à des duplex ou non. Ce n'est pas dans la logique de simplification du droit impulsée par le législateur ces dernières années. Ce n'est pas non plus dans la logique de simplification d'un dispositif d'ores et déjà jugé comme trop pesant.

En second lieu, le Conseil d'Etat indique que « *ces dispositions entretiendraient une confusion entre le fait de disposer d'une aide accordée en vue de réaliser des travaux [...] et le fait d'être éligible à ces aides* »¹⁰⁵. On retrouve ici la nécessité d'un intérêt général à poursuivre pour motiver l'atteinte au droit de propriété. Or il est ici fragile car, ainsi que le rappelle la Haute Juridiction, disposer d'une aide implique que le propriétaire ait signé une convention et s'oblige à louer le bien, ce qui poursuit l'objectif d'intérêt général. Par opposition, être simplement éligible à une aide n'induit en rien la signature d'une convention et le propriétaire ne s'oblige à aucune obligation envers la collectivité. De plus, même si l'acquéreur s'engage à quelque chose lors de l'exercice de son droit de priorité, cet engagement ne le lie qu'au propriétaire. De ce fait, « *ni les engagements de l'acquéreur [...] ni la délibération du conseil municipal ne sont de nature à assurer que l'exercice du droit de priorité serve effectivement l'objectif d'intérêt général* »¹⁰⁶.

L'intérêt général constitué par la réhabilitation de l'immobilier et la prévention des friches touristiques n'est pas assez conséquent pour motiver une telle atteinte au droit de propriété.

2. Une simple obligation d'information

Afin de ne pas fermer totalement la porte aux opportunités de restructuration, le législateur a fait le choix de conserver une obligation d'information à la charge du vendeur du lot et à destination des autres copropriétaires. Pour autant, cette disposition, bien qu'utile, se révèle incomplète.

Il s'agit pour le propriétaire vendeur de notifier au syndic son intention de vendre. « *Cette information est notifiée dans un délai de dix jours ouvrés par le syndic à chaque*

¹⁰² Avis CE, considérant n°42.

¹⁰³ Sénat, débats parlementaires, séance du 14 décembre 2016.

¹⁰⁴ Avis CE, considérant n°41.

¹⁰⁵ Avis CE, considérant n°44.

¹⁰⁶ *Idem*.

*copropriétaire par tout moyen permettant d'en accuser réception, aux frais du syndic »*¹⁰⁷. Cette notification s'applique aux cessions de propriété, nue-propriété et usufruit.

L'utilité de cette obligation d'information n'est pas à démontrer puisqu'elle fait d'une pierre deux coups en indiquant aux propriétaires voisins mitoyens la possibilité d'agrandir leur logement tout en permettant à la commune de bénéficier d'un suivi des ventes.

Cependant, parmi les difficultés soulevées était celle du coût de l'obligation, certaines copropriétés des stations de ski étant particulièrement imposantes et réunissant un nombre important de copropriétaires. Mais cette question a été réglée tout d'abord par la mise à la charge du syndic ainsi que par une remarque du Ministre de l'aménagement du territoire qui soulignait la possibilité de passer par des courriels¹⁰⁸.

La seconde question qui a été posée est restée sans réponse et appellera certainement à une interprétation de la jurisprudence. C'est M. Bailly, rapporteur pour avis, qui la soulève à l'occasion des débats parlementaires au Sénat : « *Seuls les propriétaires des lots mitoyens du lot mis en vente devraient donc être prévenus. Ce point n'est pas du tout bien défini.* »¹⁰⁹ Pourtant, la loi adoptée ne mentionne que « *chaque propriétaire* »¹¹⁰. Ces dispositions étant localisées dans un article différent de celui intégrant les acquéreurs de lots contigus, un parallèle direct ne peut être fait. Il semble toutefois dans l'esprit de la loi que de limiter cette information aux propriétaires mitoyens, compensant ainsi le droit de priorité n'ayant pas pu être adopté. La réponse définitive est donc laissée à l'interprétation des juges.

Dernier détail omis par le texte : l'absence de sanction en cas de non-exécution de l'obligation. Soulevée au cours des débats devant le Sénat, le Ministre précise qu'elle est sciemment omise : « *le non-respect de cette obligation n'entraînera aucunement la nullité de la vente. Enfin, il s'agit d'un simple dispositif d'information dans un périmètre restreint d'intérêt public communal, au sein duquel les acteurs publics et privés voudront restructurer* »¹¹¹. Craignant une nouvelle censure du Conseil d'Etat, voire du Conseil Constitutionnel, le législateur a préféré mettre toutes les chances de son côté en ne créant aucune sanction à l'inexécution de l'obligation d'information. Reste à savoir si le cumul de l'absence de sanction et du coût de l'opération pour le syndic ne le dissuadera pas à éluder cette notification...

Les modifications concernant les copropriétés faites, le législateur s'est attaché à la diversité des acteurs de la montagne en abolissant purement et simplement le caractère exhaustif de la liste, devenant ainsi indicative.

¹⁰⁷ Loi du 28 décembre 2016, article 81 et Code de l'urbanisme, nouvel article L. 318-6.

¹⁰⁸ Sénat, débats parlementaires, séance du 14 décembre 2016.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Loi du 28 décembre 2016, article 81 et Code de l'urbanisme, nouvel article L. 318-6.

¹¹¹ Sénat, débats parlementaires, séance du 14 décembre 2016.

§2. La modification de petits mots pour une plus grande portée juridique

L'article 80 I de la loi du 28 décembre 2016 modifie substantiellement la portée de la liste des bénéficiaires contenue par l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme. Procédant à la substitution de quelques mots, elle supprime le caractère exhaustif de la liste et ouvre la porte à de nouveaux bénéficiaires.

A. La suppression du caractère exhaustif de la liste des bénéficiaires

Suivant une logique de gain en adaptabilité, la réforme des ORIL ne fait pas qu'ajouter nommément de nouveaux bénéficiaires, elle abolit purement et simplement le caractère limitatif de la liste par deux modifications visant à supprimer les précisions du texte.

1. Un gain en souplesse pour une diversité d'acteurs

Le 2° de l'article 80 I de la loi procède à la modification de la première phrase du neuvième alinéa. De la restriction « *les bénéficiaires des aides, qui sont* »¹¹², on passe à l'indicatif « *qui peuvent être* »¹¹³. La délibération de la commune ou l'EPCI va donc pouvoir librement déterminer les bénéficiaires de l'ORIL en fonction de la composition du territoire et de ses finances.

La réforme permet alors de laisser libre cours à son imagination en imaginant intégrer aux bénéficiaires des subventions des acteurs de la station personnes physiques ou morales, professionnelles ou non, nouveaux acquéreurs ou ayant déjà amorti leur prêt immobilier.

Mais la collectivité organisatrice peut aussi décider d'exclure certains bénéficiaires du dispositif. Cela présente une utilité lorsque la commune a peu de moyens financiers et préfère ne soutenir que certains propriétaires peu aisés. Par exemple, cela lui permettra d'exclure « *les personnes physiques ou morales ayant la charge des travaux de réhabilitation ou de la mise en marché locatif durable* »¹¹⁴ qui peuvent être notamment des promoteurs immobiliers.

Le dispositif des ORIL gagne ainsi en adaptabilité. La pluralité des acteurs intervenant au sein des stations et la diversité des situations entre massif et même entre stations voisines incitait à mettre l'accent sur « *l'acteur collectif* »¹¹⁵ et entrer dans une « *logique de coopération* »¹¹⁶. C'était ce qui était ressorti des expérimentations locales avec la mise en œuvre de partenariats. A présent, cette logique partenariale est intégrée dans la loi puisque cette dernière ouvre la qualité de bénéficiaire à toute personne à laquelle la commune ou l'EPCI trouve un intérêt.

L'ORIL rejoint alors la liberté de l'OPAH dont l'article L. 303-1 du CCH ne donne pas la précision des bénéficiaires et laisse à la convention liant la collectivité publique, l'ANAH et l'Etat le soin de déterminer les personnes éligibles aux aides en fonction des cibles du dispositif. On peut souligner que l'ORIL dépasse peut-être un peu aujourd'hui l'adaptabilité des OPAH sur ce point puisqu'elle n'est même pas liée à l'ANAH. Elle n'est donc pas restreinte par la définition de ses missions (article L. 321-1 du CCH).

¹¹² Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §9 (version antérieure).

¹¹³ Loi du 28 décembre 2016, article 80 I 2° : « *à la fin du neuvième alinéa, le mot "sont" est remplacé par les mots : "peuvent être"* ».

¹¹⁴ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §11 (version applicable).

¹¹⁵ ATOUT France, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne*, déc. 2015, p. 28.

¹¹⁶ *Idem*.

Il faut cependant préciser que cette ouverture résultant de l'interprétation de l'expression « peuvent être », il faudra attendre une interprétation jurisprudentielle, l'avis d'une commission ou une réponse ministérielle pour être fixé sur la portée exacte de la modification.

Le législateur poursuit la mise à jour du dispositif par l'intégration de la problématique des résidences secondaires aux ORIL.

2. L'intégration des résidences secondaires : de la logique de location à celle d'occupation

L'acte II pour la loi Montagne supprime la distinction entre propriétaires bailleurs, à l'origine seuls bénéficiaires du dispositif, et propriétaires de résidences principales ou secondaires, à l'origine exclus du champ d'application de l'ORIL.

En effet, le 3° de l'article 80 I de la loi donne une nouvelle rédaction au dixième alinéa de l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme : la rédaction « *les propriétaires bailleurs engagés contractuellement [...] dans une mise en marché locatif* » devient « *les propriétaires, dès lors qu'ils respectent les obligations d'occupation et de location des logements définies par la délibération* ».

La modification est majeure puisqu'il s'agit tout simplement de supprimer l'obligation de location d'une durée de 9 ans qui représentait un tel obstacle pour les propriétaires. « *Il sera ainsi possible pour la collectivité de conditionner l'attribution d'une subvention à une obligation de location ou d'occupation du bien, de fixer un nombre de semaines d'occupation ou de location minimal par an* »¹¹⁷.

Le législateur a donc pris en considération la nécessité de repeupler les stations, qui implique une occupation des lieux. Occupation par des touristes venus en location ou occupation par les propriétaires de la résidence secondaire¹¹⁸, les effets bénéfiques s'en ressentent sur l'économie locale. La seule différence réside dans la perception de la taxe de séjour par les communes. Pour le reste, les commerces et les remontées mécaniques retrouvent des clients, les services publics peuvent à nouveau fonctionner correctement et le cercle vertueux est à nouveau lancé.

L'enjeu des résidences secondaires a bien été entendu car cette modification présente l'avantage de laisser le temps aux propriétaires de ces résidences de se convaincre des intérêts à mettre en location leur bien. L'occupation pouvant consister en l'occupation personnelle, un prêt (on pense notamment aux prêts entre proches et aux plateformes d'échanges d'appartements), une location ponctuelle... De plus, le fait de voir les voisins placer des occupants (location ou prêt) dans leur propre bien peu rassurer les propriétaires et créer une dynamique pour la « mise en occupation » du bien.

Enfin, cela donne du temps aux biens de passer entre les mains de la génération suivante qui pourra être moins attachée sentimentalement au bien ou qui sera en tout cas plus à l'aise avec les nouveaux modes de location et de prêt (sites internet spécialisés entre autres). Ce blocage générationnel des propriétaires ne sera donc plus un obstacle à la réhabilitation de la totalité du parc immobilier de la station.

¹¹⁷ Etude d'impact du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, NOR : ARCX1621141L/Bleue-1, 14 sept. 2016, p. 62.

¹¹⁸ *Idem* : « Le périmètre ORIL présente l'avantage de pouvoir englober l'ensemble des résidences secondaires des particuliers, quel que soit leur mode de commercialisation ».

Les particuliers ne sont pas les seuls concernés par l'ORIL. Dans le but d'englober le plus de personnes intéressées possible, la réforme ouvre en effet son bénéfice aux autres acteurs de l'immobilier touristique.

B. L'ouverture du dispositif à de nouveaux acteurs

Le 4° de l'article 80 I de la loi modifie l'avant-dernier alinéa de l'article L. 318-5 du Code de l'urbanisme (« *les personnes physiques ou morales ayant la charge des travaux de réhabilitation et la mise en marché locatif durable* ») en ce qu'il remplace les mots « et la mise » par « ou de la mise ».

Cette modification permet de rendre les deux objectifs non cumulables. De cette façon, pourront bénéficier des aides les personnes finançant des travaux de réhabilitation, les personnes œuvrant pour la mise en location du bien et les personnes réalisant les deux opérations à elles seules.

1. La réhabilitation, prestation matérielle

Les travaux de réhabilitation représentent la partie matérielle de l'ORIL. C'est l'intervention physique sur un bien par son agrandissement, sa restructuration, sa rénovation.

Les personnes morales ayant la charge de travaux de réhabilitation vont être les sociétés d'économie mixte (SEM) qui assurent le portage du projet par le biais d'un bail à réhabilitation. C'étaient déjà les personnes visées par l'ancienne formulation de l'article puisqu'elles vont financer et faire réaliser les travaux tout en assurant la mise en location du bien pendant la durée du bail.

S'inspirant du bail à construction, le bail à réhabilitation a été créé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Régi par les articles L. 252-1 et suivants du CCH, ce bail permet au preneur de s'engager « *à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail* »¹¹⁹. Très utilisé pour la réhabilitation de l'immobilier de loisirs dont il poursuit tous les objectifs (rénovation et location), le preneur était donc déjà inscrit en tant que bénéficiaire des aides dans le cadre d'une ORIL.

On peut par ailleurs souligner que le rapport d'information de la commission du développement durable incite à l'utilisation de cet outil pour l'immobilier touristique des stations de ski¹²⁰.

Mais grâce à la réforme, les promoteurs immobiliers, personnes privées (SAS), vont rejoindre les preneurs de baux immobiliers. En effet, ces sociétés privées acquièrent un immeuble entier à bas prix pour en revendre séparément les appartements une fois rénovés sans en assurer la location par la suite. Il faudra alors à la commune à être attentive, pour sécuriser l'obligation d'occupation du bien, de rédiger des conventions obligeant le promoteur à intégrer certaines clauses dans ses contrats de vente.

En ce qui concerne les personnes physiques ayant la charge de travaux de réhabilitation, cette catégorie est proche de celle des propriétaires qui réalisent ces travaux sur leur bien.

¹¹⁹ Code de la Construction et de l'Habitation, article L. 252-1 §1.

¹²⁰ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°384, 19 fév. 2014, p. 98.

Mais elle apporte en précision : ne sont pas seulement concernés les « pleins propriétaires » mais aussi par exemple les usufruitiers qui supporteraient la charge de la réhabilitation alors qu'ils ne sont tenus qu'aux travaux d'entretien.

De même que les professionnels de la réhabilitation peuvent à présent bénéficier d'aides dans le cadre d'une ORIL, les professionnels de la location y sont aussi éligibles.

2. La mise en location, prestation immatérielle

La « mise en marché locatif durable » est la remise en secteur marchand de biens répondant aux objectifs du développement durable.

Les personnes ayant uniquement la charge de la mise en marché locatif durable vont être les gérants de résidences de tourisme et les professionnels de la gestion locative de tourisme (organismes agréés ou mandataires des propriétaires). Dans le cadre de l'ORIL, ils pourront à présent recevoir des aides lorsqu'ils respectent des conditions de respect de l'environnement.

On peut penser notamment à l'utilisation, lors de petit travaux d'entretien courant du bien, matériaux locaux, de modes de chauffage économiques et d'équipements peu gourmands en énergie (ampoules et électroménager à faible consommation). Des prestations plus immatérielles vont s'y ajouter comme la sensibilisation des locataires aux économies d'énergie (petits mots laissés dans les appartements et/ou sur les équipements donnant des conseils) ou l'intégration du respect de l'environnement dans l'entretien ménager en fin de location.

Certains gérants de résidences de tourisme ont développé des labels attachés à la gestion locative durable distincts des normes nationales concernant la construction. Ainsi, le groupe Pierre&Vacances a mis en place un système de labellisation « Clef Verte » qui comprend le passage devant un jury et l'évaluation de critères environnementaux¹²¹.

Cette extension du bénéfice des aides aux organismes de mise en location a l'avantage de leur verser directement les subventions sans passer par le propriétaire. Cela permet une baisse des honoraires de location pour le propriétaire dans le cadre d'un mandat d'administration de biens. Et l'on peut aussi envisager la prise en charge de l'indemnité de non-renouvellement du bail commercial par la collectivité.

Ces inconvénients amoindris, les propriétaires d'immobilier touristique seront alors incités à confier la location de leur bien à des professionnels pour des durées importantes.

L'assouplissement du dispositif passe donc dans un premier temps par le gain en liberté des collectivités pour établir la liste des bénéficiaires des aides de l'ORIL. Dans un second temps, il passe par la modification en profondeur des obligations pesant sur les propriétaires.

¹²¹ www.pierreetvacances.com/fr-fr/vacances-tourisme-durable_ms.

Section 2 : Le gain en souplesse du dispositif

Devant le peu de mobilisation des propriétaires, le choix a été fait de miser sur la libre définition des contreparties par la délibération instaurant l'ORIL. Les expérimentations ont démontré que les propriétaires s'engageaient plus facilement lorsque la durée d'occupation était moindre. De plus, l'acquisition d'une liberté dans la gestion locative et l'existence de modalités de remboursement rassurent le propriétaire en ne faisant pas de l'opération une procédure rigide et restrictive.

§1. L'aménagement des contreparties des propriétaires

L'assouplissement des obligations des propriétaires concerne en premier lieu ce qui constituait l'obstacle majeur des anciennes ORIL : les modalités de l'obligation de location. Vient ensuite la libre définition d'obligations complémentaires.

A. Les modifications de l'obligation d'occupation

Au-delà de n'être plus seulement une obligation de location mais aussi d'occupation selon le choix des communes, elle est à présent adaptable dans sa durée et ses conditions.

1. La durée minimum d'occupation-location : un libre référentiel

A l'origine basée sur les régimes fiscaux et le temps moyen de constitution d'une clientèle commerciale, la durée de neuf ans s'est transformée en une durée définie par la délibération. Elle peut être de quelques semaines d'occupation comme se compter en mois. Elle peut aussi comprendre occupation comme location ou seulement location.

La question qui va alors se poser est celle de la base qu'utilisera la commune ou l'EPCI pour choisir cette durée. Elle sera à établir en fonction de ses besoins et de son contexte. En effet, elle doit rester cohérente pour ne pas représenter un engagement impossible à tenir.

Parmi les pistes de réflexion, il est possible de reprendre comme base le régime fiscal. Le nouvel article 199 *decies* G bis du CGI, créant une nouvelle réduction d'impôt en faveur de la réhabilitation, réduit l'obligation de location à cinq années au lieu de neuf. Ce peut être une source d'inspiration.

La liberté dans les modalités de l'obligation d'occupation touche aussi les conditions de gestion locative qui s'en trouvent laissées à la discrétion des communes.

2. La libre gestion locative

S'adaptant aux nouveaux modes de gestion locative, la réforme des ORIL supprime également l'obligation de recourir à un professionnel ou un organisme agréé. Recours ou non à une agence immobilière, plateformes numériques, échanges entre particuliers, prêt à des proches... Dorénavant, c'est la délibération qui fixera les conditions de mise en location et d'occupation.

Une question peut être amenée à se poser : la location d'un bien peut-elle constituer un service public à part entière donnant lieu à une concession de service public ? En effet, l'un des modes de contrôle des modalités de location pour la commune pourrait être notamment la concession de service public (non liée à la construction d'un ouvrage public), l'affermage (gestion de structures déjà disponibles) et la régie intéressée. La location des biens doit pour cela être constitutive d'un service public.

L'arrêt *Narcy* de 1963¹²² pose trois critères à la qualification de service public : une activité d'intérêt général, la présence d'une personne publique et des prérogatives de puissance publique.

En l'occurrence, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi affirme « *l'intérêt général, s'attachant à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs de certaines stations de montagne* »¹²³. On peut penser que la réhabilitation présente un intérêt général de ce qu'elle conduit à restreindre le nombre de lits froids. C'est donc bien l'amélioration de la situation économique de la station par son occupation qui est visée, en plus des considérations architecturales et urbanistiques. La finalité de l'intérêt général est bien présente.

De plus, lorsqu'une ORIL est mise en place, la présence d'une personne publique pour organiser et contrôler l'opération est effective.

Restent les prérogatives de puissance publique qui n'ont pas vraiment leur place dans le secteur de l'hébergement touristique. Pour autant, cela ne prive pas la possibilité de qualification de service public grâce à l'arrêt APREI de 2007¹²⁴ qui énonce que « *eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission* » de service public. Cette énumération semble correspondre à ce que peut attendre la commune de l'opérateur assurant la gestion locative des hébergements.

Qualifier ainsi de service public la location des hébergements dans les stations, c'est donner une portée plus grande à l'obligation de réhabilitation qui vient permettre cette location et apporter de nouvelles possibilités de contrôle et de soutien par l'administration des systèmes de gestion locative dans le périmètre.

Après avoir modifié en profondeur l'obligation d'occupation-location, le législateur poursuit son assouplissement du dispositif par quelques modifications complémentaires.

B. Les autres engagements des bénéficiaires

Les engagements des bénéficiaires étant une contrepartie nécessaire à l'efficacité des ORIL, elles passent notamment par le respect d'un cahier des charges strict en matière de travaux.

1. La confirmation de la possibilité d'imposer des contreparties aux bénéficiaires

Lorsque le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi, il en a profité pour rappeler que « *le fait d'imposer des obligations d'occupation ou de location à des propriétaires ayant bénéficié d'aides publiques pour la réhabilitation de leur logement n'étant pas susceptible de porter atteinte à des droits ou libertés garantis par la Constitution* »¹²⁵.

Ainsi, bien que limitant la liberté de disposer du bien, la délibération peut restreindre l'occupation par le propriétaire à quelques semaines dans l'année ou peut déterminer un pourcentage de répartition entre occupation personnelle et occupation locative. Elle peut aussi

¹²² CE, sect., 28 juin 1963, n° 43834, *Narcy*.

¹²³ CE sect. Avis n°391883, 8 et 13 septembre 2016, considérant n°43.

¹²⁴ CE, sect., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés* (APREI).

¹²⁵ CE sect. Avis n°391883, 8 et 13 septembre 2016, considérant n°39.

poser une obligation de conservation du bien d'une durée définie sous peine de remboursement des aides.

De même, elle peut contraindre le propriétaire à classer son bien en tant que meublé de tourisme ou lui donner une obligation de participation à des actions de développement touristique de la commune (information des locataires, promotion des activités locales, sensibilisation au tourisme durable...).

L'intérêt pour la commune de pouvoir choisir librement les contreparties est encore une fois de monter un projet adapté à son contexte, à sa population, à son type de clientèle.

De toutes les contreparties exigées du propriétaire, la principale semble être l'obligation de respecter un cahier des charges.

2. Le cahier des charges de travaux

Le 7° de l'article 80 I de la loi ajoute un alinéa dans lequel il précise le contenu de la délibération attaché aux engagements des bénéficiaires. Ainsi, « *cette délibération précise, en outre, les engagements souscrits par les bénéficiaires, en contrepartie des aides qui leur sont accordées par les collectivités et leurs groupements en matière de travaux, d'occupation et de mise en location des logements* ».

La précision « *en matière de travaux* » donne une base légale au cahier des charges jusqu'ici implicite.

Un tel ajout avait déjà fait l'objet d'un amendement lors de l'intégration des ORIL dans le Code de l'urbanisme par la loi SRU qui apportait les précisions suivantes : « *Le versement de l'aide est soumis à l'engagement du bénéficiaire à souscrire aux conditions et modalités du cahier des charges arrêtées par l'instance délibérante précisant notamment : les caractéristiques techniques des logements améliorés (parties privatives et/ou parties communes), les modalités de location des logements ayant donné lieu à l'octroi de primes, les modalités de contrôle et de respect des engagements du bailleur ou bénéficiaire de l'aide.* »¹²⁶

Cet amendement n'avait pas été adopté, ayant été mis de côté dans l'attente d'un texte qui devait être promulgué. Ce texte n'ayant pas abouti, l'amendement n'a finalement jamais été repris au cours des lectures suivantes et les ORIL en ont été tronquées.

Ce cahier des charges est pourtant primordial pour permettre à la collectivité de garder le contrôle sur le résultat des travaux. Il retrouve ici une existence légale, le dispositif en étant sécurisé.

L'obstacle majeur des anciennes ORIL étant aboli, le législateur poursuit son travail psychologique auprès des propriétaires en autorisant la mise en place de modalités de remboursement.

¹²⁶ Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du 16 mars 2000, Amendement n° 1408 déposé.

§2. Les modalités de remboursement : un dispositif incitatif

Les travaux préparatoires de la réforme des ORIL ont pu mettre en avant des déclinaisons de certains outils qui existaient déjà. De la même façon que l'ORIL s'était inspirée des OPAH, a été envisagée la déclinaison d'outils coercitifs. Mais il a été finalement décidé que l'ORIL devait rester incitative. Se pose alors la question du contrôle de l'utilisation des subventions en l'absence de recours à un professionnel.

A. Des dispositions non contraignantes malgré leur utilité publique

Avait été envisagée la transposition des périmètres de restauration immobilière (PRI) à l'immobilier touristique afin de venir compléter des ORIL qui seraient confrontées à de trop importants blocages. Ces périmètres ont été considérés comme trop coercitifs pour être applicables.

1. Les intérêts du périmètre de restauration immobilière

L'opération de restauration immobilière est défini par l'article L. 313-4 du Code de l'urbanisme comme des « *travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles* ».

Déjà en 2000, lors de la discussion en assemblée générale, le secrétaire d'Etat Louis Besson soulignait que « *les ORIL sont davantage assimilables aux PRI, les périmètres de restauration immobilière* »¹²⁷. Bien qu'assez éloignés, l'ORIL n'ayant pas la portée du PRI qui peut aboutir à une expropriation, on comprend que cette solution ait été soulignée puis qu'elle soit revenue dans les derniers travaux préparatoires.

En effet, le PRI répond à une nécessité de remise en état et de modernisation d'un bien immeuble. Ce sont les besoins auxquels répond la mise en place d'une ORIL. Cela permettrait « *d'intervenir immeuble par immeuble et non logement par logement comme c'est le cas actuellement avec la procédure ORIL* »¹²⁸ : agir efficacement et rapidement pour résorber une problématique persistante.

Ensuite, il faut que le bien soit dans une qualité qui justifie l'utilité publique de l'intervention ou qu'il soit localisé dans un secteur sauvegardé. C'est ici que l'application du PRI aux stations de montagne se complique.

D'abord, le secteur sauvegardé¹²⁹ (et, depuis 2016, les Plans de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine¹³⁰) est un secteur qui répond à la nécessité de conserver un caractère historique ou esthétique. Ensuite, la qualité qui motive l'utilité publique est envisagée dans le cas des PRI comme une qualité architecturale. Certaines stations de ski comportent avec certitude des bâtiments classés, vestiges des stations ex-nihilo sorties des imaginations d'architectes, mais ce n'est pas forcément le cas de toutes.

Au-delà du fragile intérêt architectural qui pourrait se révéler insuffisant pour transposer le dispositif du PRI à l'ORIL, il s'agit alors de se poser la question de la création d'une qualité économique qui pourrait justifier la déclaration d'utilité publique.

¹²⁷ Sénat, séance du 17 mai 2000.

¹²⁸ « Le point sur... La rénovation de l'immobilier de loisirs en montagne », *La lettre des stations de montagne*, oct.-déc. 2013, n°20.

¹²⁹ Code de l'urbanisme, articles L. 313-1 et suivants.

¹³⁰ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine.

2. La disproportion de l'expropriation face à l'intérêt économique de la station

Demeure la création d'un périmètre de restauration immobilière par une déclaration d'utilité publique (DUP). En effet, lorsqu'un PRI est mis en place, le propriétaire du bien concerné peut réaliser les travaux ou être soumis à l'expropriation. L'utilité publique doit donc justifier l'atteinte au droit de propriété.

On le sait, le Conseil d'Etat a déjà admis en 1938 dans son arrêt *Cambieri*¹³¹ que toute opération ayant un lien étroit avec l'intérêt général devait être regardée comme d'utilité publique. Or, dans le cas de la réhabilitation immobilière de l'immobilier touristique, le Conseil d'Etat lui-même a affirmé que cette dernière constituait un objectif d'intérêt général¹³².

Mais la jurisprudence a évolué depuis 1938 et le juge administratif s'est orienté vers la théorie du bilan avec l'arrêt *Ville Nouvelle Est* en 1971¹³³. Par cet arrêt, le juge administratif limite l'utilité publique à l'existence d'un intérêt public, la nécessité de l'intervention et sa proportionnalité vis-à-vis des inconvénients qu'elle risque de créer. Par ailleurs, on a pu constater que l'utilité publique était systématiquement reconnue pour des projets d'urbanisme, d'aménagement (travaux importants) et de développement économique (création d'emplois). La réhabilitation de l'immobilier de loisirs constituant un projet tout à la fois d'urbanisme, d'aménagement et de développement économique, elle paraît entrer dans les conditions de l'utilité publique.

Pour autant, le juge européen vient rappeler au juge administratif français le caractère systématique dont doit bénéficier le contrôle de proportionnalité. En effet, dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth*¹³⁴, la CEDH rappelle que pour priver une personne de son droit de propriété, il faut réunir un but d'utilité publique et un objectif d'intérêt général, laissant le premier à l'interprétation nationale et soumettant le second à un contrôle de proportionnalité par rapport à une base raisonnable.

Ce serait donc au juge administratif de procéder à un contrôle de proportionnalité de l'expropriation face à l'objectif de développement économique que représente la réhabilitation de l'immobilier de loisirs. Les biens concernés n'étant pas des résidences principales, les propriétaires n'étant pas privés d'un toit, les stations de montagne étant souvent, elles, dans une situation économique difficile, on peut penser que l'utilité publique pourrait être justifiée.

Pourtant, c'est l'issue du dispositif elle-même, l'expropriation, et son impact psychologique qui ont stoppé le législateur. Il a ainsi été souligné que le gouvernement était dans une logique de « *privilégier les opérations de réhabilitation à caractère incitatif et financier plutôt que des moyens de coercition particulièrement violents dans leurs conséquences* »¹³⁵.

C'est la raison pour laquelle la déclinaison du PRI à l'immobilier touristique n'a finalement pas fait partie de la réforme des ORIL.

¹³¹ CE Ass. 20 décembre 1938, *Cambieri*.

¹³² CE sect. Avis n°391883 des 8 et 13 septembre 2016, considérant n°43.

¹³³ CE Ass. 28 mai 1971, n°78825, *Ville Nouvelle Est*.

¹³⁴ CEDH, *Affaire Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, 23 septembre 1982, n°7151/75 et 7152/75.

¹³⁵ Rapp. N°4034 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, p. 250.

La mise en valeur du caractère incitatif de l'ORIL est aussi appuyée par l'existence de modalités de remboursement des subventions perçues.

B. Les conséquences limitées de l'inexécution des obligations

Les ORIL restent donc incitatives, caractère appuyé par la possibilité pour la commune de prévoir dans la délibération les modalités de remboursement. Cette délibération prévoit aussi les modalités de contrôle de l'obligation d'occupation ou de location, ce dernier étant rendu difficile par l'absence d'intervention d'un professionnel.

1. Les modalités de contrôle et de remboursement

La commune bénéficie à présent d'une liberté totale dans le choix des modalités de remboursement des aides et de contrôle de l'exécution de l'obligation dans le cadre de l'ORIL.

Afin de rendre plus attractif le dispositif, le législateur a pris soin de préciser que la délibération prévoit aussi les modalités de remboursement des aides. Les propriétaires qui étaient réticents et ne parvenaient pas à se projeter sur le long terme sont ainsi rassurés : ils ne sont pas pieds et poings liés par leur engagement. La commune peut alors s'inspirer de ce qui a déjà été fait ailleurs pour prévoir un remboursement au prorata des années restantes. En même temps que de garantir le propriétaire, cette temporalité permet de ne pas distribuer des subventions dans le vent.

En ce qui concerne le contrôle, lorsque le propriétaire ne loue pas par des moyens « contrôlables » (sites d'annonces en ligne sans réservation par le site, prêt entre particuliers ou occupation personnelle), la collectivité doit pouvoir estimer si l'obligation d'occupation a été exécutée ce qui peut supposer une visite de contrôle ou la production de justificatifs.

Ces derniers peuvent prendre diverses formes. Dans son dispositif en faveur de la rénovation de l'immobilier de tourisme, la commune de Tignes fait notamment référence aux « *contrats de location entre loueurs particuliers* », « *ticket de parking* », « *facture d'achat du ticket de ski* », « *billet de train* », « *relevé de banque* », « *présence signalée par le propriétaire ou l'occupant à l'Espace Propriétaires* »¹³⁶.

Un rapport de 2010, lui, préconise « *la mise en place d'un système de télé-contrôle, par exemple de la consommation individuelle d'électricité* »¹³⁷. Plus fluide et automatique, ce système paraît être le plus pratique pour limiter les risques de fraude.

Une question demeure : ces moyens de contrôle ne sont-ils pas trop intrusifs dans la vie privée des occupants ?

2. La conformité du contrôle de l'occupation au droit au respect de la vie privée

Alors que le recours obligatoire à une agence immobilière permettait un contrôle aisé de l'exécution de l'obligation de location, sa suppression place les communes dans une situation délicate, entre droit au respect de la vie privée et contrôle nécessaire des contreparties aux subventions.

¹³⁶ Partenariat Propriétaires Tignes, « Conditions Générales du programme », 30 août 2016.

¹³⁷ F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, fév. 2010, p. 37.

Le droit au respect de la vie privée est un droit fondamental défendu notamment par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. C'est le droit au respect de son intimité et de sa vie familiale. Or pour contrôler l'occupation du bien la collectivité va parfois devoir utiliser des moyens plus ou moins intrusifs.

L'article 8 de la convention émet des exceptions dans son second alinéa : « *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Deux conditions doivent donc être réunies : une loi claire et précise et un intérêt répondant à ceux de la liste donnée par l'article.

La présence d'un contrôle est indiquée dans le nouvel article L. 318-5 du Code de l'urbanisme. On peut regretter le manque de précision, ce contrôle n'étant qu'évoqué. Toutefois, ceci répond à une nécessité d'adaptabilité du dispositif et est donc nécessaire.

Ensuite, le contrôle de l'occupation peut répondre à un objectif de « *bien-être économique du pays* », la lutte contre les lits froids représentant l'un des objectifs d'intérêt général des stations de montagne, participant elles-mêmes à l'économie touristique de la France.

Cependant, ces interprétations restent fragiles. Cette problématique avait déjà été soulevée au sujet des contrôles de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et les juridictions françaises avaient apporté des éclaircissements. Ainsi, le Conseil d'Etat a commencé par affirmer que « *les organismes et services chargés du paiement de l'aide disposent [...] du pouvoir de contrôler la sincérité des déclarations que leur présentent les bénéficiaires quant au montant de leur revenu imposable* »¹³⁸.

C'est la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux qui a ensuite précisé que « *le droit au respect de la vie privée reconnu par l'article 8 de la même convention ne dispense pas le demandeur ou le bénéficiaire d'une aide publique de ses obligations déclaratives et ne prive pas l'administration du pouvoir d'en contrôler la mise en œuvre selon des procédures légalement autorisées* »¹³⁹. Ainsi, on peut comprendre que la commune peut inscrire dans sa délibération une procédure de contrôle précise qui peut notamment obliger le propriétaire à des déclarations de situation. Le dernier mot sera bien entendu laissé au juge dans l'appréciation des limites du contrôle.

De même que l'interprétation jurisprudentielle sera bienvenue sur certains points, la loi laisse demeurer quelques obstacles et interrogations, notamment du fait de la non-adoption de certaines propositions qui semblaient pourtant pertinentes.

¹³⁸ CE 14 déc. 1992, *Min. de l'équipement c/ Pateyron*, req. n° 102738; Lebon T. 1098.

¹³⁹ CAA Bordeaux, 2 juill. 2002, *Abecassis*; req. n° 99BX01022.

Chapitre 2

Une réforme globale à la portée limitée

La réforme des ORIL n'est pas le seul point envisagé par la loi du 28 décembre 2016. Cette dernière étoffe et modifie divers points de la loi Montagne de 1985. Les compléments qu'elle apporte viennent parfois en soutien des ORIL en y encourageant le recours ou en venant compléter des dispositifs concourant à la réhabilitation de l'immobilier en montagne. Pourtant, certaines propositions, qui étaient fondées et pleines de potentiel, n'ont pas été retenues. La réforme, bien que très complète, en est alors allégée dans sa portée.

Section 1 : L'accentuation incomplète du caractère attractif

Le caractère attractif des ORIL est appuyé par la réforme de dispositions contenues dans divers secteurs du droit. C'est donc un chantier transversal qu'opère la loi de décembre 2016. Mais, bien que déjà consistante, cette dernière n'intègre pas certaines propositions qui paraissaient pourtant intéressantes.

§1. Les améliorations annexes en soutien de l'attractivité des ORIL

La réforme du dispositif lui-même vient s'enrichir de l'appui de règles contenues dans d'autres codes. Soutien par des dispositions fiscales mais aussi par le Code de la Construction et de l'Habitation, des modifications de la loi de 2016 rendent intéressant le recours à une ORIL.

A. Le pas vers l'avant du dispositif fiscal

Les propositions de la doctrine faisaient clairement ressortir la nécessité d'une intervention sur les dispositions fiscales. La question a été celle de la suppression ou la réorientation du dispositif Censi-Bouvard. Le choix a été fait en faveur de la simplification.

1. La réorientation du dispositif Censi-Bouvard vers la réhabilitation

La loi de finances pour 2017¹⁴⁰ réalise deux modifications importantes. Dans une optique de simplification, d'une part elle supprime le bénéfice du dispositif Censi-Bouvard pour les résidences de tourisme, d'autre part elle crée un nouveau régime de réduction d'impôt en faveur de la réhabilitation.

C'est donc tout d'abord l'article 199 *sexvicies* du CGI qui est modifié. Le dispositif Censi-Bouvard ne s'adresse plus dorénavant qu'aux EHPAD, résidences adaptées aux handicapés et résidences pour étudiants. Ayant pris en considération les enjeux de la déqualification de l'offre marchande vers le non-marchand, le législateur a décidé de ne plus orienter ses incitations vers l'acquisition au sein des résidences de tourisme, constituant elles-mêmes des

¹⁴⁰ Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016, art. 69.

lits déjà marchands. Ceci permet de stopper « *une incitation à la construction de programmes neufs sans lien avec la demande de logements* »¹⁴¹.

Par ailleurs, les résidences de tourisme ne sont pas mises de côté puisque les nouvelles dispositions contenues dans un article 199 *decies* G bis du CGI concernent les logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée ou d'une copropriété incluant une telle résidence. L'article fait bénéficier à ces logements d'une réduction d'impôts sur le revenu au titre des dépenses supportées pour certains travaux de rénovation. Le taux incitatif est de 20% dans la limite de 22 000€.

Le but est double : il s'agit de réhabiliter les résidences de tourisme existantes et d'intégrer des logements non marchands au secteur marchand par leur intégration à ces résidences. En effet, l'octroi de la réduction d'impôt suppose le respect d'une obligation de location. A ce propos, plusieurs points sont à soulever.

En premier lieu, on retrouve la logique de réduction de durée des obligations avec une durée minimale de location de cinq ans (pour neuf ans dans les précédents dispositifs). De plus, la personne du preneur à bail n'est plus limitée à l'exploitant de la résidence de tourisme : le nouveau régime permet au propriétaire de louer à des personnes physiques lorsque le logement est un meublé de tourisme au sein d'une copropriété incluant une résidence de tourisme. L'écueil du bail commercial est ainsi évité et la liste des bailleurs éligibles étendue.

Ensuite, il paraît intéressant de souligner l'absence de précision dans la prise en compte des travaux « *portant sur l'ensemble de la copropriété* »¹⁴². Elle laisse penser que sont concernés les travaux tant sur les parties communes que sur les parties privatives. On peut envisager le changement du mode de chauffage global pourtant individualisé¹⁴³. Cela rejoint l'idée d'une intervention complète de Coach Copro en Tarentaise.

Enfin, un nouveau but du législateur s'intègre aux objectifs de réhabilitation, celui de l'adaptation du tourisme aux personnes handicapées. Pour poursuivre ce but, le champ d'application de la réduction d'impôts concerne aussi les dépenses en travaux « *visant à faciliter l'accueil des personnes handicapées* »¹⁴⁴.

Pourtant, on peut déplorer quelques limites du régime avec notamment une limitation du champ d'application aux seuls travaux d'isolation thermique, « *d'équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable* », d'adaptation aux personnes handicapées et de ravalement de façade¹⁴⁵. C'est une liste plutôt restreinte lorsqu'on sait que la réhabilitation d'un appartement suppose une intervention tant

¹⁴¹ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°384, 19 fév. 2014, p. 99.

¹⁴² CGI, article 199 *decies* G bis II.

¹⁴³ Ce qui ne rend pas facultatif l'accord des copropriétaires. Ici est seulement évoqué le soutien financier qu'apporte la réduction d'impôts.

¹⁴⁴ CGI, article 199 *decies* G bis II 2°.

¹⁴⁵ CGI, article 199 *decies* G bis II.

sur la performance énergétique que sur le gros œuvre (restructuration) et l'esthétique (rafraîchissement de la peinture, enlèvement de la moquette...).

Enfin, cette réduction d'impôt est limitée aux immeubles collectifs ce qui exclue totalement les résidences secondaires sous forme de maisons individuelles. Or elles représentent un certain nombre du parc immobilier de la station. Elles constituent même le tissu urbain de certains quartiers¹⁴⁶.

Ce nouveau régime à part entière, petit pas en avant qui reste imparfait, s'accompagne d'une mesure de simplification avec la suppression des villages résidentiels de tourisme.

2. La suppression des VRT

Ce n'est pas la loi de finances mais bien l'acte II pour la loi Montagne qui vient apporter la modification de simplification consistant en la suppression du classement en village résidentiel de tourisme (VRT)¹⁴⁷.

Un VRT est un « *établissement commercial d'hébergement classé qui s'inscrit dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs* »¹⁴⁸. Se rapprochant du village de vacances, il est constitué d'un ensemble de locaux d'habitation meublés ainsi que d'équipements et de services communs. Son régime était notamment précisé dans une lettre-circulaire du Secrétaire d'Etat au tourisme de 2003¹⁴⁹.

Ce classement était lié à l'ORIL afin d'attacher à l'opération un dispositif fiscal spécifique. Ce dispositif ayant pris fin au 31 décembre 2012, le statut de VRT présentait moins d'utilité.

Mais son peu d'utilité aujourd'hui n'empêche pas que des VRT ont bénéficié de la réduction d'impôt en 2012. Or cette réduction répondait à une obligation de conclusion d'un bail commercial avec l'exploitant de VRT pour une durée de 9 ans. Elle court donc jusqu'en 2021 maximum. La disparition de ce classement aurait pu entraîner une inexécution « forcée » par les propriétaires de leur obligation de location.

Le législateur a prévu cette circonstance en ajoutant un à l'article 82 de la loi de décembre 2016 « *aucune reprise de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 decies F du CGI n'est effectuée si l'absence de classement d'un village résidentiel de tourisme résulte du I du présent article* ». Cette précision permet de garantir aux propriétaires derniers arrivés dans le régime fiscal de ne pas perdre leur avantage pour une absence de classement qui ne serait pas de leur fait tout en conservant la possibilité de sanctionner les réelles inexécutions qui seraient antérieures. Il peut être intéressant de préciser que si le classement en VRT est supprimé, la définition du VRT subsiste.

Le bénéfice de la simplification et la persistance de seulement trois VRT, ont facilité la prise de choix.

¹⁴⁶ A titre d'exemple, la station Les Angles dans les Pyrénées Orientales.

¹⁴⁷ Loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016, art. 82.

¹⁴⁸ Code du tourisme, article R. 323-1.

¹⁴⁹ Lettre-circulaire du secrétariat d'Etat au tourisme, EQUZ0310039Y, 14 février 2003.

Les apports de la réforme ne modifient pas que le CGI mais aussi le CCH par des dispositifs venant soutenir les propriétaires dans leur obligation de location et compléter l'ORIL en participant à l'amélioration de l'occupation de la station.

B. Garantir l'occupation pour rassurer les propriétaires

L'ORIL est conçue comme un dispositif gagnant-gagnant qui apporte aux communes comme eux propriétaires de l'immobilier touristique. Cette logique est reprise par la réforme qui souhaite apporter un soutien aux bailleurs dans l'occupation de leur bien tout en présentant l'intérêt de répondre à la problématique des logements des travailleurs saisonniers.

1. L'intermédiation locative au bénéfice des saisonniers

L'article 47 I 7° de la loi de décembre 2016 crée une toute nouvelle section 3 au chapitre IV du titre IV du livre IV du CCH intitulée « *Dispositions applicables à la sous-location des logements vacants au profit des travailleurs saisonniers* ». Inspirée de l'intermédiation locative au profit des personnes défavorisées, cette sous-location crée un système de logements-tiroirs pour loger les travailleurs saisonniers.

L'intermédiation locative a été introduite dans les PDALPD par la loi de 2009¹⁵⁰. Dans le cadre de cet outil, le propriétaire du bien est lié par un bail conventionné à une agence immobilière sociale, structure à but social, qui conclue elle-même un contrat de sous-location avec un sous-locataire de son choix répondant à des critères de ressources et d'intégration sociale. L'avantage pour le bailleur principal est qu'il voit ses loyers versés par l'agence et ne craint pas les impayés de loyers. De même, il est garanti de retrouver son bien en bon état à la fin du bail, l'agence ayant à sa charge la remise en état du bien en sa qualité de locataire. Les logements ainsi conventionnés sont comptabilisés dans les quotas de logements sociaux pour les communes.

C'est ce dispositif qui a été décliné aux logements en faveur des travailleurs saisonniers, souvent oubliés au profit des lits commerciaux. Ici, ce ne sont pas des agences immobilières sociales qui vont prendre à bail le logement mais une SEM ou un organisme HLM. « *Le contrat de sous-location est conclu pour une durée n'excédant pas six mois* » et répond à des conditions minimales de ressources et de loyer¹⁵¹.

L'intérêt pour l'ORIL est que les logements concernés sont des « *logements vacants meublés* »¹⁵², soit exactement ceux sur lesquels va porter la réhabilitation et l'obligation de location. Ainsi, en proposant de prendre à bail leur logement, les communes peuvent rendre attractif le dispositif en soutenant les propriétaires dans l'exécution de leur obligation de location tout en se garantissant une augmentation du nombre de logements pour les travailleurs saisonniers.

¹⁵⁰ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, article 74.

¹⁵¹ CCH, articles L. 444-10 et suivants.

¹⁵² CCH, article L. 444-10.

La logique a été accentuée par la précision selon laquelle le logement concerné « *doit appartenir à une ou plusieurs personnes physiques ou à une société civile immobilière constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus* »¹⁵³. En donnant la priorité aux propriétaires particuliers, représentant la majorité des lits froids à réhabiliter, le législateur travaille à rendre plus attractif l'ORIL : le propriétaire est aidé pour les travaux et, s'il ne trouve pas de locataire ou en fait le choix, il n'aura pas non plus à s'occuper de la gestion locative de son bien. Précision que l'occupation par un travailleur saisonnier garanti une durée d'occupation plus longue et régulière que celle d'un touriste.

La lutte contre la vacance des logements est poursuivie par la réforme par la possibilité donnée aux organismes HLM de vendre leurs logements vacants à des sociétés privées.

2. La vente des logements-foyers vacants par l'organisme HLM

L'article 50 de l'acte II pour la loi Montagne vient intégrer aux conditions de vente d'un logement par un organisme HLM¹⁵⁴ les spécificités des territoires en montagne. En effet, prenant en compte la problématique des lits froids et des logements vacants dans certaines communes de montagne, la loi ouvre l'opportunité pour les organismes HLM de céder certains logements vacants à des sociétés privées.

Cette cession doit répondre à plusieurs conditions. Tout d'abord, le cédant doit en priorité proposer les biens aux personnes définies par le premier alinéa de l'article L. 443-15-6 soit notamment les SEM, collectivités territoriales et organismes sans but lucratif. Ensuite, les logements objets de la cession doivent être vacants depuis 2 ans minimum. Le terme « inoccupation » étant utilisé, on pourra par ailleurs se demander quelle sera l'interprétation du juge : la vacance est-elle l'absence de location ou l'absence d'occupation d'un logement ? Toujours est-il que si cette durée est atteinte, l'organisme peut céder les logements-foyers à une société privée.

On retrouve là le double objectif de la disposition : permettre le logement de travailleurs saisonniers tout en concourant à la réhabilitation du parc immobilier de la station.

En effet, la poursuite du premier objectif est assurée par la limitation apportée par le texte en ce que « *cette faculté n'est pas ouverte aux communes auxquelles l'article L. 302-5 est applicable* »¹⁵⁵. Ainsi, le législateur encourage les communes non soumises aux quotas de logements sociaux de la loi SRU. Cette disposition est donc à destination des petites communes de montagne classées stations de tourisme pour être utilisée en réponse à leurs besoins en logement des travailleurs saisonniers.

Le second objectif est recherché par la qualité de l'acquéreur, société de droit privée. On peut alors penser aux sociétés de promotion immobilière qui vont réhabiliter le logement-foyer pour le revendre adapté à la demande touristique ou aux résidences de tourisme qui en assureront aussi la gestion. Le bénéfice de l'ORIL leur étant à présent ouvert (selon les choix

¹⁵³ CCH, article L. 444-11.

¹⁵⁴ CCH, article L. 443-15-6.

¹⁵⁵ CCH, article L. 443-15-6 §2.

de la commune), ces sociétés pourront peut-être être éligibles à des aides pour réaliser les travaux.

La limitation de cette opportunité de cession aux logements-foyers est à dessein, ce type d'habitation étant défini comme « *un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective* »¹⁵⁶. Il correspond alors tout à fait au modèle de la résidence de tourisme.

Par cette nouvelle disposition, le législateur encourage ainsi les acteurs de l'immobilier touristique à lutter contre les logements vacants, améliorer l'offre de logements des travailleurs saisonniers et favoriser la réhabilitation de l'immobilier de loisirs.

Ces modifications viennent donc rendre consistant l'apport de la loi de 2016. Pour autant, on peut regretter certaines propositions qui n'ont pas été adoptées.

¹⁵⁶ CCH, article L. 633-1.

§2. Des propositions au potentiel inexploité

Devant le nombre généreux de propositions de la doctrine, le législateur a dû opérer des choix. Certaines modifications n'ont ainsi pas été insérées dans la législation actuelle. Entre autres, des idées concernant une réforme fiscale plus approfondie, laissant aux communes la charge de trouver des partenaires financiers pour supporter le coût de l'ORIL.

A. Dans l'attente d'une réforme fiscale plus poussée

Parmi les diverses propositions formulées à l'occasion du projet de loi est apparue la nécessité d'une réforme complète de la fiscalité en montagne. « *Les éléments de la fiscalité locale des stations [...] pourraient être orientés pour inciter à une occupation minimale, selon des seuils et des modalités à définir par les collectivités territoriales* »¹⁵⁷. Cela se traduirait par une action sur les droits de mutation et sur les taxes locales.

1. Profiter du renouvellement générationnel par les droits de mutation

Le renouvellement des générations de propriétaires est un réel enjeu dans les stations de montagne.

La transmission du bien est donc « *une étape charnière* »¹⁵⁸ pour les héritiers qui reçoivent un nouveau bien dans leur patrimoine. Ce bien étant en l'occurrence à vocation d'hébergement touristique ou de résidence secondaire, les héritiers sont face au choix entre en faire leur résidence principale, l'intégrer au secteur marchand en le vendant à des exploitants de résidences de tourisme ou en en assurant eux-mêmes la gestion locative, ou le conserver en tant que résidence secondaire.

On voit alors tout l'intérêt de réduire les droits de mutation par décès en contrepartie d'un engagement de mise en location du bien. Actuellement, en ligne directe, le tarif applicable arrive à 20% pour la fraction de la part nette taxable comprise entre 15 932 € et 552 324 €¹⁵⁹. Un taux plus faible serait incitatif pour les héritiers.

L'ANMSM propose en contrepartie une durée d'engagement de douze semaines sur cinq ans. Le chiffre de douze semaines a été mis en place par rapport à la durée minimale d'occupation à partir de laquelle on considère qu'un lit est « chaud »¹⁶⁰. La durée de cinq années, elle, vient se calquer sur la nouvelle réduction d'impôts.

Cette proposition, bien que pleine de potentiel, n'a pourtant pas été mise en œuvre par la loi de finances pour 2017. C'est aussi le cas de la proposition visant à permettre une définition de la taxe foncière et de la taxe de séjour en fonction de l'occupation.

¹⁵⁷ F. MIQUEL, J. MOUGEY, G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, fév. 2010, p. 36.

¹⁵⁸ ANMSM, *Pour un Acte II de la loi Montagne*, sept. 2016, p.20.

¹⁵⁹ CGI, article 777, tableau I.

¹⁶⁰ F. MIQUEL, J. MOUGEY, G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, fév. 2010, p. 12.

2. Attirer et retenir les propriétaires par la modulation des taxes locales

Les deux taxes locales que sont la taxe foncière et la taxe de séjour représentent une réelle opportunité pour les communes de mettre en place un système incitatif permettant d'attirer de nouveaux propriétaires et de ne pas faire fuir les propriétaires déjà présents.

Les propositions de la doctrine ont été hétérogènes sur ce point bien que toutes s'accordent sur la nécessité d'une intervention sur ces deux taxes. D'un côté l'ANMSM propose d'exonérer les propriétaires de taxe foncière¹⁶¹, de l'autre la commission du développement durable propose une modulation de la taxe en fonction du taux d'occupation¹⁶² lorsque d'autres proposaient de mettre en place une taxe spéciale qui se substituerait à la taxe de séjour¹⁶³.

Lorsque les propositions visent à moduler la taxe de séjour, là non plus aucune unanimité ne ressort. Certains évoquent une taxe complémentaire serait exonéré le propriétaire qui apporte la preuve de la location de son bien¹⁶⁴ quand d'autres exonèrent les propriétaires de la taxe de séjour elle-même s'ils apportent la même preuve¹⁶⁵.

Toujours est-il que toutes les propositions appellent à une réforme fiscale car dans l'état actuel le droit fiscal français ne prend que peu en considération les difficultés des propriétaires de lits froids en meublés de tourisme. En effet, l'article 1389 du CGI pose déjà un dégrèvement de taxe foncière pour les immeubles à usage commercial, industriel ou locatif vacants depuis plus de trois mois. Mais la Cour Administrative d'Appel (CAA) de Lyon rappelle que ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque « *le contrat passé avec l'agence chargée de la location permet au propriétaire d'effectuer des réservations personnelles* »¹⁶⁶ et pour les locations saisonnières en général¹⁶⁷.

Les propriétaires de locations saisonnières dans les stations de montagne qui connaissent une perte d'attractivité sont donc aujourd'hui fiscalement incités à vendre leur bien vacant afin de ne pas supporter une taxe foncière complète pour un bien dont ils espéraient un rendement locatif. Une réforme dans le sens de l'allègement de la taxe foncière lorsque le bien, meublé de tourisme classé destiné à la location, est loué en deçà d'une certaine durée pourrait rassurer les propriétaires sur leur investissement. Cela rendrait attractif l'investissement dans ces stations pour les nouveaux propriétaires et encouragerait les propriétaires actuels à conserver leur bien.

Une fois de plus, on peut déplorer que cette proposition n'ait pas été retenue par la loi de finances pour 2017.

¹⁶¹ ANMSM, *Pour un Acte II de la loi Montagne*, sept. 2016, p.20.

¹⁶² H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°384, 19 fév. 2014, pp. 98 et 99.

¹⁶³ F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIERE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, fév. 2010, p. 37.

¹⁶⁴ *Idem*.

¹⁶⁵ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, précité, pp. 98 et 99.

¹⁶⁶ CAA Lyon, 29 mars 1995: RJF 1996. 205.

¹⁶⁷ CAA Lyon, 31 déc. 1996, no 95LY205: RJF 1997. 228.

Au niveau financier, d'autres propositions avaient été émises pour soutenir la commune dans ses investissements.

B. Une dynamique partenariale pour le financement des travaux de réhabilitation

Face aux difficultés financières des communes et à leur recherches de partenariats, la doctrine avait proposé le renforcement du conventionnement loi Montagne.

1. Le conventionnement loi Montagne

Le conventionnement loi Montagne ou convention montagne, est un outil créé par la loi Montagne¹⁶⁸ et régi par les articles L. 342-1 à L. 342-5 du Code du tourisme. Propre aux zones de montagne, le principe est l'obligation de contracter avec la commune pour la réalisation de tout nouveau programme immobilier.

L'intérêt de cette convention est de donner à la commune les clés pour contrôler toute nouvelle construction. En effet, l'article L. 342-1 2° du Code du tourisme précise que *« chacun des contrats porte sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique : études, aménagement foncier et immobilier, réalisation et gestion des équipements collectifs, construction et exploitation du réseau de remontées mécaniques, gestion des services publics, animation et promotion »*. Le contrôle s'effectue donc du début à la fin de l'opération, des études à la commercialisation et/ou gestion.

Le second intérêt de la convention est de pouvoir poser des règles plus précises que celles définies dans un PLU. Ici, notamment, pas de limitation aux catégories et sous-catégories de destinations des articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

Au niveau de l'hébergement, la convention va comprendre des clauses qui porteront sur la définition du programme immobilier, les conditions de réalisation du programme, les conditions d'exploitation des hébergements et les servitudes d'affectation de ces derniers. Ces clauses sont utiles pour garantir la construction de locaux adaptés à la demande actuelle et respectant des conditions environnementales précises. De plus, la commune peut insérer des obligations concernant le maintien des biens dans le secteur marchand. D'autres obligations peuvent être envisagées comme celle de *« participer aux actions d'accueil et d'animation touristiques mises en œuvre par la collectivité en lien avec les autres acteurs économiques de la station »*¹⁶⁹.

La convention Montagne peut donc venir en complément des ORIL pour maîtriser de façon préventive les constructions nouvelles et faire en sorte qu'elles ne donnent pas lieu à de nouveaux lits froids. Elle peut aussi venir en soutien des ORIL en constituant certaines actions d'aménagement comprises dans l'ORIL.

Pour autant, cet outil, bien que présentant de nombreux avantages, reste peu utilisé. La principale raison en est l'absence de sanctions.

¹⁶⁸ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, article 42.

¹⁶⁹ ATOUT France, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne*, déc. 2015, p. 40.

2. Le lien conventionnement et permis de construire

L'une des propositions de l'ANMSM vise à « *lier la délivrance de l'autorisation de construire à la conclusion de la convention montagne* »¹⁷⁰.

L'article L. 421-6 du Code de l'urbanisme prévoit que « *le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ». Les normes à respecter pour l'obtention d'une autorisation d'urbanisme sont celles contenues dans le Code de l'urbanisme. En vertu de l'indépendance des législations, la jurisprudence a maintes fois rejeté les motifs d'annulation tenant au non-respect de règles contenues dans le CCH.

Or le conventionnement Montagne est issu du Code du tourisme. Il ne peut donc pas constituer une condition à l'octroi d'un permis de construire. C'est la raison pour laquelle cet outil a été très peu utilisé. De plus, aucune sanction n'a été posée par les textes. Indemnisation ou destruction du bâtiment ? De manière générale, les communes ne se permettent pas de sanctionner a posteriori, les apports économiques des programmes étant bien trop nécessaires pour elles. S'en suit une situation de « *droits à construire négociables* »¹⁷¹ qui fait oublier les avantages du conventionnement.

L'idée serait alors d'intégrer le conventionnement Montagne aux documents locaux d'urbanisme. Actuellement, il semble que les documents d'urbanisme (PLU ou POS) qui sont opposables aux autorisations de construire puissent intégrer dans le règlement d'une zone un renvoi à la convention Montagne. C'est ce que laissait entendre l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 1999¹⁷². Dans cet arrêt, les juges considèrent que conditionner l'attribution de droits à construire incitatifs à la conclusion d'une convention Montagne constituait « *une règle de fond qu'ils étaient compétents pour édicter* ».

Or plus récemment, le 22 avril 2014, une décision du Tribunal administratif de Grenoble¹⁷³ est revenue sur cette décision en précisant qu'il n'appartenait pas aux auteurs de règlements d'urbanisme d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme. Ne s'agissant que d'une décision de première instance qui n'a connu que peu de répercussions, on ne peut que recommander la prudence aux rédacteurs des documents locaux d'urbanisme.

C'est toute cette incertitude qui plane au-dessus de la portée de l'obligation de conventionnement des programmes d'aménagement dans les zones de montagne qui a poussé l'ANMSM à proposer de préciser le lien entre cet outil et les permis de construire.

¹⁷⁰ ANMSM, *Pour un Acte II de la loi Montagne*, sept. 2016, p.19.

¹⁷¹ V. RENARD, « Aménagement de la montagne et économie foncière : de la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable », *RFDA*, 2005, p. 502.

¹⁷² Conseil d'Etat, 7 juillet 1999 N° 181312, inédit.

¹⁷³ TA Grenoble, 22 avril 2014, n°1104068-11044920.

Leur absence de la loi de 2016 est donc à déplorer.

De la même façon que la problématique de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs dépasse le seul code de l'urbanisme, la politique de réhabilitation, à l'origine de la mise en place d'une ORIL, dépasse les préoccupations d'une unique station de montagne.

Section 2 : Une problématique globale dépassant la seule station de montagne

Les multiples niveaux d'intervention et diversité des matières composant le droit de la montagne sont deux axes sur lesquels s'appuyer pour favoriser le recours aux ORIL. C'est aussi prendre en considération les besoins locaux de la commune mais aussi ceux du bassin touristique. Mais pour aller plus loin, ce sont d'autres législations auxquelles il faut toucher, voire aux façons de soutenir le tourisme.

§1. Un point de vue plus large pour une action plus complète

Deux niveaux d'intervention sont envisageables pour une connaissance complète du terrain : le niveau communal avec le PLU et le niveau intercommunal avec le PLUi et le SCOT. Le second intérêt est que ces deux documents d'urbanisme sont des outils majeurs de la lutte contre l'étalement urbain. Or lutter contre l'étalement urbain, c'est réorienter vers l'utilisation du bâti.

A. Différentes échelles pour une meilleure connaissance du terrain

Mettre en place un dispositif cohérent pour une action efficace, c'est avant tout bien connaître le terrain et ses besoins. Or actuellement aucune instance nationale ne centralise les données de l'immobilier touristique, encore moins de sa réhabilitation, laissant aux communes et EPCI le soin de réaliser des études locales.

1. La collecte des données par la création d'un observatoire

Une bonne connaissance de la situation au niveau national est la base d'une stratégie nationale cohérente. Elle peut notamment sensibiliser le législateur et, peut-être, débloquer des fonds nationaux. Or on a pu constater et déplorer l'absence d'un observatoire centralisant les données en un lieu unique.

Seuls quelques observatoires locaux existent. Souvent mis en place par les Chambres de Commerce et de l'Industrie (CCI), ils tentent de donner la vision la plus complète possible du parc immobilier d'une région, d'un département, d'un EPCI. Ils peuvent réaliser des études générales (Observatoire économique de l'immobilier de la CCI de Limoges et de la Haute Vienne, Observatoire immobilier de la Côte d'Azur) ou thématiques (Observatoire Régional du Tourisme des Pays de la Loire, Observatoire officiel hôtelier & para-hôtelier du Grand Lyon). L'inconvénient est que la présence et l'objet de l'observatoire varie selon les régions ou départements.

Au niveau national, existent seulement des études et rapports ponctuels. La loi Tourisme de 2009¹⁷⁴ a notamment créé un Rapport sur la situation de l'hébergement touristique et une Commission de l'hébergement touristique marchand qui se prononce sur le classement des hébergements marchands.

¹⁷⁴ Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Une autre piste pour une meilleure connaissance des copropriétés de la station est l'obligation nouvelle posée par la loi ALUR en 2014¹⁷⁵. Cette nouvelle obligation réside dans l'obligation pour les copropriétés de s'immatriculer auprès du registre des copropriétés, registre national donnant une vision globale sur la situation juridique et financière des copropriétés. Les dernières copropriétés devant s'enregistrer au plus tard le 31 décembre 2018 (syndicats de moins de 50 lots), ce registre permettra de cibler les copropriétés les plus fragiles à intégrer à l'ORIL.

L'absence d'un registre de ce type pour l'immobilier de loisirs et l'inexistence d'un observatoire impactent la connaissance du terrain et le suivi des lits. Or une bonne base de données est obligatoire pour mettre sur pied un projet adapté et cohérent. C'est la raison pour laquelle la commission du développement durable proposait de « *créer des observatoires départementaux sur le nombre et les caractéristiques des lots existants ou autorisés, dans la perspective de la définition d'une stratégie globale d'intervention* »¹⁷⁶. Ainsi, chaque collectivité se verrait imposer un suivi de ses lits touristiques afin de disposer d'une base de données actualisées, d'un bon état des lieux et de comprendre les enjeux de son territoire.

Malheureusement, cette proposition n'a pas été retenue par l'acte II de la loi Montagne. Complexité de mise en œuvre ? Manque de moyens humains et financiers des petites stations des Pyrénées et du Jura ? Toujours est-il que la seule base de données existant aujourd'hui est celle que représente le Registre National des Copropriétés.

Sans observatoire dédié, ne reste qu'une seule source d'informations pour les collectivités : le diagnostic contenu dans le rapport de présentation du PLU et du SCOT.

2. Le rapport de présentation des documents d'urbanisme, source de données actualisées

Bien que ne présentant pas l'avantage d'être centralisées, les données contenues dans le diagnostic territorial du PLU sont un élément fondamental de connaissance du contexte.

Ainsi, le rapport de présentation du PLU comporte un « *diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, [...] d'aménagement de l'espace, d'environnement [...]* »¹⁷⁷. Ce diagnostic pourrait éclairer la situation au regard de l'immobilier touristique. Il peut notamment donner des chiffres en procédant à une distinction, dans la catégorie « habitation », entre « logement » et « hébergement » ainsi que pour la sous-catégorie « hébergement hôtelier et touristique » dans la catégorie « commerces et activités de services »¹⁷⁸.

Toutefois, ces données présentent des lacunes. En effet, elles ne peuvent comprendre que les données concernant l'immobilier classé ou recensé par les offices de tourisme et ne

¹⁷⁵ Articles 52 et 53 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁷⁶ H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information Sénat n°384, 19 fév. 2014, p. 95.

¹⁷⁷ Code de l'urbanisme, article L. 151-4 §2.

¹⁷⁸ Code de l'urbanisme, article R. 151-28.

peuvent pas connaître avec précision le nombre d'hébergements non classés loués en direct par le propriétaire. De plus, ces chiffres ne donnent pas forcément le niveau d'occupation des résidences secondaires. Grâce à la réforme des ORIL qui prend en compte l'occupation et demande au propriétaire de la justifier, on peut songer que les chiffres seront plus représentatifs de la réalité de la station.

C'est pour exploiter cette opportunité que les députées Annie Genevard et Bernadette Laclais ont proposé de « *rendre obligatoire, dans les PLUI en zone de montagne, la réalisation d'une étude sur le gisement foncier* » qui « *comprendrait un état des lieux du parc immobilier de loisir* »¹⁷⁹.

La réforme a entendu ces propositions et a décidé de les adopter en ajoutant aux diagnostics des rapports de présentation des SCOT et PLU la prise en compte « *des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisirs* »¹⁸⁰. On s'approche de l'étude précise attendue par la doctrine puisqu'il s'agit, au niveau du SCOT, de dresser un état des lieux « *de la localisation des structures et équipements touristiques existants, les besoins globaux en matière d'immobilier de loisir, la maîtrise des flux de personnes, les objectifs de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine architectural* »¹⁸¹.

De plus, une étude précise des gisements fonciers a été rendue obligatoire par la loi ALUR qui est venue introduire une obligation d'analyse des capacités de densification des zones urbaines.

Enfin, la réforme introduit la prise en compte de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs dans les analyses de résultat des SCOT¹⁸². Elle ne procède pas de la même façon pour les PLU, considérant que l'analyse de leurs résultats doit d'ores et déjà prendre en compte « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux* »¹⁸³.

Intégrer la réhabilitation de l'immobilier de loisirs aux analyses de résultats d'application permet de réaliser un suivi de la situation avec des données actualisées tous les six (SCOT) et neuf ans (PLU).

A présent que la collectivité bénéficie d'une liberté dans la définition de son ORIL, ces données sont indispensables à la mise en place d'un dispositif adapté à la station.

La modification au niveau des documents d'urbanisme ne s'est pas arrêtée là. La réforme a procédé à quelques modifications impactant indirectement la réhabilitation de l'immobilier de loisirs.

¹⁷⁹ A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne*, 27 juillet 2017, p. 52.

¹⁸⁰ Code de l'urbanisme, articles L. 141-3 (SCOT) et L. 151-4 (PLU).

¹⁸¹ Code de l'urbanisme, article L. 141-3 §2.

¹⁸² Code de l'urbanisme, article L. 143-28.

¹⁸³ Code de l'urbanisme, article L. 101-2 1° b), sur renvoi de l'article L. 153-27 du même code.

B. L'intégration de la réhabilitation dans la lutte contre l'étalement urbain

Afin de réorienter les investisseurs vers la réhabilitation et inciter à la mise en place des ORIL, la loi de décembre 2016 a prévu le renforcement des objectifs de lutte contre l'étalement urbain. Indirectement, l'intégration des UTN dans les documents locaux d'urbanisme et les légers remaniements du principe de constructibilité limitée vont en ce sens.

1. L'encadrement des recours aux UTN par les documents d'urbanisme

Les Unités Touristiques Nouvelles (UTN) sont très liées à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs. En effet, elles représentent les nouveaux hébergements qui viennent sceller le sort des lits déjà froids dans la station et menacer les lits tièdes. Les enjeux qu'elles représentent, avec notamment leur empiètement toujours plus important sur les espaces naturels, ont conduit à l'examen de cette problématique par le législateur.

Les députées Annie Genevard et Bernadette Laclais proposent dans leur rapport de « *élargir le champ des UTN à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs* »¹⁸⁴ en supprimant le N à la fin du nom du dispositif.

L'acte II de la loi Montagne ne suit pas tout à fait les préconisations des rapporteuses mais procède tout de même à une modification majeure. En effet, il abroge l'ancien régime des UTN pour en créer un tout nouveau¹⁸⁵.

Les UTN sont désormais définies comme « *toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard* ». Il n'est plus question de surface ou capacité minimum, tous les projets pourront à présent être encadrés.

Les projets sont répartis entre UTN locales et UTN structurantes en fonction de leur impact sur la consommation du foncier. Les UTN locales seront contenues dans le PLU et régies par des conditions issues d'une OAP. Quant aux UTN structurantes, elles trouveront leur place dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT.

La prise en compte de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs dans ces documents leur est donc aussi applicable de même que les autres principes s'appliquant aux documents d'urbanisme (lutte contre l'étalement urbain, adaptation au changement climatique...). Les UTN seront aussi soumises à l'étude d'impact des documents d'urbanisme, bien qu'une étude préalable complémentaire au cas par cas ait été supprimée entre le projet de loi et la loi adoptée dans une optique de simplification.

Mieux encadrées et surtout initiées directement par les collectivités, les UTN représentent une moins importante menace pour l'étalement urbain et la commune ou l'EPCI peut faire le choix de réorienter les investisseurs vers la réhabilitation du bâti plutôt que vers les constructions nouvelles.

¹⁸⁴ A. GENEVARDE et B. LACLAIS, *Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne*, 27 juillet 2015, p. 52.

¹⁸⁵ Code de l'urbanisme, article L. 122-15 et suivants.

Pour autant, quelques remarques sont nécessaires. Tout d'abord, l'absence de précision dans la définition des UTN laisse penser que « *toute opération de développement touristique* » engloberait les opérations de réhabilitations. Toutefois, le N a été conservé dans « Unités Touristiques Nouvelles » ce qui appelle à précision dans un décret ou à l'interprétation du juge.

Ensuite, l'article préalable à la sous-section abritant le nouveau régime des UTN prévient que « *le développement touristique et, en particulier, la création ou l'extension des unités touristiques nouvelles [...] contribuent à l'équilibre des activités économiques et de loisirs en favorisant [...] des formules de gestion locative des constructions nouvelles* »¹⁸⁶. Le législateur a donc pris en compte la création de nouveaux lits susceptibles de devenir froids et donne aux UTN l'obligation de donner une solution à la problématique de la gestion locative de ces lits.

Enfin, le remaniement des UTN comprend la création d'une « *procédure intégrée pour les unités touristiques nouvelles* »¹⁸⁷ à titre expérimental (une évaluation des résultats est prévue au bout de trois ans). Inspirée de la procédure intégrée pour le logement, elle permet d'accélérer la procédure qui ne dure alors que quinze (UTN structurantes) ou douze mois. Les potentiels abus de cette procédure, bien que sous le contrôle du préfet, ternissent les avantages de l'intégration des UTN dans les documents d'urbanisme et laissent penser à la menace que peut représenter sur l'environnement une telle procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec un projet.

Entre prise en main et allègement, la réforme des UTN peut paraître paradoxale sur certains points. Il faudra attendre la mise en application de ces dispositions¹⁸⁸ pour avoir une idée de ses conséquences.

2. La restructuration du principe de constructibilité limitée

La loi Montagne de 1985 a posé un principe de constructibilité limitée qui est aujourd'hui régie par les articles L. 122-5 et suivants du Code de l'urbanisme. Ce principe consiste en une obligation de construire uniquement en continuité de l'urbanisation existante.

La précédente rédaction de l'article a conduit à une jurisprudence étoffée autour de l'interprétation des termes « *bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* ».

L'article suivant distinguait la définition de ces termes selon que la commune soit dotée ou non d'un PLU ou d'une carte communale. Ainsi, lorsque la commune était dotée d'un document local d'urbanisme, la délimitation de ces habitations existantes devait prendre en compte « *les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et*

¹⁸⁶ Code de l'urbanisme, article L. 122-15.

¹⁸⁷ Loi du 28 décembre 2016, article 71 V.

¹⁸⁸ Suivant « *une date fixée par décret et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi* » : loi du 28 décembre 2016, article 71 VI.

l'existence de voies et réseaux »¹⁸⁹. Sans document, l'article donnait les mêmes éléments pour base de l'interprétation.

On aurait pu s'attendre à un éclaircissement majeur apporté par la loi du 28 décembre 2016. Toutefois, malgré les propositions en ce sens, le législateur est bel et bien intervenu sur ce principe mais pour seulement en réorganiser la structure.

A présent, les éléments basant la délimitation ou l'interprétation des termes ont leur propre article L. 122-5-1 et les deux situations (avec ou sans document d'urbanisme) sont bien délimitées en deux parties de l'article L. 122-6. On retrouve ici la dynamique de simplification du droit impulsée par le gouvernement. Pour autant, bien que les dispositions soient plus lisibles, la portée juridique de la réforme n'en est que très limitée. On peut penser qu'à présent l'article L. 122-5-1 pourra être repris plus facilement dans d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

Enfin, le seul réel apport de la réforme de ce principe est la précision apportée par l'article 73 de la loi de 2016 à l'article L. 122-5 du Code de l'urbanisme qui ajoute au nombre des exceptions au principe de constructibilité limitée : « *ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions* ». Les annexes viennent donc rejoindre le changement de destination, la réfection et les extensions limitées au sein de la liste des exceptions. Le terme « annexe » sera sûrement soumis à interprétation, de même que l'était celui de « extension ». Il apparaît qu'une annexe pourrait ne pas être reliée physiquement au bâtiment.

Dans le cadre de l'immobilier de loisirs, cet ajout vient permettre la mise en place de locaux annexes tels qu'un espace bien-être ce qui correspond à l'objectif d'adaptation à la demande et à la diversification des activités.

Cet objectif laisse entrevoir l'insertion de la problématique de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs dans un débat plus large et persistant.

¹⁸⁹ Code de l'urbanisme, article L. 122-6 (version antérieure au 30 décembre 2016).

§2. Le débat fondamental de l'équilibre entre développement touristique et protection de l'environnement

Favoriser l'existence de la demande touristique et soutenir les stations dans la diversification de leurs activités est un débat plus large que le droit de l'urbanisme et le droit de la construction. La confrontation du développement touristique, qui impacte nécessairement un minimum les espaces naturels, avec la protection de l'environnement ressort de l'acte II pour la loi Montagne qui tente de trouver un équilibre.

A. Le soutien de l'Etat au développement du tourisme

Par le biais de la loi du 28 décembre 2016, l'Etat réaffirme son engagement envers les stations de montagne et leur garanti son soutien dans leur développement économique. L'intervention du législateur a d'abord concerné la compétence « tourisme, dont la création d'offices de tourisme » puis d'autres législations en faveur des services de proximité et de la promotion des loisirs.

1. Des projets locaux de développement contrôlés par les communes

La création et la gestion d'un office du tourisme représente un enjeu majeur pour la commune de montagne. C'est grâce à ce lieu, et surtout à la compétence « promotion du tourisme », qu'elle peut décider d'orienter sa stratégie de tourisme et l'associer à sa stratégie de renouvellement urbain. On peut penser à la mise en valeur des améliorations issues de l'ORIL par une stratégie de communication touristique.

La problématique à laquelle ont été confrontées les communes a été celle de l'attribution de cette compétence de plein droit aux EPCI par la loi NOTRe du 7 août 2015¹⁹⁰. Dorénavant, la compétence est donc exercée par les communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines ou les métropoles¹⁹¹.

Mais face à la détermination de certaines communes, le législateur a admis en 2016 que *« les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme [...] ou qui ont engagé, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme, peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme" »*¹⁹². Il modifie chaque article en ce sens afin que la disposition s'applique à chaque EPCI compétent.

Afin d'être qualifiée de station classée de tourisme, la commune doit répondre à des critères tenant à une politique active de développement touristique (accueil, information, promotion) dans le sens de la diversification des activités et d'efforts pour *« mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales »*¹⁹³ entre autres. Il est alors cohérent qu'une station qui met en place une ORIL s'engage dans une politique touristique comme celle demandée pour le classement.

¹⁹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁹¹ CGCT, articles L.5214-16, L.5216-5, L.5215-20 et L.5217-2.

¹⁹² Loi du 28 décembre 2016, article 69 II 1°.

¹⁹³ Code du tourisme, article L. 133-13.

La conservation de sa compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » par la commune peut donc être une bonne source de motivation à la mise en place d'une ORIL.

De plus, l'acte II pour la loi Montagne témoigne aux communes le soutien du législateur dans leurs efforts de développement.

2. Le soutien du législateur à la diversification des activités

Par le biais de modifications de différents codes, le législateur montre son souhait de favoriser le développement économique des communes par des dispositions concourant à l'augmentation de leur fréquentation.

En premier lieu, la loi de 2016 tend la main aux occupants de longue durée, habitants de résidences principales ou secondaires. Elle tente de leur ôter leur envie de partir de la montagne en travaillant au maintien des services de proximité. Ainsi, elle modifie notamment certaines dispositions du Code de la sécurité sociale pour encourager les médecins à venir s'installer en montagne (par le biais d'une exonération partielle du paiement des cotisations entre autres avantages)¹⁹⁴.

Par ailleurs, les ORIL ont pour but la mise aux normes de confort moderne des appartements vétustes. Or la clientèle actuelle place parmi les conditions minimales de confort un accès fluide à internet. Bien qu'ayant mis en place une ORIL, la commune ne peut pas agir toute seule sur ce point. C'est pourquoi l'acte II pour la loi Montagne consacre tout un chapitre au « *déploiement du numérique et de la téléphonie mobile* »¹⁹⁵.

Ensuite, les ORIL mises en place vont pouvoir comprendre des actions d'aménagement des espaces publics et d'amélioration d'équipement d'infrastructures en mettant en œuvre des stratégies de diversification des activités. Le législateur vient là aussi en soutien de cette diversification, que la doctrine estime depuis longtemps comme fondamentale pour son développement touristique. Entre autres modifications, les articles 68 et 70 font référence à des sports autres que le ski alpin, l'article 68 autorisant la mise en place de servitudes « *pour assurer, dans la périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement* »¹⁹⁶. Il est possible d'y voir l'opportunité de créer des chemins botaniques, des pistes consacrées à l'équitation ou encore des promenades de santé.

Enfin, dans le but de développer l'emploi en montagne par le travail saisonnier, c'est cette fois l'ORIL qui vient soutenir l'enjeu établi par le législateur. En effet, elle désormais également tendre à l'amélioration des logements locatifs à destination du personnel

¹⁹⁴ Loi du 28 décembre 2016, chapitre III du Titre I et notamment son article 22.

¹⁹⁵ Loi du 28 décembre 2016, chapitre I^{er} du Titre II.

¹⁹⁶ Loi du 28 décembre 2016, article 68 II 3°.

saisonnier¹⁹⁷. Cette disposition vient en complément du chapitre que consacre la loi de décembre 2016 pour « *encourager la pluriactivité et faciliter le travail saisonnier* »¹⁹⁸.

Grâce à toutes ces dispositions couplées à une ORIL, on peut espérer que la fréquentation de la station de montagne augmente à nouveau. Alors se pose la question de l'impact environnemental de l'afflux de touristes et saisonniers sur l'environnement.

B. La protection de l'environnement : entre avancées et dangers

La protection de l'environnement est-elle supérieure au développement économique de la station ? Peut-on trouver un équilibre entre ces deux enjeux majeurs ? Ces questions sont récurrentes dans les débats qui opposent souvent la doctrine et la pratique. Cette confrontation a conduit à la multiplication d'instances ayant ce rôle de médiateur. Pour autant, il semble qu'une réforme des pratiques soit indispensable à toute avancée dans le domaine.

1. Le fragile équilibre entre protection de l'environnement et développement économique

D'un côté, la station a besoin de se développer pour survivre financièrement et de l'autre, la nature représente en quelque sorte son fonds de commerce.

L'arrivée de nouveaux touristes et la hausse du taux de fréquentation de la station vont nécessairement avoir un impact sur l'environnement. Elles vont notamment conduire à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, dans un lieu essentiellement atteignable en voiture, à un plus fort niveau de piétinement des sentiers de randonnée, malheureusement peut-être à davantage de détritiques jetés directement dans la nature...

En parallèle, une station qui accroît sa fréquentation touristique peut être tentée de continuer à construire de nouveaux lieux d'accueil et d'activités. C'est alors le retour de l'étalement urbain que la réhabilitation a tenté de combattre.

Le législateur, appelé à la réaction par les associations de défense de l'environnement et la doctrine, a créé au fil du temps des instances destinées à réguler les souhaits de développement des communes de montagne. Comité de massif (instance de concertation et d'orientation), préfet coordonnateur de massif (représentant inter-régional), commissaire de massif (administrateur du massif), Conseil National de la Montagne (instance consultative nationale) mais aussi Commission Départementale de la Nature, des Sites et des Paysages (CDNSP) et Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF), les acteurs administratifs de la montagne sont nombreux. Tellement nombreux que lors du débat au sujet de la réforme des UTN, l'assemblée nationale et le Sénat ont dû faire un choix entre trois commissions (Comité de massif, CDNSP et CDPENAF)¹⁹⁹ !

¹⁹⁷ Code de l'urbanisme, article L. 318-5 §2.

¹⁹⁸ Loi du 28 décembre 2016, chapitre II du Titre II.

¹⁹⁹ Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 18 octobre 2016 (adopté en première lecture), article 19 I 6°.

Ajoutons à cela le partage de la compétence tourisme entre la commune (station classée de tourisme), l'EPCI (compétence « promotion du tourisme » de plein droit), le département et la région.

Alors que le législateur et le gouvernement tendent à simplifier le droit, subsistent encore un nombre trop important de commission susceptibles d'intervenir sur un même sujet. Mais ce qui est le plus dangereux, c'est que ces nombreux acteurs administratifs n'ont pas tous les mêmes objectifs. Au désir d'expansion des communes, la CDNSP répond par la limitation au regard de la protection de l'environnement. Se détache alors un équilibre grâce à ces oppositions.

Mais cet équilibre existe au prix de la complexité et de la lenteur des procédures. Or « *pluralitas non est ponenda sine necessitate* » (il ne faut pas multiplier les entités au-delà de ce qui est nécessaire)²⁰⁰ sous peine de quoi l'on obtient des outils utiles mais peu utilisés. Il serait donc intéressant de songer à une simplification de l'organisation administrative en montagne qui veillerait à la fois à intégrer la diversité des communes et des massifs, et à unifier un droit unique de la montagne.

Une piste serait de laisser la compétence tourisme aux communes/EPCI et aux régions et de développer le rôle du Conseil National de la Montagne (CNM) qui regrouperait une commission par massif qui comprendrait des représentants des communes et EPCI, des associations de défense de l'environnement et des acteurs économiques de la montagne. On peut imaginer attribuer à ces commissions la compétence de la rédaction des prescriptions particulières de massif, supprimant ainsi les comités de massif. Par ailleurs, le CNM pourrait abriter un observatoire traitant de thèmes problématiques en montagne tel l'hébergement touristique. Enfin, en poussant l'idée encore plus loin, on peut imaginer une enveloppe financière octroyée par l'Etat au CNM qui aurait alors en plus un rôle similaire à celui de l'ANAH ou de l'ANRU.

Ces pistes de réflexion modifieraient toute la structure de la montagne mais permettraient peut-être de trouver des solutions équilibrées et de gagner en efficacité. Mais avant tout, il serait nécessaire que les mentalités évoluent encore un peu.

2. Une révolution des mentalités

« Rien ne semble pouvoir utilement s'envisager sans une (r)évolution préalable des rapports de travail entre les communes de montagne »²⁰¹. C'est ce qui ressort de plusieurs réflexions doctrinales sur l'urbanisme en montagne. Les débats en assemblée nationale font aussi montre de la difficulté de la planification en montagne à cause de la concurrence entre stations²⁰². On pense notamment à un projet d'UTN à Cauterets, qui prévoyait une liaison entre les stations de Cauterets et de Luz-Ardenen afin de remplir les lits froids de la première, projet bloqué en raison du refus de transmission de données.

²⁰⁰ OCKHAM, 1319.

²⁰¹ JOYE, « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : recours au droit adapté aux massifs ou crédibilité du droit commun ? », *Construction-urbanisme*, 11/2012, étude n°11.

²⁰² Assemblée nationale, débats parlementaires du 12 octobre 2016.

De même, les communes de montagne sont parfois confrontées à des ancrages culturels persistant depuis des générations qui opposent des vallées. Ce qui n'est en rien aidé par la topographie. La réforme des EPCI par la loi NOTRe²⁰³ a réuni au 1^{er} janvier 2017 des EPCI auparavant indépendants. Ayant soulevé de fortes critiques de la part de certains maires, on ne peut qu'espérer que travailler main dans la main deviendra logique avec la force de l'habitude.

En effet, jusqu'ici les ORIL ont concerné des stations séparées. Or il est nécessaire de passer au-dessus des limites territoriales pour envisager l'efficacité de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs. L'expérimentation N'PY l'a bien montré. La taille plus conséquente des EPCI permettra d'inclure plusieurs communes dans la délibération créant l'ORIL pour une action sur tout le bassin touristique.

²⁰³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Conclusion générale

La réhabilitation de l'immobilier de loisirs, même si ses outils ont été rénovés avec la nouvelle génération d'ORIL, reste une problématique fondamentale dans le contexte montagnard. Porteuse d'espoirs d'un développement économique à l'impact environnemental limité, elle repose avant tout sur la sensibilisation des principaux acteurs : les particuliers et les collectivités. C'est un travail collectif qui doit être entrepris pour le bien des intérêts publics comme privés et le bien de l'écrin de nature qui est aussi un lieu de vie des résidents permanents. Parce que réhabiliter le bâti, c'est avant tout ne pas empiéter sur la nature, c'est protéger la montagne.

Au final, *« ce qui importe, c'est que ceux qui viennent en montagne voient d'abord la montagne et non l'architecture et l'urbanisme. Face à la montagne, nous devons conserver une grande humilité »*²⁰⁴.

²⁰⁴ L. CHAPPIS, *Architecture française*, n°389, fév. 1975, p.73.

Index

Lits froids

Le phénomène des « lits froids » ou « volets clos » touche les hébergements des stations de montagne. Un lit est dit « froid » lorsqu'il est occupé entre deux et quatre semaines par an. Il est dit « tiède » quand il est occupé entre un et quatre mois par an. Pour qu'un lit devienne « chaud », il doit être occupé au moins 12 semaines par an ce qui équivaut à environ 3 mois. Une telle occupation serait le signe d'un développement réussi de l'activité pluri-saisonnière de la station.

Plan neige

Ce sont de vastes programmes de construction d'hébergements lancés par l'Etat. Le cinquième plan neige de la période de 1965 à 1970 a ainsi permis la création de 55 000 lits supplémentaires. Le sixième plan de 1971 à 1975 a donné naissance à 150 000 lits.

Station ex-nihilo

La station ex-nihilo est une station qui sort de terre depuis un espace vierge. Elle ne vient pas se greffer sur un hameau existant, ce n'est pas l'accroissement d'un vieux village. Elle est entièrement le fruit de l'esprit d'un architecte ou d'un urbaniste. C'est ainsi le plus souvent une station intégrée dès le départ.

➔ Exemple : Courchevel.

Station intégrée

La station intégrée est un concept développé dans les années 1960 à 1970. C'est une station de ski qui contient tout le nécessaire à la vie touristique aux pieds des pistes : hébergements, commerces, restaurants, location d'équipements, espace de détente, accès direct aux pistes... Le touriste a tout sur place. Les stations intégrées sont conçues à l'origine dans leur globalité.

➔ Quelques exemples : Avoriaz, les Arcs, la Flaine...

Bibliographie

Ouvrages

ATOUT FRANCE. *La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne*, éd. Atout France (Ingénierie et développement touristique), n°58, décembre 2015, 87 p.

BERTHIER Jean, CHARLOT Sylvain, MAUD'HUI Philippe, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs dans les stations de montagne*, Atout France, dec. 2015, 95 p.

CLARISSE Catherine, *L'aventure des Arcs*, Charlotte Pierrand, 2005, p. 145.

FARENIAUX Bruno, VERLHAC Eric, *Rapport sur le dysfonctionnement des marchés du logement en zone touristique*, CGPC n°004983-01, janv. 2008, 120 p.

JACOTTIN Pascal, *Bilan et perspectives des résidences de tourisme dans le massif des Pyrénées*, DRE Midi-Pyrénées, ODIT France, PAMIR Conseil, 1^{er} nov. 2008, 80 p.

JACQUET-MONSARRAT Hélène. *La montagne*, Documentation Française (Coll. Territoires en mouvement), octobre 2002, 95 p.

LYON-CAEN Jean-François, CHALABI Maryannick. *Stations de sports d'hiver, Urbanisme & Architecture*, éd. Lieux Dits, septembre 2012. 272 p. ISBN 978-2-914528-96-2

Articles

Doctrine juridique

« Fasc. 1032-30 : Réduction d'impôt – Travaux réalisés dans des logements touristiques (CGI. art. 199 decies F) », *Jurisclasseur Fiscal* [en ligne], 27 février 2015. URL : www.lexis360.fr [accès sur abonnement] (consulté le 12 mai 2017).

« Mobilisation pour l'immobilier de loisirs dans les stations », *PLM* [en ligne], n°235, février 2013, pp. 7-10. URL : http://www.anem.org/upload/pdf/20130306114103_PLM_235.pdf

« Prorogation de la réduction d'impôt accordée au titre des travaux réalisés dans des logements touristiques (art. 93 et 95) », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière* [en ligne], n°4, 23 janvier 2009, 1039. URL : www.lexis360.fr [accès sur abonnement] (consulté le 12 mai 2017).

BALAGUER Frédéric. « La relance mitigée des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) par la loi Montagne II », *Construction-Urbanisme* [en ligne], n°3, Mars 2017, étude 3. URL : www.lexis360.fr [accès sur abonnement] (consulté le 12 mai 2017).

BARQUE F. « L'acte II de la loi Montagne : de nouvelles raisons d'espérer ? », *JCPA*, n°44, 2 novembre 2015, 885.

BILLET P. « La simplification du droit dans toute sa complexité », *JCPA*, n°8, 23 février 2015, n°2062.

CHAPPIS Laurent. *Architecture française*, n°389, fév. 1975, p.73.

DEVES Claude. « Les collectivités territoriales et l'immobilier de loisirs », *Juris tourisme*, 2010, n°119, p.24.

DEVES Claude. « Loi Montagne et protection du patrimoine naturel montagnard », *JCPA*, 6/2013, n°2034.

HATT Émeline. « La mise en scène des lieux urbains en station de montagne », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 100-2 I 2012, 28 décembre 2012 (consulté le 02 octobre 2016). URL : <http://rga.revues.org/1796>.

IBANEZ Patrice. « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? Instruments de planification stratégique », *RFDA*, 2005, p. 520.

JACQUET-MONSARRAT Hélène. « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? », *RFDA*, 2005, p. 515.

JOYE Jean-François. « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : recours au droit adapté aux massifs ou crédibilité du droit commun ? », *Construction-Urbanisme*, 11/2012, étude n°11.

JUEN Philippe. « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction-Urbanisme*, 11/2012, étude n°10.

La lettre des stations de montagne, n°20, oct.-dec. 2013. URL : <http://remonteesmecaniques.free.fr/grenelle/Renovation-REH-Villard-de-Lans.pdf>

LEMARC Franck. « Projet de loi Montagne II, les élus s'estiment entendus », *Maires de France*, BW23967, oct. 2016, p. 13.

MAUBLANC Jean-Pierre. « Fiscalité. - Locations saisonnières. - Dégrèvement de taxe foncière pour vacance de maison ou exonération de taxe d'habitation (non) », *AJDI*, 1997, p.943.

MILIAN Johan. « La politique des sites naturels classés dans les Pyrénées : rétrospective des applications et enjeux contemporains », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 400, 28 septembre 2007 (consulté le 11 octobre 2016).

PAINCHAUX Mélanie. « Activités touristiques - Urbanisme - Loi Montagne II : les mesures en faveur de l'immobilier de loisirs », *Juris tourisme*, 2017, n°197, p. 44.

RENARD V. « Aménagement de la montagne et économie foncière : de la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable », *RFDA*, 2005, p. 502.

SENET Stéphanie. « Montagne, les députés développent mais ne protègent pas », *Journal de l'environnement*, 13 oct. 2016.

SEVINO Aldo. « Immobilier - Les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs », *Tourisme et Droit*, 2003, n°48, p.7.

SEVINO Aldo. « ORIL : premier retour d'expériences », *Tourisme et Droit*, 2006, n°75, p.21.

ZALEWSKI-SICARD Vivien. « Le projet de loi Montagne après une avalanche de critiques », *Construction-Urbanisme*, 11/2016, novembre 2016, alerte 64.

Articles de presse

AIRBNB, « Salon Mondial du Tourisme : Airbnb franchit le cap des 30 000 annonces disponibles en France », www.airbnb.fr, 20 mars 2013. URL : <https://www.airbnb.fr/press/news/salon-mondial-du-tourisme-airbnb-franchit-le-cap-des-30-000-annonces-disponibles-en-france>

MISSOUD P. « L'autre Montagne », *Les Echos*, 27 nov. 2015, URL : <https://www.lesechos.fr/weekend/voyages/voyages/021508380736-lautre-montagne-1179371.php>.

SCHRAHE C. « Développement durable. Tout schuss sur des pistes (très) vertes », *Courrier international* [en ligne], 27 janv. 2012. URL : <http://www.courrierinternational.com/article/2012/01/26/tout-schuss-sur-les-pistes-tres-vertes>

Autres types de documents

Rapports préparatoires à la loi n°2016-1888

ANMSM. *Pour un Acte II de la loi Montagne*, septembre 2016, 35 p.

GENEVARD Annie et LACLAIS Bernadette. *Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la station avec les territoires de montagne*, 27 juillet 2015, 156 p.

MASSON-MARET Hélène et VAIRETTO André. *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable, Sénat, n°384 (2013-2014), 19 février 2014, 142 p.

Autres rapports

ATOUT FRANCE. *Evolution et adaptation de l'économie du tourisme et des loisirs au changement climatique dans les territoires de montagne de la Région Midi-Pyrénées*, 4 novembre 2013, 129 p.

COUR DES COMPTES. *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables, rapport public annuel 2015*, février 2015, pp. 323-369. URL : www.ccomptes.fr

MIQUEL Françoise, MOUGEY Jacques, RIBIERE Georges. *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, février 2010, CGEDD 006747-01 et CGEFI 10-03-07, 53 p.

ROLLAND Vincent, *Attractivité des stations de sports d'hiver*, AN, dec. 2006. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000097.pdf>

Autres documents

CHARLOT Sylvain. « Bilan intermédiaire de l'action Coach Copro », *Commission RETIL*, 28 juin 2016, 35 p.



Documents en ligne

Textes officiels disponibles en ligne

CE Sect. « Avis sur un projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », n°391883, 8 et 13 septembre 2016. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Les-avis-du-Conseil-d-Etat-rendus-sur-les-projets-de-loi/2016/Projet-de-loi-de-modernisation-de-developpement-et-de-protection-des-territoires-de-montagne-ARCX1621141L-14-09-2016>

Conseil des Ministres, compte-rendu du 14 septembre 2016. URL : <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-09-14/modernisation-developpement-et-protection-des-territoires-de>

Dossier législatif (loi n°2016-1888), dont étude d'impact (NOR : ARCX1621141L/Bleue-1), dossier de presse et débats parlementaires. URL : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/modernisation_protection_territoires_montagne.asp

Loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016. NOR : ARCX1621141L. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033717812&categorieLien=id>

Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, texte adopté n°828 rect., 18 octobre 2016. URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0828.asp>

Secrétariat d'Etat au tourisme, *lettre-circulaire*, 14 fev. 2003, EQUZ0310039Y. URL : <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20035/A0050058.htm>.

Autres documents disponibles en ligne

APTIV. « Rapport d'activité 2016 », 2016. URL : http://www.tarentaise-vanoise.fr/telechargements/cat_view/70-documents-a-telecharger/150-aptv.html

APTIV. « Plaquette de synthèse immobilier touristique », janvier 2014, 16 p. URL : http://www.tarentaise-vanoise.fr/telechargements/cat_view/70-documents-a-telecharger/86-scot/162-syntheses-des-etudes-scot.html

« Expérimentation ORIL - fiche site 10 - St-Lary-Soulans », déc. 2004. URL : http://vppyr.free.fr/pages_transversales/voie_aure/documents/saint_lary_fiche_30bis.pdf.

Sites internet officiels

Affiniski. URL : www.affiniski.com/fr/ (consulté en août 2017)

N'PY. URL : www.n-py.com/fr/espacepro (consulté en août 2017)

ORIL Les Menuires. URL : www.renovationlesmenuiresvalthorens.com (consulté en août 2017)

REGION PACA. « Contrats stations de demain ». URL : <http://www.regionpaca.fr/economie-emploi/economie-touristique/montagne/le-contrat-stations-de-demain.html> (consulté en août 2017)

SCOT Tarentaise-Vanoise. URL : <http://www.tarentaise-vanoise.fr/> (consulté en août 2017)

TIGNES. « Partenariat Propriétaires, Conditions Générales », 30 août 2016. URL : www.tignes.net/uploads/media/default/0001/67/16f4b440d789379cb5f8dd2e526f2930654c8b63.pdf (consulté en août 2017)

TIGNES. Programme de rénovation. URL : www.tignes.net/pro/espace-proprietaires/renovez-votre-appartement (consulté en août 2017)

TIGNES. Site général. URL : www.mairie-tignes.fr

Marché immobilier. www.lacoteimmo.com

Marché immobilier. www.immobilier.notaires.fr

Entretiens

BRESSON René. Architecte-urbaniste consultant. Entretien en rendez-vous du 15 mai 2017.

CRAVERO Bernadette. Directrice générale des services, Mairie de Cauterets. Entretien en rendez-vous le 30 décembre 2016.

GRILLET Pierre-Yves. Chef de projet SCOT et immobilier touristique APTR. Entretien téléphonique du 13 juin 2017.

NAUDIN Franck. Chef de projet, responsable de développement, Urbanis, Agence régionale de Chambéry. Entretien téléphonique du 7 juillet 2017.

Table des matières

Remerciements	- 5 -
Sommaire	- 6 -
LISTE DES ABRÉVIATIONS	- 7 -
INTRODUCTION	- 9 -
PARTIE I	- 13 -
UN DISPOSITIF DÉLAISSÉ À L'AVANTAGE DES INITIATIVES LOCALES	- 13 -
CHAPITRE 1	- 15 -
LES ORIL EN RÉPONSE AUX PROBLÉMATIQUES DES STATIONS DE MONTAGNE	- 15 -
<i>Section 1 : Les problématiques à l'origine des ORIL</i>	- 15 -
§1. Les intérêts urbanistiques, entre requalification de l'offre et réduction de consommation de l'espace ..	- 15 -
§2. Les intérêts économiques des ORIL	- 21 -
<i>Section 2 : Les ORIL en réponse aux problématiques des stations</i>	- 25 -
§1. Un périmètre ouvrant droit à des subventions	- 25 -
§2. Les obligations des bénéficiaires	- 31 -
CHAPITRE 2	- 35 -
LES INITIATIVES LOCALES PRÉFÉRÉES AUX ORIL	- 35 -
<i>Section 1 : Les obstacles à l'origine du faible succès des ORIL</i>	- 35 -
§1. Les limites de la portée de l'intervention publique	- 35 -
§2. Le peu d'attrait des propriétaires particuliers pour le dispositif	- 40 -
<i>Section 2 : Les initiatives locales, pistes de réflexion pour la réforme</i>	- 45 -
§1. Les Alpes en chefs de file	- 45 -
§2. Les Pyrénées : entre mutualisation des moyens et sensibilisation	- 50 -
PARTIE II	- 54 -
UNE LOGIQUE PARTENARIALE POUR UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE ADAPTABLE	- 54 -
CHAPITRE 1	- 56 -
L'ASSOUPLISSEMENT DU DISPOSITIF PAR LA RÉFORME	- 56 -
<i>Section 1 : L'extension de la liste des bénéficiaires</i>	- 56 -
§1. Pour une restructuration des copropriétés	- 56 -
§2. La modification de petits mots pour une plus grande portée juridique	- 61 -
<i>Section 2 : Le gain en souplesse du dispositif</i>	- 65 -
§1. L'aménagement des contreparties des propriétaires	- 65 -
§2. Les modalités de remboursement : un dispositif incitatif	- 68 -
CHAPITRE 2	- 72 -
UNE RÉFORME GLOBALE À LA PORTÉE LIMITÉE	- 72 -
<i>Section 1 : L'accentuation incomplète du caractère attractif</i>	- 72 -
§1. Les améliorations annexes en soutien de l'attractivité des ORIL	- 72 -
§2. Des propositions au potentiel inexploité	- 78 -
<i>Section 2 : Une problématique globale dépassant la seule station de montagne</i>	- 83 -
§1. Un point de vue plus large pour une action plus complète	- 83 -
§2. Le débat fondamental de l'équilibre entre développement touristique et protection de l'environnement ..	- 89 -
CONCLUSION GÉNÉRALE	- 94 -
INDEX	- 96 -
BIBLIOGRAPHIE	ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.

 <i>Ouvrages</i>	- 99 -
 <i>Articles</i>	- 99 -
Doctrine juridique	- 99 -
Articles de presse	- 101 -
 <i>Autres types de documents</i>	- 101 -
Rapports préparatoires à la loi n°2016-1888	- 101 -
Autres rapports	- 101 -
Autres documents	- 102 -
 <i>Documents en ligne</i>	- 102 -
Textes officiels disponibles en ligne	- 102 -
Autres documents disponibles en ligne.....	- 103 -
Sites internet officiels.....	- 103 -
 <i>Entretiens</i>	- 104 -
TABLE DES MATIÈRES	- 105 -

