

Synthèse du colloque du réseau des opérateurs fonciers : tourisme et foncier

Introduction :

Les EPFL sont de plus en plus sollicités pour intervenir et porter des biens touristiques. Sur certains territoires, c'est même le secteur d'activité le plus important. Pour ceux-ci, il faut trouver la juste combinaison entre développement économique, généralement consommateur de foncier, et développement durable pour lequel sa préservation est primordiale.

Les articulations entre tourisme et foncier

L'articulation entre tourisme et foncier se caractérise au sein d'un triptyque interdépendant : fonciers / touristes / résidents et saisonniers. Ce dernier est producteur de valeur ajoutée pour les résidents (économie, cadre de vie), pour les touristes (offre et perception globale) et induit des interventions spécifiques sur le foncier (aménagements, etc).

Il est nécessaire de rester vigilant aux déséquilibres qui pourraient intervenir dans ce triptyque générant une forme de rejet du phénomène touristique chez les résidents, une dérégulation du marché foncier, et une perception du territoire entravée pour le touriste.

Le foncier et l'immobilier sont la base de l'offre touristique. Quelle que soit la forme de tourisme, c'est la notion de séjour qui crée le tourisme. De fait, les enjeux actuels qui associent le tourisme au foncier et à l'immobilier sont nombreux :

- L'hôtellerie : historiquement la 1^{ère} forme d'hébergement mise en danger par la fragilité de l'hôtellerie familiale et la concurrence d'autres usages (appartement, hôtel...).
- Centres et villages de vacances : une offre essentielle pour le renouvellement des clientèles mais en danger au regard de la pérennité du concept de tourisme social et solidaire.
- Multipropriété / timeshare : un modèle en fin de course (les concessions arrivent à terme). Quelle intervention sur ces blocs complets ?
- Résidences de tourisme : développement sous le modèle de la défiscalisation, quel devenir face au risque de sortie des baux des propriétaires ?
- Résidences secondaires traditionnelles : elles sont commercialisées ou occupées partiellement. Les nouvelles plateformes de location génèrent une dynamique positive dans les stations et néfaste en milieu urbain.
- Hébergement insolite : la demande est en pleine croissance, quel cadre, quel réceptacle ?
- Hôtellerie de plein air : le 1^{er} mode d'hébergement touristique en France mais en déclin, vulnérable au changement climatique et à la pression foncière. Il serait souhaitable d'envisager de profondes mutations pour répondre aux attentes de la clientèle.
- Stationnement / espaces publics : la dynamique excursionniste induit de repenser la mobilité via une action foncière réfléchie car c'est une composante essentielle de la destination.
- Galeries commerçantes et pieds d'immeubles : ce sont les vitrines de la destination avec des enjeux économiques et de rénovation importants face au problème de morcellement de la propriété. Comment gérer cette interface publique/privée ?

Aujourd'hui, certaines régions se positionnent sur tout ou partie de ces problématiques. Les territoires se doivent de maîtriser leur capacité d'accueil touristique, son adéquation avec l'offre globale afin de préserver le capital - destination. Cet objectif passe par une rationalisation de la consommation foncière afin d'aller vers un développement touristique durable.

Tourisme et marchés fonciers et immobiliers

Les dynamiques entre urbanisme et tourisme sont indissociables. Le processus de métropolisation conduit à une concentration des populations dans les métropoles et à la diffusion du modèle urbain et de ses modes de vie au

sein de territoires plus vastes. Il transforme les territoires et induit un découplage des lieux de résidence et de loisirs, génère un développement des mobilités et une forme de spécialisation fonctionnelle des territoires.

Le foncier est au centre du jeu car il doit intégrer la valorisation résidentielle du territoire. Il n'est plus seulement le support de l'aménagement car il joue un rôle central. La valorisation du foncier par l'immobilier a tendance à exclure les autres usages (par le prix).

Le modèle actuel n'est pas soutenable tant qu'il s'appuie sur des mobilités et un rythme d'artificialisation forts, qu'il génère des spécialisations fonctionnelles et relègue les autres usages du foncier aux limites du territoire.

Le foncier doit s'intégrer dans un projet global de territoire qui prend en compte l'ensemble de sa chaîne de valorisation économique et qui vise à préserver l'ensemble des usages du foncier pour éviter de positionner le territoire dans un modèle unique de développement territorial.

Les territoires doivent imaginer des modalités de concertation à la bonne échelle, pas nécessairement à celle de l'EPCI ou du SCoT, mais à celle du territoire vécu, avec les bons interlocuteurs pour réfléchir en mode projet.

Opportunités et menaces des plateformes de location de meublés

Les plateformes web ont non seulement bousculé les systèmes de réservation touristique depuis une dizaine d'années mais aussi les comportements des propriétaires.

Aujourd'hui, on ne constate aucune externalité positive pour la collectivité face à l'installation de Airbnb dans les centres-villes. Ces plateformes demeurent néanmoins un outil de commercialisation efficace et apprécié pour les destinations à 100 % touristiques.

Impact des plateformes sur l'agglomération bordelaise

L'analyse du phénomène Airbnb est issue de constats de problèmes de logements au cœur de l'agglomération de Bordeaux. Les résidences principales mutaient vers de la location saisonnière dans un mouvement assez vaste.

Parmi les clés du succès de Airbnb figurent la rentabilité et la simplicité de fonctionnement de ce service. Face à cela, la législation sur l'habitat ne favorise pas les propriétaires et fait peur à ces derniers. De plus, une location d'une semaine peut être aussi rentable qu'une location sur un mois comme résidence principale.

Aujourd'hui, les logements sont concentrés sur le centre urbain de Bordeaux et viennent directement en diminution du parc de résidences principales. Airbnb a multiplié par 2,5 son offre de logements à Bordeaux en deux ans (de 4 000 à 10 000 logements entiers).

La gentrification des quartiers populaires a été accélérée par Airbnb. Les classes moyennes partent à la périphérie des centres-villes. On assiste également à une gentrification des périphéries. Les pauvres et les étudiants, occupants des petits logements sont relégués hors des murs de la ville dans une troisième couche rurale mais pas bucolique, sans avenir, sans institution et avec des élus désœuvrés face à cette population qui ne sait pas vivre dans cet environnement.

Ce phénomène accroît l'étalement urbain et nécessite la création d'équipements dédiés (crèches, écoles, services publics, pôle emploi, mobilités...) pour ces populations qui sont exclues des centres urbains.

On constate également un renforcement des homogénéités sociales : les classes privilégiées et touristiques sont dans les centres urbains, les classes moyennes et supérieures en périphérie et les classes populaires en grande périphérie, voire en zones rurales non touristiques.

Ce processus excluant trouve comme contrepartie l'affirmation d'un droit à la ville qui doit s'inscrire parmi les Droits de l'Homme et du citoyen. Le logement n'est pas un bien comme un autre. Quand on a une résidence secondaire, dédiée aux touristes dans un environnement urbain, on exclut de fait les plus pauvres.

L'observatoire Airbnb montre bien ce phénomène et des villes comme Paris, Bordeaux ou Nantes sont en train de légiférer pour agir et faire revenir dans les centres urbains les habitants et notamment les plus précaires.

La volonté des élus locaux est de se réapproprier la fabrique de la ville. Mais également, au-delà, on le voit dans certains territoires : le problème du logement n'est plus envisagé seulement à l'échelle de la ville affectée par le phénomène Airbnb. Les élus commencent vraiment à comprendre que ces plateformes ont des impacts de manière concentrique.

La régulation des meublés de tourisme par l'Etat

Ce problème de logement et ses effets d'éviction ont été appréhendés relativement tôt par l'Etat. Ce dernier a été rapidement mis à contribution pour apporter des outils de régulation.

La caractéristique de l'économie collaborative est que l'émergence des plateformes induit la désintermédiation de la relation. Le secteur n'est plus appréhendé de la même façon. Ce n'est pas une relation triangulaire au sens classique.

Aujourd'hui, la pénurie de logements justifie l'intervention législative sur le droit de propriété. Et plusieurs dispositifs ont été mis en place pour réguler la mise en location (autorisation administrative pour tout changement d'usage et obligation de compensation lorsqu'un local perd sa vocation de logement). De plus, les loueurs de meublés doivent déclarer à la collectivité la mise en location d'un bien via une déclaration préalable.

Parallèlement, l'Etat a souhaité réguler l'activité des plateformes : celles-ci bénéficient du cadre européen sur la prestation de services et d'une installation en Irlande dont la législation est plus souple. Il a introduit des obligations à l'égard des cocontractants (offreur et demandeur) et des obligations de désactivation des annonces qui ne respectent pas la législation française et également de transmission de données détaillées aux communes.

L'UE doit présenter une réforme de la directive 2000/31 sur les services de la société de l'information (qui date d'avant l'émergence de l'économie collaborative) et qui pourrait permettre une meilleure régulation de ce phénomène.

Ces dispositions ont le mérite d'exister, mais sont complexes à mettre en œuvre ou à contrôler. Les sanctions envisagées au civil induisent une procédure plus lourde, et rendent les sanctions peu probables. Le meilleur impact reste l'effet psychologique de la mise en place de ces contraintes qui a directement tendance à atténuer la croissance du phénomène.

Hébergement insolites : comment faire face au vide juridique

L'hébergement insolite s'est fortement développé au cours des 10 dernières années. Les formes sont variées, installées dans des lieux atypiques et génèrent une réelle difficulté de prise en compte dans le cadre administratif existant.

Le regard de l'hébergeur

La société Alpes Bivouac propose des hébergements au sein d'un village d'igloos éphémères, sur le domaine skiable de la station du Semnoz depuis 12 ans. L'offre a été complétée avec la création d'un concept d'éco-bivouac et un camp de base éco conçu en tentes implantées sur des structures bois.

L'activité a été lancée sans business model, en rencontrant le directeur de la station puis le syndicat intercommunal. La bienveillance de la collectivité dès le départ a été indispensable à la bonne réussite du projet.

Ce concept est soutenu par la station et la collectivité car il est nature, dans la veine du tourisme durable et responsable, dans l'air du temps, et créateur de retombées économiques et d'emplois.

Au lancement, toute la question était celle du cadre juridique à adopter pour un igloo. Ce n'est ni de l'hébergement temporaire, ni du camping ni des cabanes dans les bois.

L'activité se base aujourd'hui sur une convention précaire d'exploitation du domaine forestier d'une durée de 3 ans renouvelée depuis 10 ans. Aucune déclaration préalable ou dépôt de permis n'a été nécessaire pour l'installation des igloos. L'installation des tentes posées sur pilotis a pour sa part été permise par la convention d'exploitation du domaine forestier.

C'est à partir du statut de guide de moyenne montagne que l'organisateur assure ses clients lors des séjours. Par ailleurs, la société est également protégée par les assurances qui couvrent ses activités de prestataire de services en événementiel et en vente de produits touristiques packagés.

Selon le gestionnaire, au-delà de l'aspect juridique, il faut savoir mettre une jauge au développement de l'activité. Faire moins mais mieux, améliorer la qualité et le service pour un tourisme insolite, atypique, durable et raisonné. Mais en tant qu'entrepreneur ce n'est pas facile de fixer ses propres limites.

Le regard du Maire de La Thuile

La commune est passée en quelques années de 30 à 80 lits touristiques. Cette activité génère de l'emploi et dynamise l'économie d'une commune de 350 habitants. Le tourisme est un des axes de développement principaux (avec les activités forestières et agricoles).

Dès 2015, Monsieur le Maire a pu accompagner l'installation de cabanes perchées sur sa commune. Il a accompagné les porteurs de projets pour trouver un terrain, avoir l'accord du conseil municipal mais aussi des voisins. Le PLU a ensuite été modifié pour convertir la zone naturelle en une zone naturelle et de loisirs. Il a également été nécessaire de négocier avec l'agglomération pour assurer l'alimentation en eau potable et pour la création d'une zone d'épandage des eaux usées.

Le montage juridique se base sur un bail de 30 ans afin de sécuriser l'activité touristique. Le terrain de 9 000 m² a simplement été délimité par un document d'arpentage afin de limiter les coûts. L'emprise du projet est vraiment limitée (8 plots ciment par cabane, utilisation d'un chemin existant) et permet ainsi un retour à la nature plus rapide.

Depuis cette date, le terrain accueille 5 cabanes de 20 m² avec bains nordiques, toilettes sèches, panneaux photovoltaïques pour l'électricité et petits déjeuners produits localement. Le niveau de confort est assez élevé.

Le camping offre un cadre juridique à l'habitat insolite. Il a, par nature, vocation à accueillir cette forme d'habitat touristique. Mais l'offre des campings traditionnels n'est pas assez en immersion en pleine nature. Cette offre doit nécessairement muter pour s'adapter aux attentes de ce nouveau type de clientèle.

Aujourd'hui, les instructeurs de demandes d'urbanisme ont l'habitude de répondre à des demandes de création de maison avec réseaux fixes, les cabanes ou les tiny houses sont vraiment hors normes selon cette conception. Il demeure donc essentiel que la collectivité et le porteur de projet marchent main dans la main.

Eclairage juridique de l'Etat

Au sein du service Prospective et Aménagement du Territoire, l'Etat assure trois fonctions : un rôle d'opérateur pour les autorisations d'urbanisme (8 EPCI couverts sur 18 en Savoie), un rôle régalién afin de garantir le respect des procédures dans le cadre du code de l'urbanisme et un rôle de conseil et d'accompagnement sur les projets (à l'intention des collectivités et des porteurs de projets).

La question de l'habitat insolite n'est pas nouvelle en Savoie. C'est un sujet très récurrent, et dans son rôle d'accompagnement, l'Etat souhaite avant tout être facilitateur et garant des grands équilibres.

Il y a aujourd'hui 3 niveaux de réglementation à prendre en compte :

- Le cadre national législatif et réglementaire (avec le cas échéant les lois montagne et littoral), le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.
- Les SCOT et PLU qui définissent le projet de territoire, et les équilibres économiques.
- Les autorisations d'urbanisme signées par le maire qui traduisent la réglementation opérationnelle.

Des outils juridiques existent pour prendre en compte tel ou tel habitat insolite. La question est certainement de savoir comment adapter ce cadre aux réalités des projets. De plus, les élus ont besoin de clés de décryptage de ce cadre.

Le document de planification (SCoT, PLU) est un outil d'anticipation, du devenir du territoire. Il doit également gérer un équilibre fragile entre incitation et protection. Ce document est au final à la fois offensif et défensif.

Aujourd'hui il serait plus juste de parler de complexité juridique plutôt que de vide juridique. Il y a une réponse adaptée, sur mesure, à chaque type de projet en fonction des dispositions de la loi et des documents d'urbanisme locaux.

Maitriser le foncier en milieu touristique : les outils à disposition des collectivités

De nombreux outils existent pour intervenir sur le foncier. Le Cerema en a déjà dénombré près de 36. Nous avons ici choisi de focaliser notre attention sur quelques-uns d'entre eux.

Foncière à destination touristique : la banque des territoires de Loire Atlantique

La Banque des territoires a lancé une foncière régionale le 18 juillet 2020 pour soutenir le secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire.

Cette foncière vise à répondre à l'urgence et parallèlement à investir dans les structures pour aider la mise à niveau des équipements et répondre aux enjeux énergétiques. Elle cible tous les équipements touristiques, hôtels, restaurants, campings et commerces.

Le mécanisme, dans le cadre d'un établissement en difficulté, est de porter l'immobilier : la foncière rachète les murs, et le propriétaire dispose de fonds pour relancer l'activité (Leaseback). Quand il constate un retour à meilleure fortune, l'exploitant peut racheter le bien à la foncière (6 à 15 ans) dans des conditions raisonnables.

La foncière dispose de 11M€ de fonds propres et est en mesure de faire appel à de la dette pour arriver à un budget d'intervention de 35 à 40 millions sur une première tranche. Les EPFL peuvent intervenir au capital de ce type de structure.

DPU et vente avec cahier des charges : Hôtel l'Outa à Val Cenis

En 1998 la commune a cédé du foncier à des opérateurs afin d'édifier un hôtel via une convention loi montagne pour une durée de 20 ans (d'engagement d'exploitation). En 2018 alors que la convention est arrivée à terme, la commune réceptionne une DIA (déclaration d'intention d'aliéner) l'informant de la mise en vente du bien dans l'objectif de le transformer en résidences secondaires. La commune demande alors à l'EPFL de procéder à une préemption en lui déléguant le DPU (droit de préemption urbain).

Le bien est acquis en 2019 par l'EPFL de la Savoie. Le bien est alors proposé sur la plateforme ITS (Investissement Tourisme Savoie : outil partenarial permettant de faire le lien entre investisseurs touristiques et biens en vente). Les futurs acquéreurs se présentent avec un objectif de maintien d'une hôtellerie familiale et bénéficient ainsi d'une subvention de la Région Auvergne Rhône-Alpes pour les aider à la reprise de l'établissement (40 % du prix d'achat).

La vente est conclue par un acte authentique intégrant un cahier des charges qui implique un engagement des acquéreurs à conserver la fonction hôtelière, à rester classé au titre du code du tourisme, et à ouvrir le restaurant au public (sur 18 ans). Les exploitants s'engagent avec action en résolution de la vente si les engagements ne sont pas maintenus.

Portage foncier et études d'opportunité : EPFL de la Guadeloupe

L'EPFL a procédé à l'acquisition amiable d'un bien atypique du 18^e siècle classé monument historique auprès de propriétaires privés. Ce bien nommé la maison Coquille était vacant. L'acquisition a été réalisée dans le cadre de la redynamisation du territoire de Sud Basse Terre. Cet EPCI est fortement impliqué dans l'activité de croisière et souhaite faire évoluer sa clientèle.

L'EPFL de Guadeloupe a procédé à l'acquisition et a fait appel à un bureau d'études spécialisé qui a rédigé un cahier des charges pour sélectionner un candidat à la reprise. L'EPFL prévoit un portage maintenu une fois que l'exploitant sera en place avec comme objectif d'alléger au maximum les charges d'exploitation via un loyer attractif. Les loyers viendront en déduction du prix du bien qui sera rétrocédé ultérieurement à la collectivité.

L'EPFL en tant que bailleur va réaliser des investissements assez importants pour préserver le bâtiment historique. Le portage est envisagé sur 10 ans au terme duquel la collectivité rachètera le bien et pourra le rétrocéder à l'exploitant.

Un autre projet à Marie Galante : l'EPFL a acquis auprès de la société Orange des locaux d'activité en friche. Le site dispose d'un potentiel touristique important et une étude d'opportunité est en cours dans l'objectif de créer un hébergement touristique.

Les études amont sont financées sur les fonds propres de l'EPFL avec une subvention de la banque des territoires via l'Action Cœur de Ville. Le coût des études de faisabilité n'est en général pas refacturé à la collectivité car elle valide l'acquisition par l'EPFL qui est souvent force de proposition auprès de la collectivité.

Le devenir des centres de vacances

Les centres de vacances sont un secteur clé de l'activité touristique. Ils représentent 60 000 séjours chaque été. Pour beaucoup de destinations, les centres de vacances portent seuls l'économie touristique locale.

Ils subissent aujourd'hui une grave crise structurelle avec la disparition progressive des aides de la CAF et l'évolution des modes de consommation des vacances. Les taux de départ des jeunes sont passés de 15 % en 1995 à 7.5 % aujourd'hui. Les marges économiques réduites ne permettent pas les mises aux normes et la préservation du modèle économique. Les réponses politiques restent aujourd'hui dispersées et faibles.

Que faire face à cette dynamique ? Doit-on laisser les bâtiments partir à la découpe ou essayer de mieux accompagner les communes propriétaires et les communes hôtes de centres de vacances ?

Le regard des gestionnaires

Les centres de vacances ont une utilité sociale : c'est un espace d'échange, un lieu essentiel à l'éducation dans le triptyque famille/école/vacances. Ils contribuent à la fabrique des citoyens, aujourd'hui tout le monde en est convaincu mais personne ne fait d'effort pour les préserver.

Le modèle économique des centres de vacances n'est pas autonome : ils ne peuvent pas seuls assurer leurs fonctionnements et leurs mises aux normes. Aujourd'hui, sans mesure d'aide de l'Etat, la situation restera catastrophique et on assistera à la disparition de 80 % des centres de vacances.

Les centres de vacances répondent à une ambition collective et à un projet de société à la marge de la sphère marchande.

Les centres de vacances sont souvent essentiels pour le petit village support : tout un vivier économique tourne autour des centres de vacances (40 % du CA des remontées mécaniques, 50 % de l'école de ski, les petits commerçants...). Les fermetures sont lourdes de conséquences.

Les collectivités sont confrontées à des choix cornéliens. Il est plus facile de fermer ou vendre un centre loin de la commune que de supprimer des services dans la commune. La rigueur budgétaire demandée aux collectivités est lourde de conséquences pour les centres de vacances. Les réponses se jouent certainement à l'échelle de l'intercommunalité, non seulement pour les communes émettrices, en termes de financement et de gestion, mais également pour les communes réceptrices qui voudraient conserver les retombées économiques.

L'avenir est à un meilleur travail de concert entre communes émettrices et communes réceptrices, éventuellement via les associations d'élus. L'enjeu n'est peut-être pas dans les communes mais à un échelon supérieur.

De fait, quel tourisme veut-on aujourd'hui ? Le tourisme social et solidaire a-t-il encore une place ? C'est généralement dans les centres de vacances que l'on forme les skieurs de demain. Sans ces classes, l'avenir de la montagne sera pénalisé.

Des initiatives existent mais n'apportent que des solutions ponctuelles :

- Les centres de vacances essaient de faire évoluer leur modèle et montent des produits touristiques sur toutes les saisons afin de capter des enseignants et responsables de groupes.
- L'association VVL offre la possibilité d'une gestion déléguée aux villes propriétaires de patrimoine immobilier touristique et renforce l'occupation et l'utilité sociale de ces entités. Chaque collectivité est adhérente de l'association et actrice de ses orientations. Aujourd'hui, 10 bâtiments sont gérés par VVL.

L'implication du Haut Chablais

La CC du Haut Chablais compte 123 000 lits dont 3 000 en centre de vacances. Elle s'est lancée dans une démarche pour soutenir les centres de vacances en 2019 et a décidé d'engager une politique en faveur de l'accompagnement de ces acteurs. Celle-ci fait partie des priorités de ce mandat : un plan d'action est en cours et un travail est engagé pour préparer l'offre de la saison printemps-été 2021.

L'EPCI a mis autour de la table les écoles de ski, les remontées mécaniques, les offices de tourisme, les guides accompagnateurs et l'agriculture. Chacun était demandeur d'une action et a fait un effort financier pour constituer une offre de séjour.

De plus, une charte pour rassurer les organisateurs, les parents d'élèves et les mairies a été mise en place. Des mairies s'impliquent également pour le transport gratuit des enfants du centre de vacances jusqu'au pied des pistes.

L'offre a été envoyée à toutes les écoles d'Auvergne-Rhône-Alpes et des aides de la Région et du Département ont permis de réduire le budget du séjour. Les centres se sont également ouverts à une autre clientèle plus sportive avec les clubs sportifs et différentes fédérations nationales et internationales.

L'EPCI a fait appel à un photographe pour réaliser des photos des centres et les a mises à disposition de ces derniers. La collectivité s'est également occupée de l'animation de cette politique en créant un poste à temps plein.

Le changement de clientèle n'est pas évident. Les centres de vacances ne sont pas comparables à des villages vacances et leurs reconversions nécessitent de gros travaux.

Parallèlement à ça, pour ne pas voir disparaître ces atouts touristiques, les élus ont inséré des prescriptions spécifiques dans le zonage du PLU.

Pour conclure

On retient de cette journée l'échange de connaissances, on se situe dans la pédagogie entre sphère privée touristique et sphère publique.

Des notions ont émergé avec les termes de fédération, d'Etat facilitateur, de l'utilité du rapprochement entre sphère publique et porteurs de projets. Le besoin de mieux intégrer la dimension touristique dans les documents de planification répond également à plusieurs problématiques.

Les acteurs du tourisme et du foncier n'avaient pas l'habitude de se rencontrer mais les choses changent. Ceux-ci doivent travailler ensemble que ce soit sur les questions de lits froids dans les stations, pour la requalification de l'immobilier de loisirs, ou pour la maîtrise du devenir des centres de vacances. La question des logements saisonniers est elle aussi importante.

On le constate : l'intervention foncière permet de préserver la destination d'équipements touristiques à enjeux. Les acteurs du foncier jouent également un rôle concernant les friches touristiques, la préservation de patrimoines d'exception et sur les questions de maîtrise du coût du foncier face à une pression trop forte.

Q : Mise à disposition des supports ??? (oui sauf université d'Avignon)

Q : Récapitulatif des liens (Finistère tourisme, Cerema ...)