



MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT DURABLE

MINISTÈRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

Mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière

Rapport n° 010884-01
établi par
Jean-Louis HELARY

Décembre 2016

L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Introduction.....	2
1. Analyse des données issues de Sitadel.....	4
2. Quelques observations complémentaires.....	7
3. Quelques pistes d'actions possibles.....	10
4. Conclusion.....	13
Annexes.....	15

Introduction

Par lettre datée du 22 novembre 2016, Madame Emmanuelle COSSE, ministre du logement et de l'habitat durable et Monsieur Jean-Michel BAYLET, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission d'inspection relative aux effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière.

Par lettre en date du 2 décembre 2016, la vice-présidente du CGEDD a fait connaître sa décision de confier la mission à Jean-Louis HELARY, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Compte tenu de l'échéance courte fixée à la mission, celle-ci s'articule autour de deux phases distinctes :

-une étude documentaire sur d'une part le contexte des stations de montagne et notamment les immobiliers d'hébergement pour l'accueil des touristes et d'autre part une analyse des données issues de la base Sitadel qui rassemble les informations fournies par les collectivités en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme et des permis de construire en particulier ;

-une série limitée d'entretiens sur site contingentée au seul massif alpin du nord ; les communes concernées sont les suivantes :

-Chamonix et les Gets dans la Haute-Savoie,

-les Allues commune couvrant la station de Méribel en Savoie,

-Mont-de-Lans et Venosc couvrant les Deux-Alpes en Isère.

Par ailleurs la mission a rencontré les services déconcentrés de chaque département visité (direction départementale des territoires -DDT) ainsi que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL), la commissaire de massif des Alpes et l'antenne régionale d'Atout France par téléphone.

Compte tenu de l'avancement de la discussion parlementaire autour du projet de loi revisitant la loi montagne de 1985, les cabinets des ministres commanditaires ont demandé à la mission de produire en urgence une note provisoire. Ce présent rapport reprend la quasi-totalité de cette note.

Celui-ci s'articule autour de trois parties :

-une analyse menée sur les décisions de permis de construire délivrés dans huit communes réparties sur les trois départements alpins ;

-l'évocation de quelques observations de nature générale venant compléter le tableau donné par l'analyse des permis de construire ;

-enfin la présentation succincte de pistes d'actions permettant aux collectivités de pallier la suppression du COS et de l'article 5 des règlements de zones dédié à la taille minimale des parcelles constructibles.

1. Analyse des données issues de Sitadel

L'étude, qui suit, a consisté à recueillir et à analyser des données relatives aux permis de construire délivrés entre 2006 et 2016 dans 8 stations de montagne sur la base des données de Sitadel. Cette base rassemble les autorisations d'urbanisme délivrées par les communes, qui renseignent directement la base. A l'issue de cette analyse l'auteur du rapport s'interroge sur la qualité des informations figurant dans la base Sitadel. En effet les données fournies par la commune de Chamonix ne semblent pas recouvrir totalement celles de Sitadel, même si les écarts ne sont pas très importants.

On trouvera en annexe 2 les tableaux présentant ces données pour les années suivantes : 2006, 2007, 2013, 2014, 2015 et les 3 premiers trimestres de 2016.

Sur ce choix il est important de faire deux remarques préalables.

Compte tenu de la crise intervenue dès 2007 dans le secteur immobilier, on a constaté un repli des constructions entre 2008 et 2013, une reprise plus que progressive intervenant dès ce moment-là. Avant 2008 le niveau de production était alors élevé, ce qui donne une base de comparaison du niveau actuel de la production de logements.

Par ailleurs l'objet de la mission étant d'évaluer les effets de la suppression en 2014 dans la loi ALUR de règles telles que le coefficient d'occupation des sols (COS article 14 des règlements de zone) ou de taille minimale de parcelles(article 5 des règlements de zone) pouvant recevoir des constructions, il apparaît nécessaire de faire un retour en arrière limité volontairement à 2013. Il convient cependant de souligner que pour appréhender les effets réels de la suppression de ces outils de régulation, le recul temporel réalisé n'est pas suffisant.

Il est donc difficile dans ces conditions de tirer des conclusions définitives.

Le choix des communes pour les entretiens sur place a été fait en concertation entre la mission, la DHUP (sous direction qualité de la vie) et les trois DDT concernées à savoir celle de l'Isère, la Savoie et la Haute-Savoie ainsi que les deux cabinets lors de la réunion du 25 novembre dernier. Les communes sélectionnées sont les suivantes :

- en Isère les stations de l'Alpe d'Huez (commune d'Huez) et des Deux-Alpes (communes de Mont-de-Lans et de Venosc),
- en Savoie la station de Méribel (commune des Allues), à laquelle la mission a ajouté pour l'analyse des autorisations d'urbanisme les stations de Courchevel (Commune de Saint Bon Tarentaise) et de la Plagne (commune de Mâcot-Plagne),
- en Haute-Savoie les stations de Chamonix, des Gets auxquelles la mission a ajouté la commune de Mégève au titre de l'analyse des permis de construire.

Par ailleurs la mission a regardé la répartition entre les résidences principales et secondaires dans ces communes.

Plusieurs enseignements peuvent être d'ores et déjà tirés de ces tableaux.

À l'évidence la commune de Chamonix est dans une situation particulière par rapport aux autres. Cela s'exprime dans la répartition entre résidences principales et secondaires, cette commune apparaissant bien plus équilibrée que les autres stations :

on est dans un rapport de 1/3 à 2/3 entre résidences principales et secondaires alors que dans les autres cas on est plus proche d'un rapport de 10 % à 15 % pour les résidences principales à 85% à 90% pour résidences secondaires. Chamonix est une ville d'environ 9 000 habitants qui par son histoire et sa situation géographique a conservé une configuration plus proche d'une ville que d'une station touristique.

Cela apparaît aussi dans le dynamisme de la construction aussi bien de logements individuels en diffus et groupé que de logements collectifs, les résultats observés dans les autres stations étant bien plus modestes et erratiques d'une année sur l'autre.

En gros on distingue 3 catégories de communes sur la base des données Sitadel :

- une première où la part du collectif est nettement prépondérante ; on y trouve des stations telles l'Alpe d'Huez, les Deux-Alpes en Isère, La Plagne et Courchevel en Savoie, à la rigueur les Gets en Haute-Savoie ;
- à l'inverse une seconde catégorie rassemble des stations où le logement individuel réalisé en diffus ou en groupé est prépondérant ; c'est le cas de Méribel en Savoie ;
- enfin une troisième catégorie rassemble des stations plus équilibrées entre les 3 modes de production que sont le logement individuel en diffus ou en groupé et le logement collectif ; c'est le cas de Chamonix et de Mégève en Haute-Savoie.

Cette typologie mériterait d'être affinée mais correspond aux types de formes urbaines rencontrées communément dans les stations touristiques de haute altitude.

On peut également noter un ralentissement de la construction générale entre 2007 et 2013 voire 2014 et ce dans tous les cas. Cependant on peut observer que pour les communes de la Haute-Savoie, Chamonix, Mégève ou les Gets, on est revenu à un niveau proche voire supérieur à ce qu'il était avant la crise de 2007. Pour 2016 sur la base des autorisations délivrées au cours des trois premiers trimestres, il apparaît plus que probable qu'on aura sans doute une stabilisation des autorisations délivrées dans ces communes par rapport à 2015. Cette remarque ne s'applique pas aux stations des autres départements alpins à l'exception de Méribel.

Enfin le rythme de construction de logements collectifs s'est réduit depuis 2006 et ce pour toutes les stations. Il faut cependant rappeler que dans le cas des stations de l'Alpe d'Huez, des Deux-Alpes et de La Plagne il y a eu dans les années passées d'importantes réalisations de logements résidences qui sont venus compléter les autres types de constructions.

En termes de surface, les données tirées de Sitadel ne permettant pas une analyse fine, il est difficile d'établir une augmentation significative notamment pour les logements construits en diffus. De fait la hiérarchie en termes de surface produite en moyenne par logement entre le diffus, le groupé et le collectif est respectée en constatant une décroissance entre ces trois catégories de logements. On peut également observer une augmentation des surfaces moyennes par logement au cours du temps. Mais celle-ci n'est-elle imputable qu'à la seule suppression des règles de construction des PLU alors qu'on a connu une augmentation normative dont les effets en termes d'augmentation corrélative des surfaces produites est réelle ?

Le caractère trop agrégé et erratique des données ne permet donc pas vraiment d'apporter une conclusion évidente pour ce qui concerne les surfaces produites. Seule une analyse plus fine des permis de construire aux-mêmes pourrait apporter un éclairage plus net.

Tardivement la mission a eu accès aux données fournies par la commune de Chamonix sur l'évolution des permis de construire autorisés, mis en sursis à statuer ou refusés sur son territoire dans la période allant de décembre 2014 à décembre 2016. De cet ensemble d'informations il ressort que l'essentiel des constructions visées sont des « chalets » prévus soit en diffus (13 pour les autorisés et 9 pour les refusés) soit en groupé (2 pour les autorisés et 7 pour les refusés) contre 54 logements collectifs autorisés et 17 logements collectifs refusés. Cela représente une surface moyenne par chalet autorisé de près de 300m², l'évolution exprimée en termes d'augmentation de COS étant en gros du double par rapport au règlement de zones concerné avant sa suppression.

2. Quelques observations complémentaires

Tout d'abord le développement de l'intercommunalité en zone touristique de montagne reste encore à améliorer. Cette remarque vaut pour les départements savoyards où globalement de 26 intercommunalités on devrait aboutir à 18 en Savoie en 2017, de 29 à 22 en Haute-Savoie. Pour ce qui concerne la partie montagneuse du département de l'Isère le nombre de 4 EPCI couvrant cette zone géographique restera inchangé. On constate donc une certaine dispersion des EPCI se traduisant notamment par un effet de réduction de taille et par conséquent de moyens d'intervention des EPCI, cette remarque valant plus cependant en Haute-Savoie que pour les deux autres départements.

La mission n'a pas eu le temps d'étudier l'application des schémas de cohérence territoriale (SCot), ni celle des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Elle note que dans le département de la Haute-Savoie le préfet a fait connaître son souhait de voir les EPCI couvrant les communes principales de Sallanches, Chamonix, Saint-Gervais et Cluses soit une bonne part de la vallée de l'Arve, se regrouper pour réaliser un SCOT commun. De fait ce département semble peu enclin à l'élaboration de SCOT couvrant des zones géographiques homogènes comme des vallées de montagne. Ce phénomène est sans doute moins vrai dans les deux autres départements puisque toute la Savoie est couverte par des SCOT dont les niveaux d'approbation sont avancés ainsi que l'Isère et notamment la vallée de l'Oisans. Elle a noté également que certains EPCI de montagne comme celui du Vercors et du Chablais en Haute-Savoie ont délibéré pour transformer leurs PLU en PLUi.

En revanche, beaucoup de collectivités comprenant une station de montagne ont vu leur PLU annulé en contentieux administratif, ce qui les a ramenés aux prescriptions de leur ancien plan d'occupation des sols (POS). Dans ce cas le principe de maintien du COS et de la taille minimale des parcelles reste en vigueur jusqu'à la prochaine adoption du PLU. On peut citer le cas des communes de la Clusaz et du Grand-Bornand en Haute-Savoie, de Courchevel et Val d'Isère en Savoie ainsi que de l'Alpe d'Huez en Isère. Cette situation conduit de fait au maintien de deux dispositifs contradictoires selon la posture juridique du plan régissant l'urbanisme des communes. Dans un cas le COS inscrit dans le POS est donc conservé en attente de la transformation en PLU. Dans l'autre cas le COS a été automatiquement supprimé par la loi ALUR qui a rendu cette disposition immédiatement exécutoire. En effet si cette loi prescrit que les POS existant avant le 31 décembre 2015 doivent être transformés en PLU avant le 27 mars 2017. Mais pour les POS qui ont été annulés après le 1^{er} janvier 2016, ceux-ci peuvent être conservés sans que la loi n'impose un délai précis. Ce point mériterait un examen juridique plus approfondi que la mission n'a pu mener faute de temps.

En second lieu toutes les stations de montagne sont concernées en général à plusieurs titres par l'édition de plans de prévention de risques naturels (PPR). On y trouve concomitamment ceux qui portent sur les inondations éventuellement torrentielles, les avalanches ou les chutes de bloc de pierre. Dans une commune comme Chamonix l'édition de telles règles d'interdiction de construire au titre de ces risques et notamment ceux liés aux couloirs d'avalanche aboutissant directement dans les zones construites, a réduit considérablement la capacité d'extension urbaine. C'est également le cas pour Val d'Isère fortement impacté par les PPR avalanches et inondations.

En troisième lieu aucune des communes auxquelles se raccrochent les stations de montagne soumises à forte pression immobilière n'est classée en carence au titre de l'article 55 de la loi solidarités et renouvellement urbain (SRU). Globalement elles ont un parc de logements locatifs sociaux, qui tout en étant inférieurs aux 25 % imposé par la loi, a augmenté de façon raisonnable ces dernières années.

En quatrième lieu, la raréfaction des zones à urbaniser conjuguée à la pression immobilière qui ne diminue pas et ce depuis plusieurs années voire des dizaines d'années, conduit à une augmentation continue des prix du foncier. Les achats massifs de foncier donnant lieu à des constructions de chalet sont le fait d'investisseurs extérieurs aux communes et souvent même étrangers. La conséquence en est un renchérissement du foncier ce qui pénalise fortement les résidents locaux. Cette situation aboutit dans certaines communes à une forme de dépression démographique qui les vide de leurs habitants les plus défavorisés, par exemple en Haute-Savoie à Chamonix, Morzine, les Gets ou Mégeve. Cette situation est partagée en Isère aux Deux-Alpes, mais semble-t-il nettement moins en Savoie où les communes ont œuvré pour maintenir une possibilité de production de logements répondant aux besoins locaux. Cette problématique prend en Savoie une forme particulière à savoir que les stations étant généralement construites sur l'ubac des montagnes, les populations locales et saisonnières ont tendance à se loger sur l'adret consommant des terres qui jusqu'alors avaient une vocation plutôt agricole. Ce phénomène renforce la nécessité de l'utilisation du SCoT pour définir les zones dédiées à l'habitat de loisir par complémentarité à celui des résidents permanents.

En cinquième lieu, la pression immobilière conduit au constat qu'il n'y a pas dans ces communes y compris celles appartenant à des EPCI dotés d'une telle compétence de réelles politiques foncières. Il existe deux établissements publics fonciers locaux (EPFL) mais dont la couverture territoriale est encore incomplète mais moins en Savoie que chez sa voisine savoyarde. Ainsi la commune de Chamonix n'y adhère pas pour le moment. L'EPFL de la Haute-Savoie est en outre focalisé sur les communes en carence de l'article 55 de la loi SRU (au nombre de 7) et la construction de logements sociaux. C'est moins le cas pour l'EPF de Savoie, dont la couverture territoriale est meilleure, même si la commune des Allues (Méribel) n'y adhère pas. De fait ces petites structures n'interviennent absolument pas dans les stations de montagne, mais auraient-elles d'ailleurs les moyens financiers pour le faire efficacement ? Il y a là un champ d'actions sur lequel les collectivités devraient pouvoir intervenir plus nettement mais dans le cadre de leur EPCI de rattachement en lien avec les EPFL. L'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (EPORA) n'intervient donc pas non plus sur ces territoires à fort enjeu sauf à la marge dans le département de l'Isère mais pas sur les stations de montagne en altitude. La mission souhaite rappeler qu'une étude commune aux 3 EPF locaux est en cours et doit être achevée dans les prochaines semaines pour présenter des pistes d'actions pour leurs interventions dans les stations de montagne et notamment la réhabilitation des logements existants ou le foncier.

En sixième lieu, la priorité d'après les études d'Atout France dont la mission a eu connaissance, concerne bien plus la réhabilitation et la modernisation des hébergements existants que la construction de nouvelles capacités qui sont essentiellement des lits « froids » selon la terminologie usitée en termes d'activités touristiques. A ce stade la mission ne saurait trop recommander de donner une vraie place aux programmes locaux de l'habitat (PLH) de compétence intercommunale définissant notamment sur tous les créneaux du logement et de l'hébergement

touristique les besoins spatialisés en ces domaines en faisant sans doute une place particulière au logement des saisonniers.

La mission remarque aussi combien le développement des plates-formes de location de particuliers à particuliers se poursuit rapidement avec des croissances annuelles à 2 chiffres. Outre la perte de revenus fiscaux que cela peut induire dans les finances des collectivités (pertes sur les taxes séjour et liées aux activités économiques), ce phénomène semble intéresser la location des logements comprenant 9 lits et plus, ce qui représente la très grande majorité des locations entre particuliers dans les Alpes. En d'autres termes une vigilance s'impose pour la construction de grands chalets, qui par définition sont susceptibles de donner lieu au développement de ce moyen de commercialisation des locations touristiques en montagne. Cette hypothèse reste bien évidemment à vérifier.

Enfin la mission observe combien la préservation des activités agricoles dans les stations de montagne n'a plus guère de sens qu'en Savoie grâce notamment au maintien de l'appellation d'origine contrôlée du fromage de Beaufort. Dans les deux autres départements à des exceptions près comme celle du Grand-Bornand, l'agriculture locale est devenue totalement résiduelle.

En conclusion de cette partie la mission souligne combien sont diverses les approches des collectivités rencontrées. Même si le nombre des maires avec lesquels ces entretiens se sont déroulés est peu élevé (5), il y a une réelle diversité dans les réactions face à la suppression du COS dans la loi ALUR. Certains ont pris ce parti en anticipant peu ou prou par l'instauration d'un coefficient d'emprise au sol (CES) bas, d'autres ont hésité et se sentent désarmés en l'absence de ce paramètre qui leur paraît essentiel pour limiter la densité des urbanisations. Ce n'est pas tant sur la densification que l'opinion générale s'exprime, que sur les effets réputés dévastateurs sur les prix du foncier. Le problème essentiel qui cristallise autour de la suppression du COS ainsi que celle de l'article sur la taille minimale des parcelles est le renchérissement du foncier et ses conséquences quant à la capacité des habitants permanents non propriétaires de le devenir.

3. Quelques pistes d'actions possibles

Certaines ont déjà été esquissées dans le chapitre précédent. Elles concernent notamment les points suivants :

-le développement de compétences au sein des EPCI qui se mettront en place au 1^{er} janvier 2017 ; ces compétences concernent d'abord le logement avec la réalisation et la mise en œuvre de PLH réalistes, mais aussi la mise en place de politiques foncières au sein de ces établissements publics de coopération intercommunale ; à cet égard la mission recommande fortement aux communes et aux EPCI d'instituer, si ce n'est déjà le cas, une compétence en matière de droit de préemption urbain (DPU) ; en effet ce moyen d'action peut s'avérer efficace pour autant que son usage en soit bien maîtrisé et dosé, afin de donner aux marchés locaux de l'habitat des signaux d'alerte sur les débordements éventuellement observés en matière de prix de transactions immobilières et foncières ; au-delà le DPU peut être utilisé en appui du PLH pour la réalisation notamment de logements sociaux ;

-une réflexion locale sur la place des EPF locaux dans les deux départements qui en sont pourvus à savoir la Savoie et la Haute-Savoie pour ce qui concerne leurs interventions respectives ; cette réflexion pourrait d'ailleurs associer l'EPORA pour au moins la partie du département de l'Isère non couverte par un tel établissement foncier ; la mission a conscience que ces interventions ne peuvent être que limitées, mais efficaces pour autant qu'elles complètent l'usage du DPU évoqué au point précédent ; la mission souhaite souligner que ce n'est pas tant dans l'acquisition de terrains à aménager que l'action de tels établissements doit se focaliser mais dans des stratégies d'achat permettant de maîtriser au mieux les investissements faits par des privés ;

-le suivi plus fin des dispositifs de commercialisation des hébergements touristiques de particuliers à particuliers et leurs effets en matière de production de lits froids.

Cependant les moyens les plus efficaces en matière d'urbanisme pour gérer la suppression du COS et de la taille minimale des parcelles constructibles reste ceux évoqués dans la lettre de commande des deux ministres.

Tout d'abord c'est l'engagement volontaire d'une modification voire d'une révision du PLU qui permet de surseoir à statuer le temps nécessaire à l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme. Cependant afin de restreindre la période d'application du sursis à statuer, dans le cas de la commune des Gets en Haute-Savoie, la réduction des coefficients d'emprise au sol (CES) pour toutes les zones urbaines du PLU a été faite sous la forme d'une simple modification. Ce formalisme a donc fait l'objet d'un accord du préfet afin de gagner du temps et ainsi de donner à la commune les moyens de gérer sa densification urbaine. Le nombre de projets ayant pu échapper à l'édition de ces nouvelles normes du CES a donc été minime. Le recours à la révision simplifiée est également une voie possible mais celle de la modification apparaît sans doute préférable.

Il importe de rappeler que le droit à construire défini par le PLU concerne 3 éléments permettant l'organisation urbaine :

- l'emprise au sol,
- la hauteur,
- le prospect c'est-à-dire l'emplacement par rapport aux voiries et aux voisins.

En réalité la conjonction de ces trois éléments de la forme urbaine permet de gérer les volumes à construire. Viennent s'y ajouter des considérations sur la destination des constructions mais dans le cas d'espèce des stations de montagne seule la distinction entre logement et hébergement (article R. 151-27 et 28 du code de l'urbanisme) est possible. **La distinction entre résidence principale et résidence secondaire n'est pas possible sur le plan constitutionnel par souci de protéger le propriétaire dans l'usage de son droit de propriété.**

De ce fait si les règles de hauteur de faîlage et de prospect demeurent inchangées, il est possible de gérer la limitation des constructions par une réduction, le cas échéant drastique, du CES. Supposons un terrain de 1000m²: si le CES est fixé à une valeur de 0,5 la valeur de hauteur admissible étant de 10m et les prospects inchangés autant par rapport à la rue qu'aux voisins, un volume de 5000 m³ de la forme théorique d'un parallélépipède à construire reste possible. Si le CES est divisé par 4 alors la densité est ramenée à un volume théorique de 1250 m³ de même forme, ce qui correspond à une emprise au sol de 125m² au maximum soit un COS de 0,5 pour une construction respectant la hauteur soit environ 4 étages. On est donc ramené à une équivalence.

On voit donc que la seule réduction du CES permet de gérer la suppression du COS tout en donnant au maire la possibilité de négocier avec les promoteurs des constructions leurs caractéristiques architecturales. Si on y ajoute des modifications portant à la fois sur la hauteur et/ou l'implantation des constructions sur les terrains on peut raisonnablement gérer la suppression du COS.

En revanche on peut s'interroger sur la suppression de l'article 5 sur les tailles minimales de parcelles. En effet cela ouvre des droits à construire sur des parcelles qui en montagne comme ailleurs peuvent s'avérer étriquées et aboutir à abîmer les paysages locaux.

D'autres moyens peuvent être mobilisés comme l'inscription de servitudes de mixité sociale (SMS) qui permettent alors à la collectivité d'inscrire du logement social dans le cadre des futurs constructions. En général cela intervient pour des opérations d'une certaine ampleur exprimée soit en nombre de logements à construire soit en surface. D'une façon générale les SMS impliquent la réalisation de logements locatifs sociaux, voire d'autres catégories comme des logements intermédiaires, à hauteur de 25 % à 30 % du nombre de logements à réaliser au total. Outre le fait d'accroître l'offre de logements locatifs à des prix abordables pour les populations les plus défavorisées, ce type de prescriptions du PLU renforce la nécessité d'une négociation préalable entre la collectivité et le constructeur.

Enfin comme le font déjà des maires de montagne le refus peut se fonder sur les prescriptions d'ordre public du règlement national d'urbanisme (RNU) pour des motifs d'atteinte aux sites et aux paysages, de sécurité publique ou de sous-équipement de la zone concernée par les constructions.

La suppression du COS ne peut donc pas être en soi le seul paramètre permettant de limiter les effets d'une densification mal maîtrisée. En revanche il est important de souligner que le vrai problème sous-jacent, qui ne sera pas résolu par la seule application d'un PLU, est celui de l'augmentation des coûts du foncier et ses conséquences en matière de prix d'acquisition des logements. A lui seul, ce problème explique les réactions de certains élus de montagne observant la baisse continue des habitants permanents les plus défavorisés de leurs communes. C'est ce phénomène sur lequel il convient d'apporter des réponses pratiques afin de redonner un semblant de crédibilité aux prix observés dans certaines stations. La maîtrise du foncier est donc le vrai problème auquel il convient de s'attaquer sans délais. L'État devrait en ce domaine adopter un rôle moteur, le caractère partiel de la couverture des établissements publics foncier locaux et notamment dans les zones fortement touristiques de montagne démontrant que leur capacité d'action reste faible dans ces territoires.

4. Conclusion

La mission fera sienne le propos donné par Arnaud Devillers, architecte urbaniste dans un article datant du 4 mai 2015 et paru sous le timbre des universités d'été de l'architecture. S'étonnant que la suppression du COS n'ait soulevé que très peu de réactions lors du vote de la loi relative à l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 27 mars 2014, M Devillers a émis l'hypothèse que le COS au moins dans les centres urbains denses et en dehors des opérations du type zone d'aménagement concerté (ZAC) était devenu « de fait ». Par cette expression l'auteur estimait que les opérations de construction sont le plus souvent édifiées dans le cadre de la ville constituée selon un ordre continu. Dans ce cas soulignait-il les règles d'alignement, de mitoyenneté et de hauteur déterminent un gabarit « enveloppe » qui induit lui-même une densité. Celle-ci devient donc de fait relative et proportionnelle à son environnement immédiat. Dans cette configuration le COS est réputé de fait. Dans les autres cas le COS n'a qu'un caractère relatif.

La mission réaffirme donc que les droits à construire exprimés en éléments constitutifs de la forme urbaine (hauteur, emprise au sol, implantation et prospects) sont suffisamment déterminants pour permettre aux collectivités de définir sans le recours au COS la densité qu'elle souhaite ne pas dépasser.

Cependant la mission reconnaît qu'une réelle priorité doit être donnée à la maîtrise du foncier et au-delà des prix tels qu'ils sont observés en augmentation continue. Aussi la mission pense que l'État devrait inciter les collectivités territoriales à élaborer avec les EPF locaux et l'EPORA de vraies stratégies d'action foncière permettant de maîtriser le développement de l'urbanisation et la hausse des prix de transaction du foncier.

Jean-Louis Helary



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Les Ministres

Paris, le 22 NOV. 2016

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT

Vice-présidente du conseil
général de l'environnement et
du développement durable

(Ministère de l'environnement,
de l'énergie et de la mer, chargé
des relations internationales sur
le climat)

Objet : Mission d'inspection sur les effets de la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à une forte pression immobilière

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a supprimé les coefficients d'occupation des sols (COS) avec effet immédiat à la date de son entrée en vigueur, y compris pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) opposables.

Cette mesure visait à favoriser une consommation plus économe de l'espace et une meilleure cohérence des dispositions des PLU en matière de composition et de qualité urbaine. Elle s'inscrivait dans la continuité de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. La fixation d'un COS avait d'ailleurs d'ores et déjà été abandonnée par bon nombre de communes, au profit du recours à une combinaison d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation, plus à même de traduire les objectifs du PLU.

Hôtel de Castries - 72 rue de Varenne - 75700 Paris Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - www.territoires.gouv.fr
Petit Hôtel Monaco - 55 rue Saint-Dominique - 75700 Paris Tél : 33 (0) 1 40 81 21 22 - www.logement.gouv.fr

Toutefois, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, certaines communes ont fait connaître les difficultés que leur posait cette suppression lorsqu'elles sont soumises à une forte pression immobilière du fait de leur attractivité touristique. La suppression du COS a ainsi été accusée d'avoir contribué à intensifier le nombre et la taille des projets immobiliers en zone de montagne et de favoriser les résidences secondaires au détriment des logements, en particulier des logements locatifs sociaux, nécessaires aux habitants permanents.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier une mission afin d'évaluer la situation dans les communes de montagne, d'objectiver l'effet de la suppression du COS et de proposer les solutions permettant de remédier, si nécessaire, à ses effets indésirables.

Pour cela, vous procéderiez à l'examen de la situation de différentes communes touristiques de montagne et prendrez contact avec les élus concernés de telle sorte que vous puissiez expliciter avec eux les difficultés qu'ils rencontrent. L'examen de la situation des communes retenues supposera également l'analyse de leurs documents d'urbanisme et des évolutions réglementaires engagées ou non à la suite du vote de la loi ALUR, des tendances de la construction (rythme et consistance des demandes d'autorisations d'urbanisme) et des besoins en habitat identifiés. Il conviendra de prendre aussi connaissance des outils, notamment fonciers, utilisés par ces communes complémentairement à leur PLU.

Votre mission devra permettre d'évaluer les répercussions de la suppression du COS dans les communes identifiées et, le cas échéant, mettre en évidence les facteurs qui ont facilité la régulation des effets de cette suppression et une meilleure maîtrise de la construction par la collectivité.

Au titre de ces facteurs, mais sans exclusive, vous évaluerez les effets :

- de l'engagement rapide d'une modification simplifiée pour compléter le dispositif réglementaire,
- de l'usage du sursis à statuer sur des projets compromettant la révision générale du PLU si elle est engagée,
- du recours au refus de délivrer une autorisation d'urbanisme en se fondant sur les dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme pour des motifs, entre autres, d'atteinte à l'intérêt des sites et paysages, de sécurité publique ou de sous-équipement de la zone,
- de l'exercice du droit de préemption.

En fonction des conclusions auxquelles vous parviendrez sur la spécificité des problèmes rencontrés par les communes de montagne à la suite de l'abrogation des COS, vous formulerez des propositions préventives et correctives. Chacune de vos propositions sera assortie d'une évaluation de l'intérêt et de la faisabilité de la résérer aux communes de montagne.

Votre rapport est attendu pour la fin du mois de décembre 2016. Une première réunion de lancement sera organisée dans les meilleurs délais pour examiner ensemble votre proposition méthodologique : ressources, choix des communes d'étude, entretiens...

La sous-direction de la qualité du cadre de vie de la DHUP sera à votre disposition pour la conduite de cette mission.



Emmanuelle COSSE



Jean-Michel BAYLET

2. Tableaux d'analyse des permis de construire

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	3	452 (151)	0		119	6658 (56)
	Les deux Alpes	7	175	0		74	3636 (49)
Savoie	Courchevel	9	1805 (200)	5	626 (125)	86	13513 (157)
	Meribel	16	2337 (146)	0		8	942 (118)
	La Plagne	16	2499 (156)	1	120	142	10792 (76)
Haute-Savoie	Chamonix	31	4110 (132)	32	3194 (100)	205	13222 (64)
	Les Gets	1	Non rensei	0	Non rensei	10	Non rensei
	Megève	28	6509 (232)	15	2057 (144)	5	432 (86)

Tableau année 2006 Evolution des permis de construire

Données issues de Sitadel -les surfaces sont en m²

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	3	316 (105)	0		9	341 (38)
	Les deux Alpes	9	981 (109)	0		91	5752 (63)
Savoie	Courchevel	19	4894 (257)	15	3716 (248)	85	4725 (56)
	Meribel	19	3089 (165)	4	946 (236)	1	54
	La Plagne	5	715 (143)	4	669 (167)	35	4027 (115)
Haute-Savoie	Chamonix	23	3160 (137)	37	4228 (114)	123	9590 (78)
	Les Gets	3	212 (70)	0		30	2310 (77)
	Megève	27	5836 (216)	8	1525 (190)	20	1673 (84)

Tableau année 2007 évolution des permis de construire

Données issues de Sitadel- les surfaces sont en m²

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	0		0		60	3681 (61)
	Les deux Alpes	6	921 (153)	11	1125 (102)	27	1595 (59)
Savoie	Courchevel	23	6365 (277)	2	484 (242)	103	7748 (75)
	Meribel	9	2572 (198)	1	82	3	164 (55)
	La Plagne	6	1081 (108)	0		0	
Haute-Savoie	Chamonix	18	2861 (159)	42	4646 (110)	51	4084 (80)
	Les Gets	7	1037 (148)	18	1988 (110)	40	2732 (68)
	Megève	33	7164 (217)	10	1390 (139)	10	748 (75)

Tableau année 2013 Evolution des permis de construire

Données issues de Sitadel -les surfaces sont en m²

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	2	452 (226)	1	83	65	5649 (87)
	Les deux Alpes	5	817 (163)	2	204 (102)	27	1595 (59)
Savoie	Courchevel	4	408 (102)	0		0	
	Meribel	13	2572 (198)	1	82	3	164 (55)
	La Plagne	5	618 (123)	7	1229 (175)	4	420 (105)
Haute-Savoie	Chamonix	21	3397 (123)	12	1475 (71)	41	2922 (159)
	Les Gets	13	2411 (185)	9	1554 (173)	106	9960 (94)
	Mégève	26	4918 (197)	2	234 (117)	5	891 (178)

Tableau année 2014 Evolution des permis de construire

Données issues de Sitadel -les surfaces sont en m²

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	1	204	2	255 (127)	27	2419 (90)
	Les deux Alpes	1	82	2	187	56	1825 (33)
Savoie	Courchevel	12	2199 (183)	0		0	
	Meribel	15	2735 (182)	17	4276 (251)	45	5134 (114)
	La Plagne	6	756 (126)	0		12	1342 (112)
Haute-Savoie	Chamonix	42	9396 (221)	33	3405 (103)	89	7581 (85)
	Les Gets	3	504 (168)	9	1436 (159)	74	5013 (68)
	Mégève	25	4918 (197)	21	4578 (218)	33	3026 (92)

Tableau année 2015 Evolution des permis de construire

Données issues de Sitadel - les surfaces sont en m²

département	communes	Logements individuels en diffus		Logements individuels en groupé		Logements collectifs	
		nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)	nombre	Surface (moyenne)
Isère	Alpes d'Huez	Non rensei		Non rensei		Non rensei	
	Les deux Alpes	Non rensei		Non rensei		Non rensei	
Savoie	Courchevel	8	1049 (131)	3	103 (34)	10	1056 (105)
	Meribel	11	2923 (265)	10	1493 (149)	53	5279 (111)
	La Plagne	8	1350 (169)	9	829 (92)	0	
Haute-Savoie	Chamonix	28	4865 (174)	32	3777(118)	58	4003(69)
	Les Gets	10	3330 (333)	3	380 (127)	6	598 (99)
	Mégève	26	5183 (200)	12	3146 (262)	38	3407 (89)

Tableau année 2016 Evolution des permis de construire

Données issues de Sitadel - les surfaces sont en m²

Tableau comparaison résidences principales et secondaires

L'année de référence choisie est 2013 sur la base des données Insee

Département	Communes	Part résidences Principales (en%)	Part résidences Secondaires (en %)
Isère	Alpes d'Huez	10,22	89,15
	Deux-Alpes	12,35	87,27
Savoie	Courchevel	14,08	83,42
	Meribel	11,17	87,96
	La Plagne	10,24	88,35
Haute-Savoie	Chamonix	30,59	66,56
	Les Gets	16,34	83,00
	Mégève	16,71	78,34

En ces deux rapports il y a une différence, les données présentées par l'Insee comprenant également le nombre de logements réputés vacants selon les normes fiscales en vigueur.

3. Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction
Thierry ALEXANDRE	DDT Haute-Savoie	Directeur
Henri ANTHONIOZ	Commune des Gets	Maire
Pierre BALME	Commune de Venosc	Maire
Vincent BOULET	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Chef de projet
François-Régis BOUQUIN	Commune de Chamonix	Directeur de cabinet du maire
Georges CAPPELETTI	Commune des Allues	Chargé de mission urbanisme
Sylvain CHARLOT	Atout France	Responsable pôle réhabilitation hébergement de loisir
Sophie EL-KHARRAT	DDT Isère	Chef du service d'aménagement Sud-Est
Denis FRANCON	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Chef de pôle stratégie et développement durable
Eric FOURNIER	Commune de Chamonix	Maire
Luc FOURNIER	DDT Savoie	Chef du service planification et aménagement des territoires
Odile JEANNIN	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Chef de pôle déléguée stratégie et développement durable
Philippe LEGRET	DDT Haute-Savoie	Chef du service aménagement risques
Jean-Pierre LESTOILE	DDT de la Savoie	Directeur
Aurélie MEIGNAN	Commune des Allues	Chef du service urbanisme
Thierry MONIN	Commune des Allues	Maire
Nadine MORDANT	Commissariat de Massif des Alpes	Commissaire
Sylvain PELLEVAT	Sénat	Sénateur de la Haute-

		Savoie
André PERILLAT	Commune du Grand-Bornand	Maire
Philippe RAVIOL	DREAL Rhône-Alpes-Auvergne	Chargé de mission

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>