Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

98-2 | 2010

La gestion foncière au cœur du devenir des territoires alpins

Le retour de la question foncière dans l'aménagement des stations touristiques alpines en Suisse

Christophe Clivaz et Stéphane Nahrath

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1220>

DOI : 10.4000/rga.1220

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

The return of the property question in the development of Alpine tourist resorts in Switzerland - URL : <https://journals.openedition.org/rga/1198> [en]

Éditeur :

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique

Christophe Clivaz et Stéphane Nahrath, « Le retour de la question foncière dans l'aménagement des stations touristiques alpines en Suisse », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 98-2 | 2010, mis en ligne le 14 septembre 2010, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1220> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1220>

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Le retour de la question foncière dans l'aménagement des stations touristiques alpines en Suisse

Christophe Clivaz et Stéphane Nahrath

- 1 En Suisse, l'urbanisation et l'aménagement des stations touristiques se sont historiquement déroulés, depuis une trentaine d'années, dans un cadre institutionnel caractérisé par une tension récurrente entre, d'une part, une très forte protection de la propriété foncière et, d'autre part, une politique publique d'aménagement du territoire très décentralisée, orientée essentiellement vers des tâches de coordination de l'action publique et dont la capacité d'intervention des instruments consiste principalement dans le zonage, en raison de l'abandon des principaux instruments fonciers contraignants suite au refus populaire de la première loi fédérale sur l'aménagement du territoire en 1976. Cette situation, qui a (eu) d'importants effets – souvent problématiques – sur les processus d'aménagement et les dynamiques de développement spatial des stations (e.g. zones à bâtir surdimensionnées et mal positionnées, étalement d'un tissu de résidences secondaires gourmandes en espace et en coûts de services urbains surdimensionnés) résulte de la genèse mouvementée de la politique d'aménagement du territoire qui a dû se construire contre une institution de la propriété foncière très puissante (Nahrath, 2003 ; 2008).
- 2 Il est cependant intéressant de constater que ces effets problématiques des incohérences du régime helvétique de l'aménagement du territoire sont en train de mener depuis quelques temps à une inflexion de l'évolution de la politique d'aménagement du territoire sous la forme de la mise en place d'instruments plus directement orientés vers la régulation de la propriété foncière et immobilière, inflexion dont les stations touristiques constituent l'un des périmètre privilégié d'émergence et d'expérimentation.
- 3 Dans une première partie, nous présentons brièvement la genèse de la politique fédérale d'aménagement du territoire, avant de présenter certains de ses effets sur les communes touristiques. Dans une dernière partie, nous présentons et discutons les

inflexions de la politique d'aménagement du territoire dans les communes et les cantons touristiques sous la forme de la mobilisation croissante d'instruments fonciers et immobiliers.

Genèse de la politique d'aménagement du territoire en Suisse : le choix du zonage plutôt que des instruments fonciers

- 4 Le droit foncier helvétique est caractérisé par une très forte protection des propriétaires contre les limitations d'usage issues du droit public. Ainsi, l'article 26 de la Constitution fédérale¹ dispose que (art. 26) :
 1. La propriété est garantie.
 2. Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété **qui équivaut à une expropriation**².
- 5 Cette extension du concept d'expropriation – exprimée en termes d'expropriation *matérielle* (Moor, 2002) – pour qualifier juridiquement les limitations importantes, par les politiques publiques et notamment l'aménagement du territoire, des droits d'usage des propriétaires fonciers, ceci sans qu'il y ait pour autant expropriation *formelle* de la part de l'Etat, est une création des juges fédéraux. Ainsi, la jurisprudence, développée à partir des années 1960³, suite à l'arrivée devant les tribunaux des premiers cas de limitation des droits des propriétaires fonciers résultant de la mise en œuvre des premières lois cantonales en matière d'aménagement du territoire⁴, a contribué à mettre très fortement sous pression les autorités communales. Ces dernières étant responsables de la planification légalement contraignante en matière d'affectation du sol se sont également retrouvées financièrement responsables en cas de reconnaissance par les tribunaux d'une situation d'expropriation matérielle. En effet, le principe central, qui sera cependant sensiblement atténué au travers de l'évolution de la jurisprudence fédérale à partir des années 1980 (Moor, 2002), est que toute limitation ou suppression des droits à bâtir implique une indemnisation « pleine et entière » du propriétaire foncier.
- 6 C'est dans ce contexte que les autorités fédérales rédigent, au début des années 1970, un premier projet de loi fédérale en matière d'aménagement du territoire (LAT). Ce premier texte se caractérise par une certaine ambition en matière de centralisation de certaines compétences de planification, ainsi qu'en matière d'instruments fonciers. En particulier, la loi prévoit le principe d'un prélèvement systématique de la plus-value foncière résultant des procédures de zonage⁵, ceci afin, notamment, de réduire les inégalités de traitement entre les gagnants et les perdants de ces procédures et, plus particulièrement, de financer les indemnisations pour expropriation matérielle. Cette loi sera fortement combattue par les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers et les fédéralistes⁶ et sera, suite au lancement d'un référendum populaire par ces mêmes milieux, refusée en votation populaire en 1976.
- 7 La version finalement adoptée en 1979 est une version sensiblement modifiée et édulcorée du premier projet⁷. Elle est en particulier caractérisée par une forte décentralisation, ainsi que par un affaiblissement significatif des instruments fonciers à disposition des autorités. L'aménagement du territoire est ainsi défini comme une compétence des cantons (Etats fédérés), la Confédération se limitant à définir les

principes fondamentaux de l'aménagement. Cette situation laisse ainsi une très grande marge de manœuvre, aussi bien aux cantons dans l'élaboration de leur planification directrice, qu'aux communes dans la définition de leurs plans d'affectation du sol (les seuls juridiquement contraignants pour les propriétaires fonciers).

- 8 Vu sous l'angle de l'aménagement des espaces touristiques, cela implique qu'il n'existe aucune planification centralisée (ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal) du développement des stations et des infrastructures touristiques et que les processus d'aménagement résultent essentiellement de dynamiques locales (communales), voire pour certains aspects, d'une régulation cantonale. Ainsi, les cantons et les communes peuvent en particulier développer des catégories de zonage spécifiques pour les espaces et les stations touristiques. Par ailleurs, la suppression du caractère systématique et obligatoire du prélèvement de la plus-value foncière suite à l'échec de la première loi⁸ a contribué à affaiblir très sensiblement la capacité de régulation des affectations par le zonage dans la mesure où les communes se trouvent précisément dépossédées de l'instrument censé leur permettre de financer les indemnités en cas d'expropriation, non seulement formelle, mais surtout matérielle.
- 9 C'est ainsi que le régime d'aménagement du territoire dans le cadre duquel se sont développées les stations touristiques depuis une trentaine d'années connaît un fort déséquilibre en faveur des propriétaires fonciers et immobiliers, ces derniers voyant leur propriété garantie contre les limitations provenant du droit public résultant de la mise en œuvre des politiques publiques, ceci alors même qu'ils n'ont la plupart du temps aucune obligation en matière de restitution à la collectivité d'une partie de la plus-value foncière en cas de classement de leur terrain en zone à bâtir par la puissance publique.
- 10 Cette situation (correspondant *de facto* à une protection étatique de la rente foncière) combinée, d'une part, à une définition relativement floue des critères de dimensionnement de la zone à bâtir communale⁹ et, d'autre part, à l'existence d'un système fiscal décentralisé octroyant une forte autonomie aux communes, incite ces dernières à développer des stratégies de concurrence afin d'attirer les promoteurs, entrepreneurs et autres investisseurs (immobiliers, touristiques, etc.), ceci notamment en leur offrant des terrains constructibles à des prix abordables. Ce qui explique pour une grande part la course à l'extension des zones à bâtir dans de nombreuses communes, notamment touristiques.
- 11 Conscients des risques résultant de la faiblesse structurelle de la politique d'aménagement du territoire face à la forte protection de la propriété foncière, les juges du Tribunal fédéral en charge de définir la jurisprudence en matière d'expropriation matérielle ont opéré, à partir des années 1970 et surtout 1980, un mouvement correctif sous la forme d'un durcissement des conditions d'octroi des indemnités pour expropriation matérielle. Ce durcissement a essentiellement consisté en l'ajout de conditions supplémentaires à l'obtention d'une indemnité, conditions elles-mêmes fondées sur les objectifs et critères de la LAT¹⁰.

Les effets de la politique d'aménagement du territoire sur les communes touristiques

Des zones à bâtir surdimensionnées

- 12 Malgré cette tentative de « sauvetage » de la politique d'aménagement du territoire par les juges fédéraux, la mise en œuvre de la LAT n'a pas permis d'empêcher le développement des *phénomènes* et *problèmes* suivants dans les communes touristiques en général et les stations touristiques alpines en particulier :

Une mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire souvent très différenciée entre les cantons et les communes, chacun développant des catégories de zonage spécifiques (par exemple zone touristique) et des stratégies de développement territorial distinctes, voire concurrentes.

- Un surdimensionnement chronique et systématique des zones à bâtir, notamment dans les communes touristiques, ces dernières disposant, selon les statistiques de l'office fédéral du développement territorial (ARE, 2008), des plus grandes réserves de zones à bâtir non construites du pays proportionnellement à leur superficie et au nombre d'habitants (figure 1), situation qui a pour conséquence un risque important de dispersion des constructions et de mitage du paysage.

Figure 1. Surface de zone à bâtir par habitant, par type de commune

Source : ARE (2008 :29)

- Une très grande difficulté des communes à réduire *a posteriori* la taille de leurs zones à bâtir surdimensionnées en raison du fait que la définition de ces zones au sein des plans d'affectation communaux, désormais conformes à la LAT, et l'obligation d'équipement des parcelles par les communes qui en découle, contribuent à renforcer la compatibilité de ces zones constructibles avec les conditions d'obtention des indemnités pour expropriation matérielle, ceci malgré le durcissement de la jurisprudence en la matière.

- Un développement massif de l'offre d'immobilier résidentiel (notamment des résidences secondaires) en raison de la grande disponibilité de terrains constructibles.

- 13 On le voit, les communes touristiques figurent parmi les espaces au sein desquels les incohérences du régime actuel de l'aménagement du territoire ont eu les effets parmi les plus problématiques en termes de développement territorial. L'ampleur du développement du secteur de l'immobilier touristique en général et des résidences secondaires en particulier, qui affecte de manière plus ou moins importante la plupart des communes touristiques, s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs

interdépendants dont la mise en système n'est pas sans rappeler les phénomènes de « coalitions de croissance » au sens de J. Logan et H. Molotch (1987). En effet, la forte présence des propriétaires fonciers et des professionnels de l'immobilier au sein des processus décisionnels en matière d'aménagement du territoire et de développement touristique ainsi que, plus largement, au sein des configurations de pouvoir local dont la légitimité politique est fondée sur le développement touristique, a souvent mené à une mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire orientée en premier lieu vers l'objectif de mise à disposition de zones à bâtir étendues permettant la mise en place d'un modèle de développement au sein duquel la valeur d'échange (i.e. la construction et la vente de résidence secondaires) a tendance à prendre le pas sur la valeur d'usage (i.e. l'immobilier de rente tel que hôtellerie et parahôtellerie). La perpétuation de ce modèle a été notamment rendue possible par la décentralisation de la politique d'aménagement du territoire, ainsi que par la difficulté des communes à réduire leurs zones à bâtir surdimensionnées suite à la menace latente des demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle.

Le boom des résidences secondaires et ses effets

- 14 Historiquement, l'hôtel représentait pratiquement la seule forme d'hébergement touristique jusque dans les années 1950. Avec « l'invention » de la résidence secondaire (appartements dans des immeubles ou chalets individuels, mis en location ou non), les choses vont rapidement évoluer : l'intérêt pour cette forme d'hébergement de la part de la clientèle est élevé et les constructions de résidences secondaires vont se multiplier dans les Alpes suisses. Dans les années 1960 et 1970, le nombre de lits dans les résidences secondaires va dépasser celui des lits hôteliers dans la plupart des stations touristiques. Cette tendance ne s'est guère inversée depuis, tout au plus est-elle freinée par les périodes de crise économique qui réduisent le nombre de personnes ayant les moyens financiers de s'acheter une résidence secondaire. Ainsi, si la décennie 1990 s'est révélée plutôt calme, c'est à un véritable « rush » que l'on a assisté dès le tournant du millénaire avec en outre un accent plus marqué qu'auparavant vers la réalisation de résidences secondaires de haut standing.
- 15 Bien qu'il n'existe pas de statistiques précises sur le nombre de résidences secondaires en Suisse, on évalue la proportion de ces dernières à environ 12% de l'ensemble des logements du pays. Ce pourcentage varie fortement d'un canton à l'autre et dépasse par exemple les 35% dans les Grisons et en Valais (tableau 1). Il est encore supérieur dans les communes touristiques où il est souvent compris dans une fourchette allant de 50% à 80% (Mühlinghaus 2006).

Tableau 1. Evolution du pourcentage de résidences secondaires par rapport au parc total de logements dans les zones urbaines, touristiques et rurales des cantons des Grisons et du Valais

	1970			1980			2000		
	Logements	Résidences secondaires	En % du parc de logement	Logements	Résidences secondaires	En % du parc de logement	Logements	Résidences secondaires	En % du parc de logement
Grisons	62 038	15 106	24.3 %	91 107	33 862	36.9 %	129 338	47 902	37.0 %
Villages	25 002	1800	7.2 %	32 309	3273	10.1 %	46 379	5374	11.6 %
Zones touristiques	24 087	9866	41.0 %	42 942	24 582	57.2 %	61 650	34 643	56.2 %
Zones rurales	12 949	3440	26.6 %	16 456	6007	36.5 %	21 309	7885	37.0 %
Valais	84 588	22 589	26.7 %	124 746	48 421	38.8 %	172 705	70 835	41.0 %
Villages	26 534	1905	7.2 %	36 110	4513	12.5 %	52 894	8472	16.0 %
Zones touristiques	25 221	12 877	51.1 %	45 538	25 673	56.4 %	66 490	38 552	58.0 %
Zones rurales	33 033	7807	23.6 %	43 098	18 235	42.3 %	53 321	32 811	44.7 %

Source : Arpagaus & Spörri (2008 : 52)

- 16 La figure 2 ci-dessous présente de manière synthétique les principaux effets économiques, sociaux et environnementaux positifs comme négatifs du modèle de développement fondé sur les résidences secondaires. Comme on peut le voir, si l'on excepte les gains économiques privés, souvent très importants, et leurs retombées variables sur la société locale, les coûts économiques, sociaux et environnementaux de ce modèle de développement sont relativement importants pour les sociétés locales (Krippendorf, 1977 ; FST, 1985).

Figure 2. Les conséquences de la construction de résidences secondaires

Source : ASPAN (1993 : 15)

Le retour des instruments fonciers et immobiliers pour réguler le secteur de l'immobilier touristique et le développement territorial des stations

- 17 Face aux incohérences du régime de l'aménagement du territoire (cf. première partie) et à ses effets particulièrement problématiques sur la structure d'hébergement des stations touristiques (cf. deuxième partie), des premières mesures de limitation des droits de disposition des propriétaires et promoteurs immobiliers ont été mises en place au niveau fédéral au début des années 1980 déjà. Ainsi, la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)¹¹ vise à lutter contre la surchauffe immobilière dans les régions touristiques en limitant l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Concrètement ces dispositions introduisent un contingentement annuel sur la vente d'objets immobiliers à des personnes domiciliées hors du territoire national. Ce contingentement (par exemple 1500 unités en 2009), est ensuite réparti entre les cantons (par exemple 330 unités pour le canton du Valais). *De facto*, malgré quelques effets pervers et problèmes de mise en œuvre (Linder, 1987), cette législation, appelée aujourd'hui *Lex Koller*, limite la construction de résidences secondaires, en particulier lorsque la demande étrangère est importante et que l'ensemble du contingentement est utilisé (ce qui a très souvent été le cas). Elle ne concerne cependant pas les personnes domiciliées en Suisse qui constituent la très grande majorité des propriétaires de résidences secondaires (Arpagaus & Spörri, 2008). En 2007, la volonté du Conseil fédéral (gouvernement suisse) d'abroger la *Lex Koller*, notamment du fait du caractère discriminatoire de cette loi à l'égard des personnes domiciliées à l'étranger, a échoué devant le parlement suisse qui a refusé de la supprimer tant que des mesures d'aménagement du territoire en matière de régulation des résidences secondaires ne sont pas adoptées à l'échelle nationale.
- 18 C'est ainsi que, en l'absence d'une régulation publique systématique et contraignante en matière de résidences secondaires, ce sont le plus souvent les communes, parfois avec l'aide du canton¹², qui ont commencé à prendre des mesures restrictives en mobilisant des (nouveaux) instruments - réglementaires ou incitatifs - intervenant pour certains de manière directe sur la propriété foncière et immobilière. Les principaux instruments mis en œuvre dans les communes ces dernières années sont les suivants :
- *Le quota de résidences principales* consiste à exiger pour toute nouvelle construction une proportion minimale de surfaces habitables (généralement entre 35% et 60%) affectée à de la résidence principale. Les logements hôteliers ou les surfaces utilisées pour l'artisanat peuvent être pris en compte dans le calcul comme des résidences principales. Une variante possible consiste à permettre au maître d'ouvrage de se libérer de l'obligation de créer des résidences principales à condition de payer une taxe de remplacement qui peut être utilisée pour financer la construction de résidences principales ailleurs. Cette variante n'a cependant pas donné les résultats espérés en matière de réduction des résidences secondaires : dans les régions où la demande est forte, la taxe de remplacement n'a eu aucun effet, son montant étant simplement intégré dans le prix de vente (ARE, 2009 : 22).
 - La création de *zones spéciales* revient à insérer dans le plan d'aménagement local des zones réservées à certains types d'affectation excluant la construction de résidences secondaires. Certaines stations ont ainsi créé des zones hôtelières ou des zones

réservées aux habitants permanents. Notons cependant qu'un tel instrument de zonage ne permet pas de limiter de manière absolue la quantité de résidences secondaires au sein d'une station touristique.

- Enfin, le *contingentement*, dont on a déjà parlé à propos de la Lex Koller, consiste à limiter la surface de plancher qui peut chaque année être construite pour de la résidence secondaire. Les communes de Crans-Montana (8000 m²), celles de la région de St-Moritz (12 000 m²), Saas-Fee (1500 m²) ou encore Zermatt (850 m²) ont introduit un tel instrument.

- 19 En plus de ces mesures, certaines communes ou cantons suisses ont utilisé l'instrument du *moratoire* qui permet de geler pendant un temps déterminé (généralement entre 1 et 2 ans) les autorisations de construire des résidences secondaires, la durée du moratoire étant mise à profit pour établir un règlement communal contenant un ou plusieurs des instruments fonciers et immobiliers décrits ci-dessus.
- 20 Mais ces mesures ne sont de loin pas mises en œuvre dans toutes les communes touristiques. En 2007, une enquête menée auprès de 95 communes touristiques¹³ a ainsi montré que 56% d'entre elles n'avaient pris aucune mesure en matière de gestion des résidences secondaires (cf. figure 3). Celles qui en ont prises ont surtout privilégié l'instrument du quota de résidences principales et, dans une moindre mesure, la création de zones spéciales ou le contingentement.

Figure 3. Mesures d'aménagement du territoire concernant la construction de résidences secondaires prises dans 95 communes touristiques suisses (état 2007) (n = nombre de communes)

Source : Schweiz Tourismus (2007 : 19)

- 21 Si la majorité des communes de Suisse alémanique et du Tessin ont pris des mesures, ce n'est pas le cas en Suisse romande où aucune commune n'avait adopté de mesures en 2007. Ceci s'explique par le fait qu'en Suisse romande les problèmes liés à l'hébergement en station ont été thématiques plus tardivement (depuis au maximum une décennie), ont porté surtout sur les pertes de recettes liées aux lits froids des résidences secondaires et ont abouti avant tout à des réflexions en termes d'incitations à la location. En Suisse alémanique, ces problèmes ont été thématiques plus tôt (années

1980), ont davantage concerné la question de savoir comment assurer l'accès au logement pour la population locale et ont été traités essentiellement par des mesures de restriction à la construction de résidences secondaires (Schweiz Tourismus, 2007 : 21-22).

Les mesures foncières et immobilières discutées actuellement en Suisse

22 En plus des mesures mentionnées ci-dessus, d'autres mesures intervenant directement sur les droits de propriété fonciers et immobiliers sont en cours de discussion, même si jusqu'ici elles n'ont que peu ou pas du tout été mobilisées par les communes. Sans qu'il soit possible ici de les passer toutes en revue ou de les décrire dans le détail¹⁴, on peut brièvement évoquer les mesures réglementaires et incitatives suivantes qui sont celles actuellement les plus débattues en Suisse :

- *Délimitation d'une proportion maximale de résidences secondaires par commune* : la population suisse devra ainsi se prononcer prochainement sur une initiative intitulée « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » qui exige de plafonner de manière linéaire à 20% le nombre de résidences secondaires par commune.

- *Augmentation du coefficient d'utilisation et/ou d'occupation du sol pour les projets immobiliers visant la création de lits marchands* (hôtellerie, résidences de tourisme, etc.). Cette mesure autorise le maître d'ouvrage à produire davantage de surfaces de plancher utile sur sa parcelle. Elle est fréquemment utilisée dans le cadre de processus d'aménagements urbains en raison de son caractère très pratique dans la mesure où elle permet la création pour ainsi dire « gratuite » de valeur foncière et immobilière par l'Etat qui peut ensuite être utilisée dans des opérations de compensation, de limitation ou de restriction des droits des propriétaires résultant d'opérations d'aménagement du territoire.

- *Limitation des droits d'usage du bien immobilier* : il s'agit en particulier d'obliger un propriétaire à assurer une exploitation commerciale de son immeuble afin d'éviter l'augmentation des lits non marchands.

- *Taxes incitatives* : elles peuvent prendre diverses formes comme une taxe unique à l'achat d'une résidence secondaire, l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires ou les taxes de raccordement (eau potable, eaux usées, énergie). La marge de manœuvre des communes est cependant relativement limitée car le montant de ces taxes ne doit en principe pas être discriminatoire pour les propriétaires de résidences secondaires.

- *Masterplan* : mis en œuvre dans la station d'Engelberg, cet instrument est plus précis que le zonage habituel car il permet d'avoir une idée visuelle des constructions lorsqu'elles seront terminées. Il permet ainsi une insertion plus harmonieuse dans le paysage ainsi qu'une qualité architecturale plus élevée.

- *Achat et échange de terrains* : les communes peuvent mener une politique foncière active et privilégier l'implantation de projets d'hébergement marchand ou la réalisation d'infrastructures d'utilité publique. Cette mesure est cependant difficile à mettre en œuvre lorsque la situation des finances publiques est mauvaise et le prix du foncier élevé. Par ailleurs, ses effets ne se font sentir qu'à long terme, alors que le problème des résidences secondaires appelle un traitement rapide.

- 23 Il est intéressant de noter que, aussi bien les instruments mis en œuvre que ceux actuellement en discussion, sont taillés de telle manière à éviter l'écueil de l'expropriation matérielle.

Conclusion

- 24 Face aux limites du régime helvétique actuel de l'aménagement du territoire fondé essentiellement sur l'instrument du zonage et caractérisé par la quasi absence d'instruments fonciers, les acteurs publics les plus directement confrontés aux effets négatifs qui en découlent (généralement les communes et certains cantons) et qui sont fortement limités dans leur marge de manœuvre par la garantie de la propriété et l'obligation d'indemnisation pour expropriation matérielle, ont commencé à développer de nouvelles régulations de l'aménagement et du développement spatial des stations touristiques mobilisant désormais des instruments fonciers et immobiliers en complément des instruments classiques de l'aménagement du territoire. Tout se passe ainsi comme si l'on assistait à un retour de la question foncière et surtout des instruments de régulation fonciers et immobiliers intervenant non plus uniquement sur la définition spatiale des affectations du sol, mais plus directement sur les marchés fonciers et immobiliers. Il est par ailleurs intéressant de constater que ce retour des instruments fonciers, initialement exclus du dispositif de la politique d'aménagement du territoire, se déroule selon une dynamique conforme au principe de subsidiarité, dans la mesure où ils émergent en premier lieu au niveau communal, voire dans certains cas cantonal. Cette dynamique *bottom-up*, si elle a l'avantage de permettre de tenir compte des spécificités politiques, foncières et immobilières locales et donc d'accroître la capacité de régulation de ces instruments, a cependant deux désavantages dont les effets commencent à se faire sentir :
- (1) résultant d'un processus décisionnel local, la mise en place de tels instruments dépend de la coopération, respectivement de l'affaiblissement des propriétaires fonciers et des acteurs du secteur de l'immobilier au sein de l'espace politique local (et donc implique la déstabilisation ou à tout le moins la reconfiguration de la coalition de croissance) ;
 - (2) ces rapports de coopération et de conflits entre les différents acteurs constitutifs de la structure du pouvoir local variant fortement entre les différentes communes, on peut ainsi observer de grandes différences entre les stations (y compris au sein d'un même canton) quant à la (capacité de) mobilisation de ces instruments et donc quant à la capacité de réguler les problèmes de prolifération des résidences secondaires et d'étalement urbain des stations.
- 25 Tout semble donc indiquer que des interventions éparées et non coordonnées à la seule échelle communale ne sont pas suffisantes : d'une part, les risques de voir un déplacement des opérations immobilières lucratives d'une commune (ou station) restrictive vers une autre qui le serait moins sont importants ; d'autre part, la capacité d'expertise de l'administration et des responsables politiques locaux en matière de gestion des problématiques foncières et immobilières est souvent relativement limitée.
- 26 Dans ces conditions, la nécessité de changer l'échelle de l'action publique (Faure *et al.*, 2007) se fait clairement sentir. Le redéploiement de ces régulations foncières et immobilières à l'échelle intercommunale, régionale ou cantonale, voire nationale

comme le propose l'initiative « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie de réduction systématique des zones à bâtir surdimensionnées dans les communes touristiques constitueront des enjeux centraux et en même temps très conflictuels – expropriation matérielle oblige – de la politique touristique helvétique ces prochaines années (Clivaz, 2007). Il n'est cependant pas certain que ces questions puissent être maîtrisées sans une modification significative des règles en vigueur dans le droit foncier helvétique.

BIBLIOGRAPHIE

- ARE Office fédéral du développement territorial, 2008. – *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*. Berne.
- ARE Office fédéral du développement territorial, 2009. – *Résidences secondaires. Guide pour la planification cantonale*. Projet, état avril 2009, Berne.
- ARPAGAU E., SPÖRRI P., 2008. – « Importance économique des résidences secondaires pour les cantons des Grisons et du Valais ». *La Vie économique* 5, pp. 51-54.
- ASPAN Association suisse pour l'aménagement national, 1993. – *La limitation de la construction des résidences secondaires: modèles et recommandations à l'intention des localités*. Berne.
- CLIVAZ C., 2007. – « L'immobilier en station de sports d'hiver : du laisser-faire au savoir-faire ? », in Bourdeau Ph. (dir.), *Les sports d'hiver en mutation. Crise ou révolution géoculturelle ?* Paris : Hermes, pp. 111-122.
- FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (Ed.), 2007. – *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan.
- FST (éd.), 1985. – *Les résidences secondaires - dilemme touristique*. Berne.
- KRIPPENDORF J., 1977. – *Les dévoreurs de paysage. Le tourisme doit-il détruire les sites qui le font vivre ?* Lausanne, 24 Heures.
- LINDER W. 1987. – *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en oeuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.
- LOGAN J. R., MOLOTCH H. L., 1987. – *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- MOOR P., 2002. – « L'expropriation matérielle ». In Moor P., *Droit administratif*, vol.II. Berne, Stämpfli, pp. 741-755.
- MÜHLINGHAUS S., 2006. – « Mesures d'aménagement du territoire pour réguler la construction de résidences secondaires ». *Forum du développement territorial* 2/2006, pp. 48-50.
- NAHRATH S., 2003. – *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Lausanne, Université de Lausanne (thèse de doctorat).

NAHRATH S. 2008. – « Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles ». In P. Melé, Larrue, Corinne (Ed.). *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace* (pp. 63-94). Paris, L'Harmattan.

PLATZ P., HANSER C., 2006. – *Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden*. Wirtschaftsforum Graubünden.

SCHWEIZ TOURISMUS, 2007. – *Massnahmen zur Lenkung des Zweitwohnungsmarktes*.

NOTES

1. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101. Ce principe de la garantie fédérale de la propriété date de 1969 (*Bodenrechtsartikels*), mais est ancré depuis beaucoup plus longtemps déjà dans les constitutions cantonales.
2. C'est nous qui soulignons.
3. La première définition du concept d'expropriation matérielle dans la jurisprudence fédérale date de 1966 (arrêt Barret, ATF 91 I 329-339 et JT 1966 I : 205-209).
4. Il convient de noter que, si la loi fédérale sur l'aménagement du territoire date de 1979, la législation en la matière a commencé à se développer à partir des années 1930-1940 dans les villes et à partir des années 1960 au niveau cantonal.
5. Ce mécanisme consiste en un prélèvement auprès du propriétaire foncier d'un pourcentage variable (mais oscillant généralement entre 20% et 30%) de l'accroissement de la valeur financière de sa parcelle suite au classement de cette dernière en zone à bâtir dans le cadre d'un plan d'affectation communal.
6. Contrairement à l'acception américaine du terme, les fédéralistes helvétiques sont les tenants du maintien d'une conception aussi décentralisée que possible de l'Etat garantissant la plus grande autonomie possible aux cantons (Etats fédérés) dans le plus grand nombre possible de domaines de politiques publiques, et notamment en matière d'aménagement du territoire.
7. Cette seconde version de la LAT de 1979 est toujours en vigueur aujourd'hui (RS 700).
8. Actuellement seuls deux cantons, Bâle-ville et Neuchâtel, connaissent une mise en œuvre systématique de cet instrument.
9. L'article 15 de la LAT dispose que : « Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui : a). sont déjà largement bâtis, ou b). seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. »
10. Les conditions progressivement ajoutées à partir des années 1980 dans la jurisprudence sont notamment : le haut degré de probabilité de réalisation du projet de construction, le degré d'équipement de la parcelle, les caractéristiques de l'environnement immédiat (proximité des autres constructions), la lutte contre la dispersion des constructions, l'orientation générale de la planification locale, les règles de police des constructions et la politique (communale ou cantonale) en matière d'infrastructures.
11. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) du 16 décembre 1983, RS 211.412.41.
12. Les cantons des Grisons et du Tessin ont ainsi édicté des directives afin d'aider leurs communes à mettre en place des mesures de gestion des résidences secondaires. En outre, la Confédération a récemment mis en consultation un guide « Résidences secondaires » à l'intention des cantons (ARE, 2009).
13. Il s'agit des communes suisses qui réalisent plus de 25 000 nuitées hôtelières par année et où la part des résidences secondaires est supérieure à 20%.

14. Pour une présentation plus détaillée des mesures envisageables, on peut se rapporter aux études suivantes : ARE, 2009 ; Plaz & Hauser, 2006 ; Schweiz Tourismus, 2007.

RÉSUMÉS

Cette contribution montre dans quelle mesure les enjeux et les problèmes actuels en matière de gestion foncière et immobilière dans les stations touristiques des Alpes suisses découlent pour une part importante des incohérences du régime fédéral de l'aménagement du territoire mis en place à la fin des années 1970, régime fondé sur le zonage et excluant quasiment tout instrument foncier, notamment le prélèvement de la plus-value. Dans ces conditions très favorables aux propriétaires fonciers, qui voient par ailleurs la garantie de la propriété foncière encore renforcée par son inscription dans la Constitution fédérale à la fin des années 1960, les « coalitions de croissances » structurant le pouvoir local dans de nombreuses communes touristiques ont généralement produit des zones à bâtir surdimensionnées (et souvent mal situées) qui ont favorisé le développement de l'industrie de la résidence secondaire au détriment de l'immobilier de rente. Face à l'impuissance de la planification et du zonage à limiter ces tendances dont les effets négatifs pour le développement touristique commencent sérieusement à se faire sentir à partir des années 1990, l'on assiste depuis quelques années à la réémergence de la question foncière dans les discussions concernant l'aménagement des stations touristiques, notamment au travers de la mise en œuvre d'instruments fonciers et immobiliers, tels que quotas, contingentements, moratoires ou taxes, intervenant de manière beaucoup plus directe que le seul zonage sur les propriétaires fonciers et immobiliers, modalités d'intervention initialement écartées de la politique d'aménagement du territoire.

This contribution demonstrates how the issues and current problems regarding real estate management in Swiss Alpine tourist resorts emerge, for an important part, from the inconsistencies of the Federal land management system set in place at the end of the 1970s, system based on zoning scheme and excluding virtually any estate instrument, including the capital-gain levy. In these very favourable conditions for landowners, who also see land ownership strengthened by its introduction in the Federal Constitution at the end of the 1960s, the "growth coalitions" structuring the local power in many tourist towns usually planned oversized building areas (and often badly located) which have facilitated the development of second homes industry to the detriment of productive estate home industry. Faced with the failure of planning and zoning to limit these trends whose negative effects on the development of tourism seriously begin to be felt in the 1990s, we encounter, now in recent years, the post-eradication of the real estate question in discussions concerning the development of tourist resorts particularly in implementing real estate instruments, such as quota systems, moratoriums or taxes, intervening so much more directly than only zoning on land and real estate owners, contingency arrangements initially excluded from spatial planning policy.

INDEX

Mots-clés : aménagement du territoire, immobilier, propriété foncière, stations, Suisse, tourisme

Keywords : land property, land use planning, real estate, resort, Switzerland, tourism

AUTEURS

CHRISTOPHE CLIVAZ

Unité d'Enseignement et de Recherche en études du Tourisme, Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB), Sion, Suisse, christophe.clivaz@iukb.ch

STÉPHANE NAHRATH

Unité d'Enseignement et de Recherche en études du Tourisme, Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB), Sion, Suisse, stephane.nahrath@iukb.ch