Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

Hors-Série | 2013

Le 11 mars 2012 en Suisse : limiter les résidences secondaires, les enjeux d'une votation

Acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires

L'émergence d'un nouveau modèle de développement pour les stations de sports d'hiver suisses ?

Christophe Clivaz

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1866>

DOI : 10.4000/rga.1866

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

Acceptance of the initiative on second homes - URL : <https://journals.openedition.org/rga/2274> [en]

Éditeur :

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

Référence électronique

Christophe Clivaz, « Acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], Hors-Série | 2013, mis en ligne le 08 avril 2014, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1866> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1866>

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/>

Acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires

L'émergence d'un nouveau modèle de développement pour les stations de sports d'hiver suisses ?

Christophe Clivaz

- 1 Dès les années 1960, la plupart des stations de sports d'hiver helvétiques se sont développées en misant sur les résidences secondaires. Alors que la capacité d'accueil de l'hôtellerie est restée stable depuis les années 1970, le nombre de ces dernières a explosé. En 2010, on comptait en Suisse approximativement 513 000 résidences secondaires (12% du total des logements), dont 315 000 dans la partie alpine du pays (BAKBASEL, 2013, p. 3). Dans les stations de montagne, les résidences secondaires représentent généralement plus de la moitié des logements existants. Dans ce contexte, l'acceptation par le peuple suisse en mars 2012 de l'initiative pour la limitation des résidences secondaires a constitué un véritable séisme pour les régions touristiques. Nous faisons l'hypothèse que l'adoption de cette initiative va initier le changement du modèle de développement des stations, régulièrement annoncé depuis 30 ans dans les discours politiques mais rarement réalisé dans les faits, à savoir le passage d'un « tourisme de construction » à un « tourisme d'exploitation »¹.
- 2 Nous commençons par rappeler brièvement les effets sur le territoire d'un modèle de développement basé sur la construction de résidences secondaires avant de nous intéresser aux mesures prises par les pouvoirs publics pour encadrer ces effets. Nous présentons ensuite les modifications du cadre légal intervenues récemment, en particulier l'adoption de l'initiative sur les résidences secondaires. Puis nous soulignons le décalage entre le discours des élus et la réalité du terrain en matière de maîtrise du développement immobilier, décalage que nous expliquons par les configurations d'acteurs au pouvoir au niveau de la gouvernance locale. La dernière partie est l'occasion de revenir sur le changement de modèle de développement imposé par l'initiative ainsi que sur la question de la bonne échelle territoriale pour penser ce changement. Tout au long de la contribution, l'exemple du canton du Valais sera mobilisé pour illustrer le propos.

Effets des résidences secondaires sur les territoires d'accueil

- 3 Les premiers travaux scientifiques qui ont pris les résidences secondaires comme objets d'études datent d'une cinquantaine d'années tant en Amérique du Nord qu'en Europe (Hall & Müller, 2004). L'ouvrage de Coppock (1977) *Second Homes: Curse or Blessing* constitue une référence qui pose la question désormais récurrente de savoir dans quelle mesure les résidences secondaires constituent une malédiction ou une bénédiction. Plus récemment l'Association internationale d'experts scientifiques du tourisme (AIEST) a consacré son congrès annuel à deux reprises à la question de l'immobilier de loisirs avec plusieurs contributions liées à la thématique des résidences secondaires (AIEST, 1995 ; Keller & Bieger, 2008). En Suisse, la littérature scientifique sur le tourisme et les résidences secondaires est relativement restreinte (Clivaz & Nahrath, 2010 ; Stettler & Danielli, 2008). Par contre il existe plusieurs travaux d'experts (FST, 1985 ; ASPAN, 1993 ; ARE, 2010) qui se sont penchés sur les avantages et les inconvénients des résidences secondaires.
- 4 Dans l'ensemble ces travaux académiques et ces expertises mentionnent comme avantages principaux le fait que les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers, les métiers du bâtiment et les notaires obtiennent des revenus intéressants tandis que les collectivités publiques voient leurs rentrées fiscales augmenter à court terme. Mais une série d'inconvénients, souvent perceptibles à plus long terme, accompagnent ces avantages et sont, pour certains, de plus en plus aigus. Sur le plan économique, le fait de « vendre la vache » (le foncier et l'immobilier) plutôt que de « vendre le lait » (les prestations touristiques) amène progressivement l'enclenchement d'un cercle vicieux : une urbanisation souvent mal maîtrisée et une diminution de l'attractivité de la destination qui débouche sur une perte de lits marchands et donc moins de recettes pour les entreprises touristiques. Ceci s'explique notamment par le fait que la très grande majorité des résidences secondaires ne sont pas mises sur le marché de la location touristique. Selon une étude réalisée en Valais, un hôte séjournant dans un hôtel dépense en moyenne 200 CHF par jour contre 100 CHF pour un hôte séjournant dans un appartement de vacances loué et 70 CHF pour un hôte en résidence secondaire (Rütter *et al.*, 2001).
- 5 Les inconvénients d'un trop grand développement des résidences secondaires ne se cantonnent pas qu'au domaine économique, mais aussi à des aspects sociaux et environnementaux. À ce titre, on peut notamment souligner :
 - la difficulté pour la population locale d'accéder à la propriété et de trouver un logement vu l'augmentation des prix induite par la demande pour de la résidence secondaire ;
 - les coûts importants pour les collectivités publiques liés à la construction et à l'entretien des infrastructures publiques (réseau d'eaux usées, approvisionnement en eau potable, réseaux routiers et déneigement, traitement des déchets, etc.) ;
 - un bilan CO2 très négatif du fait du trafic motorisé individuel induit et d'appartements ou chalets de vacances chauffés tout l'hiver ;
 - le mitage du paysage du fait de la dispersion des résidences secondaires permise par des zones à bâtir généralement trop étendues ;
 - la perte de maîtrise du foncier, vendu à des propriétaires extérieurs, et partant du pouvoir décisionnel des acteurs locaux sur l'avenir du territoire.

- 6 La mise en évidence de ces inconvénients a peu à peu interpellé les autorités politiques qui se sont mises à la recherche de solutions pour les minimiser.

Le rôle des pouvoirs publics dans la gestion des résidences secondaires

- 7 Dans le système fédéraliste suisse, les compétences se répartissent entre le niveau fédéral, le niveau cantonal et le niveau communal. Concernant l'aménagement des stations et en particulier la construction de résidences secondaires, l'Etat fédéral a longtemps joué un rôle mineur. Si une loi fédérale sur l'aménagement du territoire existe depuis 1980, celle-ci n'attribue à la Confédération qu'un rôle de coordination et de surveillance, l'application étant de la compétence des cantons et des communes. La faiblesse de la politique d'aménagement du territoire, qui n'a pas réussi à maîtriser l'étalement urbain, que ce soit dans les zones urbaines ou dans les zones rurales et touristiques, a d'ailleurs amené récemment à sa révision, processus que nous présenterons dans la section suivante. La seule compétence de niveau fédéral qui ait eu ces dernières décennies un impact sur la croissance du nombre de résidences secondaires est la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dont la première version date des années 1960. Cette législation limite la possibilité pour ces dernières d'acquérir un logement de vacances par l'introduction d'un contingent annuel (1500 autorisations). Elle ne concerne cependant pas les personnes domiciliées en Suisse qui constituent la majeure partie des propriétaires de résidences secondaires.
- 8 En l'absence de dispositif fédéral contraignant concernant la régulation des résidences secondaires, les communes touristiques n'ont pour la majorité pas introduit de réglementation spécifique en la matière. Certaines communes, essentiellement alémaniques, ont cependant pris dès la fin des années 1980 des mesures comme l'adoption d'un quota de résidences principales, le contingentement des résidences secondaires ou la création de zones hôtelières (Clivaz & Nahrath, 2010). Pendant longtemps, c'est ainsi essentiellement au niveau communal que des mesures réglementaires ont été mises en œuvre. Ce n'est que récemment que l'on a assisté à un progressif « retour de l'État », la problématique de la gestion des résidences secondaires revenant sur le devant de la scène au niveau de la Confédération ainsi que des principaux cantons touristiques (Clivaz & Marcelpoil, à paraître). Le canton du Valais a par exemple adoptée en 2003 une politique du tourisme dont un des objectifs est la « limitation du nombre de résidences secondaires ainsi que des types d'hébergement ayant un fort impact sur l'occupation des sols et le paysage et générant une faible valeur ajoutée » (Canton du Valais, 2003). La Confédération a de son côté publié en 2010 un guide à l'attention des cantons et des communes qui répertorie une série de mesures potentielles ou déjà mises en œuvre au niveau communal (ARE, 2010). Encore timide, ce processus de progressif retour de l'État a marqué une avancée décisive avec l'acceptation par les citoyens helvétiques le 11 mars 2012 de l'initiative « Pour en finir avec les constructions envahissantes des résidences secondaires » (dite « initiative Weber » du nom de son promoteur, l'écologiste Franz Weber).

Le séisme du 11 mars 2012... et les répliques du 3 mars et du 22 mai 2013

- 9 Cette initiative vise à inscrire dans la Constitution helvétique, par l'ajout d'un nouvel article (75a), le fait que « les résidences secondaires constituent au maximum 20 pour cent du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune »² (al. 1). Concrètement, comme le montre la carte 1, elle concerne la grande majorité des communes de l'espace alpin et la quasi-totalité des communes touristiques. Son acceptation de justesse (50,6% de oui) a provoqué un véritable séisme car personne ne croyait au succès de cette initiative lorsqu'elle a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale le 18 décembre 2007. Le parlement n'a d'ailleurs pas jugé utile de proposer un contre-projet et s'est limité à ancrer dans la loi sur l'aménagement du territoire une nouvelle disposition, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, demandant aux cantons de définir dans leur plan directeur « les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires » (art. 8, al. 2). Si l'adoption de cette disposition témoigne d'une prise de conscience des autorités fédérales par rapport à la problématique des résidences secondaires, elle se révèle cependant peu contraignante dans la mesure où elle ne définit pas ce qu'il faut comprendre par « proportion équilibrée » et laisse toute latitude aux cantons et communes pour préciser cette notion. Cette disposition n'a d'ailleurs pas suffi à convaincre la majorité des citoyens suisses de rejeter l'initiative. Avec l'acceptation de cette dernière, la Confédération dispose désormais d'une compétence forte dans le traitement de la problématique des résidences secondaires.

Carte 1 : communes suisses ayant plus de 20% de résidences secondaires (en gris foncé)

SOURCE : CF, 2008, P. 7896

- 10 Le séisme du 11 mars 2012 a été suivi par deux « répliques ». La première a eu lieu le 3 mars 2013. Ce jour-là les citoyens suisses ont refusé un référendum lancé contre une révision de la loi sur l'aménagement du territoire adoptée par le parlement en juin

2012. Cette révision, mise en route afin que soit retirée l'initiative pour le paysage visant à geler pendant 20 ans le périmètre des zones à bâtir, introduit différentes dispositions (taxe de plus-value, dimensionnement des zones à bâtir, densification du bâti) visant à palier les manquements du dispositif réglementaire prévu par la loi de 1980. Cette révision touche particulièrement les communes touristiques qui sont clairement le type de communes disposant des plus grandes réserves de zones à bâtir (ARE, 2008). Certaines d'entre elles, en particulier en Valais où la loi sur l'aménagement du territoire a été appliquée en laissant une grande marge de manœuvre aux communes, se trouvent ainsi aujourd'hui dans l'obligation d'engager un processus de réduction du périmètre de leur zone à bâtir, ce d'autant plus qu'elles ne peuvent plus justifier la taille de cette dernière par la construction de résidences secondaires, désormais interdites depuis l'acceptation de l'initiative Weber. Or une telle réduction pose la question de l'indemnisation par les pouvoirs publics des propriétaires dont les terrains seraient sortis de la zone à bâtir et perdraient ainsi une grande partie de leur valeur marchande.

- 11 La deuxième réplique concerne la date d'entrée en vigueur de l'initiative Weber. Le texte de l'initiative laissait planer un doute quant à la possibilité d'obtenir des permis de construire pour des résidences secondaires entre la date de la votation et la fin de l'année civile. Une avalanche de demandes de permis de construire a ainsi été enregistrée dans certaines communes touristiques entre le 12 mars et le 31 décembre 2012, nombre de propriétaires fonciers cherchant à valoriser leur(s) parcelle(s) de terrain située(s) en zone à bâtir, même sans avoir dans l'immédiat d'acheteur pour une résidence secondaire. Une autorisation de construire pouvant être valable jusqu'à cinq ans, les entreprises de la construction espéraient ainsi pouvoir disposer d'une réserve de travail pour ces prochaines années. Les espoirs de ces propriétaires fonciers et de ces entreprises ont cependant pris fin avec la décision du Tribunal fédéral du 22 mai 2013 statuant que l'initiative entrerait bien en vigueur dès le jour de son acceptation par le peuple suisse.
- 12 C'est dans ce contexte de changement radical du cadre légal que s'élabore actuellement la Loi d'application de l'initiative Weber. L'avant-projet de loi fédérale sur les résidences secondaires mis en consultation par le Conseil fédéral le 26 juin 2013 prévoit une certaine souplesse dans la mise en œuvre de l'initiative. Il autorise la construction de résidences secondaires individuelles, par exemple des appartements dans un immeuble, à condition que les propriétaires s'engagent contractuellement avec un exploitant professionnel en vue de la mise en location touristique de leur résidence. L'utilisation par le propriétaire reste possible mais au maximum trois semaines en haute saison. Il propose en outre de permettre sous certaines conditions la transformation d'anciens bâtiments dignes de protection en résidences secondaires plutôt que de les laisser à l'abandon. Enfin, il prévoit également de laisser la possibilité aux projets hôteliers (construction de nouveaux hôtels ou rénovation d'hôtels existants) de vendre 20% de leur surface sous la forme de résidences secondaires afin de leur permettre de boucler leur financement. Au moment où nous écrivons ces lignes (janvier 2014), on ne sait pas encore quel sort sera réservé à cet avant-projet par le parlement, mais l'accueil par les cantons touristiques concernés est plutôt positif du fait des marges de manœuvre octroyées par le dispositif d'exécution proposé. À l'opposé, l'écologiste Franz Weber a manifesté son opposition à l'avant-projet et menace déjà de lancer un référendum si son contenu n'est pas modifié. C'est l'occasion

de souligner ici une autre caractéristique du système politique suisse, à savoir l'absence de cour constitutionnelle chargée de vérifier la conformité à la Constitution des lois adoptées par le parlement. Ce dernier dispose ainsi d'une certaine latitude dans la manière dont il entend concrétiser au niveau législatif l'art. 75a de la Constitution. L'avant-projet de loi sur les résidences secondaires sur lequel il devra se prononcer ne respecte ainsi pas à la lettre la disposition constitutionnelle acceptée puisqu'il prévoit encore, dans certains cas, la possibilité de construire de nouvelles résidences secondaires dans les communes où le taux de 20% est déjà atteint.

- 13 En l'espace de 15 mois, le cadre légal en matière d'aménagement du territoire et de construction de résidences secondaires a profondément changé en Suisse. La plupart des stations voient leur modèle de développement stoppé net et sont dans l'obligation de trouver un nouveau modèle basé sur de l'hébergement marchand (« lits chauds »).

Du discours politique à la réalité du terrain : l'importance de la gouvernance locale

- 14 Une des raisons qui ont convaincu la majorité des citoyens suisses de soutenir l'initiative Weber est le souci de préserver le paysage d'une trop forte urbanisation (Greuter *et al.*, 2012). Dans ce dossier « Rebond » du *Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine*, Bernard Debarbieux a déjà souligné l'importance des paysages alpins dans l'imaginaire helvétique (Debarbieux, 2012). On peut ajouter que cette initiative a probablement passé la rampe parce qu'une partie des citoyens ont vu une contradiction entre le discours des responsables politiques et touristiques, qui assuraient bien maîtriser l'essor des résidences secondaires, et la réalité du terrain où ces dernières continuaient à être construites à un rythme soutenu. En effet, malgré le fait que les problèmes liés à la présence d'un trop grand nombre de résidences secondaires soient connus depuis plusieurs décennies, peu de mesures contraignantes ont été adoptées par les pouvoirs publics. Non que ces derniers nient ces problèmes, mais il existe un décalage entre le discours officiel des autorités politiques et la réalité du terrain.
- 15 Pour illustrer ce décalage, on peut regarder ce qui s'est passé en Valais. L'étude « L'apport économique du tourisme valaisan » publiée en 1981 par le Service du tourisme cantonal met clairement le doigt sur le fait que le secteur du bâtiment dépend trop de la construction de résidences secondaires (Service du tourisme, 1981, p. 171) :
- 16 « Nous savions [...], déjà avant de commencer cette étude, [...] qu'un quart de tous les lits d'hôtes suisses se trouvent en Valais mais que même pas un cinquième des nuitées de l'ensemble de la Suisse revient au Valais. Nous savions aussi que la construction dépendant du tourisme occupe une grande part de la main d'œuvre. Ainsi, aussi après avoir terminé nos calculs, nous savons que ces deux points, c'est-à-dire la mauvaise occupation des lits et la dépendance de la construction du tourisme, représentent les problèmes principaux du tourisme valaisan. » (parties soulignées par les auteurs de l'étude).
- 17 En réaction à ce constat et au fort développement quantitatif caractéristique des années 1960 et 1970, la recherche de la qualité devient le leitmotiv des responsables politiques et touristiques valaisans dans les années 1980 sans pour autant que la croissance quantitative, en particulier des résidences secondaires, soit freinée (Clivaz, 2001, p. 234-240). Un ministre du gouvernement valaisan peut ainsi affirmer qu'il est

temps de passer du « tourisme de construction au tourisme de service » (Bornet, 1983, p. 73) tout en poursuivant dans la pratique un développement essentiellement quantitatif. Dès le milieu des années 1990, c'est la notion de développement durable qui s'impose comme référentiel de la politique touristique. Dans l'élan provoqué par la candidature de Sion pour l'organisation des Jeux Olympiques 2006, le Grand conseil (parlement) valaisan adopte en 1998 une Charte du développement durable. Celle-ci trouve une concrétisation au niveau touristique dans la politique du tourisme du canton de 2003 qui contient l'objectif, déjà mentionné précédemment, de limiter le nombre des résidences secondaires. Dans les faits, les élus cantonaux comme communaux se sont cependant montrés peu enclins à freiner la construction de résidences secondaires qui apporte à court terme emplois et revenus aux collectivités locales. Seules quelques stations ont adopté des mesures dans ce sens, en particulier l'introduction d'un contingent annuel (par exemple 850m² de surface de résidences secondaires autorisée par année pour Zermatt, 8000m² pour Crans-Montana).

- 18 De manière générale, et comme nous l'avons déjà relevé, la Confédération comme les cantons se sont ces dernières années davantage intéressés à la problématique des résidences secondaires et ont encouragé les communes à adopter des mesures visant à mieux maîtriser leur expansion. Cependant, celles-ci ont pour la plupart renoncé à introduire de telles mesures. On constate donc un décalage important entre le discours des responsables politiques, reconnaissant la nécessité de mettre un frein à l'essor des résidences secondaires, et la réalité des stations où, à quelques exceptions près, on a assisté à la poursuite de la construction des résidences secondaires. On estime ainsi que près de 4000 nouvelles résidences secondaires ont été construites chaque année entre 2000 et 2010 dans les Alpes suisses (BAKBASEL, 2013, p. 3).
- 19 Pour comprendre ce décalage, il faut rappeler la forte autonomie décisionnelle dont jouissent les communes dans le système fédéral suisse, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire³. Cette autonomie fait que l'adoption ou non de mesures visant à restreindre l'expansion des résidences secondaires dépend des rapports de pouvoir entre les différents acteurs participant à la décision politique au niveau local. Une analyse de la station de Crans-Montana nous avait permis il y a quelques années de dégager les facteurs explicatifs suivants pour comprendre l'absence d'initiatives réglementaires des élus locaux en matière foncière et immobilière (Clivaz, 2006, p. 82) :
 - « politiquement les élus n'ont pas intérêt à prendre des mesures qui risquent de mettre en péril leur réélection ;
 - ils sont souvent imbriqués dans des systèmes de parenté (clans familiaux) qui restreignent leur marge de manœuvre ;
 - le développement actuel de l'immobilier sur la station assure à court terme des revenus importants pour l'économie locale et les finances communales ;
 - nombre d'élus sont eux-mêmes actifs dans les secteurs de la construction, de la promotion immobilière ou du notariat. »
- 20 Il convient néanmoins d'élargir la perspective et de s'intéresser non seulement au rôle des élus dans la gouvernance locale, mais également à celui joué par les autres acteurs de la station. Pour ce faire les approches voisines des *coalitions de croissance* (Logan et Molotch, 1987) et des *régimes urbains* (Stone, 1989, 2005), développées à l'origine en vue d'expliquer le développement des villes américaines, peuvent être utiles. Sans pouvoir ici les présenter de manière détaillée, ces approches postulent que des coalitions informelles d'acteurs publics et privés se créent dans les villes afin de parvenir à

atteindre des objectifs de développement, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'immobilier, objectifs qui seraient inatteignables pour les autorités locales sans la coopération des acteurs privés. Déjà mobilisées à quelques reprises pour comprendre l'évolution de stations comme Whistler (Gill, 2007), Rimini (Conti & Perelli, 2007) ou en Suisse Montreux (Sauthier, 2011) ainsi que Saas-Fee et Verbier (Duverney, 2007), leur utilisation permet de mieux comprendre les jeux de pouvoir locaux et les décisions prises au sein des communes touristiques. On peut ainsi, en observant l'évolution des stations suisses, constater l'existence de ce qui s'apparente à une « machine de croissance » (*growth machine*) rendue possible, outre la faiblesse déjà évoquée des dispositifs réglementaires au niveau supra-communal, par la présence d'une coalition d'acteurs favorables au développement de la station, et notamment de son expansion immobilière. Les élus, les professionnels du tourisme, ceux de la construction, les promoteurs immobiliers et les propriétaires fonciers partagent tous la volonté de voir croître la station. Des conflits apparaissent certes entre ces acteurs, en particulier sur la manière et les moyens à engager pour atteindre la croissance immobilière ou sur la répartition des bénéfices de cette dernière, mais celle-ci n'est pas remise en cause en tant qu'objectif de développement. Dans un contexte de mise en concurrence des stations, un enjeu crucial concerne ici la capacité des collectivités locales de convaincre les investisseurs (internationaux) à financer leur développement immobilier, synonyme d'emplois, de retombées économiques et de recettes fiscales.

L'initiative Weber comme déclencheur d'innovation et de collaboration

- 21 L'acceptation de l'initiative Weber marque un tournant dans la trajectoire de développement des stations helvétiques. Axé depuis une cinquantaine d'années en grande partie sur l'activité immobilière et la vente d'appartements de vacances, leur modèle de développement doit être revu de manière fondamentale. Dans un champ touristique mondialisé se pose la question de la capacité de ces stations de ne pas périliter mais de parvenir à se réinventer et d'assurer la continuité de l'activité touristique en se basant sur un autre modèle d'hébergement ou de se diriger vers une « sortie » du tourisme par le développement d'autres activités comme l'économie résidentielle (Clivaz *et al.*, 2011). Le défi est particulièrement grand pour les « petites » stations qui n'ont pas connu d'essor immobilier et touristique significatif ces dernières années et qui auront de la peine à trouver leur place sur un marché touristique de plus en plus concurrentiel. La situation est différente pour les plus grandes stations. Les experts chargés d'évaluer quelles pouvaient être les effets d'une acceptation de l'initiative Weber arrivaient ainsi à la conclusion que « l'avenir des régions très touristiques ne risque pas d'être mis en danger à long terme par un plafonnement des résidences secondaires. Les régions touristiques devront certes s'attendre à court terme à des inconvénients économiques, mais la limitation de la construction des résidences secondaires devrait avoir des conséquences positives à long terme. » (rütter+partner, 2008, p. 13). L'acceptation de l'initiative Weber constitue en effet l'occasion de réfléchir au type de développement souhaité et de revenir à une activité véritablement touristique plutôt qu'essentiellement immobilière, autrement dit à vendre le lait plutôt que la vache. Elle contraint les élus communaux et cantonaux à mettre en pratique les objectifs de lutte contre les lits froids et de promotion des « lits chauds » qui figuraient

bien souvent dans leurs programmes politiques, mais qui étaient, au moment de l'adoption de dispositions légales contraignantes, balayés par la puissance des intérêts liés au prélèvement de la rente foncière et immobilière. Elle demande aux prestataires touristiques, notamment les agents immobiliers, de se montrer innovants afin d'imaginer de nouveaux modèles d'affaires. L'acceptation de l'initiative Weber pourrait ainsi constituer l'élément déclencheur du passage, annoncé depuis les années 1980, d'un « tourisme de construction » à un « tourisme d'exploitation » où le sol retrouve davantage une valeur d'usage et se réduit moins à une simple valeur d'échange.

- 22 Un enjeu fondamental lié à ce changement de paradigme concerne le niveau territorial auquel il convient d'organiser le développement touristique. Jusqu'à aujourd'hui, les communes ont eu une grande latitude dans ce domaine malgré les politiques publiques fédérales et cantonales (aménagement du territoire, politique régionale) incitant à une planification supra-communale du développement touristique. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner le fait que les communes ne disposaient souvent pas du savoir-faire nécessaire pour traiter des questions d'aménagement du territoire ainsi que de la difficulté pour les élus locaux de faire accepter des mesures contraignantes en la matière (Clivaz & Nahrath, 2010). Se pose alors la question de savoir s'il convient de faire remonter un certain nombre de compétences au niveau supra-communal, que ce soit au niveau cantonal ou au niveau d'un regroupement de communes, par exemple à l'échelle d'une vallée. On touche là au fédéralisme, thème politiquement très sensible en Suisse. Pourtant le principe de subsidiarité, au cœur du fédéralisme, implique qu'une compétence décisionnelle monte au niveau supérieur lorsque la problématique concernée ne peut pas être gérée de manière satisfaisante au niveau inférieur. Dans le cas de l'aménagement touristique de la montagne, les évolutions observées ces dernières décennies en matière d'étalement urbain, mais aussi plus généralement en matière d'infrastructures et de promotion touristiques, parlent en faveur d'un tel transfert de compétences ou pour le moins d'une intervention plus soutenue du pouvoir cantonal dans la planification du développement touristique. C'est d'ailleurs l'orientation prise en Suisse par le canton de Vaud qui, comme condition de son soutien financier, a demandé aux neuf communes des Alpes vaudoises (stations de Villars, Leysin et Les Diablerets notamment) de se réunir dans une communauté d'intérêt touristique afin de définir ensemble un diagnostic, une vision et un plan d'actions (CITAV, 2013).

BIBLIOGRAPHIE

AIEST (ed.), 1995.– *Real Estate Business and Tourism Development*, Vol. 37, St. Gallen.

ARE (Office fédéral du développement territorial) (éd.), 2010.– *Résidences secondaires. Guide pour la planification cantonale*, Berne.

ARE (Office fédéral du développement territorial) (éd.), 2008.– *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*, Berne.

- ASPAN (Association suisse pour l'aménagement national) (éd.), 1993.– *La limitation de la construction des résidences secondaires : modèles et recommandations à l'intention des localités*, Berne.
- BAKBASEL, 2013.– *Conséquences de l'initiative Résidences secondaires sur le développement régional du tourisme et de l'économie – État des lieux, relations de cause à effet et analyses fondées sur scénarios*, Résumé, Bâle, SECO.
- BORNET B., 1983.– « Mon analyse de la situation touristique est plus optimiste », in OFT/FST (éd.), *Le tourisme suisse est-il sur la bonne voie pour affronter l'avenir ?*, Berne pp. 71-77.
- Canton du Valais, 2003.– *Politique du tourisme du canton du Valais*, Sion.
- CF (Conseil fédéral), 2008.– Message relatif à l'initiative populaire fédérale « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » du 29 octobre 2008, *Feuille fédérale*, pp. 7891-7904.
- CITAV (Communauté d'intérêt touristique des Alpes vaudoises), 2013.– *Alpes vaudoises 2020, Rapport final*, Le Sépey.
- CLIVAZ C., 2006.– « Crans-Montana-Aminona (Suisse) : y a-t-il un pilote dans la station ? / Crans-Montana-Aminona (Switzerland) : Is there anyone in charge of the resort ? », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 94-1, p. 75-94.
- CLIVAZ C., 2001.– *Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique. Le cas de l'écologisation du tourisme alpin en Suisse et dans le canton du Valais*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn.
- CLIVAZ C., MARCELOIL E., à paraître.– « The tourist development of the mountain between politico-administrative context and local governance. A French-Swiss comparison », in Dehez J., Dissart J.C., Marsat J.B. (ed.), *Tourism, Recreation and Regional Development : Perspectives from France and Abroad*, Ashgate.
- CLIVAZ C., NAHRATH S., STOCK M., 2011.– « Le développement des stations touristiques dans le champ touristique mondial », *Mondes du Tourisme*, hors série *Tourisme et mondialisation*, Septembre 2011, pp. 276-286.
- CLIVAZ C., NAHRATH S., 2010.– « Le retour de la question foncière dans l'aménagement des stations touristiques alpines en Suisse | The return of the property question in the development of Alpine tourist resorts in Switzerland », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, 98-2.
- CONTI G., PERELLI C., 2007.– « Governing Tourism Monoculture : Mediterranean Mass Tourism Destinations and Governance Networks », In Burns P.M. & Novelli M. (Eds), *Tourism and Politics. Global Frameworks and Local Realities*, Amsterdam, Elsevier, pp. 235-261.
- COPPOCK J.T., 1977.– *Second Homes : Curse or Blessing*, Pergamon Press.
- DEBARBIEUX B., 2012.– « Le paysage alpin, impossible bien commun de la Suisse et des Suisses ? », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, Rebond, *Le 11 mars 2012 en Suisse : limiter les résidences secondaires, les enjeux d'une votation*.
- DUVERNEY, S., 2007.– *Les trajectoires de développement touristique en Valais et le problème des lits froids : une analyse en termes de coalition de croissance*, Mémoire de sciences politiques, Université de Lausanne.
- FST (Fédération suisse du tourisme) (éd.), 1985.– *Les résidences secondaires - dilemme touristique*, Berne.
- GILL, A.M., 2007.– « The politics of bed units : the case of Whistler, British Columbia », in Coles T., Church A. (Eds), *Tourism, Politics and Place*, London, Routledge, pp. 125-159.

- GREUTER N., MILIC T., WIDMER T., 2012.– *Analyse des votations fédérales du 11 mars 2012*, gfs Bern / Université de Zurich.
- HALL C.M., MÜLLER D.K., 2004.– « Introduction : Second Homes, Curse or Blessing ? Revisited », in Hall C.M., Müller D.K. (ed.). *Tourism, Mobility and Second Homes. Between Elite Landscape and Common Ground*, Clevedon, Channel View Publications, pp. 3-14.
- KELLER P., BIEGER T. (eds), 2008.– *Real Estate and Destination Development in Tourism. Successful Strategies and Instruments*, Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- Logan J.R., Molotch H., 1987.– *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- RÜTTER+PARTNER, 2008.– L'effet de l'initiative populaire fédérale « pour en finir avec les constructions envahissantes de ré-sidences secondaires ! », Résumé, Berne, ARE.
- RÜTTER H., BERWERT A., RÜTTER-FISCHBACHER U., LANDOLT M., 2001.– *Le tourisme en Valais. Étude sur la valeur ajoutée*, Sion, État du Valais, juin 2001.
- SAUTHIER, G., 2011.– *Trajectoire de développement touristique et régimes urbains : analyse du cas de Montreux*, Mémoire de Master interdisciplinaire en Tourisme, Sion, Institut Universitaire Kurt Bösch.
- SERVICE DU TOURISME (éd.), 1981.– *Le tourisme en Valais. Etude sur la valeur ajoutée*, Sion, juin 2001.
- STETTTLER J., GIOVANELLI D., 2008.– « Image, truth and illusion in tourism promotion : The problem of the rapid spread of second homes in Switzerland and planning strategies », in Keller P., Bieger T. (eds). *Real Estate and Destination Development in Tourism. Successful Strategies and Instruments*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, pp. 249-266.
- STONE C., 2005.– « Looking back to look forward: reflections on urban regime analysis », *Urban Affairs Review* 40(3), p 309-341.
- STONE C., 1989.– *Regime politics : governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence/Kansas, University Press of Kansas.

NOTES

1. Même si cette distinction du langage courant entre « tourisme de construction » et « tourisme d'exploitation » est caricaturale, dans la mesure où l'activité touristique implique à la fois la construction et l'exploitation d'infrastructures, elle renvoie bien à deux modèles de développement différents (cf. *infra*).
2. Précisons que l'initiative prévoit de ne plus autoriser de nouvelles résidences secondaires dans les communes ayant au moins 20% de résidences secondaires, mais ne demande pas que les communes qui ont dépassé ce pourcentage reviennent à un taux de 20%.
3. Pour être exact, l'autonomie des communes concernant l'aménagement du territoire peut varier sensiblement d'un canton à l'autre. Dans les cantons alpins cependant, les communes disposent d'une grande marge de manœuvre en la matière.

RÉSUMÉS

L'acceptation de l'initiative pour la limitation des résidences secondaires a constitué un véritable choc pour les régions touristiques suisses. En replaçant cette décision dans le contexte plus général du débat sur les avantages et les inconvénients d'un modèle de développement des stations basé sur la construction de résidences secondaires, nous rappelons tout d'abord le rôle jusqu'ici restreint joué en Suisse par les pouvoirs publics dans la gestion de cette problématique. Nous montrons également le décalage existant entre le discours des responsables politiques et touristiques, favorable à une restriction de la construction de nouvelles résidences secondaires, et la réalité du terrain matérialisée par une augmentation continue de ces dernières. Notre hypothèse principale consiste à affirmer que la modification du cadre légal imposée par l'acceptation de l'initiative va contraindre les acteurs du tourisme à innover afin de mettre en place un nouveau modèle de développement basé sur l'hébergement marchand, autrement dit à passer d'un « tourisme de construction » à un « tourisme d'exploitation ».

INDEX

Mots-clés : résidences secondaires, stations de sports d'hiver, politique, gouvernance, Suisse

AUTEUR

CHRISTOPHE CLIVAZ

UER Tourisme, Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB), Sion, Suisse,
christophe.clivaz@iukb.ch