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

Le vote suisse pour la limitation des résidences secondaires

Martin Schuler et Pierre Dessemontet

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rga/1868>

DOI : 10.4000/rga.1868

ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :

The Swiss Vote on Limiting Second Homes - URL : <https://journals.openedition.org/rga/1872> [en]

Éditeur :

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

Référence électronique

Martin Schuler et Pierre Dessemontet, « Le vote suisse pour la limitation des résidences secondaires », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], Hors-Série | 2013, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1868> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.1868>

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 vote suisse pour la limitation des résidences secondaires

Martin Schuler et Pierre Dessemontet

NOTE DE L'ÉDITEUR

Cartographie : Benoît Le Bocey, Microgis, St-Sulpice

- 1 Le 11 mars 2012, la population suisse et la majorité des cantons ont accepté une initiative lancée par l'écologiste Franz Weber qui stipule l'interdiction de la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes dont le seuil de 20% de résidences secondaires est dépassé. Si l'acceptation de cette initiative a été une surprise, l'opposition géographique très nette entre régions acceptant et refusant la proposition a d'abord été ressentie comme un véritable choc politique : Plateau *versus* Alpes, centres urbains *versus* régions touristiques, cœur économique *versus* périphérie.
- 2 Des différences politiques, culturelles et sociales marquent chaque votation populaire en Suisse : les oppositions droite-gauche, modernisme-conservatisme et, depuis quelques décennies, entre une vision technocratique et une conscience écologique divisent le « souverain », terme en usage pour désigner la population ayant le droit de vote. Ces différenciations ont des empreintes spatiales caractéristiques qui sont dans le champ de visée de la géographie politique depuis quelques années (Hermann, Leuthold, 2003).
- 3 Les 550 votations organisées par la Confédération helvétique depuis sa création en 1848 sont une source extrêmement riche pour l'analyse politique. Les résultats sont à disposition au niveau des 26 cantons et demi-cantons pour toute la période, depuis 1920 par les 184 districts et dès 1981 au niveau des communes. La géographie politique de la Suisse montre un profil caractéristique assez durable (Linder *et al.*, 2008) : les grandes différenciations culturelles du pays selon les confessions et les langues se transforment vers des distinctions selon l'urbain et le rural, et plus récemment entre les régions des métropoles et le reste du pays. Quant aux trois grandes régions naturelles, le Jura, le

Plateau (Moyen-Pays) et les Alpes, elles ne se démarquent que rarement par des positions tranchées, vu l'entrecroisement spatial avec les autres différenciations, qui sont souvent indépendantes les unes des autres, et de surcroît se superposent. La distinction entre régions protestantes et catholiques, dominante durant le XIX^e siècle, s'est presque effacée, tandis que la dimension urbaine-rurale, prégnante surtout dans la première moitié du XX^e siècle s'est modifiée en fonction de l'étalement urbain. Les différences entre les régions linguistiques ont été importantes lors des votations des décennies récentes. En revanche, il n'est pas rare qu'un événement à impact régional intervienne dans le sens d'un repositionnement politique d'une région, comme c'était le cas du Jura dans son combat pour la création du nouveau Canton, ou des deux Bâle à la suite de leur opposition contre la centrale nucléaire de Kaiseraugst (Schuler, Dessemontet *et al.*, 2007).

- 4 L'initiative sur la limitation de la construction de résidences secondaires s'inscrit dans cette multitude de considérations politiques: elle a eu le soutien politique des partis de gauche et des Verts ; tout en la dépassant, elle s'inscrit d'abord dans l'opposition entre écologie et économie, et elle définit un périmètre, dont l'économie est potentiellement touchée. Finalement, ce vote comporte une part de jalousie envers les possédants, notamment dans sa composante anti-étrangère.
- 5 Dans notre article, nous allons analyser la spatialité très particulière de cette votation, la mettre dans les contextes régionaux différents de la thématique même, dont notamment les marchés immobilier et touristique, mais aussi développer une comparaison historique avec d'autres votations touchant des thématiques proches. En introduction, nous allons donner quelques indications sur les spécificités des outils de la démocratie directe en Suisse.

Rappel : le système suisse de référendum et d'initiative

- 6 La démocratie directe de la Confédération (ainsi que des cantons et des communes) connaît trois types de votations populaires : le référendum obligatoire sur des décisions importantes prises par le Conseil National (chambre du peuple) et le Conseil des États (sénat), le référendum facultatif demandé par 50 000 citoyens pour valider ou infirmer une décision des deux chambres et, finalement, l'initiative munie de 100 000 signatures qui peut proposer l'introduction ou la modification d'un article constitutionnel (Koller *et al.*, 2012).
- 7 Pour qu'un référendum obligatoire ou une initiative soit accepté(e), la soi-disant double majorité est requise, à savoir une majorité des voix à l'échelle suisse et une majorité de cantons et demi-cantons acceptants. Par contre, dans le cas du référendum facultatif, la majorité des votants suffit pour valider une proposition du Parlement.
- 8 Dans la pratique, des thèmes très divers sont ainsi soumis au vote, allant des domaines de l'agriculture, des infrastructures, de l'énergie ou de l'armée aux questions de société (politique de famille, rentes, avortement) jusqu'aux accords internationaux. Même les thèmes les plus surprenants peuvent faire l'objet d'un vote, tels que l'introduction de l'heure d'été (refusée en 1978) ou l'interdiction de la construction de minarets (acceptée en 2009). En vue d'une votation, le Gouvernement, le Parlement et les partis

donnent des consignes. Quant aux prises de position des partis, celles du parti national peuvent même diverger de celles des sections cantonales.

- 9 Les votants expriment leur avis en fonction d'intérêts matériels ou de considérations idéologiques et de conviction. Chaque sujet soumis aux votants comprend des aspects contradictoires. En conséquence, le nombre d'indécis est souvent grand en amont d'une votation populaire, d'où l'importance de la campagne d'information menée par les protagonistes et les moyens financiers à disposition.
- 10 Sous l'aspect de la territorialité, la cohérence entre décideurs et citoyens concernés devrait être optimale, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment si l'objet d'un vote est spatialement circonscrit ou si l'impact économique ou idéal concerne spécifiquement une région. La politique suisse est parvenue, au cours du XX^e siècle, à développer une conscience des inégalités spatiales, et à trouver des moyens de ne pas désavantager les régions périphériques et minoritaires. Ainsi, la politique agricole, la politique régionale et le système de péréquation financière entre Confédération et cantons peuvent être citées comme l'expression de cette volonté d'équilibre spatial ; plus concrètement, le percement des deux tunnels alpins du Lötschberg et du Gothard traduit cette préoccupation de vouloir éviter des tensions régionales, même à un prix élevé.
- 11 En proposant une analyse de votations à thématiques proches de celle qui est traitée ici, nous dressons le cadre historique des votations en aménagement, protection de l'environnement et intervention sur le marché de la construction.

Mise en perspective : une histoire des votations suisses concernant le territoire

- 12 Il n'est pas rare qu'une même thématique ait été soumise à la population à plusieurs reprises. Néanmoins, une comparaison directe entre deux scrutins n'est guère applicable. Dans notre contexte des constructions touristiques, il est possible de discerner plusieurs dimensions : l'élément principal mis en avant par l'initiative est indéniablement le souci de la préservation du paysage, mais d'autres dimensions jouent également un rôle, tels que les mécanismes de construction et d'acquisition de propriétés (secondaires) ou encore l'impact de la construction sur le sol agricole ou les infrastructures. Il s'agit de thèmes constitutifs de l'aménagement du territoire qui prônent comme principe l'utilisation mesurée du sol.
- 13 Dans le passé, ces thèmes ont fait l'objet de plusieurs votations à l'échelle nationale. À première vue, les votations sur l'aménagement du territoire même sont les plus parlantes, mais il en va de même pour les votations visant la protection du paysage en général ou concernant des interventions locales. Finalement, le mode et le financement de la politique agricole ont des connexions étroites avec la question paysagère. Dans une optique plus large, les domaines de l'énergie ainsi que des transports et de la mobilité ont toujours joué un rôle important. Dans ce type de votation nationale, deux constellations peuvent s'affronter : la mise en valeur de considérations écologiques générales, opposées à des intérêts économiques ou de société, ou bien des intérêts de préservation d'un site contre un projet d'infrastructure localisé. Dans la pratique, un grand nombre de projets contestés n'arrive jamais au stade d'un vote, mais la pression des entrepreneurs ou des opposants parvient à modifier le projet.

- 14 La protection des eaux ainsi que la défense contre l'utilisation trop intense de l'énergie hydraulique a été le premier thème lié à l'environnement qui ait été soumis à des votations nationales. En 1953, l'arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24quater sur la protection des eaux contre la pollution a été accepté par 81% des votants et des pourcentages de « oui » allant de 63% (Schwytz) à 98% (Genève). La première initiative ayant comme but d'empêcher la réalisation d'un projet d'infrastructure local a été celui du barrage du Rhin à Rheinau qui allait réduire de 2 mètres la hauteur des chutes du Rhin près de Schaffhouse. Lors du vote de décembre 1954, Schaffhouse a été l'unique canton à soutenir l'initiative, refusée par plus de deux tiers des voix en Suisse (carte 1). Quatre ans plus tard, un thème analogue a dû être soumis au peuple puisqu'il concernait un accord international avec l'Italie et touchait le périmètre de l'unique parc national suisse, situé en Engadine. La réalisation du barrage sur la rivière du Spöl a été acceptée en 1958 par 75% de oui et tous les cantons (carte 2). Entre ces deux votes, en 1956, une initiative populaire demandant l'extension des droits populaires lors de l'octroi de concessions hydrauliques n'a obtenu le soutien que de 37% des Suisses (carte 3).

Carte 1. Vote de 1954, concernant l'initiative pour la protection du site entre les chutes du Rhin et Rheinau

Carte 2. Vote de 1956, concernant l'initiative pour l'extension des droits populistes lors de l'octroi des concessions hydrauliques

Carte 3. Vote de 1958, concernant la ratification d'une convention avec l'Italie au sujet de l'utilisation de la force hydraulique dans la vallée du Spöl

- 15 Dans les années 1950, les débuts des combats environnementaux se sont donc soldés par des claires défaites de leurs instigateurs. Lors des trois votations mentionnées, le district zurichois de Winterthur s'est montré le plus sensible à la protection de l'environnement. À l'échelle des cantons, Schaffhouse, Zurich et les deux Bâle ont apporté les scores les plus élevés, tandis que les cantons alpins étaient les plus réticents. L'association « Rheinaubund » vouée à la protection du milieu aquatique, d'ailleurs fondée en 1960 à Schaffhouse, a lancé avec succès un nouvel article sur la protection de la nature et le paysage. Plébiscité en 1962 avec 79% de votes acceptants au niveau national et tous les cantons, cet article de nature générale trouva grâce dans tous les cantons, bien qu'avec des écarts sensibles : les cantons de Genève, Bâle-Ville et Vaud se distinguaient avec plus de 90% de oui, Schwytz, avec 53% de « oui », occupait le dernier rang.
- 16 Durant la période de forte conjoncture des années 1960, les problèmes du marché de la construction se sont exprimés par plusieurs votations, dont celles intitulées « Lutte contre le renchérissement dans le domaine de la construction » (1965), « Contre la spéculation foncière » (largement refusée en 1967, sauf à Genève) et « Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier » (1969, clairement acceptées, sauf à Schwytz, Obwald et en Argovie). Dans le cadre de notre comparaison, la première votation s'avère la plus intéressante. Il s'agissait d'un arrêté fédéral qui introduisait des mesures visant à calmer la surchauffe sur le marché immobilier. Accepté par 58% des votants au niveau suisse, les grands cantons alpins Tessin (36%), Grisons (39%) et Valais (46%) ont refusé la proposition, d'ailleurs à l'instar de Bâle-Ville (48%). Il s'agit ici de la seule votation historique ayant montré une cartographie politique similaire avec celle de mars 2012, montrant une acceptation relativement forte sur le Plateau et un net refus dans les Alpes (carte 4). Toutefois, en 1965 le score national fut plus net, et les extrêmes régionaux moins marqués. Le vote (négatif) sur la loi d'aménagement du territoire de 1976 prolonge cette constellation spatiale (carte 5). Refusé de justesse (49% de « oui »),

les cantons urbains (Zurich, Bâle), industriels (Soleure, Neuchâtel), ainsi que le Tessin se trouvaient dans le camp des acceptants, contre l'avis des cantons ruraux. Une deuxième version de la loi sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur en 1980, cette fois sans qu'un référendum ait été lancé.

Carte 4. Vote de 1965, concernant des mesures contre le renchérissement dans le domaine de la construction

Carte 5. Vote de 1976, concernant la loi sur l'aménagement du territoire

- 17 Depuis 1980 pourtant, bien des thèmes proches de notre sujet ont sollicité le souverain. La géographie des résultats s'avérait fortement disparate, révélant la trame complexe des entrecroisements linguistiques, d'urbanité ou de contexte régional. Dans un ordre non chronologique, mentionnons l'initiative « Contre le bradage du sol naturel », refusée en 1984 de justesse avec 49% de « oui » (carte 6). Dans une thématique proche de la votation de 2012, cette initiative s'inscrivait dans la série de scrutins anti-immigration des années 1970 puisqu'elle visait à interdire l'acquisition de terrains par des personnes vivant à l'étranger. Dans les débats se sont clairement exprimés des soucis d'ordre paysager. Refusée dans les cantons alpins (16% de « oui » en Valais) et préalpins de Suisse centrale, l'expression populaire montrait de fortes composantes linguistiques, de centralité et même d'appartenance confessionnelle : le refus des minorités latines, catholiques et rurales a eu gain de cause. Un thème très similaire, intitulé « Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger » visait, en 1995, la suppression des limitations en vigueur depuis les années 1970. Avec seulement 46% de votes acceptants, cette loi n'a donc pas été abolie, malgré un fort soutien en Suisse romande (Valais 67%). Les facteurs confessionnels et de centralité ne se sont plus fait sentir autant qu'en 1984 ; les cantons alpins en Suisse allemande ne s'y sont pas ralliés non plus, ce qui a permis à la majorité alémanique urbaine et industrielle de s'imposer.

Carte 6. Vote de 1984, concernant l'initiative contre le bradage du sol national

- 18 Dans un autre domaine, une initiative visant à soutenir les petites exploitations agricoles (1989) en réclamant de conserver une forte population paysanne et de lutter contre les « fabriques d'animaux » a frôlé l'acceptation avec 49% de « oui ». Cette initiative a montré un clivage urbain-rural marqué : Bâle, Zurich et Genève, mais aussi le Tessin l'acceptant, tout comme les cantons industriels (Soleure, Schaffhouse, Glaris), à l'opposé des cantons alpins (Valais 28%, Grisons 41%), préalpains et romands (Vaud 30%). À nouveau, l'addition des multiples minorités emportaient l'enjeu de justesse. Dans un autre registre, celui de la libéralisation du marché de l'énergie (2002), les cantons francophones, cette fois avec le soutien de la Suisse orientale, obtenaient une victoire contre l'avis du « centre », pourtant lui aussi très partagé. Restent deux initiatives à analyser, dont l'acceptation avait provoqué une forte surprise. L'initiative dite de « Rothenthurm », acceptée en 1987 avec un score de 58% et par 20 cantons (sauf Valais 39%, Schwytz 47% et Thurgovie 49%), voulant à l'origine empêcher la construction d'une place d'armes dans un marais d'une commune schwytoise (carte 7). Elle a dû être formulée de manière générale et, par conséquent, proposait de protéger tous les hauts marais de Suisse. L'acceptation exceptionnellement forte d'une initiative de ce type était attribuée à la combinaison entre la conscience écologique (particulièrement sensible dans les années 1980), l'expression d'un certain antimilitarisme urbain et le fait que l'impact économique restait symbolique. Quant à

l'initiative des Alpes, soumise au vote en 1994 et acceptée de justesse avec 52%, sa cartographie est davantage régionale (carte 8). L'objectif « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit », à savoir le transfert de fret de la route au rail, a recueilli 88% de votes favorables dans le canton d'Uri, 64% au Tessin et 59% au Grisons, les trois cantons touchés par les autoroutes du Gothard et du San Bernardino. Le soutien du reste de la Suisse centrale, de la Suisse orientale, de Zurich et de Bâle, à cette votation a fait basculer le résultat contre l'avis des cantons romands (Valais 25%, par la crainte de ne pas pouvoir achever la construction de sa propre autoroute) et l'Argovie, des régions davantage favorables au transport privé. Le succès de cette initiative s'inscrit dans une dynamique historique de la démocratie directe qui tend, depuis les années 1990, vers un accroissement substantiel des initiatives populaires.

Carte 7. Vote de 1987, concernant l'initiative dite de Rothenthurm pour la protection des marais

Carte 8. Vote de 1994 concernant l'initiative dite des Alpes pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit

- 19 L'analyse des votations historiques permet de tirer une série de conclusions : l'opposition entre les résultats des cantons du Plateau et ceux des Alpes est relativement fréquente lors de scrutins dans les domaines du développement territorial, des infrastructures, de la protection du paysage et de l'agriculture. Par le passé toutefois, l'expression d'intérêts convergents entre les périphéries territoriales et les régions de langues latines leur a très souvent permis de remporter des victoires à l'échelle nationale. Il n'est arrivé que deux fois, en 1965 et en 2012, que les cantons alpins unis perdent une votation contre l'avis du reste du pays.
- 20 Dans la plupart des cas analysés, les cantons alpins s'exprimaient de manière divisée : le canton des Grisons s'est avéré plus étatique et davantage écologiste que la Suisse (et le reste des Alpes), le Tessin pendant longtemps plus moderne, plus social et davantage favorable aux mesures de l'aménagement, la Suisse centrale plus environnementale. C'est donc le Valais, et particulièrement le Bas-Valais francophone, qui se trouvait souvent minorisé et incompris. Parmi les cantons alpins, le Valais a été, durant toute la période observée, la région la plus dynamique sur les plans démographique et économique ; c'est ainsi son modèle de modernité technocratique que le reste de la Suisse, et notamment de la Suisse allemande urbaine, lui conteste.
- 21 Le vote du 11 mars 2012 peut effectivement être vu comme un signe d'un changement, celui d'un changement des rapports de force entre une Suisse urbaine et une Suisse des montagnes (sur le plan purement quantitatif toujours plus faible), mais aussi celui d'une rupture de solidarité, notamment à l'intérieur de la Suisse romande. Par contre, le vote sur les résidences secondaires montre, certes moins que d'habitude, des divergences à l'intérieur des cantons alpins, des divergences dans la perception du développement touristique et des options à prendre pour l'avenir. Des divergences finalement décisives pour le score global, vu le soutien somme tout très modéré de la Suisse urbaine à l'initiative.

L'initiative « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires »

- 22 Normalement, une initiative populaire est lancée par un parti ou une organisation forte qui peut assumer la récolte des signatures et le financement de campagne. Franz Weber a ceci de particulier de n'appartenir à aucun groupe ou à aucune association traditionnelle ; il peut toutefois s'appuyer sur sa propre fondation. Actif depuis bientôt 50 ans, il a mené un grand nombre de campagnes, souvent contre une résistance farouche. La préservation du hameau « Surlej » (1965-72) en Haute-Engadine a été son premier succès politique, suivi par la protection du vignoble de « Lavaux » obtenu par un vote favorable dans le Canton de Vaud (1977). Actif à l'échelle internationale, il a notamment le mérite d'avoir pu préserver le site de Delphes (1979), menacé par l'implantation d'un projet d'industrie lourde. Une initiative contre la construction du tronçon d'autoroute entre Wimmis dans l'Oberland bernois et Sion en Valais figurant dans le programme des autoroutes de 1960 n'a pas dû être soumise au vote populaire, puisque les chambres ont décidé de la suivre. (Bulletin Officiel de l'Assemblée Fédérale 1986/III, pp. 512-7). Pour Franz Weber, désormais âgé de 86 ans, le vote de 2012 signifie une nouvelle reconnaissance populaire.
- 23 L'initiative de Franz Weber « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » demande que dans les communes dont la part de résidences secondaires dans le total des logements dépassait 20%, il soit interdit d'en construire de nouvelles. Ce texte, jugé conforme avec la constitution, a été débattu dans les deux chambres. Le Conseil National a recommandé son rejet par 123 voix contre 61 ; au Conseil des États, le résultat était de 29 contre 10. Dans un contexte de débats plus larges sur l'avenir de l'aménagement du territoire en Suisse, l'initiative de Franz Weber a connu une faible résonance, jugée trop extrême et donc sans chance de passer le cap du vote populaire. Elle a été soumise à votation le 11 mars 2012 après des débats virulents, surtout dans les cantons du Valais et de Vaud. Elle était soutenue par les partis écologiques et de la gauche, les autres partis ayant recommandé son rejet.
- 24 C'est donc avec stupéfaction que la Suisse a accueilli l'acceptation, certes très serrée, de l'initiative. Avec un taux de participation de 45% qui se situe dans la moyenne des dernières années, 50,6% des votants ont opté pour un « oui » au niveau national, et 13 cantons et demi, tous situés dans le Jura et sur le Plateau, l'ont acceptée, contre 9 cantons et demi, tous situés dans les Alpes et Préalpes. La carte du vote diffusée le soir du scrutin, instrument usuel de la transmission des résultats dans les médias, montrait une Suisse divisée en deux, le long d'une ligne courant d'est en ouest au pied des Préalpes (carte 9, par communes). Pourtant, malgré cette scission nette, les résultats cantonaux ne divergent pas autant que lors de la plupart des votations citées dans cet article. En effet, les scores de 23 des 26 cantons et demi-cantons oscillent entre 40% et 60% de votes acceptants ; seuls Bâle-Ville (62,3% de oui), Uri (38,6%) et surtout le Valais (26,2%) se détachent de la moyenne.

Carte 9. Vote de 2012 concernant l'initiative dite Franz Weber pour en finir avec la construction envahissante des résidences secondaires

- 25 Une analyse plus fine de l'empreinte spatiale révèle une très faible différence entre les scores entre la Suisse allemande (51,6%) et la Suisse romande (49,1%), un clivage souvent actif dans un passé récent. Le pourcentage des « oui » est encore moins élevé en Suisse italienne (45,7%), franchement faible dans les communes romanches des Grisons (32,5%). Sur un autre grand clivage structurant, les régions historiquement protestantes ont adhéré par 54,0% des voix, tandis que seuls 45,8% des communes à majorité catholiques ont soutenu l'initiative. Ce constat doit toutefois être nuancé, étant donné que la population des Alpes est très majoritairement catholique : seuls l'Oberland bernois, les Alpes vaudoises et Appenzell Rhodes-Extérieures sont historiquement protestants ; Glaris, St-Gall et les Grisons mixtes.
- 26 Une troisième distinction souvent marquée lors de votations populaires, celle entre les agglomérations et le reste du pays est cette fois dominée par le clivage Plaine-Alpes. Pourtant, si l'on se réfère à la typologie des communes, les villes-centre ont plus fortement approuvé l'initiative que les communes suburbaines ; quant aux communes périurbaines et riches, elles l'ont refusée. On peut y voir un lien avec les partis dominants, étant donné que la gauche est davantage ancrée dans le cœur des agglomérations et la droite dans leurs périphéries. On peut également faire du vote une lecture plus sociale, entre des régions riches qui refusent l'initiative parce que leur

population peut se projeter en acquéreurs potentiels de résidences secondaires dans les régions affectées, et des régions de plaine plus modestes dont la population ne peut profiter de ces espaces que comme visiteurs journaliers ou comme randonneurs, et pour qui la qualité paysagère prime. De fait, hors les Alpes, il existe une évidente corrélation entre le niveau des revenus et le niveau de refus de l'initiative. Ceci étant, les écarts demeurent, à nouveau, étonnamment faibles.

- 27 Reste une lecture plus régionale : Parmi les villes alémaniques, Bâle, Winterthur et Schaffhouse se positionnent à la tête des acceptants, dépassant les 60%. On y trouve donc les très anciennes traces des luttes environnementales, celles pour la préservation des eaux et celles contre l'énergie nucléaire. Une troisième région très favorable à l'initiative, moins urbaine, se situe dans les cantons de Berne, Neuchâtel et Soleure, au pied du Jura et dans le massif. Favorable à la protection du paysage depuis les années 1960, ayant bloqué à l'époque l'extension des résidences secondaires par des décisions populaires cantonales (Neuchâtel en 1966, Soleure en 1970), cette population industrielle (vivant en-dehors de grands centres, souvent dans des maisons familiales avec jardin), se distingue depuis toujours par une attitude attentive envers la préservation de la nature et du paysage.
- 28 L'analyse la plus intéressante est peut-être celle du vote dans les Alpes : des différences de comportements qui, finalement, ont permis à l'initiative de l'emporter. Effectivement, le refus n'a pas été unanime. Si dans le Bas-Valais francophone, seuls 24,7% des votants ont accepté la proposition, ce pourcentage a atteint 30,4% dans le Haut-Valais germanophone. De très faibles taux d'acceptation ont été enregistrés dans les vallées tessinoises (Sopraceneri), ainsi que dans la Surselva grisonne. Le Valais excepté, le refus est le plus fort dans les régions périphériques non-touristiques ou avec un tourisme récent. En outre, ces régions, y compris le Valais, sont caractérisées par un parcellaire fortement morcelé, dû à un mode de transmission égalitaire, avec de nombreux propriétaires. Dans ces régions, le modèle touristique se base clairement sur la construction de résidences secondaires, échelonnées dans le temps, dans les limites de la capacité financière et d'emploi des entrepreneurs locaux. Dans les régions de tourisme ancien, et surtout hôtelier, les considérations paysagères et les intérêts économiques a conduit une forte minorité des votants, voire une majorité, à soutenir l'initiative Weber. C'est le cas en Engadine, à Davos ou à Flims, à Zermatt ou dans des stations de l'Oberland bernois.
- 29 L'effet du seuil des 20% a pu conduire à la situation d'une acceptation dans des communes qui se trouvent encore en dessous de cette barre. L'effet d'une telle attitude faussement préservatrice n'est attesté que dans la commune d'Unteriberg ou encore dans les villages au bord des lacs de Thoune et de Brienz. Ailleurs, toutefois, les communes pouvant potentiellement profiter de l'interdiction faite à leurs voisines se sont montrées solidaires de ces dernières – il faut toutefois noter qu'elles abritent souvent les sociétés actives dans la construction qui les bâtaient les résidences secondaires.

Les conséquences politiques de l'acceptation de l'initiative

- 30 Au moment d'écrire ces lignes, il ne s'est passé que trois mois depuis l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative « pour en finir avec les constructions abusives de

résidences secondaires » Toutefois, les effets politiques de cette acceptation sont d'ores et déjà majeurs. Pour autant, cette acceptation est intervenue dans un contexte qui allait depuis quelques années vers une volonté de légiférer plus strictement dans le domaine de l'aménagement du territoire, probablement un corollaire de l'importance grandissante prise par l'écologie politique en Suisse. Cette préoccupation a également investi le domaine scientifique et depuis plusieurs décennies maintenant l'utilisation du sol et son évolution font l'objet d'études de plus en plus poussées (Jaeger *et al.*, 2008 ; Perlik *et al.*, 2008 ; Wissen Hayek *et al.*, 2010, pour ne citer que des exemples récents).

- 31 Historiquement absent du débat, très discret même après l'instauration en 1979 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) à la portée relativement restreinte, l'État fédéral a commencé depuis une décennie à intervenir de manière plus directe dans les procédures d'aménagement du territoire, notamment par la politique des agglomérations. Alors qu'historiquement, les fonds infrastructurels fédéraux étaient alloués projet par projet, la politique des agglomérations a permis à la Confédération de conditionner l'attribution de ces fonds à la mise en place par les cantons et les communes des agglomérations concernées d'une politique d'aménagement globale. Cette politique a joui d'un large succès, puisqu'en moins de dix ans une cinquantaine de projets d'agglomération couvrant l'ensemble des régions urbaines du pays ont vu le jour afin de concourir à l'obtention des fonds fédéraux – une manière subtile d'infléchir le développement territorial hors des sentiers battus et de cadres cantonaux parfois rigides. En parallèle, l'instauration de la politique des agglomérations consacrait également la montée en puissance de l'Office fédéral du développement territorial. Créé suite à l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ayant eu jusque là un rôle largement consultatif, voire confiné à l'observation des tendances, l'Office est devenu l'instrument de plus en plus puissant de l'application des directives fédérales en matière d'aménagement du territoire – en particulier, c'est lui qui évalue les plans d'agglomération déposés, évaluation de laquelle dépend le pourcentage des dépenses d'infrastructures prises en charge par la Confédération.
- 32 Même avec cette implication croissante de la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire, cette dernière s'est inscrite en pointillés, soit par des politiques analogues à celle que nous venons de décrire, soit par des mesures de protection de biotopes, comme celle issue de l'initiative de Rothenthurm, ou encore par des politiques sectorielles, comme dans le domaine des infrastructures routières et ferroviaires. Le domaine central de l'aménagement du territoire restait l'apanage réservé des cantons, et ces derniers en ont profité pour appliquer des politiques très différentes d'un canton à l'autre, allant d'un contrôle strict (Genève, Bâle, Zurich) à des politiques beaucoup plus libérales en termes de consommation du sol dans la plupart des cantons alpins, à Fribourg ou dans le Jura (Perlik *et al.*, 2008).
- 33 C'est à ce titre que la votation du 11 mars constitue un tournant. Elle marque en effet l'acceptation par le peuple d'une disposition constitutionnelle fédérale à laquelle personne n'avait donné une chance de réussite, tant elle allait à l'encontre tout à la fois de la souveraineté cantonale, des pratiques en vigueur et du libéralisme économique appliqué au sol. Cette acceptation montre que, désormais, une majorité des votantes et votants est prête, au nom de la protection du paysage et du sol, à aller à l'encontre des principes énoncés plus haut. Ce faisant, elle a indirectement doté la Confédération d'une compétence absolue dans un domaine jusque là réservé exclusivement aux cantons.

- 34 On peut d'ores et déjà dresser le bilan des conséquences indirectes. Premièrement, une barrière mentale semble avoir sauté, et tant dans le débat politique qu'auprès de la population, il semble désormais acquis que le verdict des urnes peut aller dans le sens d'un rôle plus fort de la planification dans le développement territorial. Ceci a d'ailleurs été démontré de brillante manière le 17 juin 2012 lors de deux votations cantonales, aboutissant à l'introduction de la taxation à 20% de la plus-value foncière en cas de changement de classement en zone dans le Canton de Thurgovie, et du retour à la zone agricole de plus de 1000 ha de terres précédemment classés en zone constructible dans le Canton de Zurich.
- 35 Cette prise de conscience a aussi eu lieu dans le domaine politique. Les premières réactions suite à l'acceptation-surprise de l'initiative concernant les résidences secondaires ont été une critique acerbe du gouvernement et des chambres fédérales pour n'avoir pas proposé de contre-projet face à l'initiative, qui aurait pu en adoucir certaines dispositions. Elle s'est notamment manifestée lors des débats entourant une autre initiative devant être soumise au peuple, l'initiative pour la sauvegarde du paysage, qui propose de geler pendant 20 ans les zones à bâtir actuelles, et qui était également considérée comme ne pouvant pas être acceptée par le peuple. Suite au vote du 11 mars, cette initiative est apparue comme ayant elle aussi des chances de succès.
- 36 Dès lors, l'assemblée fédérale s'est attachée à proposer un contre-projet à cette initiative, sous la forme d'un renforcement des dispositions de la LAT. Le renforcement de la loi se déploie sur trois axes. Premièrement, les principes d'un aménagement du territoire basé sur la conservation du sol et des surfaces agricoles, et privilégiant la densification en zone urbanisée et la favorisation de lieux bien desservis par les transports publics est établie. Deuxièmement, seules les zones constructibles devant permettre l'absorption de la croissance démographique et économique sur 15 ans pourront être maintenues – les zones constructibles en surplus devront être déclassées. Enfin, une taxation de 20% au moins des plus-values foncières résultant du classement de terres en zone constructible est mise en place (Feuille Fédérale 2012/26, pp. 5531-6).
- 37 Ces dispositions font partie d'un catalogue que l'écologie politique, et de manière plus générale les milieux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, préconisent depuis des décennies – et si certains de ces principes étaient nommément décrits par la loi depuis son entrée en vigueur en 1979, notamment la demande de densification et celle de protection des terres agricoles (Recueil Systématique du Droit Fédéral, N°700), la mise en place de limites coercitives impliquant des déclassements forcés de zones à bâtir, et surtout l'imposition d'une taxe foncière, font partie d'un arsenal législatif entièrement neuf à l'échelon fédéral. Au moment où l'État fédéral cherche à adoucir l'application de l'initiative sur les résidences secondaires, notamment en ce qui concerne les problèmes de transmission et de succession – il est vrai que le texte de l'initiative est flou sur ces points –, les chambres fédérales réagissent à l'irruption de la Confédération dans l'aménagement du territoire par un renforcement de son implication, via la révision de la LAT, censée empêcher l'acceptation de l'initiative sur le paysage.
- 38 L'acceptation de cette initiative pourrait en définitive être considérée comme un tournant majeur dans la politique suisse, sur le plan de l'aménagement du territoire et sur celui du développement des Alpes – non sans quelques précédents d'ailleurs, avec les initiatives Rothenthurm et des Alpes. Cette dernière évolution ne se fait pas sans heurts : ainsi, le Conseil Fédéral, au sortir de l'été 2012, promulgua une ordonnance

d'application qui fait la part belle aux revendications des perdants du 11 mars, notamment au plan de l'implication effective de l'État fédéral dans le contrôle des constructions, alors qu'il avait plutôt donné des signes de fermeté dans les mois qui ont suivi l'acceptation de l'initiative. Ce faisant, le gouvernement instille un autre lien avec les deux initiatives précédentes, dont l'application, respectivement trente et vingt ans plus tard, se fait toujours attendre.

- 39 Dès lors, deux conclusions peuvent être esquissées. La première est qu'à travers cette votation, le souverain a signalé son acceptation d'une implication fédérale plus forte dans le domaine de l'aménagement du territoire, ce qu'il avait déjà fait à quelques reprises – et toujours à la surprise générale – par le passé.
- 40 Mais plus profondément, ce que révèle tant la votation que les soubresauts qui accompagnent désormais sa mise en œuvre est celle d'un pays, d'un gouvernement et d'une population divisés en deux camps. Sur la question de l'aménagement du territoire, il existe la fracture ancienne entre les adeptes d'une plus stricte planification – les protecteurs de l'environnement, l'électorat de gauche en sa majorité, mais aussi les milieux économiques soucieux de la préservation du paysage comme atout d'une Suisse mondiale *versus* les partisans d'un aménagement à vocation fédéraliste, les périphéries rurales et alpines, une partie des classes aisées de la population. Le tout dans une Suisse métropolitaine qui tient de moins en moins compte des susceptibilités régionales. Une Suisse moins égalitaire, mais plus compétitive.

BIBLIOGRAPHIE

BLÖCHLIGER H., 2003.– *Baustelle Föderalismus*, Avenir Suisse, NZZ-Verlag, Zürich.

BULLETIN OFFICIEL DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE.

DESSEMENTET P., SCHULER M., 2011.– *Die heutigen politischen Landschaften der Schweiz*, in Schneider-Sliwa Rita (Ed.), *Schweiz*, WBG, Darmstadt, p. 37-41.

DIENER R. et al., 2004.– *La Suisse. Portrait urbain*, 4 vol., Birkhäuser, Basel.

Eisinger A., Schneider M., 2003.– *Stadt-Land Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*, Birkhäuser, Basel.

FEUILLE FÉDÉRALE.

HERMANN M., LEUTHOLD H., 2003.– *Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*, v/d/f, Zürich.

JAEGER J., SCHWICK CH., BERTILIER R., KIENAST F., 2008.– *Landschaftszersiedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung*, PNR54, Zurich.

KOLLER CH., HIRZEL A. H., ROLLAND A.-C., DE MARTINI L., 2012.– *Staatsatlas / Atlas de l'État*, NZZ-Verlag, Zurich.

LINDER W., ZÜRCHER R., BOLLIGER CH., 2008.– *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Hier+Jetzt, Baden.

PERLIK M., WISSEN U., SCHULER M., 2008.– *Szenarien für die nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung*, PNR54, Zurich.

RECUEIL SYSTÉMATIQUE DU DROIT FÉDÉRAL.

SCHNEIDER-SLIWA R. (éd.), 2011.– *Schweiz. WBG-Länderkunde*, Darmstadt.

SCHULER M., PASCHE N., PERLIK M., 2004.– *Non-urbain, campagne ou périphérie – où se trouve l'espace rural aujourd'hui ?*, ARE, Berne.

SCHULER M., DESSEMONTET P., JEMELIN CH., JARNE A., PASCHE N., HAUG W., 2007.– *Atlas des mutations spatiales de la Suisse / Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz*, OFS / BFS Neuchâtel, NZZ-Verlag Zürich.

Wissen Hayek U., Jaeger J. A.G., Schwick Ch., Jarne A., Schuler M., 2010.– *Measuring and Assessing urban sprawl : What are the remaining options for future settlement development in Switzerland for 2030 ?*, in *Applied Spatial Analysis and Policy*, Springer, July 2010, p. 249-279.

RÉSUMÉS

Pour la Suisse, les Alpes jouent un rôle identitaire important et c'est ce massif qui a forgé l'image du pays depuis les débuts du tourisme aux XVIII^e et XIX^e siècles. Dans un pays fédéraliste qui laisse de larges compétences de décision aux échelles cantonales et communales, les intérêts locaux et nationaux quant au développement de cet espace peuvent diverger fortement. La votation populaire du 11 mars 2012 sur l'initiative Franz Weber stipulant l'interdiction de la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes touristiques a été un exemple flagrant d'une telle opposition. L'acceptation de l'initiative, certes avec une majorité très courte, a été une grande surprise ; son empreinte est géographique, dessinant une ligne de séparation très nette entre les cantons alpins et préalpins versus les cantons du Plateau et du Jura. Cet article propose une analyse spatiale de ce vote et le met dans une perspective historique. En effet, parmi toutes les votations à caractère environnemental ou paysager soumises au peuple depuis 1950, on ne trouve qu'une seule autre – en 1965 contre « le renchérissement dans le domaine de la construction » – qui ait montré un même clivage territorial que la votation de 2012. Dans tous les autres scrutins de ce type, d'autres clivages – linguistiques, confessionnels ou régionaux – se sont superposés et ont permis à la population des Alpes de trouver des alliés. L'article pose la question de savoir si la solidarité séculaire des centres urbains avec les Alpes tend à s'estomper.

AUTEURS

MARTIN SCHULER

CEAT, EPFL, Lausanne.

PIERRE DESSEMONTET

CEAT, EPFL, Lausanne.