



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral du développement territorial ARE

Département fédéral de l'économie, de
la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Berne, 12 mai 2021

Analyse des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires

Rapport au Conseil fédéral

Sommaire

Liste des figures	3
Liste des tableaux	3
Liste des abréviations	4
Résumé	5

Partie I Introduction et contexte 9

1	Mandat	9
2	Contexte	9
3	Objectifs du rapport	10
4	Approche et coordination du projet	11
5	Questions	14
5.1	Analyse de l'exécution de la loi	14
5.2	Analyse des conséquences pour l'économie et les entreprises	14
5.3	Analyse des effets sur les surfaces et le paysage	15
5.4	Aperçu des procédures de recours et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral	15
6	Méthodologie des analyses approfondies	16
6.1	Délimitations	16
6.1.1	Délimitation temporelle	16
6.1.2	Délimitation spatiale et catégories thématiques	16
6.2	Approches méthodologiques	18
7	Environnement	19
7.1	Environnement juridique	19
7.2	Environnement politique au niveau fédéral	20
7.3	Environnement spatial (naturel)	20
7.4	Environnement économique	21
7.4.1	Population	21
7.4.2	Emploi et produit intérieur brut	22
7.4.3	Investissements dans la construction	22
7.4.4	Tourisme	23
7.5	Digression concernant le nombre de résidences secondaires	24

Partie II Droit et mise en œuvre 26

8	Exécution	26
8.1	Connaissances et compréhension	26
8.2	Loi et pratique	26
8.3	Charge et ressources	28
8.4	Mesures et effets	28
9	Procédures de recours	29
9.1	Recours d'Helvetia Nostra	29
9.2	Surveillance exercée par l'ARE	30
10	Jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral	31
10.1	Création abusive de résidences principales	31
10.2	Création abusive de logements affectés à l'hébergement touristique	32
10.3	Possibilités en cas de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit	32
10.4	Définition du logement	33
10.5	Digression : les logements affectés à une autre utilisation que l'habitation doivent-ils être pris en considération dans le total des logements ?	33
11	Synthèse – Droit et mise en œuvre	34

Partie III – Effets	35
12 Territoire et paysage	35
12.1 Consommation de surfaces dans les communes LRS et non LRS	35
12.2 Consommation de surfaces par type de paysage	36
12.3 Consommation de surfaces dans les communes LRS hotspots, moyennes et périphériques	37
12.4 Effets sur le paysage et le site construit dans les études de cas	37
13 Économie	39
13.1 Secteur de la construction et de l'immobilier	39
13.2 Tourisme	40
13.3 Marché du logement	41
13.4 Finances publiques	42
13.5 Modélisations et scénarios	42
13.5.1 Modélisations des effets de la LRS à ce jour	43
13.5.2 Modélisation des effets futurs de la LRS	43
14 Train de mesures de politique du tourisme 2013	44
15 Synthèse – Effets	45
 Partie IV – Conclusions du DETEC et du DEFR	 48
16 Évaluation des analyses approfondies et des mesures à prendre	48
16.1 Appréciation des travaux d'approfondissement	48
16.1.1 Procédure	48
16.1.2 Contenu	48
16.2 Évaluation des mesures à prendre	49
17 Mesures	49
17.1 Mesure 1 : Gestion du savoir et communication	50
17.1.1 Mesure 1.1 : Mettre en place et développer en continu une plateforme de connaissances en ligne	50
17.1.2 Mesure 1.2 : Instaurer un dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes	51
17.2 Mesure 2 : Clarifier les tâches et les compétences des cantons et renforcer les responsabilités dans l'exécution	52
17.3 Mesure 3 : Préciser des notions clés du secteur de l'hébergement	53
17.4 Mesure 4 : Mettre sur pied et assurer le monitoring concernant l'exécution et les effets de la LRS	54
18 Suite des opérations	56
 Annexes	 57
19 Modèle d'efficacité issu de l'étude préliminaire	57
20 Composition du groupe d'accompagnement	58
21 Bibliographie	59

Liste des figures

Figure 1 : Processus de l'analyse d'impact	11
Figure 2 : Horizon temporel des analyses approfondies.....	16
Figure 3 : Carte de la délimitation spatiale	18
Figure 4 : Environnement spatial (naturel)	21
Figure 5 : Évolution de trois indicateurs de la construction de logement dans les communes LRS	23
Figure 6 : Évolution des recours déposés par Helvetia Nostra	30
Fig. 7 Consommation annuelle de surfaces par habitant par les nouvelles résidences secondaires durant la période 2001-2018.....	35
Fig. 8 : Consommation de surfaces par les nouvelles résidences secondaires dans les communes LRS, par types de paysages.....	36
Fig. 9 : Évolution de la répartition des nouvelles résidences secondaires – étude de cas de la commune d'Anniviers.....	38
Fig. 10 : Modèle de causalité issu de l'étude préliminaire	57

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des analyses approfondies.....	12
Tableau 2 : Questions liées à l'analyse approfondie de l'exécution.....	14
Tableau 3 : Questions liées aux analyses approfondies axées sur l'économie et les entreprises.....	15
Tableau 4 : Nombre de résidences secondaires en 2018 (en chiffres absolus).....	25
Tableau 5 : Consommation de surfaces par les nouvelles résidences principales et secondaires, par type de commune	37
Tableau 6 : Structure du train de mesures de politique du tourisme 2013.....	44
Tableau 7 : Suite des opérations	56
Tableau 8 : Composition du groupe d'accompagnement	58

Liste des abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
Cst.	Constitution fédérale
LAT	loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) ; texte révisé entré en vigueur le 1 ^{er} mai 2014
LFAIE/OAIE	loi du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41) ainsi que son ordonnance du 1 ^{er} octobre 1984 (RS 211.412.411)
LRS	loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (RS 702)
NPR	nouvelle politique régionale
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
ORSec	ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires (RS 702.1)
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

Résumé

L'art. 19 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) impose à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'analyser régulièrement, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), les effets de la loi sur le développement touristique et économique des régions concernées. Le présent rapport vise précisément à remplir ce mandat, en vue duquel l'ARE et le SECO ont commandé, au printemps 2019, une étude préliminaire qui a permis de jeter les bases conceptuelles, matérielles et méthodologiques de la suite des travaux. Une fois cette étude en main, l'ARE a attribué un mandat externe pour mener une analyse approfondie de l'exécution de la LRS et a réalisé des évaluations internes relatives à la consommation de surfaces et au paysage ou encore aux procédures de recours et à la jurisprudence. Le SECO a commandité deux analyses approfondies des effets de la LRS, l'une en lien avec les entreprises¹ et l'autre avec l'économie.

L'essentiel des analyses approfondies ayant été réalisé avant la pandémie de COVID-19, les données portent sur la période antérieure à la crise sanitaire. Pour rebondir sur la crise et sa gestion, il y a lieu de noter que la LRS a des effets à long terme. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) est en train de préparer un rapport au Conseil fédéral sur la mise en œuvre de la stratégie touristique de la Confédération ainsi que sur les orientations de la politique du tourisme de la Confédération à partir de 2022. Les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le tourisme seront un des grands thèmes de ce document.

L'analyse approfondie de l'exécution de la LRS se penche principalement sur la pratique des responsables de l'exécution de la loi (communes, cantons et Confédération) et examine les mesures d'accompagnement qui ont été prises dans le cadre de la thématique des résidences secondaires. Les analyses approfondies axées sur l'économie et les entreprises mettent en évidence l'impact de la loi sur le secteur de la construction et de l'immobilier, le tourisme (notamment le secteur de l'hébergement), le marché du logement et les finances publiques. La question centrale de l'analyse des effets sur les surfaces et le paysage est la suivante : comment la consommation de surfaces par la construction de résidences secondaires a-t-elle évolué sur une période prolongée? Cette recherche tente également de retracer l'évolution du site construit et de la structure de l'habitat au moyen d'analyses cartographiques au niveau des quartiers. Les évaluations des procédures de recours et de la jurisprudence donnent un aperçu des articles de loi et des problèmes d'exécution pour lesquels il existe déjà une jurisprudence ou pour lesquels une pratique s'est mise en place. Ces analyses approfondies constituent le fondement du présent rapport au Conseil fédéral.

Afin de répondre aux multiples questions soulevées dans le cadre des différentes analyses approfondies, plusieurs méthodes ont été appliquées, qui vont de l'interview standardisée et l'enquête en ligne à l'analyse cartographique, en passant par l'évaluation statistique et la modélisation. En fonction du sujet, les communes ont été réparties en catégories : par exemple les « communes LRS » et les « communes non LRS », c'est-à-dire celles qui sont soumises ou non aux dispositions de la LRS relevant du droit de la construction, ou les « communes hotspots », les « communes moyennes » ou encore les « communes périphériques », selon l'importance du marché des résidences secondaires. L'horizon temporel des analyses approfondies, notamment en ce qui concerne les questions quantitatives, a été défini de manière à pouvoir intégrer des phénomènes antérieurs. Toutefois, les analyses approfondies, notamment pour ce qui a trait aux questions qualitatives et aux enquêtes primaires, se concentrent sur les années à partir de 2016, l'année de l'entrée en vigueur de la LRS.

¹ Le mandat comprend également l'évaluation du train de mesures de politique du tourisme 2013.

Résultats

Les analyses approfondies de l'exécution et des procédures de recours et l'aperçu de la jurisprudence montrent qu'une pratique juridique a pu se développer très tôt sur un certain nombre de questions essentielles grâce, notamment, aux oppositions et aux recours. On dispose donc d'une base importante pour l'application efficace et efficiente de la LRS au niveau communal. On a vu par ailleurs que le savoir-faire et les connaissances en matière de LRS augmentent avec l'impact communal et que, dans la plupart des cas, l'exécution ne pose pas de problèmes ou de défis majeurs.

Des difficultés surgissent, d'une part, lorsqu'il n'y a pas (encore) de jurisprudence de dernière instance et quasiment pas de pratique d'exécution. Cela concerne, la plupart du temps, des cas spéciaux, plutôt rares, qui ont souvent des points de recoupement avec d'autres lois ou règlements/réglementations. D'autre part, les communes qui connaissent des difficultés sont celles dont le savoir-faire et les connaissances sont (encore) insuffisants étant donné qu'elles ne sont impactées que faiblement ou pour la première fois. On a également vu que de nombreux cantons jouent un rôle très passif. Ce comportement est favorisé par la règle qui dispose que les autorisations ne doivent être notifiées qu'à la Confédération (art. 10 ORSec). Le rôle passif des cantons reflète également l'approche des autorités cantonales de surveillance, lesquelles font office, dans le meilleur des cas, de points de contact pour les communes. Cela complique la haute surveillance des autorités fédérales.

Comme cela a été montré, la pratique d'exécution établie durant les quatre premières années présente des aspects positifs, mais aussi négatifs. D'une part, on constate que la loi est globalement bien appliquée par les autorités qui délivrent les autorisations de construire. L'efficacité de la loi peut donc être considérée comme relativement élevée. D'autre part, pour les raisons indiquées (absence de jurisprudence, connaissances parfois lacunaires et faible surveillance), la pratique d'exécution peut encore être améliorée et, partant, l'efficacité accrue.

Les analyses approfondies des effets de la LRS sur l'économie ainsi que sur les surfaces et le paysage montrent qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions consolidées quant à ces effets. Cela tient au fait que les processus d'adaptation ne sont pas encore achevés et que des effets transitoires continuent de s'exercer. Il s'avère en outre que l'économie alpine est influencée par un grand nombre de facteurs et qu'il est donc extrêmement difficile de déterminer avec précision les effets de la LRS. L'analyse n'a pas mis en évidence de difficultés économiques majeures induites par la LRS.

Les analyses portant sur les surfaces et sur le paysage ont montré que la consommation de surfaces par des résidences secondaires a reculé de près d'un tiers sur l'ensemble des communes LRS entre les périodes 2007-2012 et 2013-2018, et que l'initiative sur les résidences secondaires n'a pas entraîné de croissance nulle. Cela peut s'expliquer, d'une part, par les exceptions prévues par la LRS et, d'autre part, par le fait que des projets de construction autorisés avant 2013 ont été réalisés au cours des années qui ont suivi. On a par contre constaté une légère tendance à la hausse de la consommation de surfaces pour des résidences secondaires dans des communes non LRS sur l'ensemble de la période examinée (2001-2018). Toutefois, dans ces communes, le pourcentage de consommation de surfaces par des résidences secondaires reste encore très faible. Les études de cas montrent, premièrement, que l'on a utilisé davantage de parcelles non construites dans la zone à bâtir, deuxièmement, que la consommation de surfaces s'est faite principalement dans cette zone et, troisièmement, que davantage de résidences principales et secondaires ont été créées dans des bâtiments neufs (mixité). La LRS contribue ainsi à la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014), qui vise à favoriser la densification de l'espace construit existant. Il n'est guère possible (pour le moment) de se prononcer de manière générale sur l'impact de la LRS sur le paysage et le site construit, en raison notamment des effets transitoires susmentionnés.

Les analyses des effets de la LRS sur l'économie alpine montrent que le secteur de la construction et de l'immobilier est celui qui est le plus touché par la LRS. Cela tient au recul des investissements dans la construction de logements consécutif à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. Rappelons que la LRS a induit des effets transitoires qui ont soutenu l'activité du secteur de la construction et de l'immobilier pendant plusieurs années. Ces effets transitoires se sont largement estompés depuis. Les analyses approfondies concluent que la LRS n'a pas entraîné jusqu'ici de bouleversement structurel fondamental dans le secteur de la construction et de l'immobilier.

Par ailleurs, les analyses approfondies montrent qu'il n'est pas (encore) possible de quantifier empiriquement l'impact de la LRS sur la demande touristique et, en particulier, sur les nuitées. Les données disponibles ne permettent pas non plus de conclure à de quelconques effets de la LRS sur les investissements dans le secteur de l'hébergement et sur leur rentabilité.

Après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, le marché du logement a connu une brève flambée des autorisations à partir de 2012. Cela a entraîné, de manière temporaire, une offre excédentaire de logements, qui a également conduit à l'augmentation du nombre de logements vacants. Les analyses approfondies indiquent que l'offre excédentaire a diminué à partir de 2016/2017. On n'observe pour l'heure guère d'autres effets, tels que l'effet donut, c'est-à-dire la vente par des autochtones de leur logement créé au centre du village selon l'ancien droit pour acheter une nouvelle construction à sa périphérie. On peut toutefois s'attendre à ce que de plus en plus de résidences principales selon l'ancien droit soient transformées en résidences secondaires à l'avenir. Les analyses approfondies montrent également que la LRS a clairement segmenté le marché immobilier, avec un découplage de l'évolution des prix des résidences principales et des résidences secondaires nouvellement créées. Les prix des résidences principales ont baissé, tandis que ceux des résidences secondaires ont légèrement augmenté.

L'analyse des recettes fiscales des cantons et communes sélectionnés n'a pas permis d'établir de corrélation entre la LRS et les recettes fiscales globales de ces cantons et communes.

Les modélisations relatives aux effets actuels de la LRS et les scénarios relatifs aux effets futurs de celle-ci pointent des effets marginaux du point de vue économique. On estime par exemple que le recul des équivalents plein temps dans l'Espace alpin entre 2013 et 2018 a représenté environ 0,1 % de l'emploi global. Il convient de relever la grande incertitude qui entoure ces estimations.

Le train de mesures de politique du tourisme arrêté par la Confédération en 2013 pour, d'une part, atténuer les effets négatifs de la LRS et, d'autre part, accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique s'est avéré globalement judicieux et efficace. La mise en œuvre de ce train de mesures de 2013 avec les instruments existants (SCH, Innotour et NPR) a été efficiente : il n'a pas été nécessaire de mettre en place de nouvelles structures ou de nouveaux processus. Il apparaît également que le train de mesures de 2013 a été d'une grande aide pour accompagner l'accélération du changement structurel dans les secteurs du tourisme et de l'hébergement et en atténuer les effets. Ce sont en particulier les mesures d'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement qui ont permis d'atténuer les conséquences négatives de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires dans ce secteur.

Mesures

Se fondant sur ces analyses, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le DEFR estiment qu'il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à la LRS. Par ailleurs, le DEFR est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires et, a fortiori, de lancer un nouveau programme d'impulsion

au titre de la promotion économique de la Confédération. Le DETEC et le DEFR ont néanmoins identifié plusieurs mesures résolument nécessaires : il faut optimiser l'exécution, améliorer les bases de connaissances relatives à la LRS et préciser les notions clés touchant au secteur de l'hébergement. Les deux départements recommandent de mettre en œuvre les mesures suivantes :

1. mettre en place et développer en continu une plateforme de connaissances en ligne et instaurer un dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes ;
2. clarifier les tâches et les compétences des cantons et renforcer les responsabilités dans l'exécution ;
3. préciser des notions clés du secteur de l'hébergement ;
4. mettre sur pied et assurer le monitoring concernant l'exécution et les effets de la LRS (y c. la situation liée au COVID-19).

Le DETEC et le DEFR envisagent de réexaminer en 2025 les effets de la LRS et la nécessité éventuelle d'adapter la loi. À cette occasion, ils feront rapport sur la mise en œuvre de ces mesures.

Partie I Introduction et contexte

1 Mandat

L'art. 19 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) impose à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'analyser régulièrement, en collaboration avec le SECO, les effets de la loi en ciblant le développement touristique et économique des régions concernées. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) doivent périodiquement en rendre compte au Conseil fédéral. Le premier rapport doit être présenté quatre ans après l'entrée en vigueur de la LRS. La LRS, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2016, était donc en vigueur depuis quatre ans au début de 2020. Le premier rapport à présenter au Conseil fédéral était prévu pour fin 2020, mais il a fallu le reporter à avril 2021 en raison des retards provoqués par la pandémie de COVID-19.

Avec le présent rapport, le mandat formulé à l'art. 19 LRS est rempli.

2 Contexte

Depuis la fin des années 1950, la construction de résidences secondaires a connu une croissance dynamique en Suisse². Le secteur économique lié à la construction, à la vente et à la location de résidences secondaires s'est considérablement développé, notamment dans les régions touristiques de l'Espace alpin. Le phénomène est allé de pair avec l'accroissement de la consommation de surfaces, le mitage du territoire et le problème des « lits froids ».

Le 11 mars 2012, l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » a été acceptée de justesse par le peuple (50,6 %) et les cantons. L'objectif du comité d'initiative autour de la Fondation Franz Weber/Helvetia Nostra était d'endiguer l'activité de construction soutenue et le mitage dans les régions présentant un attrait du point de vue touristique et de protéger le paysage. Pour y parvenir, la proportion de résidences secondaires ne doit pas dépasser 20 % des logements d'une commune. Avec l'acceptation de l'initiative, les dispositions correspondantes de la Constitution fédérale (art. 75b et 197, ch. 9 Cst.) ont pris immédiatement effet. Afin de clarifier les questions les plus pressantes, le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (ordonnance transitoire), le 1^{er} janvier 2013. Les dispositions constitutionnelles ont été mises en œuvre avec la LRS et l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires (OR-Sec ; RS 702.1).

Le processus législatif s'est avéré laborieux, car ces dispositions constitutionnelles contiennent de nombreux termes qui ont été très difficiles à concrétiser.

Afin d'évaluer les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires, deux études ont été réalisées en 2013 sur mandat du SECO. Dans l'étude « Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme et de l'économie », l'impact économique de l'initiative sur les résidences secondaires est analysé et quantifié sur la base de scénarios chiffrés³. L'étude « Financement du tourisme sans résidences secondaires »

² En 2012, il y avait quelque 500 000 résidences secondaires, ce qui représente 12 % de l'ensemble du parc de logements. (https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-06/explications_CF_0.pdf ; consulté le 26.5.2020).

³ BAKBASEL : Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Bâle 2013.

examine d'une part les effets attendus de l'initiative sur les possibilités de financement des hôtels classiques, des établissements parahôtelières et du reste de l'industrie touristique et, d'autre part, les stratégies d'adaptation prévues par les acteurs concernés⁴.

En 2013, afin d'accompagner le processus législatif et de compléter les deux études susmentionnées, l'ARE a mandaté le bureau Ecoplan pour réaliser une évaluation de la durabilité relative au projet de loi fédérale sur les résidences secondaires⁵. Cette analyse a permis d'enrichir le débat, jusqu'alors fortement axé sur les arguments économiques, par des arguments écologiques et sociaux⁶.

Ces travaux ont servi de points de référence sur les plans conceptuel, matériel et méthodologique pour établir la présente analyse d'impact. Les effets de la LRS sont étudiés en privilégiant une approche holistique dans le but d'établir un rapport commun au DETEC et au DEFR. L'exécution de la loi comme ses effets directs et indirects dans les domaines de l'environnement, de l'économie et de la société sont considérés comme interdépendants et font partie intégrante du présent rapport.

3 Objectifs du rapport

Le présent rapport a pour objectif, d'une part, de rendre compte au Conseil fédéral des effets de la LRS qui ont été observés jusqu'ici et de l'efficacité de son exécution⁷. D'autre part, il indique si et, le cas échéant, où il est nécessaire d'agir pour optimiser l'exécution de la loi, adapter au besoin les bases juridiques ou prendre d'autres mesures au chapitre de la promotion économique de la Confédération. Enfin, il formule des mesures concrètes sur la base des faiblesses identifiées.

⁴ BHP – Hanser und Partner : Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen : Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Zurich 2013.

⁵ Ecoplan : Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes : auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates – im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), Berne 2014.

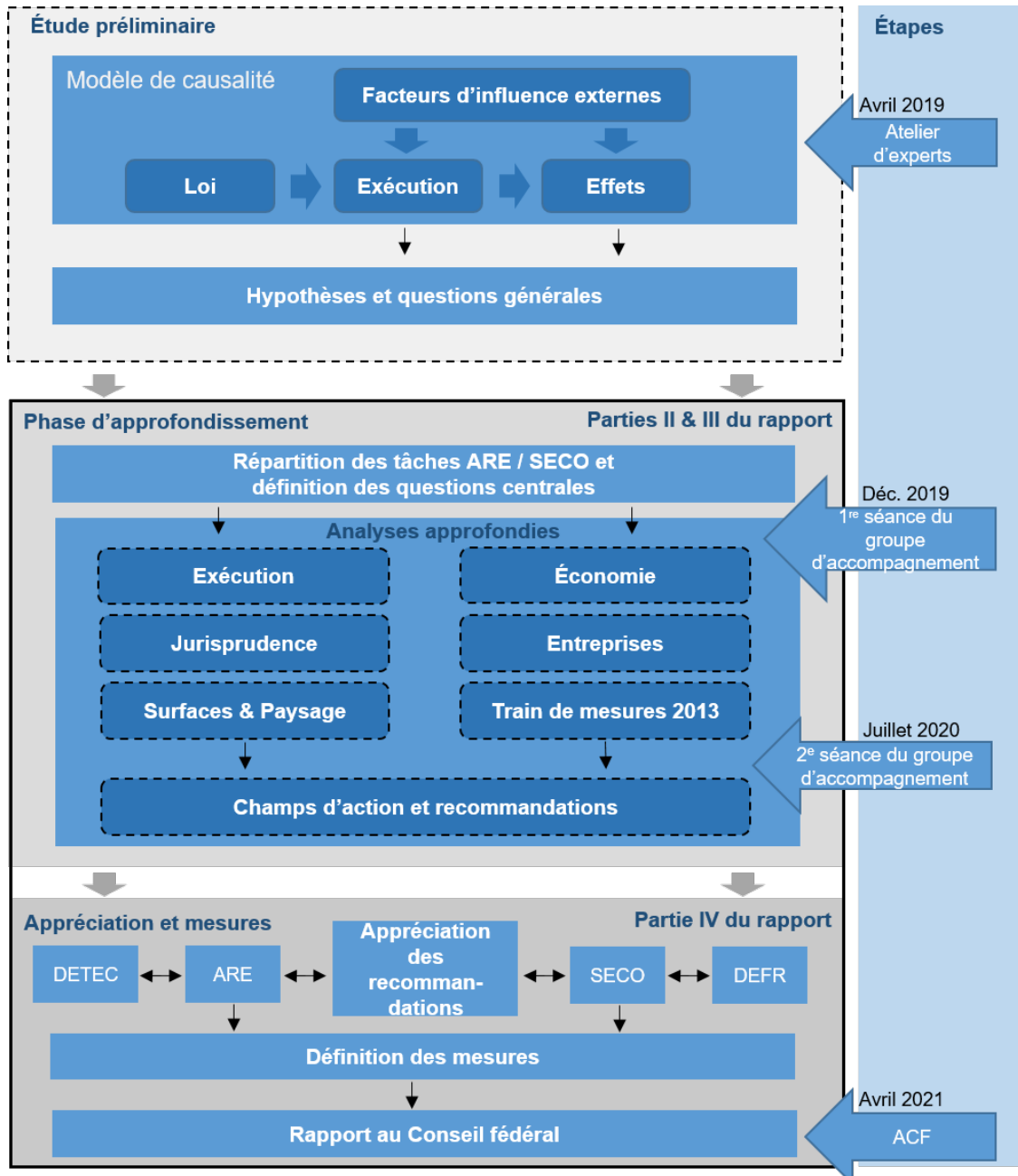
⁶ Ebd., S. 19.

⁷ Le rapport parle des « effets de la LRS ». Or il convient de préciser que cette expression recouvre non seulement les effets de la loi au sens étroit, mais aussi ceux de la législation sur les résidences secondaires au sens large, qui inclut notamment l'ORSec.

4 Approche et coordination du projet

Il appartient à l'ARE et au SECO d'analyser les effets de la LRS. Les deux offices ont rempli leur mission en étroite collaboration avec les principales parties prenantes et ont institué un groupe d'accompagnement à cet effet⁸. La Figure 1 offre un aperçu du processus adopté pour analyser les effets de la loi⁹.

Figure 1 : Processus de l'analyse d'impact



(schéma interne)

L'ARE et le SECO ont commandé une **étude préliminaire** au printemps 2019¹⁰, visant à définir les bases conceptuelles, matérielles et méthodologiques de l'analyse d'impact de la LRS.

Il s'agissait pour l'essentiel d'élaborer un modèle de causalité clair conformément à la logique de l'évaluation des politiques publiques¹¹ (cf. annexe 19 Modèle d'efficacité issu de l'étude

⁸ La composition du groupe d'accompagnement figure en annexe au chapitre 20.

⁹ Les principaux termes de la Figure 1 se retrouvent dans le texte en caractères gras et y sont expliqués.

¹⁰ INFRAS : Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie – Schlussbericht, Zurich 2019.

¹¹ Cf.. Bussmann, Werner ; Klöti, Ulrich ; Knoepfel, Peter : Einführung in die Politikevaluation, Bâle 1997.

préliminaire). Cette logique a permis de comprendre les relations entre *législation sur les résidences secondaires* <> *exécution* <> *effets directs et indirects*, le contexte, c'est-à-dire les facteurs d'influence externes – comme les taux de change ou les taux d'intérêts – et les acteurs concernés. Le modèle de causalité issu de l'étude préliminaire a posé des hypothèses et questions générales.

Les conclusions relatives à l'exécution et aux effets de la LRS, en particulier, ont été utiles à l'établissement du présent rapport. Conformément au modèle de causalité, l'exécution de la loi aux trois échelons fédéraux a été analysée avec l'aide d'acteurs importants, parmi lesquels les responsables de l'exécution dans les communes et les cantons. L'analyse des effets a été effectuée sur la base des domaines identifiés dans le modèle de causalité, soit territoire/environnement, société/population, tourisme, économie régionale et finances publiques. Dans le cadre de la **phase d'approfondissement**, plusieurs analyses ont été menées à ces trois niveaux et dans les domaines en question à partir de l'automne 2019, en privilégiant l'examen de l'exécution et des effets de la LRS et l'identification de mesures.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu de la répartition des analyses approfondies qui ont servi à la rédaction des parties II et III du présent rapport.

Tableau 1 : Répartition des analyses approfondies

Mot-clé	Champ d'analyse	Mandant	Mandataire
Économie	Analyse d'impact de la LRS : analyse des effets axée sur l'économie	SECO	Rütter Soceco AG (Fahrländer Partner Raumentwicklung, Arcalpin, Esther Casanova Raumplanung GmbH, IC Infraconsult)
Entreprises	Analyse d'impact de la LRS : analyse des effets axée sur les entreprises	SECO	Haute école de Lucerne – Économie (BHP – Brugger und Partner AG)
Train de mesures 2013	Évaluation du train de mesures de politique du tourisme 2013 (intégrée dans le mandat concernant l'analyse des effets axée sur les entreprises)	SECO	Haute école de Lucerne – Économie (BHP – Brugger und Partner AG)
Exécution	Analyse de l'exécution	ARE	IC Infraconsult (Arcalpin, Kanzlei konstruktiv)
Procédures de recours et jurisprudence	Aperçu des procédures de recours et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral	ARE	ARE (interne, non publié)
Surfaces et paysage	Analyse des effets sur les surfaces et le paysage	ARE	ARE (interne)

L'ARE et le SECO se sont concertés pour établir le cahier des charges des analyses approfondies et ont consulté, lorsqu'ils l'ont jugé nécessaire, d'autres offices fédéraux ou experts. Les mandants des analyses approfondies se sont fondés sur l'étude préliminaire pour élaborer leurs offres.

Les **étapes** liées par exemple au modèle de causalité, à la méthodologie, aux questions centrales, aux résultats intermédiaires, aux champs d'action et aux mesures envisageables ont

été communiquées au groupe d'accompagnement afin d'instaurer un débat ouvert. Les suggestions et remarques formulées à cette occasion ont été prises en considération dans la suite des travaux.

Sur la base des analyses approfondies, le DETEC (ARE) et le DEFR (SECO) ont procédé à une **appréciation** et proposé des **mesures** à l'intention du Conseil fédéral (cf. partie IV).

Note relative au COVID-19

L'essentiel des analyses approfondies ayant été réalisé avant la pandémie de COVID-19, les données portent sur la période antérieure à la crise sanitaire. La pandémie a frappé de plein fouet l'économie suisse et provoqué notamment un recul historique de la demande touristique. Il est encore trop tôt pour évaluer définitivement les conséquences de la crise au moment de la rédaction du présent rapport, et pour apprécier de manière fiable par exemple celles qui touchent la demande touristique et les préférences de cette clientèle. La demande de résidences secondaires va peut-être augmenter, comme le suggèrent par exemple l'adhésion accrue à des formes de travail flexibles et la possibilité de fournir des prestations indépendamment du lieu. La pandémie pourrait également avoir des incidences sur le marché immobilier (offre, demande et prix) dans l'Espace alpin et l'Arc jurassien, ce qui serait un facteur d'influence externe supplémentaire propre à compliquer l'analyse future des effets de la LRS. Sur le plan de la gestion de la crise, il y a lieu de noter que la LRS a un impact à long terme. Aussi les mesures liées à cette loi ne sont-elles pas adaptées pour faire face à la pandémie de COVID-19. Le DEFR prépare un rapport au Conseil fédéral sur la mise en œuvre de la stratégie touristique de la Confédération ainsi que sur les orientations de la politique du tourisme de la Confédération à partir de 2022. Les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le tourisme seront un des grands thèmes de ce document.

5 Questions

Les analyses approfondies mettent en lumière l'exécution et les effets de la LRS sous plusieurs aspects. Certains champs d'analyse et certaines thématiques ont été délibérément traités dans plus d'une de ces analyses afin d'obtenir des résultats consolidés.

Les questions centrales relatives aux optimisations possibles dans l'exécution de la loi, à la nécessité d'adapter la législation sur les résidences secondaires et à l'utilité de mesures d'accompagnement des pouvoirs publics sont le dénominateur commun qui lie les différentes analyses approfondies.

5.1 Analyse de l'exécution de la loi

L'analyse approfondie de l'exécution de la LRS se concentre sur la pratique des organes d'exécution (communes, cantons et Confédération) et examine les mesures d'accompagnement qui ont été prises dans le cadre de la loi et de la thématique des résidences secondaires plus largement. En outre, pour compléter les analyses approfondies d'ordre économique et spatial (naturel), il s'agissait de connaître le point de vue des responsables de l'exécution sur les effets de la LRS.

L'analyse approfondie de l'exécution de la loi comprend les quatre blocs de questions suivant :

Tableau 2 : Questions liées à l'analyse approfondie de l'exécution

Bloc de questions	Question(s) centrale(s)/champ d'analyse
Connaissances et compréhension	Dans quelle mesure les responsables de l'exécution connaissent-ils la LRS ? Dans quelle mesure celle-ci est-elle compréhensible ?
Loi et pratique	Comment la LRS est-elle appliquée par les responsables de l'exécution ?
Charge et ressources	Quelles sont la charge et les ressources liées à la LRS ?
Mesures et effets	Quelles sont les mesures introduites ou supprimées en relation avec la LRS ? Quels sont les effets de la LRS sur le territoire et l'environnement ainsi que sur la société et la population ?

5.2 Analyse des conséquences pour l'économie et les entreprises

Les analyses approfondies axées sur l'économie et les entreprises mettent en évidence les conséquences pour le secteur de la construction et de l'immobilier, le tourisme (notamment l'hébergement et les remontées mécaniques), le marché du logement et les finances publiques. Elles relèvent également des aspects liés à l'exécution dans la mesure où ils sont essentiels aux yeux de certains acteurs économiques.

Ces analyses approfondies comprennent six blocs de questions :

Tableau 3 : Questions liées aux analyses approfondies axées sur l'économie et les entreprises

Bloc de questions	Question(s) centrale(s)/champ d'analyse
Analyse de fond	Comment la situation économique de l'Espace alpin et de l'Arc jurassien a-t-elle évolué ces quelque dix dernières années ? Comment la situation des entreprises ou établissements de l'Espace alpin et de l'Arc jurassien a-t-elle évolué ces quelque dix dernières années ?
Conséquences de la LRS pour le tourisme, l'économie régionale et les finances publiques	Quelles ont été à ce jour les conséquences de la LRS pour le tourisme, l'économie régionale et les finances publiques ? Quelles ont été à ce jour les conséquences de la LRS pour les entreprises et sur l'esprit d'entreprise ?
Processus d'adaptation et innovations	Quels processus d'adaptation et quelles innovations la LRS a-t-elle favorisés ?
Conséquences attendues de la LRS (scénarios)	Quelles seront les conséquences de la LRS pour le tourisme, l'économie régionale et les finances publiques au cours des cinq à dix prochaines années ?
Nécessité d'adapter la LRS et mesures	Sur la base des résultats des analyses, est-il nécessaire d'adapter la LRS ? Sur la base des résultats des analyses, est-il nécessaire que les pouvoirs publics prennent des mesures (axées sur la promotion économique) pour atténuer les éventuelles conséquences négatives de la LRS pour le tourisme, l'économie régionale, les finances publiques, les entreprises ou l'esprit d'entreprise ?
Évaluation du train de mesures de politique du tourisme 2013	Comment évaluer le train de mesures de politique du tourisme 2013 en termes de conception, de mise en œuvre et d'efficacité ?

5.3 Analyse des effets sur les surfaces et le paysage

L'analyse approfondie des effets sur les surfaces et le paysage se réfère à l'objectif principal des auteurs de l'initiative, à savoir mettre fin au mitage provoqué par la construction de résidences secondaires dans les communes où leur proportion dépasse 20 %.

Comment la consommation de surfaces par la construction de résidences secondaires a-t-elle évolué entre 2001 et 2018 ? C'est la question centrale de cette analyse, qui retrace également l'évolution du site construit et de la structure de l'habitat au moyen d'analyses cartographiques au niveau des quartiers.

5.4 Aperçu des procédures de recours et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral

La vue d'ensemble des procédures de recours ainsi que de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral montre quels sont les articles de loi et les problèmes d'exécution qui ont déjà fait jurisprudence et consolidé la pratique.

6 Méthodologie des analyses approfondies

Ce chapitre, consacré à la méthodologie employée dans les analyses approfondies, présente d'abord les délimitations définies, puis les approches quantitatives et qualitatives adoptées.

6.1 Délimitations

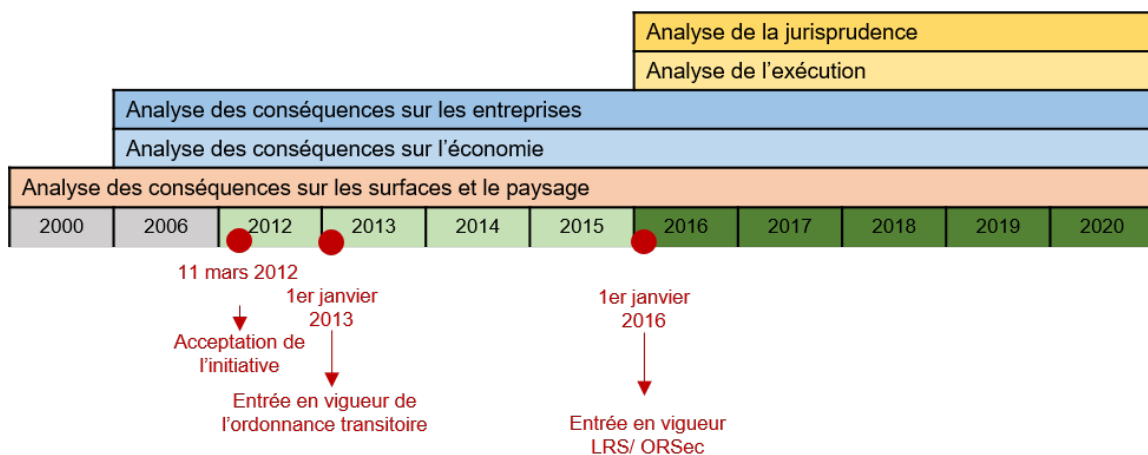
Les analyses de l'exécution de la LRS et de ses effets ont exigé de procéder à des délimitations temporelle et spatiale, qui ont permis de garantir d'une part le caractère comparable des résultats des différentes analyses approfondies et, d'autre part, la prise en considération des mécanismes d'action en amont et des effets de report. Ces délimitations temporelle et spatiale font l'objet des lignes qui suivent.

6.1.1 Délimitation temporelle

L'art. 19 LRS prévoit une première analyse des effets de la loi quatre ans après son entrée en vigueur, qui remonte au 1^{er} janvier 2016. Or s'il s'agit, d'une part, d'une période très courte pour analyser les incidences de la loi, et il y a tout lieu de penser, d'autre part, que le lancement de l'initiative populaire en 2007, son acceptation en 2012 et les dispositions transitoires appliquées entre 2013 et fin 2015 ont produit des effets allant au-delà de l'entrée en vigueur en 2016, qui sont donc difficiles à différencier clairement de ceux de la LRS.

C'est pourquoi l'espace temporel des analyses approfondies, notamment en ce qui concerne les questions quantitatives, a été défini de manière à pouvoir intégrer des phénomènes antérieurs. Cela dit, les analyses approfondies, notamment pour ce qui a trait aux questions qualitatives et aux enquêtes primaires, se concentrent sur les années à partir de 2016.

Figure 2 : Horizon temporel des analyses approfondies



(schéma interne)

6.1.2 Délimitation spatiale et catégories thématiques

La LRS impose à chaque commune de tenir une fois par an un inventaire des logements¹². Autrement dit, toutes les communes entrent dans le champ d'application de la loi, sans être pour autant impactées de la même manière. Par conséquent, la délimitation spatiale et les catégories thématiques varient en fonction des questions abordées.

¹² L'inventaire des logements repose sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements. Il doit au moins indiquer le nombre total de logements et le nombre de résidences principales. Sur la base de ces inventaires, l'ARE calcule, en vue de la publication, la proportion de résidences secondaires par rapport au parc de logements des communes. Pour les communes où cette part est supérieure à 20 %, les restrictions en matière de constructions prévues par la LRS sont applicables.

Les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieures à 20 % ont l'obligation d'appliquer les dispositions restrictives du droit des constructions et ne sont plus autorisées, à quelques exceptions près, à délivrer les autorisations de construire nécessaires¹³. Les communes peuvent ainsi être réparties en deux catégories, à savoir les **communes LRS** et les **communes non LRS**. Pour certaines questions propres à l'analyse approfondie de l'exécution de la loi – par exemple, s'agissant de déterminer si les communes qui sont proches du seuil de 20 % ont des charges plus élevées pour tenir le registre –, il est nécessaire d'établir des catégories plus précises en vue de différencier le **degré d'impact**, c'est-à-dire les communes dont la proportion de résidences secondaires est a) nettement inférieure à 20 %, b) proche de 20 % ou c) nettement supérieure à 20 %.

La **typologie des paysages** de l'ARE (p. ex. paysages montagnards, paysages de vallées, paysages urbains) est utile pour analyser l'évolution de la consommation de surfaces et les incidences sur le paysage¹⁴. Les analyses approfondies axées sur l'économie prennent en considération une délimitation des grandes régions selon des critères économiques et topographiques et se focalisent sur l'Espace alpin et l'Arc jurassien¹⁵. On peut admettre que, dans ces régions, la LRS a une influence importante sur le marché de la construction et de l'immobilier ainsi que sur d'autres activités économiques comme le tourisme. Afin de pouvoir comparer dans une certaine mesure les résultats, toutes les analyses approfondies sont basées sur la **dynamique du marché des résidences secondaires** lorsque cela est judicieux, à l'exception de l'analyse approfondie de la jurisprudence, qui a été réalisée de manière indifférenciée sur le plan spatial¹⁶ :

- communes LRS hotspots : communes avec un marché de résidences secondaires à forte marge (construction de résidences secondaires soutenue et niveau de prix élevé) ;
- communes LRS moyennes : communes avec un marché de résidences secondaires à marge moyenne (construction de résidences secondaires soutenue et niveau de prix moyen) ;
- communes LRS périphériques : communes avec un marché de résidences secondaires à faible marge (construction de résidences secondaires faible et niveau de prix bas) ;
- autres communes de l'Espace alpin et de l'Arc jurassien (part de résidences secondaires inférieure à 20 %).

La figure suivante illustre la différenciation effectuée pour les communes de l'Espace alpin et de l'Arc jurassien¹⁷.

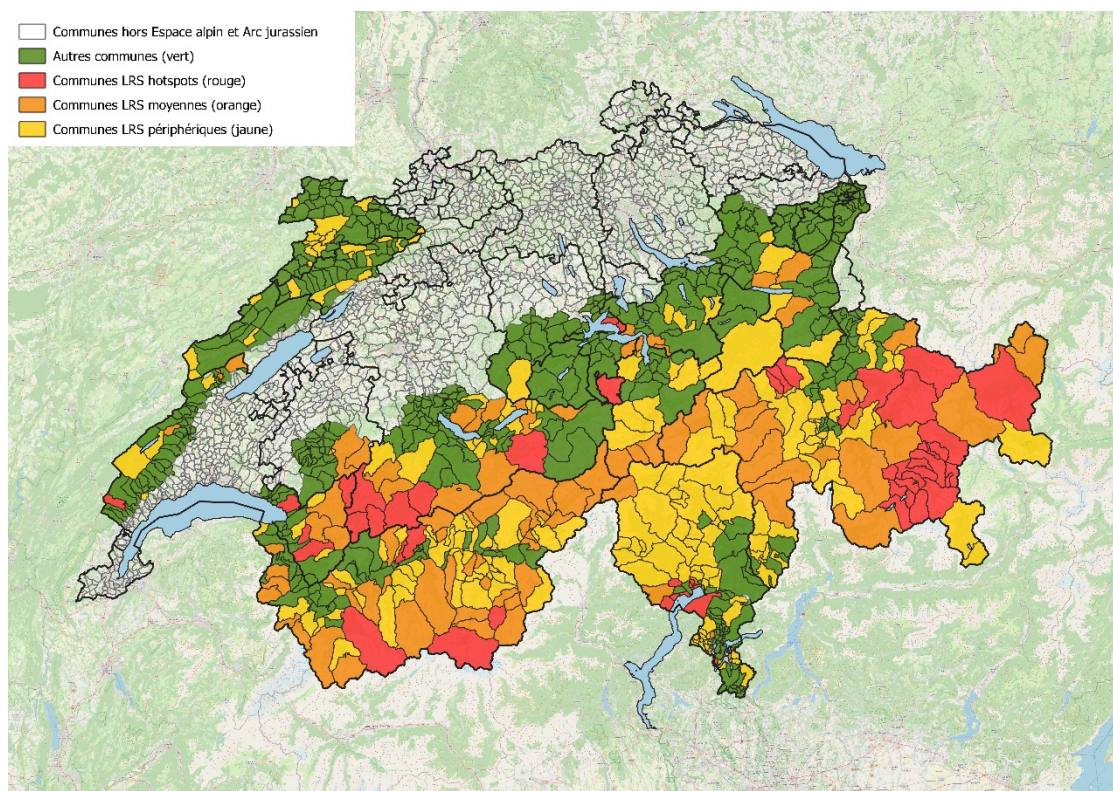
¹³ Parmi ces exceptions, citons par exemple la construction de « résidences secondaires utilisées comme logements affectés à l'hébergement touristique » ou la réaffectation de « bâtiments caractéristiques du site » en résidences secondaires. De surcroît, les autorisations de construire pour les résidences principales dans les communes LRS doivent être assorties d'une restriction d'utilisation mentionnée au registre foncier.

¹⁴ Cf. également le chap. 7.3.

¹⁵ La Figure 3 montre la délimitation spatiale de l'Espace alpin et de l'Arc jurassien.

¹⁶ La description de la dynamique du marché des résidences secondaires s'appuie sur l'analyse de BHP – Hanser und Partner : Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen : Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, 2013.

¹⁷ L'analyse approfondie des effets de la loi sur les surfaces et le paysage comprend douze communes LRS moyennes et sept communes LRS hotspots de plus, car toutes les communes ont été examinées, contrairement aux analyses approfondies axées sur l'économie et les entreprises, qui se sont limitées à l'Espace alpin et à l'Arc jurassien.

Figure 3 : Carte de la délimitation spatiale

(Source : Données communales suisses 2019 de Swisstopo, carte OpenStreetMap, représentation : Rütter Sococo)

6.2 Approches méthodologiques

Le cadre économique qui prévaut dans l'Espace alpin et l'Arc jurassien étant tributaire d'une multitude de facteurs, il est extrêmement difficile de déterminer avec précision les effets de la LRS. Par conséquent, plusieurs approches méthodologiques de nature quantitative et qualitative ont été appliquées en combinaison afin de consolider les résultats des analyses.

Du point de vue quantitatif, les données essentielles disponibles, telles que les investissements dans la construction et les nuitées hôtelières, sont analysées et interprétées. En outre, des modèles hédoniques¹⁸ sont utilisés pour déterminer les effets de la LRS sur le prix de transaction des logements. Une analyse de régression est effectuée pour examiner les effets de la LRS sur les investissements dans la construction de logements.

Par ailleurs, des enquêtes à large échelle ont été réalisées auprès des responsables de l'exécution de la loi ainsi que des établissements du secteur de l'hébergement, des entreprises de la construction et de l'immobilier et des remontées mécaniques dans l'Espace alpin et l'Arc jurassien. Elles visent à compléter les données disponibles, en livrant des informations quantitatives et qualitatives pour analyser l'exécution de la loi et ses effets.

Du point de vue qualitatif, des interviews avec les parties prenantes et des études de cas régionaux sont menées afin de mieux saisir les mécanismes déclenchés par la LRS et d'identifier les processus d'adaptation. Il y a en outre un contrôle de la plausibilité des résultats des analyses et des calculs effectués dans le cadre des interviews et des études de cas.

¹⁸ S'agissant de l'analyse des prix, des indices des prix des transactions sont disponibles pour les immeubles en copropriété et les maisons individuelles utilisés comme résidences principales. Depuis 2006, Fahländer Partner (FPRE) calcule des indices corrigés de la qualité basés sur les transactions immobilières afin d'obtenir des indices élémentaires au niveau de la localité ou du quartier. Il est ensuite possible de regrouper ces derniers sur une base pondérée pour former de plus grands agrégats. Ainsi, les analyses de prix ont pu être effectuées au niveau des régions et des types de communes traités dans les analyses approfondies.

Les effets de la LRS produits jusqu'ici sur les indicateurs macroéconomiques que sont la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales sont estimés au moyen de modélisations. Des scénarios sont développés afin d'estimer les effets de la LRS sur la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales en 2023¹⁹.

7 Environnement

La LRS produit ses effets dans un environnement complexe et évolutif. Le présent chapitre trace les grandes lignes du contexte de la loi et esquisse la structure du rapport, qui analyse l'exécution (partie II) et les effets (partie III) de la LRS et définit les champs d'action et les mesures (partie IV) envisageables.

7.1 Environnement juridique

Des zones à bâtir trop étendues et des bâtiments souvent distants du cœur de la localité entraînent un mitage du territoire. La modification du 15 juin 2012 apportée à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) afin d'endiguer ce phénomène est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. La LAT révisée freine le gaspillage des sols et la spéculation foncière : elle impose la réduction des zones à bâtir trop grandes et une meilleure utilisation des réserves de terrains à construire, en vue de favoriser la densification et de préserver le paysage. La législation sur les résidences secondaires a plusieurs buts : endiguer l'activité de construction soutenue et le mitage des régions présentant un attrait du point de vue touristique, protéger le paysage et réduire la demande de terrains à bâtir pour la construction de résidences secondaires. À certains endroits, elle facilite ainsi également la réduction des zones à bâtir visée par la LAT. Cette loi, dans sa version refondue, et la législation sur les résidences secondaires répondent donc à des préoccupations en partie similaires.

Dans le cadre de l'application de la LRS, on observe par ailleurs des recoupements avec la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41). Ce qui frappe tout d'abord, c'est le fait que ces deux lois fédérales poursuivent des buts différents. La LFAIE vise à limiter l'acquisition de biens immobiliers par des personnes à l'étranger, alors que la LRS a pour but de restreindre la construction de résidences secondaires. Partant, l'application de ces lois est soumise à des conditions différentes. Il existe néanmoins des interfaces, notamment dans les domaines suivants :

- La définition de l'établissement stable mentionnée à l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE et celle du logement affecté à l'hébergement touristique inscrite à l'art. 7 LRS présentent des différences comme des points communs. L'absence de lignes de démarcation claires entre ces deux notions peut susciter des incertitudes dans l'exécution des deux actes législatifs.
- L'art. 8 LRS prévoit que les établissements d'hébergement organisés peuvent être autorisés à créer des logements sans restriction d'utilisation en tant que résidences principales ou sans charges quant à leur affectation à l'hébergement touristique. Cette possibilité de construire, sous certaines conditions, ces résidences secondaires lucratives a été créée afin de permettre le financement croisé, souvent nécessaire, d'hôtels existants ou au stade de projet. Il s'agit donc de déterminer, dans le cadre de la LFAIE, quelle personne a l'intention de construire ou d'acquérir quel objet : les personnes à l'étranger n'ont pas la possibilité de construire ou d'acquérir des logements sans utilisation commerciale conforme l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE. Le logement qui est loué, affermé ou négocié sur le marché ne constitue pas un établissement stable au sens de

¹⁹ Pour des détails sur les données utilisées, les enquêtes menées, les interviews avec les parties prenantes et études de cas réalisés ainsi que pour des informations sur les analyses de régression, les modélisations et les scénarios, veuillez-vous référer aux travaux approfondis évoqués dans le Tableau 1, à la page 11.

l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE. Une personne à l'étranger est en revanche autorisée à acquérir ou à construire des unités qui ne sont pas des logements au sens la LRS, mais sont utilisées à des fins commerciales (art. 2, al. 2, let. a, LFAIE), c'est-à-dire exclusivement dans un cadre hôtelier.

- Tant la LRS que la LFAIE prévoient des obligations d'annonce spécifiques. En vertu de l'art. 24, al. 1, LFAIE, les autorités administratives et judiciaires de la Confédération et des cantons se prêtent également entraide. Un examen minutieux des différentes bases légales permettrait, le cas échéant, de déterminer si des coopérations sont envisageables entre autorités administratives de première instance au titre de l'exécution de la législation fédérale pour garantir le respect de la lettre de ces deux lois.

7.2 Environnement politique au niveau fédéral

Depuis son entrée en vigueur, la LRS cristallise le débat politique. Ses effets restrictifs suscitent en particulier les critiques des cantons de montagne, qui sont relayées au Parlement, comme en témoignent les interventions parlementaires suivantes : la motion 16.3458 Rieder (« Réaffectation d'établissements d'hébergement organisés. Pas de demi-mesure ! »), la motion 18.3704 Candinas (« Autoriser la création de logements supplémentaires lors de l'agrandissement de logements créés sous l'ancien droit »), la motion 18.4221 Ruppen (« Loi sur les résidences secondaires. Les logements inoccupés ne sont pas des résidences secondaires » ; le conseil n'ayant pas achevé son examen dans un délai de deux ans, la motion a été classée le 18.12.2020 ; sa teneur a été reprise dans la motion 21.3416), l'interpellation 18.4220 Ruppen (« Oppositions d'Helvetia Nostra contre des demandes d'autorisation de construire des résidences principales. En finir avec la chasse aux sorcières ! », la motion 19.3530 Candinas (« Atténuer les effets négatifs de la loi sur les résidences secondaires »)²⁰.

Dans son rapport sur le tourisme de 2013²¹, le Conseil fédéral jugeait que l'acceptation de l'initiative allait générer de l'incertitude chez les acteurs du secteur touristique pendant une phase de transition et accélérer le changement structurel, notamment dans le tourisme alpin. C'est pourquoi il a proposé un train de mesures de politique du tourisme, qui a été adopté par le Parlement en 2015 et mis en œuvre jusqu'en 2019. En 2015, les Chambres fédérales ont accepté de consacrer des ressources supplémentaires, soit 10 millions de francs pour Innotour et 200 millions pour la nouvelle politique régionale (NPR), dans le cadre du programme d'impulsion en faveur du tourisme 2016-2019. Par ailleurs, l'utilisation du prêt supplémentaire d'un montant de 100 millions de francs accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) a été prolongée jusqu'en 2019.

7.3 Environnement spatial (naturel)

Les communes qui ont une proportion élevée de résidences secondaires sont situées pour la plupart dans l'Espace alpin et, plus rarement, dans l'Arc jurassien. Les résidences secondaires sont concentrées dans des régions du Valais, du Tessin, de l'Oberland bernois, des Grisons, de Suisse centrale, de Glaris et de l'Oberland saint-gallois. Les bâtiments abritant des résidences secondaires occupent une surface de 3940 ha (RegBL, 2018, sans les espaces extérieurs ni les infrastructures), ce qui correspond à la surface du lac de Bienne. Les deux tiers de cette surface sont situés dans les communes LRS et un tiers dans les communes non LRS.

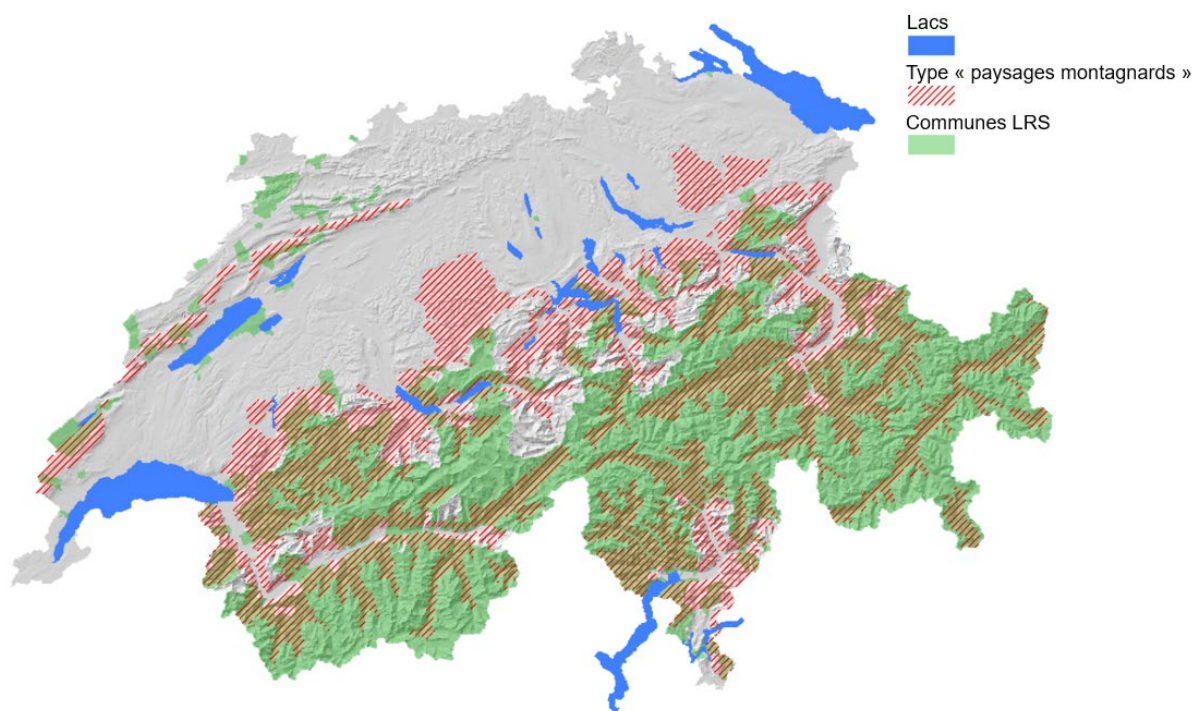
Une évaluation de la typologie des paysages de Suisse indique que si les résidences secondaires et les logements utilisés comme résidences secondaires se retrouvent dans tous les

²⁰ Certaines préoccupations formulées dans ces interventions parlementaires font partie intégrante de l'analyse d'impact de la LRS et seront prises en considération dans l'évaluation des résultats.

²¹ Le Conseil fédéral, Rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir, Berne 2013.

types de paysages²², c'est dans les paysages montagnards qu'ils sont les plus nombreux. Ces paysages présentent une diversité naturelle particulièrement grande, mais sont en même temps très sensibles aux ouvrages de construction (terrains en pente) et particulièrement touchés par le changement climatique et les dangers naturels. Ce sont également des espaces où le tourisme joue un rôle central. Si les résidences secondaires sont habituellement occupées en hiver, les mois d'été et la mi-saison gagnent en importance en raison du changement climatique. La structure de l'habitat de l'Espace alpin est très diversifiée : elle comprend des villes et de petites agglomérations, des centres ruraux de petite et grande importance, mais aussi des régions faiblement peuplées.

Figure 4 : Environnement spatial (naturel)



Les communes LRS (en vert) se trouvent essentiellement dans l'Espace alpin et l'Arc jurassien. Hormis la haute montagne, les paysages montagnards (en rouge) sont les plus prisés pour l'implantation de résidences secondaires. (Source : ARE)

7.4 Environnement économique

7.4.1 Population

La population résidente permanente a augmenté de 15 % en Suisse entre 2005 et 2018, et son évolution présente de nettes disparités régionales. Elle a par exemple crû de manière moins dynamique dans l'Espace alpin (+12 %) et l'Arc jurassien (+8 %) que dans la moyenne suisse. Dans l'Espace alpin, il y a également une nette différence entre les communes LRS (+5 %) et les communes non LRS (+14 %), un constat qui ne concerne toutefois pas l'Arc jurassien.

²² La typologie des paysages de Suisse décrit, à l'aide d'une carte et de textes explicatifs, 38 types de paysage selon leurs caractéristiques naturelles et les utilisations du sol. Elle permet d'intégrer divers aspects liés aux paysages dans des politiques à incidence spatiale. Cette typologie est le fruit d'une collaboration entre l'ARE, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de la statistique (OFS). (Source : <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/espaces-ruraux-et-regions-de-montagne/bases-et-donnees/typologie-des-paysages-de-suisse.html>, état au : 19.11.2020). Pour la présente analyse, les 38 types de paysages ont été répartis en six catégories en rapport avec la thématique liée à la LRS (cf. également le chap. 12.2).

7.4.2 Emploi et produit intérieur brut

Le nombre d'actifs occupés a augmenté d'environ 19 % en Suisse entre 2005 et 2018, et le produit intérieur brut réel a progressé de presque 29 %.

Dans l'Espace alpin, le nombre d'actifs occupés a augmenté de 5 % entre 2011 et 2017, une hausse qui s'explique principalement par la croissance de l'emploi dans les communes non LRS. Dans les communes LRS, l'emploi n'a crû que légèrement jusqu'en 2014, pour ensuite reculer presque au niveau de 2011. La valeur ajoutée brute nominale a grimpé de 5 % entre 2011 et 2017 dans les communes LRS et de 10 % dans les communes non LRS.

Dans l'Arc jurassien, les chiffres de l'emploi ont évolué en dents de scie entre 2011 et 2017, mais sont restés relativement constants dans l'ensemble. Quant à la valeur ajoutée brute nominale, elle affiche une évolution similaire sur la même période.

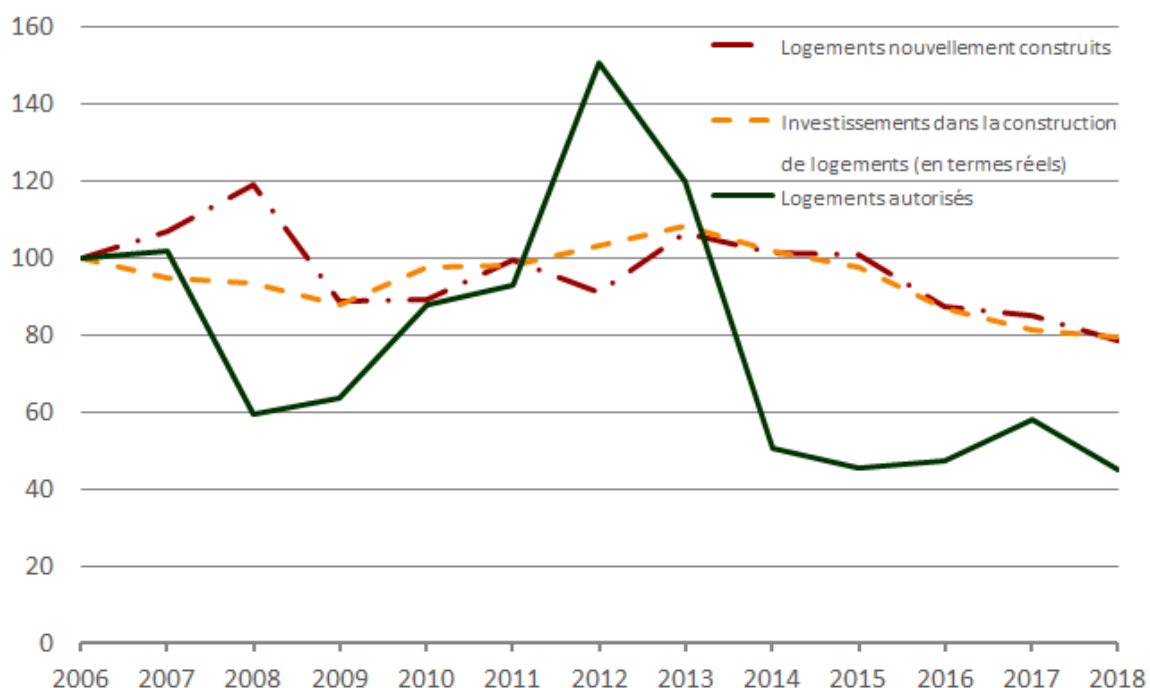
7.4.3 Investissements dans la construction

Les investissements dans la construction ont été un moteur de croissance stable en Suisse entre 2005 et 2018, avec une progression supérieure à 20 %. Outre la croissance démographique, la faiblesse des taux d'intérêt, qui s'est poursuivie au cours de la période considérée, pourrait avoir été un catalyseur de la hausse des investissements dans la construction. Ce bas niveau des taux d'intérêt qui perdure, notamment pour les titres à intérêt fixe, pousse les investisseurs à se tourner entre autres vers l'immobilier.

Dans l'Espace alpin, les investissements dans la construction ont augmenté de près de 30 % entre 2005 et 2018. La progression diffère considérablement entre les communes LRS et les communes non LRS. Dans ces dernières, la croissance des investissements dans la construction a avoisiné 40 %, alors que, dans les premières, elle a gravité autour de 18 % jusqu'en 2013, pour ensuite reculer d'environ 9 points de pourcentage.

L'évolution de la construction de logements présente un intérêt particulier dans le contexte de la LRS. La Figure 5 reflète l'évolution de certains indicateurs dans les communes LRS. Le nombre de logements autorisés a bondi de quelque 60 % dans les communes LRS en 2011 et 2012, avant de dégringoler en 2013 et plus encore en 2014, puis de stagner. En 2018, le nombre de logements autorisés était inférieur à la moitié du chiffre de 2006, et la courbe du nombre de logements nouvellement construits dans les communes LRS a connu une évolution nettement plus plate que celle des logements autorisés. Après 2016, le nombre de logements nouvellement construits est tombé en dessous du niveau antérieur à 2012. Autrement dit, les logements autorisés en 2012 et 2013 ont été créés de manière étalée sur les années suivantes, ce qui a freiné le fléchissement de l'activité de construction induit par la LRS. L'évolution des investissements dans la construction de logements est fortement corrélée avec l'évolution du nombre de logements nouvellement construits. Dans les communes LRS, les investissements dans la construction de logements ont affiché une tendance haussière jusqu'en 2013, puis ont dévissé de quelque 30 points de pourcentage. Enfin, il y a lieu de noter que les données relatives aux autorisations de construire, aux investissements dans la construction et aux logements nouvellement construits ne permettent pas de faire de distinction entre résidences principales et résidences secondaires.

Figure 5 : Évolution de trois indicateurs de la construction de logement dans les communes LRS



Indice 2006 = 100. (Source : Baublatt, OFS : statistique de la construction de logements, statistique des dépenses dans la construction ; calculs : Rütter Soceco).

Les communes LRS de l'Arc jurassien ont, en regard de celles de l'Espace alpin, enregistré une augmentation des investissements dans la construction très variable, mais beaucoup plus élevée en termes relatifs. Toutefois, il est vrai que la part des communes LRS dans l'Arc jurassien est comparativement faible.

7.4.4 Tourisme

Dans le sillage de la crise financière et économique de 2008/2009, la Suisse a été confrontée à une forte appréciation du franc, qui a mis en difficulté notamment l'industrie d'exportation et le tourisme, en raison du renchérissement des produits helvétiques par rapport à la concurrence étrangère. Ce phénomène pourrait être l'une des raisons majeures de la baisse des nuitées hôtelières en Suisse à partir de 2008. Le creux de la vague a été atteint en 2012. Le nombre de nuitées hôtelières en Suisse s'est ensuite redressé au point même d'enregistrer un nouveau chiffre record en 2019.

Pour pallier le fléchissement de la demande entraîné par la vigueur du franc, certains établissements d'hébergement ont revu leurs prix à la baisse. Comme la structure des coûts dans le secteur de l'hébergement laisse peu de latitude pour réduire les frais, les marges vont en diminuant. En conséquence, le changement structurel s'est accéléré dans ce secteur et laisse apparaître une tendance à l'agrandissement des établissements.

Il convient par ailleurs de mentionner que l'évolution des cours du change a beaucoup influé sur la structure de la clientèle. Si les visiteurs européens, en particulier, ont boudé notre pays, le nombre de nuitées des touristes suisses et des hôtes asiatiques, américains et arabes a augmenté.

L'évolution du nombre de nuitées hôtelières révèle de fortes disparités régionales. Les zones urbaines ont par exemple enregistré une croissance régulière de la demande, et ont vu, en 2018, le nombre de nuitées s'accroître de 23 % par rapport au chiffre de 2008. Dans l'Espace alpin, le nombre de nuitées hôtelières a par contre diminué jusqu'en 2016, et ce n'est qu'en 2017 qu'une reprise s'est amorcée. Toujours dans l'Espace alpin, les communes non LRS ont

connu, en termes de nuitées, une évolution plus favorable que les communes LRS. L'évolution du nombre de nuitées hôtelières dans l'Arc jurassien est moins significative. La parahôtellerie, pour laquelle aucune donnée détaillée n'est disponible, joue ici un rôle important.

S'agissant des remontées mécaniques, la demande a affiché ces dernières années une évolution très semblable à celle du secteur de l'hébergement. Autrement dit, elle a accusé un fort recul dans toute la Suisse entre 2008 et 2017, le nombre de premiers passages²³ pendant la saison d'hiver tombant d'environ 29 à 21 millions. Mais, au cours des deux saisons d'hiver 2017/2018 et 2018/2019, ce chiffre est reparti à la hausse, affichant quelque 25 millions durant l'hiver 2018/2019.

7.5 Digression concernant le nombre de résidences secondaires

Le nombre total de logements effectivement utilisés comme résidences secondaires en Suisse ne peut être calculé que de manière approximative.

En voici les raisons :

1. Les communes sont simplement tenues d'identifier les résidences principales en tant que telles, en croisant les données du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) avec celles du contrôle des habitants. Le nombre de résidences principales est ainsi fiable.
2. La proportion de résidences secondaires est obtenue en calculant l'écart entre le nombre de résidences principales et le parc total de logements. Elle est constituée de la somme des logements recensés comme résidences secondaires et de ceux dont l'utilisation n'est pas connue (sans donnée) ; il peut s'agir entre autres de logements vacants qui restent inoccupés pendant plus de deux ans.
3. Toutes les communes n'enregistrent pas les résidences secondaires en tant que telles. Les communes touristiques ont particulièrement intérêt à recenser les résidences secondaires de manière aussi complète que possible afin de pouvoir prélever les taxes de séjour.
4. Les communes ne sont pas toutes à réduire la proportion de logements « sans donnée » en classant comme tels les « logements assimilés à des résidences principales » (p. ex. les chalets d'alpage ou les logements pour les « semainiers »). Ce sont notamment les communes qui, en classant ainsi les « logements assimilés à des résidences principales », passent en dessous de la barre des 20 % de résidences secondaires qui font usage de cette possibilité.

Il semble donc possible de faire le compte plus ou moins exact du nombre total de logements effectivement utilisés comme résidences secondaires, notamment dans le cas des communes LRS à vocation touristique. Par contre, ce calcul paraît plus difficile sur le Plateau et dans les villes, où la proportion de résidences secondaires est inférieure à 20 % et où il n'y a par conséquent aucun intérêt à différencier les « logements assimilés à des résidences principales » ; il peut aussi s'agir d'endroits peu touristiques dans lesquels les résidences secondaires ne sont pas déclarées en tant que telles, la perception de la taxe de séjour jouant un rôle secondaire. Néanmoins, les grandes villes comme Berne, Lucerne ou Genève sont de plus en plus souvent amenées à tenir leur inventaire des logements de manière plus précise en raison de la part croissante de résidences secondaires ; elles considèrent par exemple les logements pour étudiants comme des locaux d'habitation à la semaine et désignent également les résidences secondaires de manière plus complète pour percevoir la taxe de séjour.

²³ Définition du premier passage : lorsqu'un hôte passe par le portillon de la société de remontée mécanique et se fait transporter au sommet à dix reprises pendant toute la journée, il génère un premier passage (et dix passages).

Dans le présent rapport, le nombre total de résidences secondaires a été calculé sur la base, premièrement, des données brutes du RegBL et, deuxièmement, d'une étude de Rütter Soceco concernant le canton d'Uri²⁴. Rütter Soceco, qui s'appuie sur de plus amples informations, estime que, dans les communes uranaises qui ne mentionnent pas les « logements assimilés à des résidences principales », la proportion de logements « sans donnée » serait en moyenne inférieure de 9 % si elles indiquaient ces logements. Le canton d'Uri, à l'image de nombreux autres cantons alpins, se caractérise par une combinaison de communes agricoles, rurales périurbaines et touristiques. La méthodologie de Rütter Soceco semble donc être transposable, à l'Espace alpin notamment :

Tableau 4 : Nombre de résidences secondaires en 2018 (en chiffres absolus)

	Suisse	Espace alpin	Arc jurassien	Territoire restant
Résidences secondaires	198370	175750	4100	18510
Sans donnée	524400	192490	17950	313970
Somme totale (RegBL)	722770	368240	22050	332480
Somme moins 9 % de « sans donnée » (estimation)	687300	357570	20980	308760

²⁴ Cf. Rütter Soceco : Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüschlikon 2017.

Partie II Droit et mise en œuvre

La partie II aborde diverses questions liées à l'exécution de la LRS. Le chapitre 8 présente les résultats de l'analyse approfondie consacrée à l'exécution de la loi. La surveillance exercée par l'ARE et les procédures de recours d'Helvetia Nostra sont traitées au chapitre 9, tandis que le chapitre 10 brosse un aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. Le présent rapport se termine par le chapitre 11, qui dresse un bilan sur les mesures à prendre pour accroître l'efficacité de la LRS.

8 Exécution

L'analyse de l'exécution examine la LRS sous plusieurs aspects : le niveau des connaissances concernant la loi et ses dispositions, l'exécution de celle-ci, la charge qu'elle génère ainsi que les mesures supplémentaires prises par les communes en lien avec les résidences secondaires. Une évaluation générale des incidences de la LRS vient compléter les analyses approfondies axées sur les effets (partie III).

L'analyse de l'exécution permet de déterminer le degré de cohérence des dispositions de la LRS avec la pratique. Elle fournit donc des indications sur l'efficacité de la loi. Il est essentiel que l'exécution soit effective pour que la loi déploie ses effets et que des mesures d'optimisation puissent être définies.

8.1 Connaissances et compréhension

Les résultats de l'analyse révèlent que le niveau des connaissances des responsables de l'exécution (communes et cantons) concernant les différents volets de la loi est en corrélation avec la proportion de résidences secondaires et la fréquence des demandes de permis de construire pour des résidences secondaires. Les responsables de l'exécution de la loi maîtrisent généralement mieux le sujet dans les communes LRS hotspots que dans les communes non LRS.

Si, dans les communes et les cantons, les connaissances des personnes chargées de l'exécution de la loi qui accomplissent ces tâches depuis plusieurs années sont généralement bonnes, il subsiste encore quelques lacunes : lorsqu'une commune n'a pas été confrontée au contenu de la loi, le niveau des connaissances est en principe faible. Les art. 3 (tâches et compétences des cantons), 7 (nouveaux logements soumis à une restriction d'utilisation), 8 et 9 (nouveaux logements sans restriction d'utilisation) et 12 à 27 (abus et évolutions indésirables, modification et suspension des restrictions d'utilisation, exécution, dispositions pénales, dispositions finales), notamment, sont les dispositions légales les moins bien maîtrisées.

8.2 Loi et pratique

Les analyses montrent certes que bon nombre de questions juridiques controversées relatives à l'exécution de la LRS ont été réglées ces dernières années ou sont actuellement pendantes devant les juges, mais les difficultés ne sont pas toutes surmontées.

La plupart des communes s'en tiennent au minimum légal pour la tenue du RegBL. Elles considèrent que la mise à jour précise de ce registre, qui comprend également l'indication du caractère « Affectation du logement » (WNART), est lourde et apporte peu de valeur ajoutée.

L'indication de l'affectation, notamment celle, prévue par la loi, relative aux « logements assimilés à des résidences principales » est source de problèmes réguliers. Par ailleurs, le critère « logement », qui implique l'existence d'un coin cuisine, est parfois critiqué, notamment lorsqu'il s'agit de mayens ou de cabanes de chasse.

Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de construire dotées de peu de personnel et peu expérimentées (en particulier dans une commune) sont parfois mises à rude épreuve lors de la première demande de permis de construire pour une nouvelle résidence secondaire. Elles règlent souvent les problèmes mineurs en faisant appel à des conseillers externes ou en se renseignant par elles-mêmes. La plupart d'entre elles se plaignent que, lorsque le quota de 20 % de résidences secondaires est dépassé pour la première fois, elles sont confrontées à une montagne de tâches nouvelles et taraudées par moult incertitudes. Or les communes dans lesquelles la proportion de résidences secondaires a récemment dépassé 20 % sont elles-mêmes en partie responsables de cette surcharge. En effet, rares sont celles qui se préparent à l'avance à l'apurement des données du RegBL ou qui mettent à jour ce registre en permanence, à telle enseigne que le dépassement de la part de 20 % de résidences secondaires et les restrictions qui en découlent les prennent au dépourvu. De surcroît, la plupart des autorités sous-estiment les restrictions imposées par la LRS, qui deviennent contraignantes lorsqu'il y a dépassement dudit pourcentage.

Dans des cas complexes, les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de construire sont confrontées à des problèmes et à des questions ouvertes, touchant notamment aux interfaces entre la LRS, la LFAIE et les réglementations locales, qui portent principalement sur les points suivants : le calcul de la surface utile principale et la construction de logements affectés à l'hébergement touristique dans le contexte des établissements d'hébergement organisés (deux points en relation avec la LFAIE), les exigences imposées à un établissement d'hébergement organisé et en matière d'expertises indépendantes, ou encore les critères d'examen des demandes de suspension ainsi que diverses questions relatives à l'interprétation des art. 7 à 9 de la LRS (restriction d'utilisation ou non pour nouveaux logements).

Les contrôles effectués par la police des constructions mettent en lumière un autre écueil en matière d'exécution. Il est difficile de vérifier, en particulier, l'utilisation réelle d'un logement, le lieu de vie d'une personne inscrite ou d'un détenteur de société²⁵ ainsi que l'occupation par le propriétaire uniquement pour une courte durée dans le cas de logements affectés à l'hébergement touristique.

Des difficultés ont également été pointées concernant la répartition des tâches et des compétences entre les différents niveaux de l'État. L'ARE suppose que certaines autorités compétentes pour les autorisations de construire ne remplissent pas leur obligation de lui notifier les permis de construire délivrés (art. 10 ORSec). Il est difficile d'estimer l'ampleur exacte de ce phénomène. Comme l'art. 10 ORSec ne prévoit pas de notification au canton, celui-ci ne peut pas remplir de manière satisfaisante son obligation de surveillance. Or il est très difficile pour la Confédération d'exercer un contrôle sans l'aide des cantons. En outre, les autorisations accordées indûment restent souvent ignorées s'il n'y a pas d'oppositions et si certaines questions litigieuses ne sont pas traitées dans le permis de construire.

Au demeurant, les communes jugent plutôt médiocre la qualité du soutien qui leur est apporté par la Confédération et les cantons dans les questions en attente de réponse, sans parler des grandes disparités qui existent entre les cantons dans ce domaine.

En conclusion, on peut dire, premièrement, que les cantons jouent généralement un rôle très passif et délèguent la plupart des tâches aux communes ou aux autorités compétentes pour les autorisations de construire, arguant qu'ils souhaitent entraver le moins possible l'autonomie

²⁵ Subterfuge des fausses inscriptions : un conjoint s'inscrit dans la commune LRS ou une entreprise transfère « apparemment » son siège dans la ville (boîte aux lettres uniquement).

de celles-ci. Or les tâches prévues aux art. 3, 12 et 15 LRS assignent un rôle actif aux cantons. Deuxièmement, le droit fédéral n'impose pas aux cantons de notifier les permis de construire délivrés, ce qui n'est pas vraiment judicieux, car les informations sont tout aussi importantes pour les autorités de surveillance cantonales que pour la Confédération, à laquelle est confiée la haute surveillance.

8.3 Charge et ressources

La charge constante des communes et des cantons a légèrement augmenté à la suite de l'introduction de la LRS. Elle est élevée notamment lorsque la proportion de résidences secondaires excède pour la première fois le plafond de 20 % (apurement du RegBL, examen des demandes de permis de construire). Or la plupart des communes sous-estiment cet effort initial. Les cas complexes accroissent eux aussi la charge des communes LRS.

Les ressources des cantons et des communes ne sont pas toujours suffisantes pour faire face à la charge supplémentaire exigée par l'exécution de la loi. Nombreuses sont les communes qui ont dû renforcer leurs effectifs ou qui font appel à des conseillers externes.

8.4 Mesures et effets

Plusieurs communes et cantons avaient déjà pris des mesures de planification en lien avec les résidences secondaires avant l'introduction de la LRS. Lorsque cette dernière est entrée en vigueur, il leur a fallu adapter dans de nombreux cas les mesures en place afin de se conformer à la nouvelle loi. Certaines communes vont plus loin que la LRS en termes de restrictions. Parfois, les mesures existantes ont été abolies à l'introduction de la LRS, la commune estimant que la nouvelle loi les rendait obsolètes. Dans l'ensemble, cependant, seul un tiers environ de toutes les communes interrogées appliquent des mesures plus ambitieuses en matière de résidences secondaires. L'éventail de mesures varie beaucoup d'une commune à l'autre²⁶. La plupart d'entre elles mettent en œuvre des politiques locales et concernent des problèmes propres au lieu (adaptation des règlements de construction, zones pour préserver le secteur hôtelier, zones réservées, dispositions concernant Airbnb, etc.).

Seuls de rares cantons ont introduit des mesures plus ambitieuses. Presque tous les cantons comptant des communes LRS ont institué une autorité de surveillance conformément aux exigences minimales de la loi. Les cantons très concernés sont généralement un peu plus actifs : Berne, les Grisons et le Valais ont par exemple également élaboré des aides à l'exécution, et les autorités cantonales de surveillance font aussi office, à des degrés divers, de points de contact.

La quasi-totalité des communes LRS estiment que les effets de la loi sur l'économie, la société et le paysage ne sont pas très marqués. Certes, à leurs yeux, la consommation de surfaces a été réduite, le paysage est mieux protégé et la construction de résidences secondaires a diminué, au détriment du secteur local de la construction, mais elles jugent exagéré d'attribuer ce résultat uniquement à la LRS. L'impact de la LAT et des tendances économiques et sociales générales serait pour le moins autant responsable des effets observés que la LRS (depuis la votation populaire de 2012).

Compte tenu des conclusions des chapitres 7.4.3, 12.1 et 13.3, il y a tout lieu de penser que cette impression subjective d'un maillage complexe de conséquences est renforcée par la persistance (en dégression) jusqu'à ce jour, dans de nombreux endroits, d'une activité de construction de résidences secondaires qui s'inscrit dans le sillage du boum des autorisations

²⁶ Par exemple, les plans concernant la proportion de résidences principales, les zones réservées, les zones hôtelières, les règlements communaux sur les résidences secondaires, les interdictions de construire pour les personnes à l'étranger, les inventaires des hôtels d'importance systémique et leur maintien, les subventions aux hôtels, la restriction d'utilisation de logements affectés à l'hébergement touristique par les propriétaires et les mesures d'accompagnement pour clarifier la LRS (modification de la loi sur les constructions, du règlement sur les taxes de séjour ; introduction de pratiques locales).

accordées autour du lancement et de l'acceptation de l'initiative populaire. En un mot comme en cent, les effets de la LRS sur l'activité de construction et la consommation de surfaces ne sont pas apparus à la suite d'un coup de frein brutal.

La grande majorité des communes disposent, souvent dans des endroits bien centrés, d'un grand nombre de logements créés selon l'ancien droit (50 à 70 % du parc immobilier total), qui peuvent être réaffectés en résidences secondaires en vertu de l'art. 11, al. 1, LRS. Dans les temps à venir, il est probable qu'un nombre croissant de logements relevant de l'ancien droit seront convertis en résidences secondaires. Si, en compensation, de nouvelles résidences principales sont construites à la périphérie des agglomérations, on parle d'un effet donut. Toutefois, étant donné que la vente de résidences principales créées selon l'ancien droit s'accompagne souvent d'un déménagement du propriétaire dans une commune voisine, voire dans une autre région, il y a fort à parier que la vente et la transformation de résidences principales relevant de l'ancien droit ont des effets complexes en termes spatial. Ces deux phénomènes, que ce soit l'effet donut ou la transformation du logement et le déménagement de son propriétaire, sont problématiques en termes de mitage.

9 Procédures de recours

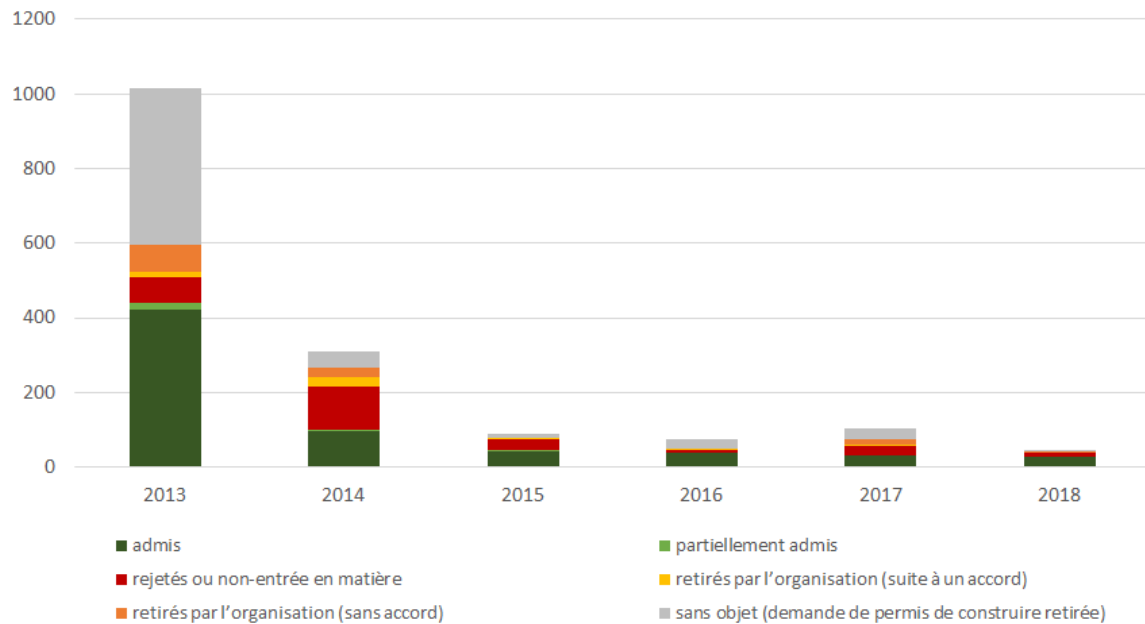
L'examen des procédures de recours permet d'obtenir des précisions concernant l'évolution et l'objet des actions. L'analyse porte sur les recours formés par Helvetia Nostra. Cet angle de recherche est complété par des informations concernant l'utilisation des recours dans le cadre de la surveillance exercée par l'ARE. Les oppositions ou recours privés ne peuvent être évalués, car ils ne font pas l'objet d'un enregistrement systématique.

9.1 Recours d'Helvetia Nostra

La Fondation Franz Weber/Helvetia Nostra est la principale association habilitée à recourir qui ouvre des procédures en lien avec la thématique des résidences secondaires. L'évaluation des recours enregistrés systématiquement depuis 2013 donne un aperçu nuancé de l'évolution de l'activité de recours et permet d'en tirer des conclusions générales.

Il convient de relever, d'une part, qu'Helvetia Nostra a concentré son action sur les cantons de Vaud et du Valais, ce qui ne permet pas de comparer les chiffres entre les cantons. D'autre part, selon les résultats des interviews, les oppositions ou recours privés fondés sur la LRS ont progressé au fil des ans, alors que les recours d'Helvetia Nostra ont reculé fortement (cf. Figure 6).

La majorité des recours, notamment ceux qui ont été portés devant le Tribunal fédéral, ont été admis, et beaucoup d'autres sont devenus sans objet, par exemple à la suite du retrait de la demande de permis de construire.

Figure 6 : Évolution des recours déposés par Helvetia Nostra

(Source : OFEV, graphique interne)

Comme l'illustre l'évolution des recours, avant même l'entrée en vigueur de la LRS, l'action d'Helvetia Nostra a donné lieu à des précédents importants qui ont largement contribué à étoffer très tôt la pratique des tribunaux au sujet des points litigieux notoires. Ce phénomène s'est traduit par une baisse rapide du nombre de recours. Entre l'acceptation de l'initiative en 2012 et l'entrée en vigueur de la loi en 2016, Helvetia Nostra a ainsi largement aidé à la mise en œuvre des dispositions du nouvel article constitutionnel et à l'instauration d'une certaine sécurité juridique à compter de 2016. Les résultats des interviews menées avec les responsables de l'exécution de la loi dans les communes en sont la confirmation : pratiquement aucune demande de permis de construire n'est désormais déposée pour des résidences secondaires qui ne peuvent pas être autorisées en soi ou compte tenu de la jurisprudence existante. Il ressort des évaluations que l'activité de recours d'Helvetia Nostra a été très ciblée et est en fort recul.

9.2 Surveillance exercée par l'ARE

L'ARE exerce sa fonction de surveillance de différentes manières. Il détermine chaque année la proportion de résidences secondaires dans le total de logements pour chaque commune, en se fondant sur l'inventaire des logements. Il peut influencer sur l'application correcte du droit dans l'évaluation des demandes de permis de construire en se prononçant sur les questions qui touchent à la législation sur les résidences secondaires dans les procédures de recours devant les tribunaux cantonaux, le Tribunal fédéral ou le Tribunal administratif fédéral. En outre, il donne plusieurs fois par semaine aux autorités compétentes pour les autorisations de construire des conseils par téléphone ou par écrit.

L'ARE ne forme lui-même des recours que dans des cas exceptionnels. La plupart de ses recours étaient dirigés contre la transformation de bâtiments d'exploitation à vocation agricole en résidences secondaires en dehors des zones à bâtir. Toutefois, ces recours concernaient principalement la violation des dispositions relatives à la construction en dehors des zones à bâtir. L'ARE n'a introduit qu'une seule fois un recours auprès du Tribunal fédéral au sujet d'une question purement liée aux résidences secondaires ; le recours avait été formé en vue d'attaquer un arrêt du Tribunal cantonal des Grisons, qui avait également appliqué à la démolition et à la reconstruction, mais à tort, les possibilités prévues à l'art. 11 LRS d'agrandir les surfaces utiles principales de logements créés en vertu de l'ancien droit.

10 Jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral

Compte tenu du délai relativement court écoulé depuis l'entrée en vigueur de la LRS, à savoir un peu plus de quatre ans, aucune jurisprudence, en particulier de dernière instance, n'existe sur bon nombre de dispositions. De nombreuses questions juridiques sur lesquelles les autorités qui délivrent les permis de construire ou des particuliers ont demandé conseil auprès de l'ARE n'ont ainsi pas encore fait l'objet de décisions judiciaires. On trouvera ci-après une vue d'ensemble de la jurisprudence pertinente du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral.

10.1 Création abusive de résidences principales

La réglementation, en soi évidente, de l'art. 7, al. 1, qui dispose que, dans les communes LRS, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés comme résidence principale ou comme logement assimilé à une résidence principale, a posé des problèmes concrets. Des oppositions à des permis de construire se sont fondées sur l'allégation selon laquelle le maître d'ouvrage déposait une demande pour une utilisation comme résidence principale alors qu'il avait l'intention, après coup, de l'utiliser, de la louer ou de la vendre comme résidence secondaire. Le Tribunal fédéral a régulièrement été confronté à de tels dossiers.

Dans ses arrêts en matière d'abus, le Tribunal fédéral a présumé que l'art. 14 LRS, qui prévoit que les conditions de résidence principale peuvent être suspendues après un certain temps sous certaines conditions, pourrait servir de brèche pour contourner l'interdiction des résidences secondaires. Depuis l'entrée en vigueur de la LRS, l'ARE n'a rien observé de tel. Les décisions de suspension, qui doivent lui être communiquées, se comptent sur les doigts d'une main. Il n'est pas exclu que les propriétaires qui commettent un abus gardent le silence et n'attirent pas l'attention des autorités, par une demande de suspension de la restriction d'utilisation, sur le fait qu'ils n'utilisent pas leur résidence selon les règles. En effet, la suspension est soumise à des conditions strictes et ne peut être accordée qu'à titre temporaire. Dès lors, elle n'offre pas au propriétaire le statut établi de résidence secondaire « non commercialisée ».

Dans un arrêt relatif à la construction de trois habitations à Verbier (ATF 1C_874/2013 du 4 avril 2014), le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'y avait pas d'indice en faveur d'un abus de droit. Le fait que la commune de Bagnes assortisse de nombreux permis de construire de charges attachées à une résidence principale ne permet pas de présumer, en l'espèce, un abus de droit. Le Tribunal fédéral a toutefois précisé sa pratique depuis l'entrée en vigueur de la LRS. Il estime qu'autoriser la construction d'habitations qui ne pourront vraisemblablement jamais être utilisées comme résidences principales apparaît contraire au but de la LRS (ATF 144 II 49 consid. 2.4 in fine p. 54 s.). Dans les cas de constructions dont les acquéreurs ne sont pas encore connus, il y a lieu de rendre vraisemblable qu'il existe, dans le secteur considéré, une demande pour des résidences principales (ATF 144 II 49 consid. 2.3 p. 53 ; arrêt 1C_160/2015 du 3 mai 2016). Dans les cas où la demande est manifestement insuffisante, le permis de construire ne doit être accordé qu'à condition que l'acquisition par des résidents à l'année fasse l'objet d'engagements sérieux et concrets (ATF 144 II 49 consid. 2.4 p. 54). Cela vaut même si le maître d'ouvrage a l'intention de commercialiser le projet de construction comme résidence principale : si cette intention n'est pas réaliste, il faut y voir une tentative de contourner la réglementation. Compte tenu de la possibilité de suspension, l'argument selon lequel le maître d'ouvrage assume le risque financier n'est pas non plus recevable (arrêt 1C_263/2016 du 21 février 2017 consid. 5.3 in fine). Il faut examiner d'office la présence d'indices concrets faisant apparaître comme irréaliste une intention ou une possibilité d'utilisation du projet de construction comme résidence principale. Il convient de prendre

en considération, en fonction des circonstances, la situation de l'immeuble (zone de construction, accessibilité toute l'année, éloignement des lieux de travail), sa conception même (dans l'optique d'une occupation à l'année), son prix et la situation de la personne qui entend y habiter (résidence actuelle, lieu de travail, intention de déménager). Lorsque le ou les futurs occupants ne sont pas connus, le critère principal est celui de la demande de résidences principales dans le même secteur (ATF 144 II 49 consid. 2.2 p. 53 ; 142 II 206 consid. 3.2 p. 214).

S'agissant de la construction d'un immeuble à usage commercial et résidentiel à Feutersony, le Tribunal fédéral a estimé que la commune n'avait procédé à aucune constatation relative au critère principal, à savoir la demande de résidences principales à Gsteig. Évoquer la légère augmentation de la population résidente au cours des dernières années ne saurait suffire si l'on ne connaît pas l'importance de l'offre de résidences principales dans la commune. Il y a lieu de connaître le taux de logements vacants dans la commune et le nombre de résidences principales récemment autorisées ou créées (arrêt 1C_592/2017 du 15 juin 2018).

Le Tribunal fédéral est arrivé à la même conclusion s'agissant d'un chalet de 6 appartements d'une et deux pièces dans la commune de Gryon. Du fait d'un taux de vacance élevé, des résidences secondaires construites selon l'ancien droit pourraient également servir à satisfaire la demande de résidences principales dans la commune. L'exiguïté des appartements, leur situation géographique (à 2 km du centre du village, à 1200 m d'altitude, à proximité immédiate des remonte-pentes et de la piste de ski) et le fait qu'on ne connaisse pas leur prix font apparaître élevé le risque d'utilisation illicite, à moins que le maître d'ouvrage puisse présenter à l'avance des acheteurs potentiels sérieux pour une utilisation en tant que résidence principale (ATF 1C_448/2018 du 24 juin 2019, consid. 3.3 et 3.4). À Ormont-Dessus, il s'agissait de deux chalets composés de huit logements. Ces cinq dernières années, le nombre de résidences principales a augmenté sans que cela ait d'effet sur la population. Par ailleurs, il n'existe manifestement pas de demande de résidences principales ne pouvant être actuellement satisfaite (ATF 1C_257/2018 du 6 août 2019).

10.2 Création abusive de logements affectés à l'hébergement touristique

Le Tribunal fédéral a dû examiner la question du risque d'abus en lien avec la demande de construction de deux maisons de vacances comme première étape de réalisation du centre de vacances « Steinbock Resort » à Leis, près de la station inférieure des remontées mécaniques de Vals et de la zone de Gada. Comment empêcher que des résidences secondaires affectées à l'hébergement touristique au sens de la LRS soient utilisées a posteriori comme résidences secondaires « non commercialisées » ? Comme en témoigne la genèse de l'art. 7 LRS, la gestion commerciale des immeubles par une organisation de vente et de distribution n'est pas un critère suffisant en soi. Les immeubles doivent faire partie, sur le plan spatial et fonctionnel, d'un établissement d'hébergement structuré comme un hôtel. Ce n'est pas le cas ici. On a affaire à des maisons de vacances typiques, très éloignées (plus de deux kilomètres) de l'hôtel Steinbock. Le contrat de gestion est le seul lien qui les relie à lui. Un tel contrat peut être dissous ou résilié, et il est quasi impossible pour une commune de contrôler son bon respect. L'expérience a montré qu'une fois les résidences secondaires construites, il n'est pas possible de les démolir (ATF 1C_511/2018 du 3 septembre 2019, consid. 4.3 et 4.4).

10.3 Possibilités en cas de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit

L'art. 11, al. 2, LRS règle la rénovation, la transformation et la reconstruction de logements créés selon l'ancien droit, étant entendu que les possibilités qui y sont décrites sont unique-

ment admises dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes. Il s'agit d'une réglementation spéciale explicite pour la reconstruction de logements créés selon l'ancien droit. Le tribunal cantonal des Grisons a estimé par contre que la surface utile principale préexistante pouvait être agrandie, y compris en cas de démolition et de reconstruction de l'ampleur visée à l'art. 11, al. 3, LRS. Le Tribunal fédéral a admis le recours de l'ARE contre cet arrêt et annulé le permis de construire. L'art. 11, al. 3, LRS se rapporte à l'agrandissement de logements créés selon l'ancien droit. Le but de cette disposition est de permettre l'adaptation de ces logements aux exigences actuelles et de les louer. L'art. 75b, al. 1, Cst. limite non seulement le nombre de résidences secondaires dans une commune à 20 %, mais aussi la surface brute au sol habitable. Si, en cas de reconstruction, un logement créé selon l'ancien droit pour être utilisé comme résidence secondaire pouvait être agrandi au-delà de la surface utile principale préexistante, la part de surface utilisée par des résidences secondaires resterait non seulement au moins identique, mais pourrait aller dans une direction contraire à l'objectif constitutionnel. On ne saurait dès lors se fonder sur l'art. 11, al. 2, LRS pour être autorisé, à la reconstruction d'un logement créé selon l'ancien droit, à agrandir la surface utile principale au-delà de la surface préexistante (ATF 1C_478/2019 et 1C_479/2019 du 8 mai 2020).

10.4 Définition du logement

La définition d'un logement fait l'objet de recours devant le Tribunal administratif fédéral. Il s'agit de déterminer si, et à partir de quand, des locaux situés dans des bâtiments et installations créés durablement dans des jardins familiaux ou dans des campings doivent être enregistrés comme logements par les communes dans l'inventaire des logements. Les communes où l'on a constaté un taux de résidences secondaires supérieur à 20 % du fait de telles constructions ou installations ne veulent pas que ces locaux comptent comme logements afin d'abaisser drastiquement ce taux. Elles avancent l'argument du manque d'hygiène (hauteur de plafond, surface des fenêtres, distances à la limite, isolation, etc.). La plupart des procédures correspondantes interjetées auprès du Tribunal administratif fédéral ont jusqu'ici été considérées sans objet, sans que la question juridique sous-jacente soit tranchée.

Il en va autrement pour les constructions à usage agricole qui ne sont pas accessibles toute l'année du fait de leur situation en altitude, tels les mayens et les maisons rustiques (*rustici*). Le Tribunal administratif fédéral a estimé que l'ARE avait à juste titre exigé de la commune de Turtmann-Unterems qu'elle inscrive tous les logements qu'elle souhaite assimiler à des résidences principales dans le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) sous l'une des catégories visées à l'art. 2, al. 3, LRS. Selon lui, l'ARE a eu raison de ne pas intégrer les logements concernés (que la commune n'avait rangés dans aucune de ces catégories) dans le calcul de la proportion de résidences secondaires en les assimilant à des résidences principales (consid. 4.3.3, Turtmann-Unterems du 11 septembre 2020).

10.5 Digression : les logements affectés à une autre utilisation que l'habitation doivent-ils être pris en considération dans le total des logements ?

La pratique de l'ARE consistant, pour déterminer le taux de résidences secondaires, à ne pas inclure dans le total des logements ceux n'étant pas affectés à l'habitation (bureaux d'architectes, cabinets dentaires, cabinets d'inhalothérapie, etc.), méthode qui tend à augmenter la proportion de résidences secondaires, a été controversée. L'ARE justifie toutefois cette approche en avançant les arguments suivants : les logements visés à l'art. 2, al. 3, let. a à g, LRS sont effectivement utilisés comme logements (let. a, b, c, e, f et g) ou pourraient du moins l'être de nouveau à tout moment (let. d). Les logements affectés à une autre utilisation que l'habitation selon la let. h, le sont toutefois licitement, p. ex. en tant que bureau d'architecte, cabinet dentaire, etc., ce qui s'oppose à l'usage d'habitation et empêche de fait l'utilisation des

logements en tant qu'habitations. Pour l'ARE, ce fait justifie de ne pas inclure dans le total des logements les « logements utilisés à d'autres fins que l'habitation » (WNART 3030) et les logements non habitables (WNART 3070). Cette question n'a toutefois encore jamais donné lieu à une procédure de recours.

11 Synthèse – Droit et mise en œuvre

L'analyse de l'exécution et des procédures de recours et l'aperçu de la jurisprudence montrent qu'une pratique juridique a pu se développer très tôt sur un certain nombre de questions essentielles grâce, notamment, aux oppositions et aux recours d'Helvetia Nostra. On dispose donc d'une base importante pour l'application efficiente et effective de la LRS au niveau communal. On a vu par ailleurs que le savoir-faire et les connaissances en matière de LRS augmentent avec l'impact communal et que, dans la plupart des cas, l'exécution ne pose pas de problèmes ou de défis majeurs.

Des difficultés surgissent, d'une part, lorsqu'il n'y a pas (encore) de jurisprudence de dernière instance et quasiment pas de pratique d'exécution. Cela concerne, la plupart du temps, des cas spéciaux, plutôt rares, au carrefour avec d'autres lois ou règlements. D'autre part, les communes qui connaissent des difficultés sont celles dont le savoir-faire et les connaissances sont (encore) insuffisants étant donné qu'elles ne sont impactées que faiblement ou pour la première fois. On a également vu que de nombreux cantons jouent un rôle très passif. Ce comportement est favorisé par la règle qui dispose que les autorisations ne doivent être notifiées qu'à la Confédération (art. 10 ORSec). Le rôle passif des cantons reflète également l'approche des autorités cantonales de surveillance, lesquelles font office, dans le meilleur des cas, de points de contact pour les communes. Cela complique la haute surveillance des autorités fédérales.

Comme cela a été montré, la pratique d'exécution établie durant les quatre premières années présente des aspects positifs, mais aussi négatifs. D'une part, on constate que la loi est globalement bien appliquée par les autorités qui délivrent les autorisations de construire. L'efficacité de la loi peut donc être considérée comme relativement élevée. D'autre part, pour les raisons indiquées (absence de jurisprudence, connaissances parfois lacunaires et faible surveillance), la pratique d'exécution peut encore être améliorée et, partant, l'efficacité accrue.

Sur la base de ces analyses, le DETEC et le DEFR estiment qu'il y a lieu d'agir aux niveaux suivants :

- diffusion du savoir et information proactive avec focalisation sur les cas spéciaux et les communes qui ont peu de pratique (premiers cas) ;
- clarification des interactions fédérales et des responsabilités respectives de la Confédération, des cantons et des communes, en mettant l'accent sur le rôle de l'autorité cantonale de surveillance ;
- précision des définitions du secteur de l'hébergement en lien avec la LRS et la LFAIE ;
- monitoring spatial axé sur la réaffectation de résidences principales selon l'ancien droit en résidences secondaires.

Partie III – Effets

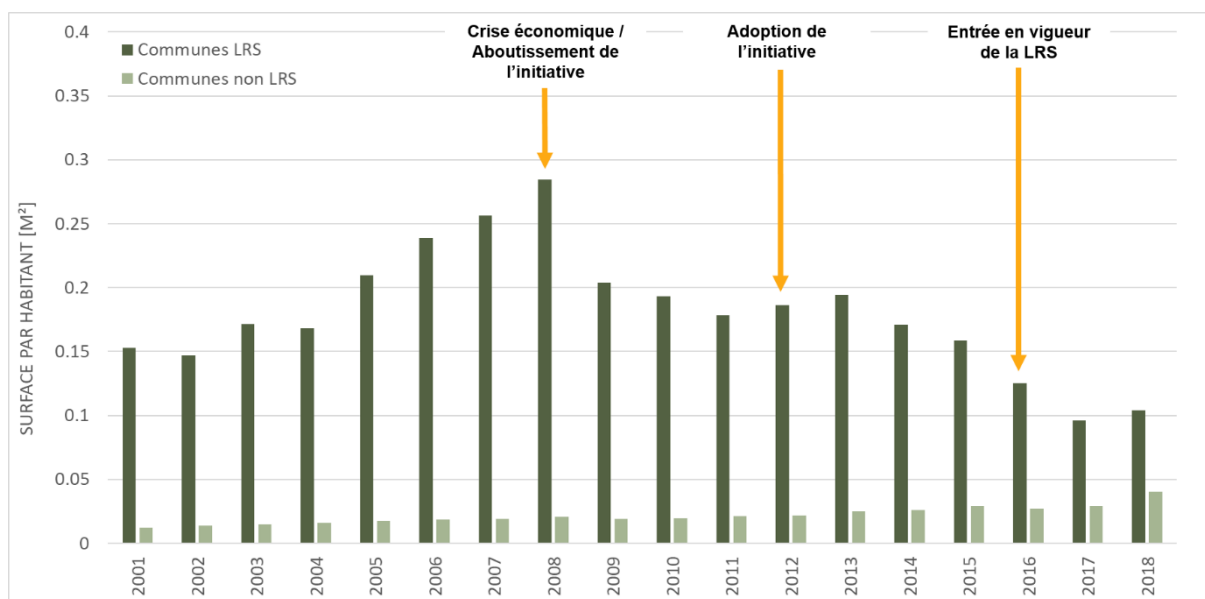
La partie III présente un résumé des effets identifiés de la LRS. Le ch. 12 donne une vue d'ensemble des effets de la LRS sur le territoire et le paysage. Le ch. 13 se concentre sur les effets économiques de la LRS. Le ch. 14 résume les résultats de l'évaluation du train de mesures de politique du tourisme de 2013 tandis que le ch. 15 dresse un bilan des effets de la LRS.

12 Territoire et paysage

Le présent chapitre décrit les effets de la LRS sur le paysage. L'accent est notamment mis ici sur la consommation de sol liée à la construction de nouvelles résidences secondaires. Le cœur de l'analyse porte sur les terres supplémentaires utilisées par les nouvelles résidences secondaires avant l'initiative (de 2001 à 2006 et de 2007 à 2012) et après celle-ci (dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les résidences secondaires entre 2013 et 2018)²⁷. Les conséquences de la LRS sur le paysage et les sites construits sont également examinées à travers des cas concrets.

12.1 Consommation de surfaces dans les communes LRS et non LRS

Fig. 7 Consommation annuelle de surfaces par habitant par les nouvelles résidences secondaires durant la période 2001-2018



Pour des raisons de présentation et d'interprétation, la consommation de surfaces a été mise en relation avec le nombre d'habitants. Premièrement, parce que 1/5^e seulement des communes (373 sur 2222, état : 2018) sont des communes LRS, deuxièmement parce que les communes non LRS comptent beaucoup plus d'habitants, notamment du fait des nombreuses villes et agglomérations, et présentent donc en soi, en valeur absolue, une activité de construction plus élevée que les communes LRS. On peut exclure que les résultats soient biaisés suite à l'évolution démographique étant donné que la progression (taux de croissance) des valeurs absolues et relatives par habitant est quasiment identique (source: LRS, calculs de l'ARE).

²⁷Les calculs se fondent sur les surfaces de bâtiments en valeur absolue. Il n'a pas été tenu compte des espaces extérieurs ni des surfaces d'infrastructures. La consommation effective de surfaces est donc nettement sous-estimée.

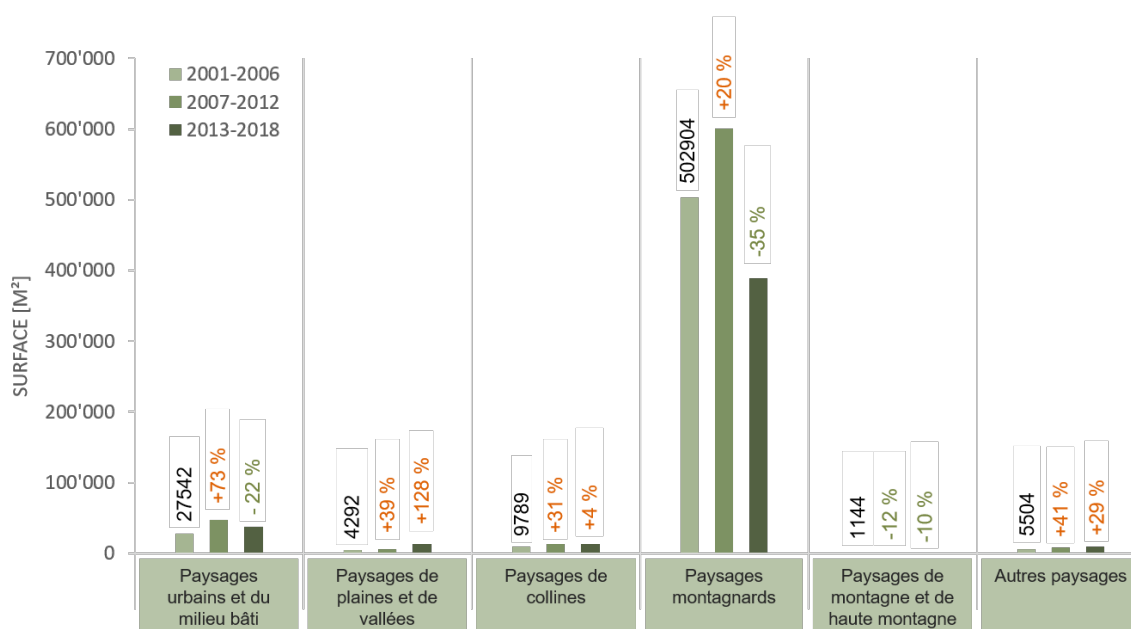
La fig. 7 montre qu'après avoir enregistré une forte progression du nombre de résidences secondaires construites jusqu'en 2008, les communes LRS ont accusé une baisse, conséquence vraisemblable de la crise économique et financière. La courbe s'est ensuite stabilisée, avec une tendance à la baisse. Après 2011, la consommation de surfaces par les nouvelles résidences secondaires est repartie légèrement à la hausse, avant de connaître un repli de 2013 à 2017. Rapportée aux périodes 2007-2012 et 2013-2018 analysées, la consommation de surfaces en valeur absolue par les résidences secondaires nouvellement construites dans les communes LRS a globalement reculé d'un tiers. Pour les communes non LRS, cette consommation par habitant est bien moindre. Elle a néanmoins augmenté ces dernières années.

Dans les communes LRS comme non LRS, l'augmentation du nombre de résidences secondaires en 2018 pourrait s'expliquer en partie par la construction de résidences principales non encore occupées. La pertinence de cette hypothèse ne pourra être vérifiée que d'ici deux ou trois ans²⁸.

12.2 Consommation de surfaces par type de paysage

La fig. 8 représente la consommation de surfaces des résidences secondaires situées dans les communes LRS par type de paysage. Elle montre que les résidences secondaires se situent principalement dans la typologie « paysage montagnard », où la plupart des nouvelles surfaces étaient demandées avant 2012 pour des résidences secondaires. Toutefois, dans ce type de paysage, l'augmentation des surfaces a connu un recul particulièrement important après 2012 (baisse de 35 %). Dans les paysages de plaines et de vallées, les surfaces nouvellement construites ont par contre progressé de 128 %.

Fig. 8 : Consommation de surfaces par les nouvelles résidences secondaires dans les communes LRS, par types de paysages



Les pourcentages indiquent l'évolution par rapport à la période précédente, la situation initiale étant la période 2001 à 2006 (source : RegBL, calculs de l'ARE).

²⁸Lorsqu'un logement est vacant, il compte dans la part des résidences secondaires. Les communes ont la possibilité, dans le RegBL, d'assimiler pendant deux ans les logements vacants à des résidences principales à condition qu'ils soient proposés à la location ou à la vente aux prix usuels du marché et conformes à l'usage local. Toutes les communes n'en font pas usage, ce qui peut conduire à une hausse du taux de résidences secondaires jusqu'à ce que le logement soit occupé pour la première fois (en tant que résidence principale).

12.3 Consommation de surfaces dans les communes LRS hotspots, moyennes et périphériques

Toutes les communes LRS ne sont pas concernées de la même manière par la construction de résidences secondaires. On distingue trois types de communes : les communes LRS hotspots, les communes LRS moyennes et les communes LRS périphériques. Pour les communes LRS de type hotspot, la consommation de sol par de nouvelles résidences secondaires évoluait déjà à un niveau élevé entre 2001 et 2006. Elle n'a que légèrement augmenté durant la période 2007-2012. Par contre, elle a fortement progressé pour les communes LRS moyennes et périphériques entre la période 2001-2006 et la période 2007-2012. Durant la période 2013-2018, elle a fortement reculé dans les trois types de communes. Les communes les plus touchées ont été les communes LRS moyennes (-39 %), suivies des communes LRS hotspots (-27 %) et des communes LRS périphériques (-26 %). La consommation de sol par des résidences principales n'a que légèrement reculé dans les communes LRS moyennes et périphériques entre la période 2001-2006 et la période 2007-2012. Les communes LRS périphériques ont même enregistré une légère augmentation.

En rapportant ces valeurs aux différentes communes, il apparaît clairement que les communes LRS hotspots (48 communes) utilisent beaucoup plus de surfaces pour des résidences secondaires par commune que les communes LRS moyennes ou périphériques. Comparé avec les communes LRS périphériques (209 communes), cela représente, en 2018, cinq fois plus et, avec les communes LRS moyennes (104 communes), deux fois et demi plus. La question de la consommation élevée de surfaces et, partant, de la perte de qualité du site construit et du paysage se pose donc principalement dans les communes LRS hotspots et, dans une moindre mesure, dans les communes LRS moyennes. Cette problématique est moins marquée dans les communes LRS périphériques.

Tableau 5 : Consommation de surfaces par les nouvelles résidences principales et secondaires, par type de commune

	Résidences secondaires			Résidences principales		
	2001-2006	2007-2012	2013-2018	2001-2006	2007-2012	2013-2018
Hotspot	298007	+ 1 %	- 27 %	250016	+ 5 %	- 5 %
Moyennes	177929	+ 46 %	- 39 %	225998	+ 40 %	- 4 %
Périphériques	75239	+ 54 %	- 26 %	340253	+ 21 %	+ 1 %

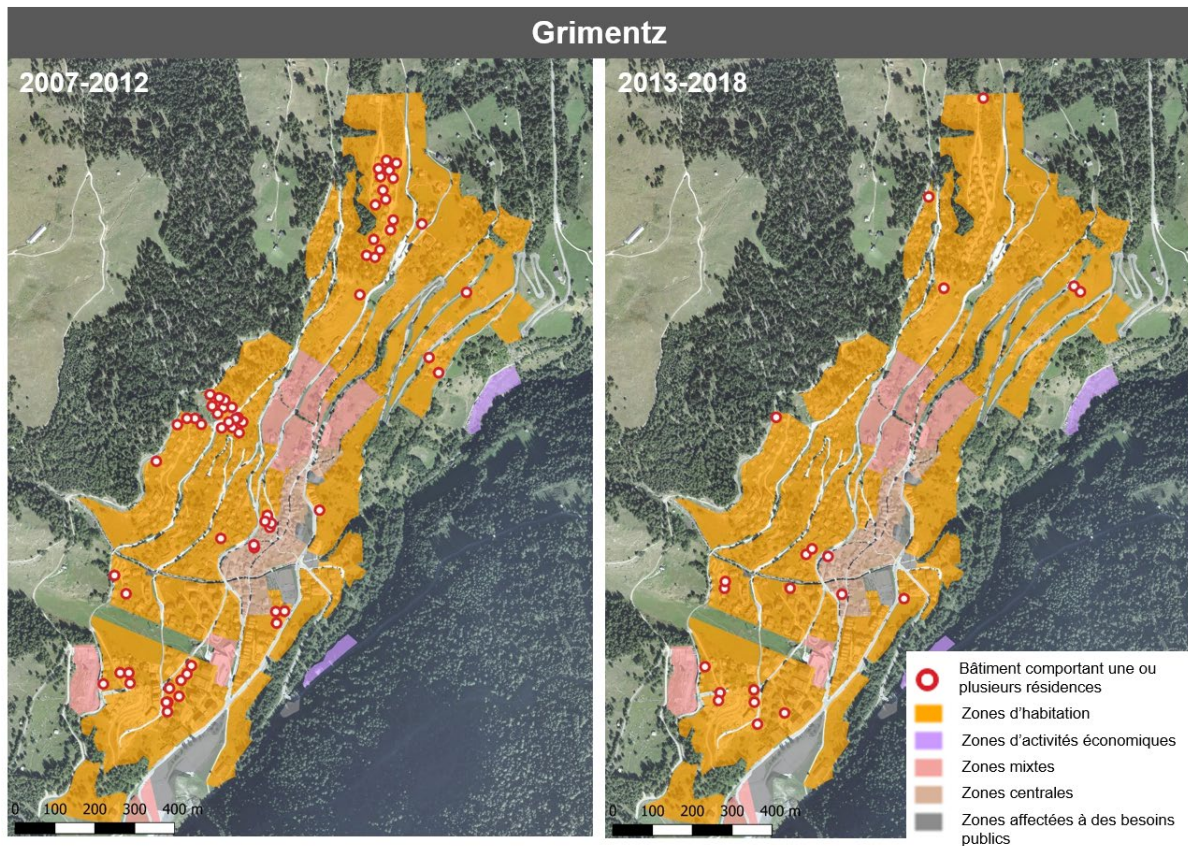
Période 2001-2006, augmentation en mètres carrés puis hausse/baisse en % (source : RegBL, calculs internes de l'ARE).

12.4 Effets sur le paysage et le site construit dans les études de cas

On constate, de manière générale, peu d'effets sur le paysage et le site construit sur une période de six ans (2013-2018), a fortiori lorsque le paysage et le site construit ont déjà été fortement mités et urbanisés par le passé suite à l'activité de construction générale (pas uniquement du fait de la construction de résidences secondaires). Les études de cas retenues de manière coordonnée avec les autres analyses approfondies donnent néanmoins de premières indications sur l'impact de la LRS (cf. à titre d'exemple la fig. 9) :

- Les nouvelles résidences secondaires sont essentiellement construites dans les zones à bâtir, sur des parcelles non encore bâties.
- La création de nouveaux quartiers de résidences secondaires et de grands lotissements, qui est intervenue principalement entre les années 1960 et les années 1990, n'a été observée dans aucune des communes étudiées pour la période 2013-2018.

Fig. 9 : Évolution de la répartition des nouvelles résidences secondaires – étude de cas de la commune d’Anniviers



La figure montre à titre d'exemple la répartition des nouvelles résidences pour la localité de Grimentz dans la commune LRS d'Anniviers. Durant la période 2007-2012, des ensembles importants ont été construits et de nouveaux quartiers de résidences secondaires ont vu le jour. En revanche, les projets de la période 2013-2018 ont été majoritairement réalisés sur des parcelles non construites de la zone à bâtir (source : RegBL, présentation de l'ARE).

13 Économie

Le présent chapitre propose un résumé des effets de la LRS sur l'économie de l'Espace alpin²⁹ tels qu'identifiés à ce jour. On trouvera d'abord les résultats des analyses approfondies pour les secteurs de la construction et de l'immobilier, du tourisme, du marché du logement et des finances publiques (cf. ch. 13.1 à 13.4), puis ceux des modélisations et des scénarios. L'accent est mis ici sur les indicateurs macroéconomiques tels que la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales (cf. ch. 13.5).

13.1 Secteur de la construction et de l'immobilier

Le secteur de la construction et de l'immobilier est le secteur le plus touché par la LRS dans l'Espace alpin. L'enquête réalisée auprès des entreprises concernées montre que ce secteur est notablement affecté par la LRS. 71 % des entreprises de construction et d'immobilier interrogées dans les communes LRS jugent que la LRS a une influence plutôt importante, voire très importante, sur l'évolution de leur chiffre d'affaires (pour 65 % d'entre elles concernant les bénéfices et pour 62 % d'entre elles concernant l'évolution du nombre de collaborateurs). Leurs homologues des communes non LRS estiment que l'impact de la LRS sur leurs affaires est beaucoup moins important.

Concernant le positionnement stratégique, la LRS est surtout un défi pour le gros œuvre (construction de bâtiments). Le secteur du second œuvre (finitions, travaux d'installation) est moins fortement touché. Il apparaît en outre que les grandes entreprises de construction et d'immobilier qui sont bien positionnées sur le plan stratégique et en expansion affichent de meilleurs indicateurs opérationnels. Les petites entreprises actives dans la construction de résidences secondaires à l'échelle locale sont plus impactées par la LRS.

Les analyses de régression confirment l'effet de frein de la LRS³⁰ sur les investissements dans la construction. D'après les estimations, ceux-ci ont été, en moyenne des années 2013-2017³¹, bien moins importants que durant la période 2006-2013, et la LRS a joué un rôle déterminant dans cette baisse. Il est vraisemblable que d'autres facteurs aient toutefois contribué à les comprimer dans les communes LRS, parmi lesquels la pratique restrictive des banques à la même période concernant l'octroi de prêts hypothécaires et la possible baisse de la demande des acheteurs étrangers pour des résidences secondaires à la suite de la stratégie de l'argent propre et de la crise du franc fort. Il est globalement très difficile de quantifier et de pondérer l'influence de chacun de ces facteurs.

Comme les données statistiques relatives aux dépenses de construction ne sont disponibles que jusqu'à 2018, il est encore difficile de connaître l'évolution de l'activité de construction depuis cette date et dans un avenir proche. La LRS a induit des effets transitoires qui ont porté l'activité du secteur de la construction et de l'immobilier durant plusieurs années. Il ressort des entretiens que les logements approuvés après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires ont été construits jusqu'en 2015, voire au-delà. Durant la phase transitoire, les communes se sont montrées généreuses et rapides pour approuver des permis de construire et, parfois, prolonger leur durée de validité. On peut estimer que ces effets transitoires se sont largement estompés depuis. Les données disponibles sur l'activité de construction ne permettent toutefois pas d'esquisser un nouvel équilibre.

Les analyses approfondies n'ont pas permis de conclure que la LRS a entraîné des adaptations structurelles fondamentales dans la branche de la construction et de l'immobilier. On

²⁹ Pour l'Arc jurassien, les analyses n'ont pas révélé d'effets marquants de la LRS. Les autres commentaires du présent chapitre ont par conséquent trait à l'Espace alpin.

³⁰ La LRS est la variable qui nous intéresse. Les analyses de régression prennent toutefois en considération la date de validité de l'ordonnance transitoire de 2013, car cette dernière semble déjà avoir influé sur les investissements réalisés dans la construction dès 2013, avant l'entrée en vigueur de la loi en 2016.

³¹ Les données 2018 n'ont pas été intégrées dans la régression, car les données pour une variable explicative ne sont pas encore disponibles.

peut néanmoins déjà y constater des processus d'adaptation stratégiques. 34 % des entreprises interrogées actives dans la construction et l'immobilier dans des communes LRS déclarent avoir investi de nouveaux segments de marché depuis 2016, 29 % avoir étendu leur activité à de nouvelles zones de marché et 36 % avoir défini de nouveaux modèles d'affaires. Il ressort de l'enquête menée auprès des entreprises que les nouvelles orientations stratégiques dans le secteur de la construction et de l'immobilier sont dues, au moins en partie, à la LRS. On ne saurait toutefois, vu le faible nombre de cas, en tirer de conclusions définitives.

On a observé comme réaction chez ces entreprises une extension de la zone de marché : elles ont implanté ponctuellement de nouveaux établissements dans le fond de la vallée ou sur le Plateau. Avant la LRS, c'était plutôt l'inverse : des entreprises extérieures venaient s'implanter dans les destinations touristiques, car les entreprises indigènes étaient débordées. Aujourd'hui, les entreprises extérieures ont plutôt tendance à se retirer des destinations touristiques.

Concernant l'adaptation des modèles d'affaires, le secteur de la construction se caractérise principalement par le passage de la construction de bâtiments vers le génie civil. En outre, on observe une tendance à proposer davantage de services d'ingénierie et de conseil en matière de construction. Le secteur de l'immobilier dans les communes LRS tend à s'éloigner du développement immobilier et à privilégier la location, la gestion, le conseil et l'administration de biens immobiliers. Il n'est pas possible pour l'instant de procéder à une évaluation des processus d'adaptation stratégique identifiés.

13.2 Tourisme

Les analyses approfondies n'ont pas démontré d'effets de la LRS sur la demande touristique et, en particulier, sur les nuitées. Ces dernières sont davantage influencées par le développement général du tourisme que par la LRS.

Les résultats de l'enquête auprès des établissements confirment ce constat. L'impact de la LRS sur le secteur de l'hébergement est jugé globalement faible à moyen. 63 % des établissements d'hébergement interrogés dans les communes LRS estiment qu'il est inexistant, faible ou moyen, tandis que 62 % d'entre eux jugent l'influence sur leur chiffre d'affaires nulle ou très faible (65 % font le même constat concernant l'évolution du bénéfice et 67 % concernant celle du nombre de collaborateurs).

Avant l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, les investissements dans le secteur de l'hébergement étaient en partie financés par la construction et la vente de résidences secondaires, du fait notamment de la rentabilité insuffisante des établissements. La LRS limite cette possibilité. Pourtant, rien n'indique dans les données que la LRS ait préterité les investissements dans le secteur de l'hébergement ni la rentabilité des établissements.

L'enquête réalisée suggère néanmoins qu'il est devenu plus difficile pour les établissements concernés de financer leurs investissements depuis l'introduction de la LRS. En outre, les résultats des interviews indiquent que la LRS a accentué la problématique persistante des investissements dans le secteur touristique. D'une part, la LRS restreint le modèle de financement préexistant des établissements hôteliers. D'autre part, les petits hôtels non rentables, en particulier, restent plus longtemps sur le marché parce que leur conversion en résidences secondaires est limitée par la LRS.

Les analyses relatives au financement des investissements dans le secteur de l'hébergement montrent que seulement 10 % des établissements interrogés dans les communes LRS ont engagé, depuis 2016, la planification ou la réalisation concrète de logements en vue de les vendre et, ainsi, de financer des investissements dans leur établissement (cf. art. 8, al. 1, LRS). Il n'est pas possible, sur la base des données récoltées lors de l'enquête, d'indiquer de manière agrégée la part annuelle des investissements faisant l'objet, dans le secteur de l'hébergement, d'un financement croisé par la construction et la vente de logements.

Les analyses relatives à la transformation d'établissements d'hébergement en logements montrent que, depuis 2016, environ 10 % des établissements ont engagé la planification ou la réalisation concrète d'une transformation de l'établissement en logements³². On ne relève pas ici de différence notable entre les communes LRS et les communes non LRS.

Il ressort en outre des analyses que certaines notions clés du secteur de l'hébergement ne bénéficient pas de définitions claires et soulèvent sans cesse des questions de fond lors de l'exécution. Il s'agit, concrètement, des exigences relatives à un établissement d'hébergement organisé (art. 4 ORSec) et de la notion de « surface utile principale » (art. 8, al. 1 et 4, LRS).

À la différence du secteur de la construction et de l'immobilier, on ne trouve guère d'indices, dans celui de l'hébergement, de processus d'adaptation stratégiques découlant de la LRS. Les changements intervenus (p. ex. la réorganisation des organisations touristiques, le renforcement du tourisme d'été et du tourisme à l'année et la numérisation des processus et modèles d'affaires) résultent avant tout de facteurs conjoncturels, structurels et sociétaux.

L'enquête réalisée auprès des établissements montre que les effets de la LRS sur les remontées mécaniques sont généralement jugés faibles, comme on l'a vu pour le secteur de l'hébergement. Concernant les processus d'adaptation stratégiques, on constate que les orientations stratégiques des remontées mécaniques interrogées ont partiellement changé depuis 2016. Les nouveaux modèles d'affaires impliquent souvent une intégration tout au long de la chaîne de valeur (intégration verticale). Les processus d'adaptation stratégiques ne sont toutefois pas considérés comme une réponse à la LRS, mais plutôt comme la résultante de facteurs structurels (tels que l'efficacité) et sociétaux (tels que l'évolution des besoins des clients).

13.3 Marché du logement

Après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, du côté de l'offre, le marché du logement dans les communes LRS a connu une brève flambée des autorisations à partir de 2012, et une augmentation initiale suivie d'un ralentissement de l'activité de construction (cf. ch. 7.4.3). Du côté de la demande, l'ordonnance sur les résidences secondaires entrée en vigueur en 2013 a d'abord suscité l'incertitude des acheteurs potentiels. Cette situation, conjuguée à d'autres facteurs freinant la demande, p. ex. l'évolution du cours du change, a entraîné de manière temporaire une offre excédentaire de logements, qui a également contribué à l'augmentation du nombre de logements vacants. Les analyses approfondies montrent que l'offre excédentaire s'est tassée à partir de 2016/2017 du fait de l'arrêt, du côté de l'offre, de la construction de nouvelles résidences secondaires et de la diminution des incertitudes, du côté de la demande, suite à l'entrée en vigueur de la LRS et à des décisions judiciaires.

On craignait, suite à l'initiative sur les résidences secondaires qu'un nombre croissant de logements utilisés jusqu'ici par des indigènes au titre de l'ancien droit soient vendus comme résidences secondaires et sortent ainsi du marché des résidences principales. Les analyses approfondies n'ont pas permis de confirmer cette hypothèse. L'effet donut, c'est-à-dire la vente, par des autochtones, de leur logement créé au centre du village selon l'ancien droit pour acheter une nouvelle construction à sa périphérie, n'est guère observé. Le changement d'utilisation d'un logement créé selon l'ancien droit est lié la plupart du temps à un déménagement ou à une succession.

On s'attendait par ailleurs à ce que le taux d'occupation des résidences secondaires existantes augmente suite à l'initiative sur les résidences secondaires. L'enquête réalisée montre qu'il existe un potentiel considérable dans ce domaine. 14 % des entreprises interrogées seulement estiment que le taux d'occupation des résidences secondaires existantes a (plutôt) augmenté. La commercialisation de résidences secondaires existantes semble également avoir

³² Aux termes de l'art. 8, al. 4, LRS, un établissement qui existait déjà le 11 mars 2012 peut être réaffecté en logements sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 7, al. 1, à hauteur de 50 % de sa surface utile principale au plus.

du potentiel. 28 % des entreprises interrogées seulement indiquent que la commercialisation des résidences secondaires existantes a (plutôt) progressé.

Les évolutions exposées plus haut en matière d'offre et de demande ont entraîné, suite à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, une légère baisse temporaire des prix de l'immobilier. Depuis 2017 ou 2018, ces prix repartent à la hausse, ce qui peut suggérer une réduction des surcapacités. Les analyses approfondies montrent également que la LRS a clairement segmenté le marché immobilier dans les communes LRS hotspots et moyennes, avec un découplage de l'évolution des prix des résidences principales et des résidences secondaires. Les prix des résidences principales ont baissé, tandis que ceux des résidences secondaires ont légèrement augmenté³³. Les analyses suggèrent que la restriction d'utilisation des résidences principales nouvellement construites, introduite par la LRS, réduit leur attractivité. Il convient de rappeler que le marché des résidences principales, dans son ensemble, est fortement tributaire de la situation géographique. Les destinations touristiques à caractère urbain et proches des régions de plaine continuent de connaître une forte demande. La demande est faible dans les destinations périphériques.

Quelque neuf ans après l'acceptation sur les résidences secondaires, il est encore trop tôt pour en analyser tous les effets. Les taux de vacance et les prix montrent que l'effet d'adaptation n'est pas encore achevé et que les surcapacités diminuent, même si ce n'est que de manière timide.

13.4 Finances publiques

L'analyse des effets de la LRS sur les finances publiques porte principalement sur les recettes fiscales des cantons et des communes. D'une part, on pourrait s'attendre à ce que la LRS ait un impact sur l'imposition des biens immobiliers. D'autre part, le recul de l'activité économique dans une région pourrait surtout impacter l'impôt sur le revenu des employés et l'impôt sur le bénéfice des entreprises.

Les impôts immobiliers n'ont pu être analysés que pour certains cantons, les données n'étant pas toujours disponibles. Les catégories fiscales qui comprennent les impôts immobiliers liés à des transactions accusent des baisses ponctuelles dans les cantons de Berne et des Grisons après 2013, suivies d'un retour à la normale. L'impact de la LRS sur ces baisses ne peut toutefois pas être établi. L'analyse des données relatives aux recettes de l'impôt sur les biens immobiliers (impôt sur le parc immobilier) ne permet pas de conclure à un quelconque impact de la LRS.

L'analyse des recettes fiscales des communes sélectionnées n'a pas permis d'établir de corrélation entre la LRS et les recettes fiscales globales de ces communes. Des changements liés à la LRS peuvent néanmoins être observés, certaines années, concernant l'imposition sur les gains immobiliers, l'imposition sur les mutations et les émoluments (permis de construire, équipement et raccordement). Des pertes considérables et définitives liées à la LRS ont par contre été constatées (p. ex. à Arosa) en ce qui concerne les taxes spéciales, telle la taxe incitative sur la construction de résidences secondaires perçue en fonction de la surface.

13.5 Modélisations et scénarios

On l'a vu, il est très difficile de déterminer les effets de la LRS par des analyses empiriques. C'est pourquoi l'impact de la LRS sur les indicateurs économiques comme la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales a été déterminé, dans le cadre des analyses approfondies, en faisant appel à des modélisations et des scénarios. Les résultats correspondants sont

³³ Ce constat rejoint les principaux résultats de Christian A.L. Hilber / Olivier Schöni, *On the economic impacts of constraining second home investments*, in : Journal of Urban Economics 118, 07.2020, site : <<https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>>.

présentés ci-après. Soulignons qu'il s'agit d'estimations grossières fortement dépendantes des hypothèses qui les sous-tendent et donc entachées d'une grande incertitude.

13.5.1 Modélisations des effets de la LRS à ce jour

Les modélisations permettent d'évaluer les effets de la LRS sur les indicateurs économiques que sont la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales pour les années 2013 à 2018. Ces effets sont définis comme la différence entre le développement dans le cadre de la LRS et le développement hypothétique sans LRS (scénario de référence). Les résultats des modélisations donnent une fourchette des pertes potentielles d'investissement dans la construction imputables à la LRS. Un modèle d'impact économique régional est utilisé sur cette base pour calculer l'impact du recul des investissements dans la construction sur la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales dans l'Espace alpin.

Les modélisations estiment ce recul, en valeurs cumulées, pour les années 2013 à 2018, à un montant compris entre 720 et 1290 millions de francs. Cela a entraîné un repli cumulé de la valeur ajoutée brute compris entre 450 et 800 millions de francs, avec pour corollaire un tassement cumulé de l'emploi de 4100 à 7300 équivalents plein temps (ce qui correspond à un recul moyen de 700 à 1200 équivalents plein temps par année). Si l'on met ces valeurs en regard du total respectif dans l'Espace alpin, l'ordre de grandeur est de 0,1 % à chaque fois. Pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le bénéfice des entreprises, le recul cumulé se situe entre 33 et 59 millions de francs. Les effets de la LRS à ce jour sont donc marginaux à l'échelle de l'économie nationale.

En examinant uniquement l'année 2018, soit la dernière année pour laquelle des données de construction sont disponibles, les différences par rapport au scénario de référence sont plus importantes que la moyenne des années 2013-2017. Cela suggère que l'impact de la LRS a tendance à s'amplifier au fil des années et conforte l'idée, avancée un peu plus haut, que la LRS a déclenché des effets transitoires qui ont soutenu le secteur de la construction et de l'immobilier pendant des années et qui se sont largement estompés depuis (cf. ch. 13.1).

13.5.2 Modélisation des effets futurs de la LRS

Les données disponibles n'étant pas suffisantes pour établir des prévisions quant aux effets de la LRS, les effets possibles de la LRS, à l'avenir, sur les indicateurs économiques tels que la valeur ajoutée brute, l'emploi et les recettes fiscales sont évalués sur la base de scénarios. Il s'agit de scénarios extrêmes qui reposent sur des hypothèses très différentes et qui reflètent par conséquent l'éventail des effets possibles de la LRS à l'avenir.

Le point de départ des scénarios est l'hypothèse selon laquelle, dans le scénario de référence (sans LRS), il existe une certaine demande de résidences secondaires supplémentaires. Dans le scénario LRS, une partie de ces résidences secondaires (traditionnelles) ne peut plus être construite et habitée. Les acteurs disposent de plusieurs options pour répondre à ce déficit d'offre et satisfaire la demande. Les réactions et l'éventail des effets possibles sont donc représentés selon deux scénarios extrêmes, dans le cadre desquels le nombre total de nouveaux logements construits est estimé. Sur cette base, on évalue les investissements dans la construction, les effets économiques induits sur le plan régional, les effets sur les nuitées et les dépenses touristiques.

Selon les scénarios, la valeur ajoutée brute dans l'Espace alpin baisse d'environ 160 jusqu'à 380 millions de francs en 2023 par rapport au scénario de référence sans LRS. Cela équivaut à une valeur comprise entre 0,1 et 0,3 % de la valeur ajoutée totale dans l'Espace alpin. L'emploi se tasse d'environ 1300 à 3100 équivalents plein temps, ce qui représente entre 0,1 et 0,4 % de l'emploi total dans l'Espace alpin. Les recettes issues de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice des entreprises diminuent d'un montant compris entre 11 à 26 millions de francs.

14 Train de mesures de politique du tourisme 2013

Le tourisme suisse a dû faire face à de nombreux défis en 2013 (franc fort, acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, notamment). Pour soutenir le secteur du tourisme durant cette phase délicate, la Confédération a élaboré le train de mesures de politique du tourisme 2013, par lequel le Conseil fédéral entendait poursuivre un double objectif : 1) atténuer les conséquences négatives de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires et 2) accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique et en atténuer les effets.

Ce train de mesures était essentiellement tourné vers l'offre : il visait à améliorer l'offre touristique. La mise en œuvre des mesures a fait appel aux instruments de promotion existants de la politique du tourisme proposés par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH), Innotour et la nouvelle politique régionale (NPR). Le train de mesures 2013 s'articulait en deux parties : la partie I comprenait l'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement (mesures en lien avec la SCH) tandis que la partie II comprenait le programme d'impulsion 2016-2019 (mesures en lien avec Innotour et la NPR).

Tableau 6 : Structure du train de mesures de politique du tourisme 2013

Train de mesures de politique du tourisme 2013	
Partie I	Optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement
	1. Actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement
	2. Augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH
	3 Amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR
Partie II	Programme d'impulsion 2016-2019
	4. Mesures d'impulsion NPR 2016-2019
	5. Mesures du programme Innotour pour la période 2016-2019
	6. Renforcement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir)

L'évaluation du train de mesures de politique du tourisme 2013 montre, avec le recul, que les orientations stratégiques étaient globalement judicieuses. Le mix de mesures se présente comme une réponse adéquate aux défis et aux enjeux politiques de l'époque.

Le premier objectif (« Atténuer les conséquences négatives de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires sur le secteur de l'hébergement ») a été poursuivi à travers l'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement. Cet objectif a joué un rôle secondaire dans le programme d'impulsion 2016-2019.

Le second objectif (« Accompagner et contenir l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique ») a joué un rôle pour l'ensemble des mesures. Les mesures d'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement, notamment, étaient vraiment pertinentes. La modernisation des dispositions d'exécution de l'encouragement de l'hébergement (en particulier l'actualisation de la notion d'hébergement et l'augmentation du plafond de prêt) a contribué de manière importante à l'accompagnement du changement structurel dans l'industrie touristique. Il y a lieu de penser qu'à moyen et long terme les mesures d'Innotour et de la NPR vont elles aussi contribuer à accompagner l'accélération du changement structurel ou à en atténuer les effets dans le secteur du tourisme.

Il convient également de rappeler que la simplicité d'exécution et la polyvalence d'Innotour ont fait leurs preuves. On a vu, dans le cas de la NPR, que si les prêts supplémentaires aident à accroître le volume d'investissement, ils sont généralement moins aptes à produire des effets d'impulsion notables à court ou moyen terme.

La mise en œuvre du train de mesures 2013 au moyen des instruments existants (SCH, Innotour et NPR) a aussi fait ses preuves et il n'a pas été nécessaire de mettre en place de nouvelles structures ou de nouveaux processus. Les orientations et modèles bien rodés ont été reconduits. La coordination entre la SCH et la NPR dans le domaine de l'encouragement du secteur de l'hébergement a en outre été améliorée dans ce cadre.

Les moyens financiers supplémentaires accordés à la SCH et à Innotour ont été utilisés judicieusement : concernant la SCH, le prêt supplémentaire de 100 millions de francs approuvé en 2011 et utilisé partiellement en 2015 a été prolongé de 4 ans jusqu'en 2019, et épuisé en grande partie³⁴. Les moyens Innotour, qui ont été augmentés de 10 millions de francs pour le programme d'impulsion, ont été intégralement utilisés avant la fin du programme. Dans le cadre de la NPR, 10 millions de francs de contributions à fonds perdu ont été utilisés, au titre du programme d'impulsion, pour soutenir des projets touristiques. À cela se sont ajoutés 57 millions de francs de prêts NPR sans intérêt accordés dans le but de promouvoir des projets d'infrastructure touristiques supplémentaires. Il s'est avéré, concernant la NPR, que les moyens mis à disposition au début du programme ont été calculés de manière trop généreuse et n'ont pas pu être épuisés à la fin de 2019.

15 Synthèse – Effets

Les analyses approfondies des effets de la LRS sur l'économie ainsi que sur les surfaces et le paysage montrent qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions consolidées quant à ces effets. Cela tient au fait que les processus d'adaptation ne sont pas encore achevés et que des effets transitoires continuent de s'exercer. Il s'avère en outre que l'économie alpine est influencée par un grand nombre de facteurs et qu'il est donc extrêmement difficile de déterminer avec précision les effets de la LRS. L'analyse n'a pas mis en évidence de difficultés économiques majeures induites par la LRS.

Les analyses portant sur les surfaces et sur le paysage ont montré que la consommation de surfaces par des résidences secondaires a reculé de près d'un tiers sur l'ensemble des communes LRS entre les périodes 2007-2012 et 2013-2018, et que l'initiative sur les résidences secondaires n'a pas entraîné de croissance nulle. Cela peut s'expliquer, d'une part, par les exceptions prévues par la LRS et, d'autre part, par le fait que des projets de construction autorisés avant 2013 ont été réalisés au cours des années qui ont suivi. On a par contre constaté une légère tendance à la hausse de la consommation de surfaces pour des résidences secondaires dans des communes non LRS sur l'ensemble de la période examinée (2001-2018). Toutefois, dans ces communes, le pourcentage de consommation de surfaces par des résidences secondaires reste encore très faible. Les études de cas montrent, premièrement, que l'on a utilisé davantage de parcelles non construites dans la zone à bâtir, deuxièmement, que la consommation de surfaces s'est faite principalement dans cette zone et, troisièmement, que davantage de résidences principales et secondaires ont été créées dans des bâtiments neufs (mixité). La LRS contribue ainsi à la mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014), qui vise à favoriser la densification de l'espace construit existant. Il n'est guère possible (pour le moment) de se prononcer de manière générale sur l'impact de la LRS sur le paysage et le site construit, en raison notamment des effets transitoires susmentionnés.

³⁴ D'ici à la fin de 2019, 94,5 millions de francs ont été utilisés.

Les analyses des effets de la LRS sur l'économie alpine montrent que le secteur de la construction et de l'immobilier est celui qui est le plus touché par la LRS. Cela tient au recul des investissements dans la construction de logements consécutif à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. Rappelons que la LRS a induit des effets transitoires qui ont soutenu l'activité du secteur de la construction et de l'immobilier pendant plusieurs années. Ces effets transitoires se sont largement estompés depuis. Les données disponibles sur l'activité de construction ne permettent toutefois pas d'entrevoir de nouvel équilibre. Il apparaît également qu'il existe encore un potentiel inexploité concernant le taux d'occupation et la commercialisation de résidences secondaires existantes. Les analyses approfondies concluent que la LRS n'a pas entraîné jusqu'ici de bouleversement structurel fondamental dans le secteur de la construction et de l'immobilier.

Elles montrent en outre qu'il n'est pas (encore) possible de quantifier de manière empirique l'impact de la LRS sur la demande touristique et, plus spécifiquement, sur les nuitées. Par ailleurs, les données disponibles ne permettent pas de conclure à de quelconques effets de la LRS sur les investissements dans le secteur de l'hébergement et sur leur rentabilité. Les effets de la LRS sur les remontées mécaniques sont globalement faibles.

Après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, le marché du logement a connu une brève flambée des autorisations à partir de 2012. Cela a entraîné, de manière temporaire, une offre excédentaire de logements, qui a également conduit à l'augmentation du nombre de logements vacants. Les analyses approfondies indiquent que l'offre excédentaire a diminué à partir de 2016/2017. On n'observe pour l'heure guère d'autres effets, tels que l'effet donut, c'est-à-dire la vente par des autochtones de leur logement créé au centre du village selon l'ancien droit pour acheter une nouvelle construction à sa périphérie. On peut toutefois s'attendre à ce que de plus en plus de résidences principales selon l'ancien droit soient transformées en résidences secondaires à l'avenir. Les analyses approfondies montrent également que la LRS³⁵ a clairement segmenté le marché immobilier, avec un découplage de l'évolution des prix des résidences principales et des résidences secondaires nouvellement créées. Les prix des résidences principales ont baissé, tandis que ceux des résidences secondaires ont légèrement augmenté.

L'analyse des recettes fiscales des cantons et communes sélectionnés n'a pas permis d'établir de corrélation entre la LRS et les recettes fiscales globales de ces cantons et communes.

Les modélisations relatives aux effets actuels de la LRS et les scénarios relatifs aux effets futurs de celle-ci pointent des effets marginaux pour l'économie. On estime par exemple que le recul des équivalents plein temps dans l'Espace alpin dans les années 2013-2018 a représenté environ 0,1 % de l'emploi global. Il convient de relever la grande incertitude qui entoure ces estimations.

Le train de mesures de politique du tourisme arrêté par la Confédération en 2013 pour, d'une part, atténuer les effets négatifs de la LRS et, d'autre part, accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique s'est avéré globalement judicieux et efficace. La mise en œuvre de ce train de mesures de 2013 avec les instruments existants (SCH, Innotour et NPR) a été efficiente : il n'a pas été nécessaire de mettre en place de nouvelles structures ou de nouveaux processus. Il apparaît également que le train de mesures de 2013 a été d'une grande aide pour accompagner l'accélération du changement structurel dans les secteurs du tourisme et de l'hébergement et en atténuer les effets. Ce sont en particulier les mesures d'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement qui ont permis d'atténuer les conséquences négatives de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires dans ce secteur.

³⁵ S'applique aux communes LRS hotspots et moyennes.

Sur la base de ces analyses, le DETEC et le DEFR estiment qu'il y a lieu d'agir aux niveaux suivants :

- clarification des notions clés du secteur de l'hébergement, en particulier des exigences posées aux établissements d'hébergement organisés et du terme « surface utile principale »;
- élaboration et mise en place d'un monitoring des effets de la LRS en tant que base pour de futures analyses d'impact.

Partie IV – Conclusions du DETEC et du DEFR

Si les parties II et III présentent les résultats des analyses approfondies, la partie IV est consacrée aux conclusions. Elle s'ouvre sur une évaluation des travaux d'approfondissement et des mesures à prendre (cf. ch. 16), formule des recommandations quant aux mesures de mise en œuvre (cf. ch. 17), puis esquisse la suite des opérations (cf. ch. 17).

16 Évaluation des analyses approfondies et des mesures à prendre

16.1 Appréciation des travaux d'approfondissement

16.1.1 Procédure

La procédure retenue pour analyser l'exécution et les effets de la LRS, de même que l'évaluation du train de mesures de politique du tourisme 2013 ont fait leurs preuves. Répartir l'analyse d'impact en plusieurs volets à approfondir a permis d'impliquer plusieurs équipes de consultants possédant une expertise et des compétences méthodologiques différentes. Les connaissances, informations et données existantes ont ainsi pu être compilées de manière systématique et évaluées de façon exhaustive. La collaboration avec les trois mandataires externes a été constructive et orientée sur les résultats. Leurs analyses, complétées par les travaux d'approfondissement de l'ARE, permettent au DETEC et au DEFR, dans le présent rapport, de tirer des conclusions et de formuler des recommandations sur des mesures tournées vers l'avenir.

Le groupe de suivi³⁶ a fait office d'organe consultatif et a apporté une contribution décisive à l'analyse d'impact réalisée. Grâce à l'implication en amont du groupe de suivi, les analyses approfondies ont pu être menées en corrélation avec les besoins. La plausibilité des résultats provisoires des analyses a été confirmée grâce à la consultation du groupe de suivi.

Du point de vue du DETEC et du DEFR, l'organisation et le traitement du projet reflètent une conception ciblée et éprouvée, élément qui a aussi son importance sous l'angle de futures analyses d'impact de la LRS. La combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives a également fait ses preuves. Ce mix méthodologique était nécessaire pour identifier et évaluer les effets de la LRS.

Le travail de coordination a été considérable du fait de la subdivision en plusieurs analyses approfondies, du partage de compétences entre l'ARE et le SECO, de la complexité thématique et de la quantité de responsables d'exécution et d'intervenants à prendre en considération. Le jeu en valait la chandelle. Les efforts ont permis de garantir un niveau de qualité élevé et la comparabilité des résultats des différentes analyses approfondies.

16.1.2 Contenu

Grâce à l'association de méthodes qualitatives et quantitatives, les résultats de l'analyse d'exécution sont à la fois pointus et solidement étayés. C'est ainsi que la vaste enquête en ligne a mis en lumière des éléments critiques concernant l'exécution de la LRS. Ceux-ci ont été examinés de manière approfondie au moyen d'interviews standardisées effectuées dans les communes retenues comme études de cas ainsi qu'avec les différents intervenants. Le

³⁶ Pour la composition du groupe de suivi, se référer au ch. 20.

potentiel d'optimisation dans l'exécution a ainsi pu être identifié de manière empirique et intégré aux recommandations. Les résultats se fondent toutefois principalement sur les retours des personnes interrogées.

Les effets de la LRS identifiés dans le cadre des analyses approfondies sont logiques du point de vue du DETEC et du DEFR. Idem pour le fait que de nombreuses corrélations d'effets ne peuvent être déterminées ni évaluées de manière concluante. Ceci tient principalement au fait que les données sont insuffisantes ou n'auraient pu être compilées qu'au prix d'un travail titanesque.

La période sous revue a aussi été marquée par des processus d'adaptation et de chevauchement indépendants de la LRS. En outre, les contraintes liées à la LRS se sont échelonnées dans le temps (acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, entrée en vigueur de l'ordonnance d'application transitoire, entrée en vigueur de la législation d'exécution ordinaire [LRS/ORSec]). Les analyses approfondies ont parfois mis en lumière des effets qui tiennent plus à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires qu'à la LRS à proprement parler. On en veut pour exemple la flambée des autorisations de construire peu avant et peu après l'acceptation de l'initiative, laquelle s'est traduite en aval par une activité de construction persistant en bien des endroits au-delà de l'entrée en vigueur de la LRS. On ne pourra avoir une vision à long terme des effets de la LRS (concernant p. ex. les investissements dans la construction de logements et la consommation de surfaces) qu'une fois ces processus d'adaptation achevés. De puissants leviers indépendants de la LRS continueront toujours de s'exercer, ce qui relativisera dans tous les cas les liens de causalité qu'on pourrait établir.

16.2 Évaluation des mesures à prendre

Rien ne suggère aujourd'hui de nécessité impérieuse d'adapter la LRS. Il y a plusieurs raisons à cela : la LRS n'est entrée en vigueur qu'en 2016 et les processus d'adaptation sont encore en cours, certains potentiels n'ont pas encore été pleinement exploités et un nouvel équilibre du marché n'a pas totalement été réalisé. Il a également été constaté que la LRS n'a pas induit de difficultés économiques majeures. Dans ces conditions, le DEFR estime qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures supplémentaires ni a fortiori de lancer un nouveau programme d'impulsion au titre de la promotion économique de la Confédération.

Le DETEC et le DEFR ont néanmoins identifié plusieurs mesures résolument nécessaires : il faut optimiser l'exécution, améliorer les bases de connaissances relatives à la LRS et préciser les notions clés du secteur de l'hébergement. Les deux départements recommandent la mise en œuvre de mesures en ce sens (cf. ch. 17).

Le DETEC et le DEFR prévoient de réexaminer les effets de la LRS et les éventuels besoins d'adaptation en 2025. Les effets spécifiques de la LRS dans certains domaines (p. ex. la réaffectation de logements relevant de l'ancien droit [notamment l'effet donut], la contribution des logements sans restriction d'usage au financement des investissements réalisés dans le secteur de l'hébergement, la segmentation du marché du logement) devraient ainsi pouvoir être évalués plus précisément. Parallèlement, le rapport rendra également compte la mise en œuvre des mesures.

17 Mesures

Le présent chapitre décrit quatre mesures ou trains de mesures qui ont pour but d'optimiser l'exécution de la LRS, d'améliorer les bases de connaissances relatives à la LRS et de préciser les notions clés du secteur de l'hébergement³⁷.

³⁷ Les recommandations des analyses approfondies externes sont prises en considération.

La description des mesures suit le même schéma : but, procédure, impact attendu, compétence, ressources, délai de mise en œuvre et origine de la recommandation.

17.1 Mesure 1 : Gestion du savoir et communication

Plusieurs recommandations tirées des analyses approfondies externes traitent directement ou indirectement du champ d'action « gestion des connaissances et communication ». Celui-ci a été qualifié dans le présent rapport de « train de mesures ». Le train de mesures comprend les deux mesures suivantes, qui sont complémentaires : « Mettre en place et développer en continu une plateforme de connaissances en ligne » et « Instaurer un dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes ». Chaque mesure combine les éléments de plusieurs recommandations et propositions issues des travaux d'approfondissement externes. L'objectif principal du train de mesures « Gestion du savoir et communication » est d'optimiser l'exécution de la LRS et de réduire la charge administrative, en particulier au niveau communal.

17.1.1 Mesure 1.1 : Mettre en place et développer en continu une plateforme de connaissances en ligne

But	Cette mesure vise à mettre en place une plateforme de connaissances centralisée et en ligne relative à la LRS. Les responsables de l'exécution (communes, cantons, Confédération) et les autres parties prenantes (p. ex. associations, porteurs de projets, etc.) pourront ainsi accéder facilement aux informations importantes et être épaulés pour l'application de la LRS. Cette plateforme devra notamment fournir des informations sur la LRS, sur la gestion du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et sur la publication et la vérification de l'inventaire des bâtiments et des logements. L'objectif est de fournir aux responsables de l'exécution et aux divers intervenants des réponses aux questions concernant les cas spéciaux et les dispositions légales peu appliquées, de leur proposer une série d'arrêts novateurs des tribunaux et de les informer des nouveautés concernant les bases légales. La plateforme servira ainsi de base à une communication et à une information ciblées. En informant certaines communes (p. ex. celles qui vont vraisemblablement dépasser le seuil des 20 % de résidences secondaires à la fin de l'année), on pourra les renvoyer de manière ciblée à des informations et des explications de la plateforme. Cette plateforme devra être dynamique et souple pour répondre aux nouvelles exigences. Partant, la forme ne devra pas être celle « classique » des feuilles d'information et aides à l'exécution, qui sont relativement statiques. Grâce à une fonction de recherche intelligente, la plateforme fera office d'ouvrage de référence pour les communes.
Procédure	La plateforme de connaissances en ligne sera mise en place selon un processus en plusieurs étapes. Il s'agira tout d'abord de choisir les partenaires du projet (p. ex. SECO/OFS) et de rassembler les contenus existants. Dans une prochaine étape, de nouveaux contenus seront définis. L'élaboration de ces contenus s'effectuera en collaboration avec des experts (cf. mesure 3 : préciser des notions clés du secteur de l'hébergement). La plateforme de connaissances en ligne peut prendre les formes suivantes : site web, recueil de documents en ligne ou encyclopédie en ligne. Il convient ici d'examiner si cette plateforme peut être intégrée dans le site web actuel de l'ARE ou s'il faut recourir à une solution externe pour garantir la flexibilité souhaitée.

Impact attendu	Les communes trouvent des réponses à diverses questions qu'elles se posent sur l'exécution de la LRS. Cela permettra de réduire la charge administrative des communes et de simplifier l'exécution. Les communes pourront en outre être sensibilisées à différents domaines thématiques (p. ex. aux atouts de la tenue de registres).			
Compé- tence	ARE ☒	SECO ☒	Autres services fédéraux ☒	Externes ☐
	L'ARE assure le pilotage (<i>host</i>). Les contenus sont élaborés et, au besoin, actualisés en étroite collaboration avec le SECO. Pour éviter les doublons, on veille, en concertation avec l'Office fédéral de la statistique (OFS) et d'autres offices fédéraux éventuellement concernés, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral du logement (OFL) par exemple, à utiliser de manière optimale le matériel d'information existant (p. ex. relatif à la gestion des registres).			
Res- sources	La mesure est financée avec le budget existant et mise en œuvre avec les ressources en personnel actuelles.			
Délai de mise en œuvre	Court terme (2021/22) ☒	Moyen terme (2023/24) ☐	Long terme (à partir de 2025) ☐	
	La conception et le contenu de la plateforme doivent être élaborés d'ici à l'été 2022. La mise en service de la plateforme en ligne est prévue pour la fin de l'année 2022.			
Origine de la recom- mandation	Jurisprudence et recours ☐	Effets axés sur l'économie ☒		
	Consommation de surfaces ☐	Effets axés sur les entreprises ☒		
	Exécution ☒	Train de mesures de politique du tourisme ☐		

17.1.2 Mesure 1.2 : Instaurer un dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes

But	Un dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes sera mené sur le thème de la LRS. Les responsables de l'exécution et les autres intervenants procéderont à des échanges de vues réguliers. Les développements et problématiques d'actualité seront signalés et discutés, et des solutions seront élaborées dans la mesure du possible. Un double objectif est poursuivi : d'une part, procéder à un échange d'expériences sur l'exécution de la LRS et, d'autre part, sensibiliser les responsables de l'exécution et les parties prenantes à la complexité du thème de la LRS. L'accent sera mis ici sur les effets de la LRS dans les domaines du développement du territoire, du paysage et du milieu bâti, de l'économie régionale et du tourisme, et sur les interdépendances vis-à-vis d'autres lois (LAT, LFAIE, etc.).
Procédure	L'ARE et le SECO organisent à intervalles réguliers (environ une fois par an) un échange d'expériences sur des thèmes choisis. Ces thèmes découlent, d'une part, de l'expérience actuelle en matière de mise en œuvre de la LRS (en concertation entre les responsables de l'exécution et les parties prenantes) et, d'autre part, des résultats des évaluations du monitoring (cf. Mesure 4 : Mettre sur pied et assurer le monitoring concernant l'exécution et les effets de la LRS). Le dialogue avec les parties prenantes aura lieu idéalement à l'issue des évaluations du monitoring, dont il intégrera les conclusions critiques.
Impact attendu	Les intervenants procèdent à des échanges de vues et de connaissances, et en retirent une large compréhension du thème de la LRS. Grâce à l'échange

	d'expériences et à l'intégration des résultats du monitoring, les évolutions critiques et les nouveaux problèmes (cf. également l'art. 3 LRS concernant les tâches et les compétences des cantons) sont identifiés en amont et les pistes à explorer, les bonnes pratiques et les potentiels sont discutés.			
Compé- tence	ARE ☒	SECO ☒	Autres services fédéraux ☒	Externes ☒
	Un groupe de travail composé de représentants des cantons et des communes et d'autres intervenants sera institué selon la même logique retenue pour composer le groupe de suivi (cf. ch. 20). En fonction des thématiques, des experts supplémentaires pourront être sollicités. Il est envisageable de désigner des communes pilotes aux niveaux cantonal et régional qui joueront le rôle d'ambassadrices dans leur région.			
Res- sources	Les adaptations nécessaires sont financées grâce aux budgets existants et mises en œuvre avec les ressources en personnel actuelles			
Délai de mise en œuvre	Court terme (2021/22) ☐	Moyen terme (2023/24) ☒	Long terme (à partir de 2025) ☐	
	Le premier dialogue avec les parties prenantes aura lieu à l'issue de la première évaluation du monitoring, vraisemblablement fin 2022/début 2023.			
Origine de la recom- mandation	Jurisprudence et recours ☐	Effets axés sur l'économie ☐		
	Consommation de surfaces ☐	Effets axés sur les entreprises ☒		
	Exécution ☒	Train de mesures de politique du tourisme ☐		

17.2 Mesure 2 : Clarifier les tâches et les compétences des cantons et renforcer les responsabilités dans l'exécution

But	La Confédération et les cantons jouent un rôle plus actif en tant qu'autorité de surveillance. Les compétences et les obligations de la Confédération et des cantons sont précisées. La fonction d'interface des cantons entre les communes et la Confédération est renforcée.			
Procédure	Tant la Confédération que les cantons doivent veiller à l'exécution correcte de la législation sur les résidences secondaires. La Confédération étudie avec les cantons comment mieux assumer cette fonction de surveillance. On peut envisager, par exemple, que la Confédération informe périodiquement des permis de construire qui lui sont annoncés au titre de la LRS et qu'un canton exige des autorités qui délivrent les permis de construire qu'elles notifient leurs autorisations selon la LRS non seulement à l'ARE, mais aussi à l'autorité de surveillance cantonale. La Confédération et les cantons pourraient ainsi disposer d'une meilleure vue d'ensemble de la pratique communale en matière d'autorisation et pourraient mieux conseiller les communes. Une autre possibilité est d'introduire un contrôle annuel de la qualité de l'exécution de la LRS, qui serait effectué par la Confédération sur un échantillon de communes.			
Impact attendu	La Confédération et les cantons assument mieux leur rôle d'autorité de surveillance. Outre la clarté apportée, cela facilite l'exécution pour les communes et la Confédération.			
	ARE ☒	SECO ☐	Autres services fédéraux ☒	Externes ☒

Compé- tence	La mise en œuvre de cette mesure est du ressort principal de la Confédération (ARE). Les compétences et les responsabilités de la Confédération et des cantons seront précisées en étroite concertation avec les cantons qui comptent au moins une commune dont la proportion de résidences secondaires est supérieure à 20 %.		
Res- sources	La mesure sera financée grâce aux budgets existants et mise en œuvre avec les ressources en personnel actuelles.		
Délai de mise en œuvre	Court terme (2021/22) ☒	Moyen terme (2023/24) ☐	Long terme (à partir de 2025) ☐
	Les premières bases seront jetées en collaboration avec les cantons d'ici à la fin de 2021. Elles seront matérialisées dans le courant de l'année 2022, étant entendu qu'il faudra aussi vérifier si elles requièrent d'adapter la LRS. Une décision finale est attendue pour la fin de l'année 2022.		
Origine de la recom- mandation	Jurisprudence et recours ☒	Effets axés sur l'économie ☐	
	Consommation de surfaces ☐	Effets axés sur les entreprises ☐	
	Exécution ☒	Train de mesures de politique du tourisme ☐	

17.3 Mesure 3 : Préciser des notions clés du secteur de l'hébergement

But	Les exigences posées aux établissements d'hébergement organisés (art. 4 ORSec) sont précisées, idem pour la notion de « surface utile principale » (art. 8, al. 1 et 1, LRS). Un état des lieux est dressé sur les interfaces pertinentes entre la LRS et la LFAIE.
Procédure	Les clarifications apportées quant aux exigences posées aux établissements d'hébergement organisés et quant à l'utilisation harmonisée de la notion de « surface utile principale » seront mises à disposition sur la plateforme de connaissances (cf. Mesure 1.1 : Mettre en place et développer en continu une plateforme de connaissances en ligne). L'état des lieux et les commentaires concernant les interfaces de la LRS et de la LFAIE seront également disponibles sur cette plateforme.
Impact at- tendu	L'analyse des projets, approuvés ou non, en lien avec des « établissements d'hébergement organisés » doit permettre de fournir de meilleures bases décisionnelles. Il y a également lieu d'examiner comment mieux prendre en considération les nouveaux concepts d'hébergement pour que le changement structurel ne soit pas entravé dans le secteur de l'hébergement. La notion de « surface utile principale » sert d'indicateur pour déterminer dans quelle mesure des logements sans restriction d'utilisation peuvent être créés pour financer des investissements dans des établissements d'hébergement (art. 8, al. 1 LRS) et des établissements d'hébergement organisés réaffectés (art. 8, al. 4, LRS). Bien que la notion de « surface utile principale » dans la LRS soit prise au sens de la norme SIA 416, son application aux établissements d'hébergement ne cesse de soulever des questions et est utilisée de manière différenciée pour ce qui concerne les deux dispositions susmentionnées. Préciser et harmoniser l'utilisation de cette notion sera gage de clarté. Il reste à clarifier certaines questions d'exécution concernant la notion d'établissement stable au sens de la LFAIE, la notion d'hébergement organisé au

	sens de la LRS et les exemptions prévues à l’art. 8 LRS (cf. ch. 0). L’état des lieux analysera ces points.			
Compé- tence	ARE ☒	SECO ☒	Autres services fédéraux ☐	Externes ☒
	ARE et SECO, en collaboration avec les autres intervenants, tels que la So- ciété suisse de crédit hôtelier (SCH) et l’Office fédéral de la justice (OFJ).			
Res- sources	La mesure sera financée grâce aux budgets existants et mise en œuvre avec les ressources en personnel actuelles.			
Délai de mise en œuvre	Court terme (2021/22) ☒	Moyen terme (2023/24) ☐	Long terme (à partir de 2025) ☐	
	Les notions clés du secteur de l’hébergement seront précisées d’ici à la fin de 2022 par une feuille d’information ou un état des lieux.			
Origine de la recom- mandation	Jurisprudence et recours ☐	Effets axés sur l’économie ☒		
	Consommation de surfaces ☐	Effets axés sur les entreprises ☒		
	Exécution ☒	Train de mesures de politique du tourisme ☐		

17.4 Mesure 4 : Mettre sur pied et assurer le monitoring concernant l'exécution et les effets de la LRS

But	Un monitoring de l'exécution et des effets de la LRS est mis en place et effectué. Il constitue une base importante pour le dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes (cf. ch. 17.1.2) et pour les futures analyses d'impact de la LRS.
Procédure	Les modalités du monitoring de l'exécution et des effets de la LRS sont définies. Il s'agit de fixer les principes directeurs du monitoring, en particulier les objectifs, le contenu, les compétences, la fréquence et le financement. Les composantes du monitoring, à savoir les indicateurs compilés et évalués, revêtent une importance cruciale. D'après les analyses d'impact, il existe de nombreux indicateurs clés. Toutefois, beaucoup ne sont pas disponibles actuellement ou exigent un travail titanesque pour être obtenus. Les indicateurs ci-après présentent, en particulier, un grand intérêt : exécution, évolution de la consommation de surfaces consécutive à l'activité de construction d'habitations, offre/demande/occupation de résidences secondaires ou de logements affectés à l'hébergement touristique, processus d'adaptation des entreprises et innovations, évolution des taux de vacance. Le monitoring doit porter principalement sur les exceptions prévues par la LRS, notamment sur les indicateurs tels que la contribution des logements sans restriction d'utilisation au financement des investissements dans le secteur de l'hébergement, la réaffectation des établissements d'hébergement et celle des logements selon l'ancien droit (effet donut, en particulier). Par ailleurs, le monitoring devra analyser les conséquences de la pandémie de coronavirus. L'obtention de ces indicateurs et informations demandant beaucoup d'efforts, le rapport coût-bénéfice doit être minutieusement évalué. Il n'est pas exclu, le cas échéant, de devoir renoncer délibérément à certains indicateurs.
Impact attendu	Le monitoring permettra d'obtenir des connaissances nouvelles ou plus poussées qui, à leur tour, serviront à évaluer plus précisément les effets de la LRS,

	c'est-à-dire à confirmer ou non les relations de cause à effet déjà connues et à en identifier d'autres. Il faut savoir que les causalités resteront toujours limitées. Le monitoring servira en outre à informer régulièrement les intervenants (cf. ch. 17.1.2).			
Compé- tence	ARE ☒	SECO ☒	Autres services fédéraux ☒	Externes ☒
	ARE et SECO en collaboration avec d'autres services fédéraux (p. ex. l'OFEV et l'OFS) et des partenaires économiques (p. ex. Association suisse du tourisme FST).			
Res- sources	Le monitoring est financé avec les budgets existants et mis en place et effectué avec les ressources en personnel actuelles. Autrement dit, en fonction des ressources disponibles, il faudra peut-être renoncer à certains indicateurs.			
Délai de mise en œuvre	Court terme (2021/22) ☒		Moyen terme (2023/24) ☒	Long terme (à partir de 2025) ☐
	Les modalités du monitoring seront élaborées d'ici à la fin de 2021. La première évaluation du monitoring aura lieu à la fin de 2022. Il est prévu de procéder par la suite, annuellement, à des relevés et des évaluations. Le monitoring sera initialement limité à quatre ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2025. Les modalités du monitoring seront évaluées lors de la prochaine analyse d'impact de la LRS, ce qui permettra à l'ARE/au SECO de prendre des décisions concernant l'avenir du monitoring et d'éventuelles adaptations.			
Origine de la recom- mandation	Jurisprudence et recours ☐		Effets axés sur l'économie ☒	
	Consommation de surfaces ☒		Effets axés sur les entreprises ☐	
	Exécution ☒		Train de mesures de politique du tourisme ☐	

18 Suite des opérations

Les jalons suivants ont été définis pour la mise en œuvre des mesures visées au ch. 17 :

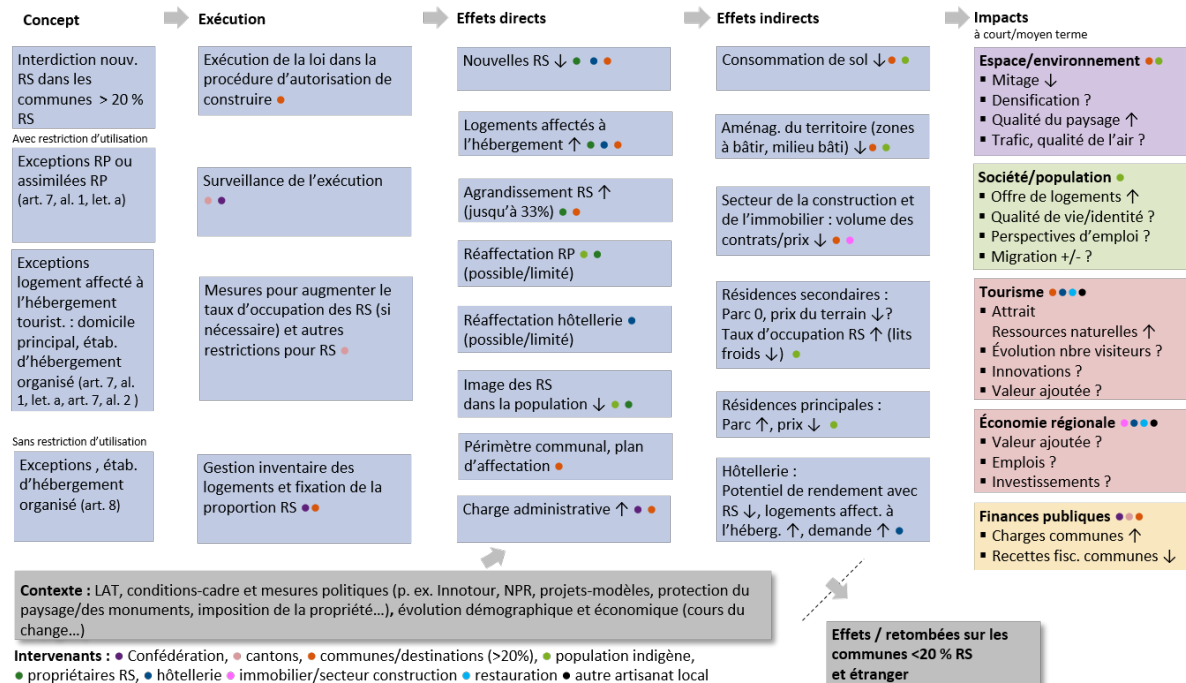
Tableau 7 : Suite des opérations

Année	Jalons pour la mise en œuvre des mesures			
	Gestion du savoir et communication	Clarifier les tâches et les compétences des cantons et renforcer les responsabilités dans l'exécution	Préciser les notions clés du secteur de l'hébergement	Monitoring de l'exécution et des effets de la LRS
2021	La base conceptuelle de la plateforme de connaissances est disponible.	Les premières bases sont élaborées en collaboration avec les cantons.	Les travaux préliminaires et les consultations sont menés.	Les modalités du monitoring sont élaborées.
2022	La plateforme de connaissances est opérationnelle. Premier dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes.	Les bases relatives aux adaptations éventuelles de la LRS sont disponibles.	Les notions clés du secteur de l'hébergement sont précisées et accessibles.	La première évaluation du monitoring est disponible.
2023		Le rôle concret des cantons est défini.		La deuxième évaluation du monitoring est disponible.
2024	Deuxième dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes.			La troisième évaluation du monitoring est disponible.
2025	Troisième dialogue institutionnalisé avec les parties prenantes.			La quatrième évaluation du monitoring est disponible.
	La deuxième analyse d'impact de la LRS est disponible ; elle comprend un rapport sur la mise en œuvre des mesures, l'évaluation du plan de monitoring et une proposition pour la suite des opérations.			

Annexes

19 Modèle d'efficacité issu de l'étude préliminaire

Fig. 10 : Modèle de causalité issu de l'étude préliminaire



20 Composition du groupe d'accompagnement

Tableau 8 : Composition du groupe d'accompagnement

Organisation
Alliance Résidences Secondaires Suisse
Association des communes suisses (ACS)
Commune de Zermatt
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)
Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)
Département de l'économie publique et des affaires sociales du canton des Grisons
Développement territorial, canton du Tessin
Fédération suisse du tourisme (FST)
Fondation Franz Weber/Helvetia Nostra
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
HotellerieSuisse
Office de l'économie, canton de Berne
Office fédéral de l'environnement (OFEV)
Office fédéral de la justice (OFJ)
Office fédéral de la statistique (OFS)
Office fédéral du logement (OFL)
Préfecture d'Interlaken-Oberhasli
Pro Natura
Service de l'économie, du tourisme et de l'innovation, canton du Valais
Société suisse de crédit hôtelier (SCH)
Société suisse des entrepreneurs (SSE)

21 Bibliographie

BAKBASEL, 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, Bâle 2013.

BHP - Hanser und Partner, Financement du tourisme sans résidences secondaires : Effets de l'initiative Weber sur le financement des établissements d'hébergement et des infrastructures touristiques, Zurich 2013.

Werner Bussmann / Ulrich Klöti / Peter Knoepfel, Politiques publiques : évaluation, Paris 1998.

Le Conseil fédéral, Rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir, Berne 2013.

Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes, auf der Basis des Gesetzesentwurfs gemäss Botschaft des Bundesrates - im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), en allemand, résumé en français, Berne 2014.

Christian A.L. Hilber / Olivier Schöni, On the economic impacts of constraining second home investments, in: Journal of Urban Economics 118, 07.2020, site : <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103266>.

Rütter Soceco, Befragung von Eigentümer/innen von Zweitwohnungen im Kanton Uri, Rüşchlikon 2017.

INFRAS, Wirkungsanalyse Zweitwohnungsgesetz Vorstudie - Schlussbericht, Zurich 2019.