



Schweizerische Eidgenossenschaft

Confédération suisse

Confederazione Svizzera

Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Office fédéral du développement territorial ARE

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE

Uffizi federali da sviluppo del territorio ARE

b a s e s

Résidences secondaires

**Guide pour la planification
directive cantonale**

Impressum

Editeur

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

Groupe d'accompagnement (2008)

Davide Codoni, SECO
Christoph Enzler, OFL
Erich Linder, OACOT canton BE
Alain Renaud, SDT canton VD
Ronnie Moretti, SPU canton TI
Jürg Schuhmacher, OFJ
Cla Semadeni, ARE canton GR
Nicolas Summermatter, SAT canton VS

Séances d'atelier (2008)

Richard Atzmüller, ARE canton GR
Charles Barras, Ticino Turismo
Markus Gschwend, AWT canton GR
Erich Linder, OACOT canton BE
Sandra Mordasini, DEC canton VD
Fernand Nanchen, commune de Lens
Marianne Staub, OACOT canton BE
Stefan Staub, pays de Davos

Représentants de l'ARE

Martin Vinzens, ARE
Jean-Michel Piguet, ARE
Fred Baumgartner, ARE (jusqu'à fin 2008)
Nater Markus, ARE (jusqu'à fin 2008)

Suivi et bases externes

Beat Aliesch, Stauffer & Studach Raumentwicklung, Coire
Joseph Sauter, Hartmann & Sauter, Coire
Thomas Ammann, Arcalpin, Sion

Traduction

Roxane Jacobi, Neuchâtel

Distribution

sur Internet : www.are.admin.ch/impressum

06.2010

Résidences secondaires

**Guide pour la planification
directrice cantonale**

Table des matières

Préface	4
1 Contexte	6
2 Statut juridique de la présente publication	7
3 Objet du guide pour la planification	8
4 Démarche et principes méthodologiques	10
4.1 Mesures d'aménagement du territoire en tant que partie intégrante d'une politique en matière de résidences secondaires	10
4.2 Détermination de la nécessité de prendre des mesures	11
4.3 Approche supracommunale	12
4.4 Mise en œuvre au moyen des instruments d'aménagement du territoire	14
5 Les résidences secondaires dans le plan directeur cantonal	15
5.1 Nécessité d'une planification directrice	15
5.2 Contenu minimum	15
5.3 Désignation des régions	16
5.4 Buts, principes et stratégies relatifs au développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires	17
5.5 Teneur possible du programme de développement touristique supracommunal	18
5.6 Exigences minimales posées aux plans d'affectation harmonisés au niveau supracommunal	19
5.7 Délais de mise en œuvre	19
6 Mesures / boîte à outils	20
6.1 Orientations pour une politique systématique en matière de résidences secondaires	20
6.2 Fixation des objectifs comme préalable au choix des mesures	20
6.3 Boîte à outils	21
7 Informations sur le développement des résidences secondaires	34
7.1 Lits commercialisés à des fins touristiques et lits non commercialisés	34
7.2 Pression sur les résidences principales soumises à aucune réglementation	36
7.3 Aspects économiques	37
7.4 Bases statistiques	40
Annexe A – définitions, terminologie	42
Annexe B – CARTE	44
Exemples (document séparé)	

PRÉFACE

Le développement territorial durable des régions touristiques est une condition indispensable pour garantir l'attrait touristique et la compétitivité des localités et régions de vacances. Une évolution contrôlée de la construction de résidences secondaires en fait notamment partie. Or, la forte demande de résidences secondaires, leur taux d'occupation dans l'ensemble moins élevé que dans l'hôtellerie et les conséquences indésirables liées au mitage du paysage destiné à la détente représentent un défi particulier pour les planifications communales, régionales et cantonales dans les régions touristiques. Au vu des tâches d'aménagement du territoire qui en découlent, le mandat constitutionnel en vue d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol prend dès lors une importance particulière¹.

Des mesures d'aménagement du territoire prises dans le domaine de la construction des résidences secondaires doivent permettre de protéger les paysages récréatifs de constructions inappropriées ainsi que de maintenir et promouvoir la qualité du milieu bâti. En outre, un rapport équilibré doit être conservé entre les différents secteurs de l'offre touristique en terme de nuisances, notamment entre les résidences secondaires et l'hôtellerie. Enfin, une offre appropriée doit pouvoir répondre à la demande en résidences principales de la population locale.

L'attrait touristique d'un lieu de vacances dépend de celui de toute une région. C'est pourquoi les mesures communales d'aménagement du territoire destinées à réguler la construction des résidences secondaires doivent être subordonnées de manière appropriée à des mesures régionales et cantonales. Le plan directeur cantonal est l'instrument qui permet d'aborder la thématique de la construction des résidences secondaires dans le contexte plus large des intentions du canton en ce qui concerne le développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. Il est ainsi possible de coordonner le développement territorial dans les régions touristiques.

En collaboration avec des représentants des services cantonaux et des offices fédéraux concernés ainsi que d'experts dans les domaines de l'aménagement du territoire et du tourisme, l'Office fédéral du développement territorial a recherché des solutions dans le cadre de l'élaboration du guide pour la planification. Un projet a été soumis en consultation d'avril à juillet 2009².

Le présent guide pour la planification montre aux cantons de quelle manière ils peuvent traiter dans leur planification directrice le développement de la construction de résidences secondaires, et émet des propositions de mesures pour mettre en œuvre aux niveaux régional et communal les directives du plan directeur cantonal.

En 2007, le Conseil fédéral a proposé, comme mesure d'accompagnement liée à l'abrogation de la Lex Koller, de modifier la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)³. Les cantons doivent être tenus de désigner, dans leurs plans directeurs, les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et

¹ L'art. 75 de la Constitution fédérale enjoint la Confédération, les cantons et les communes à veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² Voir à ce propos le rapport du 11.12. 2009 sur les résultats de la consultation.
<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=fr>

³ Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, voir message du 4 juillet 2007. Cf. Feuille fédérale du 31.07.2007, p. 5477,
http://www.admin.ch/ch/f/ff/2007/index0_31.html.

de résidences secondaires. Les dispositions transitoires doivent garantir que les cantons et communes concernés prennent les mesures nécessaires dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'adaptation de la loi. Là où cela n'aura pas été le cas, les autorisations de nouvelles résidences secondaires seront bloquées. Le projet de loi a été discuté par le Conseil national (session d'hiver 2009) et par le Conseil des Etats (session d'été 2010) et se trouve actuellement en procédure d'élimination des divergences.

Le présent guide pour la planification est compatible tant avec le projet de loi qui doit être examiné par le Parlement qu'avec la loi en vigueur sur l'aménagement du territoire. Les initiatives populaires fédérales «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» et «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)»⁴ ont montré de façon claire qu'un pourcentage important du public estime urgent de prendre des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le présent guide tient compte de cette attente.

Si nécessaire, le Guide pour la planification sera adapté et complété en continu. Pour 2011, un premier ajout est prévu sur deux thèmes : la meilleure occupation des résidences secondaires et la limitation des reconversions de résidences principales et d'hôtels en résidences secondaires. Durant la procédure de consultation sur le texte guide, plusieurs avis ont souligné cette problématique et exigé que des mesures soient identifiées. Il n'a pas été possible d'accorder un traitement suffisant à ces préoccupations dans la présente version.

⁴ La première initiative a été déposée le 18 décembre 2007, la seconde le 14 août 2008.

1 CONTEXTE

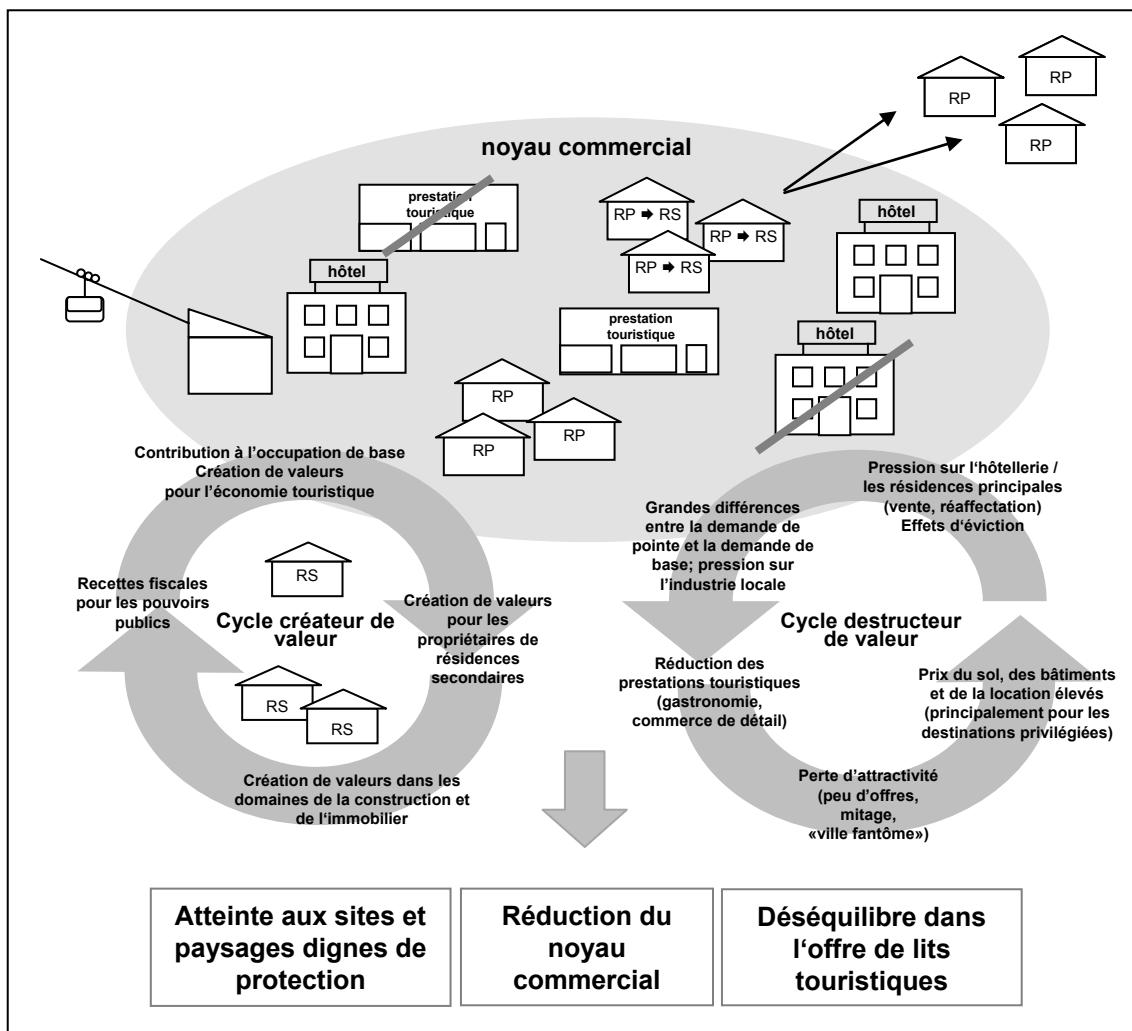
Selon les intérêts en présence, les conséquences découlant d'un fort développement des constructions de résidences secondaires sont perçues très diversement. L'industrie locale du bâtiment craint de perdre un pôle fort de son assise économique si les constructions de résidences secondaires ne restent pas à un niveau élevé. Pour les prestataires de vacances, des résidences secondaires en nombre suffisant et marquées par la diversité de leur grandeur et de l'équipement proposé font partie d'une offre attrayante dans une région touristique. L'hôtellerie voit son existence menacée par une pression croissante due aux réaffectations. La population locale doit faire face aux prix élevés des terrains et des locations lorsqu'elle recherche des logements. Les touristes qui viennent en dehors de la haute saison n'ont vue que sur des quartiers résidentiels entiers aux volets clos. Enfin, le paysage naturel et récréatif, capital de base du tourisme, est altéré et banalisé par l'augmentation des constructions.

La demande de résidences secondaires ne concerne toutefois pas que les centres touristiques. L'attrait de ce type de centres s'étend aux communes environnantes. Si une commune prend des mesures, cela entraîne des répercussions sur les communes voisines. C'est pourquoi la maîtrise du développement des résidences secondaires nécessite une concertation au sein d'un espace fonctionnel régional. C'est également à ce niveau que doivent être traitées les questions de savoir comment diminuer à long terme le nombre de «lits froids» et comment atteindre une meilleure occupation des lits proposés, qui puisse bénéficier à la croissance économique globale.

Selon la Constitution fédérale, les cantons assument la responsabilité principale de l'aménagement du territoire. Ils déterminent les grandes lignes du développement territorial souhaité. Ils s'assurent que les différents intérêts en présence, parfois contradictoires, soient coordonnés entre eux et correspondent aux objectifs fédéraux et cantonaux en matière de développement territorial. Les cantons disposent, pour remplir ces tâches, de l'instrument du plan directeur cantonal. La Confédération examine les plans directeurs cantonaux et les approuve s'ils sont conformes à la loi sur l'aménagement du territoire et au reste du droit fédéral, et s'ils tiennent compte des planifications de la Confédération et des cantons voisins.

Le développement territorial dans les régions touristiques – et par conséquent le développement de la construction des résidences secondaires – touche aux intérêts supérieurs de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi les options d'un canton sur les aspects du développement touristique qui concernent le territoire doivent être inscrites dans son plan directeur. Il convient de déterminer dans quelle mesure une réglementation de l'aménagement du territoire est indispensable et quelles règles sont adéquates et nécessaires, en se basant sur l'actuel développement territorial et touristique et sur les orientations souhaitées pour ce même développement.

Fig. 1: aperçu des interconnexions dans le cadre de la construction des résidences secondaires



2 STATUT JURIDIQUE DE LA PRÉSENTE PUBLICATION

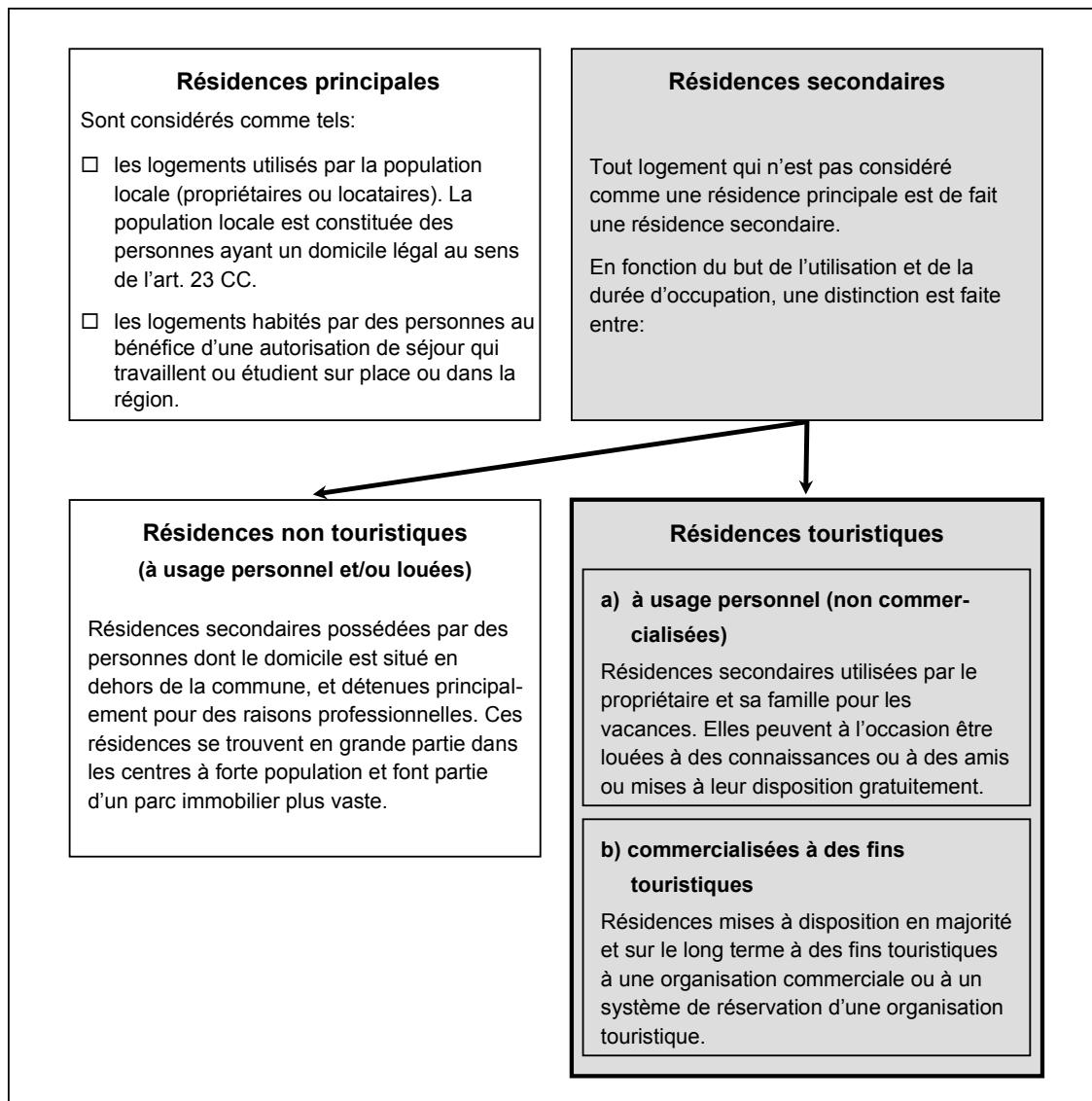
La présente publication s'adresse en premier lieu aux autorités chargées de la planification. Le guide précise les exigences posées au traitement de la thématique des résidences secondaires dans la planification directrice cantonal. Il propose tant aux cantons qu'aux communes des démarches et des mesures appropriées pour atteindre les objectifs fixés. D'autres solutions sont toutefois admises à condition d'être conformes au droit.

L'élaboration de la présente publication s'appuie sur l'art. 8 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), selon lequel l'Office fédéral du développement territorial édicte, après avoir consulté les cantons et les services fédéraux, des directives techniques pour l'établissement des plans directeurs cantonaux. Au moment d'approver ces derniers, la Confédération examine si les mesures prises par les cantons sont suffisantes et propres à satisfaire aux exigences de la loi sur l'aménagement du territoire.

3 OBJET DU GUIDE POUR LA PLANIFICATION

Le guide pour la planification a pour objet les **résidences secondaires touristiques**.

Fig. 2: définition de la notion de «résidence secondaire touristique»



Dans le contexte d'une différenciation spatiale, il y a lieu de distinguer trois situations principales sous l'angle de l'aménagement du territoire:

Cas 1: résidences secondaires touristiques situées dans les régions touristiques

Ces résidences secondaires sont construites en premier lieu pour répondre à la demande présente dans les régions touristiques qui proposent une infrastructure vaste (par ex. installations de transport touristique, sentiers de randonnée, complexes pour le sport, la détente, le bien-être).

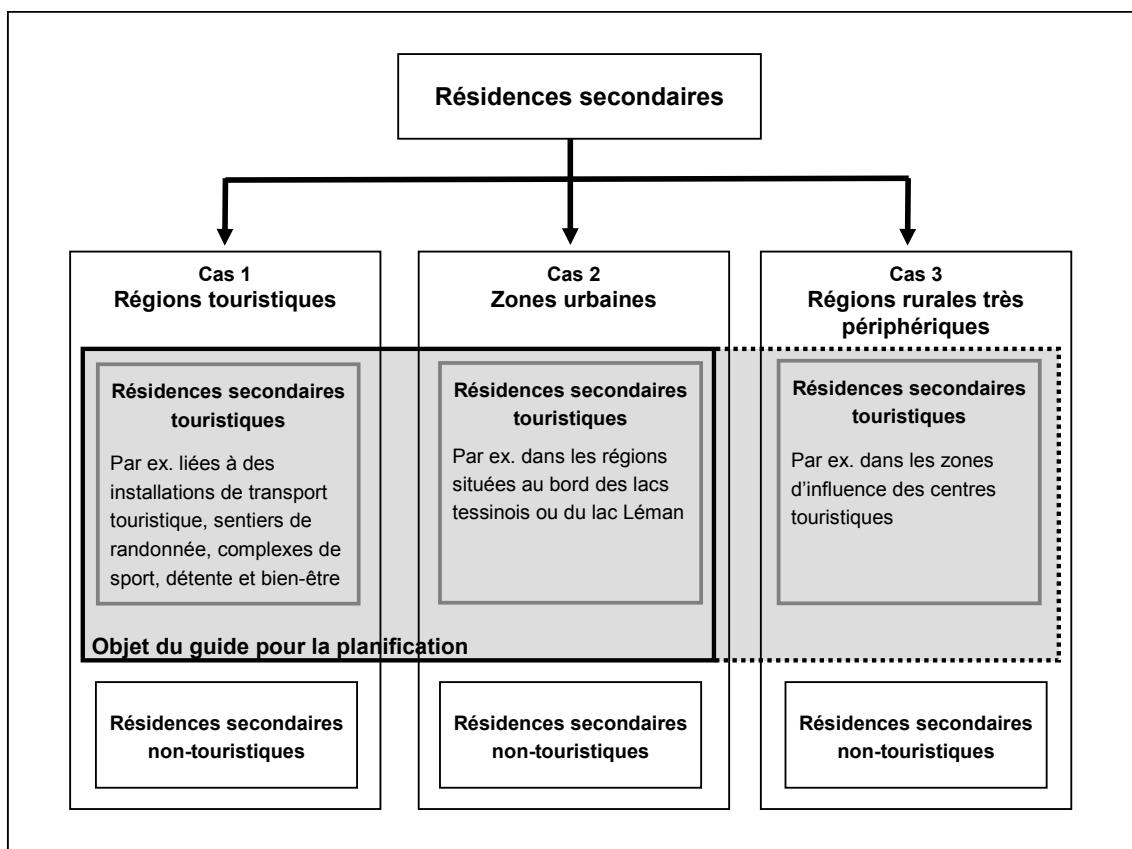
Cas 2: résidences secondaires touristiques situées dans les zones urbaines

Ces résidences secondaires constituent une partie du parc total des logements urbains. Sont en particulier concernées les villes fortement engagées dans le tourisme, par ex. celles situées au bord des lacs tessinois ou du lac Léman. Ces résidences secondaires n'ont en général pas les mêmes incidences que celles des régions touristiques, en ce qui concerne le développement du milieu bâti, la demande de terrains à bâtir et l'offre de logements pour la population locale.

Cas 3: résidences secondaires touristiques situées dans les régions rurales très périphériques

Certains logements deviennent des résidences secondaires suite au départ ou au décès de leurs propriétaires. Ces anciennes résidences principales sont alors conservées (par le propriétaire lui-même ou ses héritiers) ou parfois vendues comme appartements de vacances. Cette évolution présente certes un intérêt du point de vue de l'aménagement du territoire, mais ne relève pas directement des tâches visées ici de planification directrice cantonale en matière de résidences secondaires touristiques. Les questions qui se posent avec ce type de résidences secondaires sont notamment celles de la conservation et du développement de constructions d'intérêt historique ainsi que de sites construits et de paysages à protéger. Ces questions ne sont pas abordées dans le présent guide pour la planification.

Fig. 3: objet de l'aide à la planification, sur la base de la différenciation spatiale et des différentes situations sous l'angle de l'aménagement du territoire



4 DÉMARCHE ET PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES

Le guide pour la planification poursuit quatre buts:

Analyser et cerner la thématique: Sur la base d'une analyse de la situation, le guide pour la planification doit fournir aux cantons concernés des pistes pour élaborer une réglementation propre à réguler le développement des résidences secondaires, tout en tenant compte d'autres domaines de la politique territoriale tels que la politique touristique ou régionale.

Concrétiser le mandat: Le guide pour la planification concrétise le mandat général donné aux cantons, consistant à trouver les moyens d'assurer, en particulier par le biais de l'instrument du plan directeur cantonal et d'autres mesures, un développement des résidences secondaires en accord avec les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Il montre également que l'aménagement du territoire fait partie intégrante d'une politique plus vaste, regroupant différents domaines et se préoccupant des résidences secondaires.

Définir les exigences relatives à la planification directrice: Le guide pour la planification définit les exigences applicables à la planification directrice cantonale. Il comporte en outre des recommandations pour concrétiser et mettre en œuvre les mesures envisagées aux niveaux régional et communal.

Identifier les régions où il serait nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire: Afin que les cantons puissent s'appuyer sur des bases harmonisées à l'échelle nationale pour identifier les régions où il serait nécessaire de prendre des mesures, le guide pour la planification comprend en annexe une carte qui présente les communes avec un nombre élevé et une part importante de résidences secondaires au parc immobilier total (d'autres précisions à ce sujet aux chap. 4.2 et 5.3).

4.1 Mesures d'aménagement du territoire en tant que partie intégrante d'une politique en matière de résidences secondaires

La plupart des réglementations appliquées jusqu'à présent dans le domaine des résidences secondaires, telles que les contingentements ou les règles de quotas, visent à limiter l'augmentation des résidences secondaires. Toutefois, elles ne permettent de traiter que sporadiquement cette problématique et sont insuffisantes pour constituer une stratégie apte à réguler le développement des résidences secondaires.

Une stratégie efficace ne doit pas seulement avoir en vue les instruments de la planification territoriale. Il lui faut être envisagée à une échelle plus large et aborder la question des résidences secondaires dans le contexte global du développement durable d'un lieu de vacances ou d'une région touristique. Une telle stratégie doit comprendre, outre des mesures destinées à réguler l'augmentation des résidences secondaires, des mesures visant à éviter et atténuer leurs conséquences indésirables sur le paysage, les sites construits, le marché foncier et le marché du logement pour la population locale. De plus, une stratégie globale et cohérente doit envisa-

ger des mesures visant à promouvoir les lits «chauds» (= commercialisés) et les résidences principales, ainsi que d'autres destinées à éviter la réaffectation de résidences principales en résidences secondaires à des fins de rendement. En outre, une stratégie fondée sur des bases complètes peut aussi permettre de réellement mettre à profit sur le long terme les avantages économiques liés au parc actuel des résidences secondaires et à l'augmentation de leur nombre. Les réglementations sur la construction des résidences secondaires constituent des piliers de la politique d'urbanisation d'une région touristique et, pour cette raison, doivent être intégrées dans un concept d'urbanisation régional.

4.2 Détermination de la nécessité de prendre des mesures

Un rapport équilibré entre les résidences principales et les résidences secondaires doit servir de critère central pour déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire dans le but de réguler le développement des résidences secondaires. Il convient également d'accorder une attention particulière à l'équilibre entre les résidences secondaires commercialisées et non commercialisées. Un rapport n'est plus équilibré, lorsque:

- les résidences secondaires portent toujours plus atteinte aux paysages et aux sites dignes de protection,
- une commune dispose d'une part très élevée de résidences secondaires au parc immobilier total,
- les prix de l'immobilier sont exagérément élevés ou augmentent fortement,
- la population locale éprouve de grandes difficultés à trouver des logements appropriés et abordables,
- la construction de résidences secondaires absorbe une grande partie des réserves de zones à bâtir disponibles,
- la proportion élevée de «lits froids» nuit à l'attractivité et à la rentabilité de l'offre touristique et
- les coûts d'infrastructure (construction, exploitation et maintenance) dans les communes et dans la région sont exagérément élevés ou augmentent fortement.

La part des résidences secondaires au parc immobilier est ainsi un critère d'évaluation important, mais toutefois pas unique, pour déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire. S'agissant de ce critère, le seuil de 30 % de résidences secondaires est fréquemment mentionné. Avec une part de plus de 50 %, la nécessité de prendre des mesures devrait être avérée dans la plupart des cas.

La carte en annexe donne une première indication sur les régions problématiques, mais ne peut remplacer une analyse de la situation réelle. Une telle analyse doit être faite en fonction des espaces et destinations touristiques, tout en prenant en considération les relations fonctionnelles entre les communes. Finalement, ce sont les conséquences négatives – actuelles et prévisibles – d'un nombre élevé de résidences secondaires qui prévaudront. Afin de déterminer les régions où il est nécessaire d'agir, il faut établir quelles sont ces conséquences négatives en

fonction du lieu. Dans ce contexte, on prendra également en considération des indicateurs comme l'évolution des prix du terrain et des logements, l'augmentation ou la diminution des lits commercialisés et l'utilisation des zones à bâtrir.

4.3 Approche supracommunale

Il est important que les communes situées dans la zone d'influence des centres touristiques où la demande de résidences secondaires est élevée soient également prises en compte dans l'évaluation de la nécessité de prendre des mesures. Pour être efficaces, les mesures d'aménagement du territoire qui concernent les résidences secondaires doivent porter sur un espace fonctionnel.

Les résidences secondaires ne sont pas convoitées que dans les communes où se concentrent les installations touristiques. Les prix fonciers plus bas et les réserves de zones à bâtrir encore disponibles peuvent aussi constituer une cause de transfert de la demande de résidences secondaires vers les communes avoisinantes. De même, une limitation des nouvelles résidences secondaires dans les centres touristiques peut entraîner un «débordement de la demande» dans les communes voisines. L'approche supracommunale doit aussi être envisagée lorsque le périmètre d'influence d'un centre touristique s'étend au-delà des frontières cantonales.

Pour être appropriée, cette délimitation sectorielle doit être entreprise par les cantons dans leurs plans directeurs. Les indicateurs servant à désigner les régions qui forment un ensemble cohérent sont présentés au chap. 5.3. Sont brièvement indiqués ici les éléments centraux d'une harmonisation supracommunale.

1. Identifier les liens fonctionnels et touristiques

- Les *centres touristiques* s'illustrent par une concentration de l'infrastructure touristique (par. ex. installations sportives et de loisirs, bains et centres de cure), des remontées mécaniques principales dans les régions de sport d'hiver ou d'activités estivales, des bus locaux centrés sur une région et des offres particulières.
- Les *espaces touristiques* se laissent délimiter au travers de régions de sport d'hiver (réseau de pistes) et de randonnées formant un ensemble cohérent, d'un réseau local de bus, d'infrastructures touristiques exploitées en commun, de la destination (communes participant à l'organisation touristique du lieu de destination), de l'intensité touristique (rapport entre habitants et nuitées dans l'hôtellerie et la parahôtellerie), de l'affectation d'espaces de détente de proximité intensifs ou extensifs.

2. Analyser les régions et déterminer les objectifs et stratégies

- Analyser:* par ex. le développement de la population locale, y compris les déplacements à l'intérieur d'une région, la grandeur, l'évolution et la capacité des zones à bâtrir ainsi que les sites potentiels, les constructions (nouvelles constructions, transformations, infrastructures touristiques), le développement de l'hébergement (hôtellerie, parahôtellerie, résidences secondaires commercialisées/non commercialisées).

- Déterminer les objectifs et stratégies:* déterminer les objectifs généraux du développement touristique et les objectifs relatifs aux lits non commercialisés dans l'espace touristique et à leur répartition; harmoniser les mesures à mettre en place (promotion des résidences principales, de l'hôtellerie, maîtrise des résidences secondaires, taxes) entre les communes concernées.

3. Contrôler l'harmonisation supracommunale

- Les objectifs fixés pour le développement de l'espace touristique prennent en compte le contexte réel des communes concernées.
- Les mesures prévues dans les communes sont complémentaires les unes des autres et axées sur les objectifs.
- Leur application est coordonnée et, si possible, simultanée dans toutes les communes de l'espace touristique.

Approche supracommunale – pistes à suivre quant à la façon de procéder, à l'exemple de la France:

L'instrument SCOT⁵ («schéma de cohérence territoriale») a été créé en France pour coordonner la planification territoriale au niveau supracommunal. Il fixe pour plusieurs communes les orientations générales du développement territorial retenu, dans le but de préserver un équilibre entre les espaces urbains, agricoles et naturels.

Dans les zones de montagne⁶, le SCOT a pour tâche de déterminer les infrastructures touristiques telles qu'installations de transports, pistes de ski, hébergements, parcours de golf, etc. (caractère d'un plan qui préfigure les affectations). La situation des zones à bâtir (pour les résidences principales et secondaires) ainsi que les sites de grands projets touristiques sont indiqués. Le fait que la capacité des zones à bâtir et les répercussions des grands projets touristiques sont compatibles avec le développement du territoire souhaité doit être prouvé. Les communes d'une région touristique collaborent ainsi sur la base d'une planification commune et négocient entre elles des offres touristiques spécifiques. De cette manière, on empêche les communes de délimiter des zones à bâtir sans coordination et d'autoriser de grands projets qui ne sont pas harmonisés au niveau supracommunal.

Le fait que, dans les régions de montagne, les autorités délèguent au niveau local la compétence d'octroyer des autorisations pour des grands projets touristiques seulement si un SCOT ou une planification supracommunale existe, constitue un élément essentiel.

Appliqué à la Suisse, cela signifierait que, dans les régions touristiques où des mesures doivent être prises, la planification directrice cantonale exige une coordination entre les zones à bâtir (pour les résidences principales et secondaires) et les sites destinés aux grands projets touristiques. Un projet de territoire ou une planification directrice régionale constitueraient des instruments appropriés pour y parvenir.

⁵ Code de l'urbanisme (1.05.2010), chapitre II: Schéma de cohérence territoriale, article L122-1 ss.

⁶ Code de l'urbanisme (1.05.2010), section I: Principes d'aménagement et de protection en zone de montagne: article L145-3 ss., modifié par l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 et le décret n° 2006-1683 «relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme».

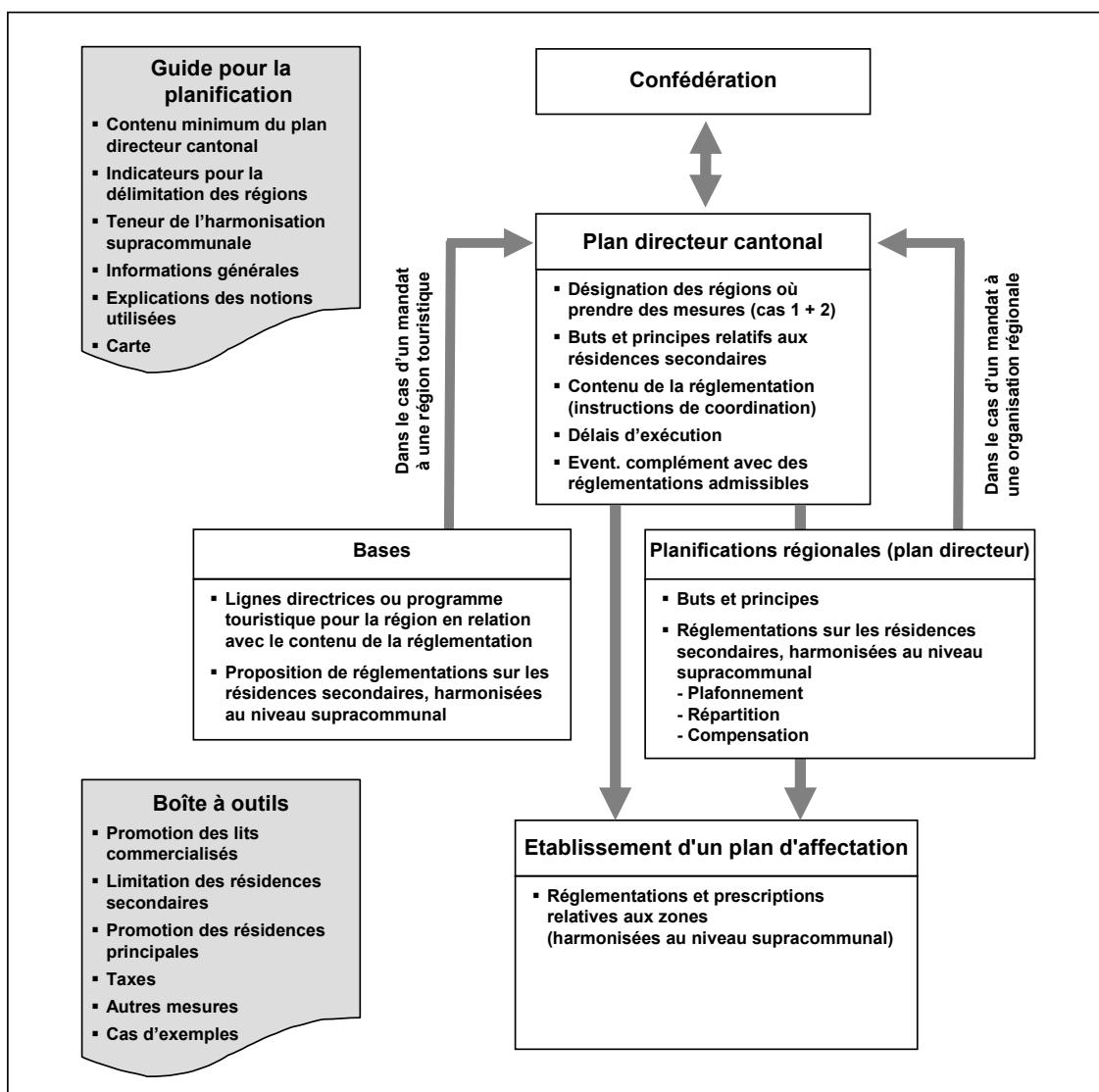
4.4 Mise en œuvre au moyen des instruments d'aménagement du territoire

Les buts, principes et mesures d'aménagement du territoire destinés à maîtriser le développement des résidences secondaires sont mis en œuvre à différents niveaux (canton, région, commune) et au moyen de divers instruments. Le guide pour la planification se concentre sur la planification directive cantonale et indique avec sa «boîte à outils» des mesures à mettre en œuvre aux niveaux régional et communal.

Lors de l'examen des plans directeurs cantonaux qui lui sont soumis pour approbation, la Confédération vérifie si les mesures d'aménagement du territoire sont conformes à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et au reste du droit fédéral et si elles tiennent suffisamment compte des tâches à incidence spatiale de la Confédération et des cantons voisins.

Au moment d'approuver les plans directeurs régionaux et les plans d'affectation communaux, le canton contrôle que les directives de son plan directeur sont respectées. Ces différents niveaux de planification permettent de garantir que les réglementations mises en place sont concertées et efficaces.

Fig. 4: une politique en matière de résidences secondaires est mise en œuvre au niveau des cantons, des régions et des communes au moyen de différents instruments d'aménagement du territoire.



5 LES RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL

5.1 Nécessité d'une planification directrice

En raison de son importance pour le développement supracommunal du territoire et de l'urbanisation, le thème des résidences secondaires, notamment dans les régions touristiques, relève du plan directeur. Le traitement de cette thématique dans le plan directeur cantonal garantit la nécessaire mise en cohérence supracommunale des réglementations sur les résidences secondaires et la coordination avec l'offre dans le domaine des installations de transport touristique, l'offre touristique qui en découle, la desserte au niveau du trafic et l'infrastructure d'approvisionnement. La planification directrice cantonale fournit aux régions et aux communes les principaux éléments et les exigences fondamentales d'une politique en matière de résidences secondaires pertinente pour le territoire, et crée la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration des planifications subséquentes aux niveaux régional et communal.

Le plan directeur cantonal désigne les régions pour lesquelles une politique en matière de résidences secondaires doit être définie et fixe les buts et les principes supérieurs du canton en ce qui concerne les résidences secondaires ainsi que les exigences minimales concrètes imposées aux politiques régionales et communales en matière de résidences secondaires. Il désigne les étapes indispensables pour atteindre ce but.

5.2 Contenu minimum

Les thèmes qui doivent être traités dans le plan directeur des cantons affichant une proportion importante de résidences secondaires touristiques sont présentés ci-après. Le plan directeur cantonal comprend les indications suivantes sur les résidences secondaires:

- A) la désignation des régions pour lesquelles une réglementation doit être harmonisée au niveau supracommunal
- B) les buts, principes et stratégies concernant le développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires
- C) l'objet et le contenu du programme de développement touristique harmonisé au niveau supracommunal
- D) les conditions d'approbation par le canton des réglementations communales harmonisées au niveau supracommunal
- E) les délais de mise en œuvre

5.3 Désignation des régions

Les cantons désignent dans leurs plans directeurs le champ d'application au niveau spatial du thème des résidences secondaires et nomment les communes qui forment un territoire fonctionnel du point de vue touristique. Doivent être désignées au minimum les communes situées dans les régions touristiques ou urbaines affichant une part élevée ou un nombre important de résidences secondaires.

Le contexte peut être très différent d'un canton à l'autre. Certains d'entre eux disposent déjà dans leurs plans directeurs d'espaces définis du point de vue fonctionnel. D'autres n'ont pas établi de planifications régionales. Il est décisif que des espaces fonctionnels cohérents du point de vue touristique soient désignés dans le plan directeur (voir également les indicateurs relatifs à l'harmonisation supracommunale au chap. 4.3).

Indicateurs fonctionnels

- Centre touristique grand ou moyen et ses environs (défini sur la base de son accessibilité, du réseau des installations de transport touristique, du réseau local de bus, etc.)
- Types d'espace (par ex. espace touristique conformément au plan directeur du canton des Grisons)
- Structure et configuration de l'habitat (zones d'habitation connexes ou ceinture de résidences secondaires autour des anciens centres villageois)
- Potentiel de développement économique dans la zone d'influence du centre touristique
- Potentiel de développement des résidences principales dans la zone d'influence du centre touristique

Indicateurs statistiques

- Part élevée des résidences secondaires au parc immobilier total et/ou nombre élevé de résidences secondaires (cf. carte en annexe)
- Croissance élevée des résidences secondaires durant les 15 à 20 dernières années
- Rapport entre les résidences secondaires commercialisées et non commercialisées; rapport entre les lits présents dans les résidences non commercialisées et ceux de l'hôtellerie.
- Evolution et niveau des prix fonciers / des prix des logements / des loyers
- Constructions dans le secteur du bâtiment
- Croissance du parc immobilier supérieure à la moyenne par rapport à l'augmentation de la population résidante (cf. carte en annexe)

Indicateurs organisationnels

- Autorité de planification (de droit public) organisée sur le plan régional
- Organisation touristique régionale de droit public

5.4 Buts, principes et stratégies relatifs au développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires

Les cantons formulent dans leurs plans directeurs les objectifs, les principes et les stratégies concernant au moins les thèmes mentionnés ci-dessous. Ce faisant, ils tiennent compte des différences entre les régions touristiques.

Mot-clé	Teneur
<input type="checkbox"/> Utilisation des réserves de zones à bâtir, classement de bien-fonds en zones à bâtir	<i>Indications concernant la sollicitation des réserves d'utilisation pour les résidences secondaires et pour le classement de bien-fonds ou changement d'affectation de zones à bâtir en faveur des résidences secondaires. Il faut en particulier déterminer à quelles conditions – pour autant que cela soit prévu – les classements de bien-fonds en zones à bâtir et les changements d'affectation de zones à bâtir relatifs aux résidences secondaires sont possibles.</i>
<input type="checkbox"/> Parc actuel et construction de nouvelles résidences secondaires	<i>Indications générales ou spécifiques aux régions concernant l'ampleur et le développement visés du parc des résidences secondaires.</i> <i>Indications générales ou spécifiques aux régions sur les conditions auxquelles de nouvelles résidences secondaires peuvent être construites.</i>
<input type="checkbox"/> Réaffectation d'hôtels et de résidences principales en résidences secondaires	<i>Indications sur les conditions auxquelles des hôtels ou des parties de ceux-ci peuvent être réaffectés en résidences secondaires.</i> <i>Indications sur les moyens d'atténuer la pression exercée sur les résidences principales par les projets de réaffectation.</i>
<input type="checkbox"/> Réglementations actuelles portant sur les résidences secondaires	<i>Indications sur la façon d'intégrer les réglementations communales en vigueur dans la nouvelle approche supracommunale. Il convient de vouer une attention particulière à la stabilité de la planification.</i> <i>Indications concernant les réglementations et mesures existantes qui peuvent continuer à être appliquées et celles qui ne doivent plus être considérées comme pertinentes compte tenu des nouvelles réglementations.</i>
<input type="checkbox"/> Compensation des avantages et des inconvénients	<i>Indications concernant les principes selon lesquels les éventuels avantages et inconvénients relatifs à la réglementation des résidences secondaires doivent être compensés au niveau supracommunal.</i>

5.5 Teneur possible du programme de développement touristique supracommunal

Des programmes de développement touristique sont conçus pour les régions désignées dans le plan directeur. Le canton détermine qui en assume la responsabilité. Ces programmes doivent présenter dans les grandes lignes les éléments suivants:

Mot-clé	Teneur
<input type="checkbox"/> Orientation et positionnement touristiques	<p><i>Présentation de l'orientation à prendre quant au tourisme estival ou hivernal et les principales offres qu'elle implique. Les programmes du canton relatifs au territoire et au tourisme constituent la base dans ce domaine.</i></p> <p><i>Le programme doit en particulier présenter quelles régions partielles doivent être axées de manière intensive sur le tourisme, lesquelles doivent l'être de manière extensive et lesquelles ne le doivent pas.</i></p>
<input type="checkbox"/> Objectifs concernant la structure des lits et de l'hébergement	<p><i>Il convient de donner dans les grandes lignes des indications et des objectifs concernant la structure visée quant aux lits et à l'hébergement, ainsi que d'indiquer les mesures permettant d'y arriver.</i></p> <p><i>Le programme doit indiquer dans les grandes lignes par le biais de quelles mesures et quels systèmes d'incitation l'occupation des lits sera encouragée. Il doit indiquer dans les grandes lignes comment organiser l'hébergement des travailleurs saisonniers.</i></p>
<input type="checkbox"/> Cas particulier: les complexes touristiques ⁷	<p><i>Si cela a été prévu, les sites potentiels pour les complexes touristiques doivent être mentionnés. Si la liste n'est pas exhaustive, les critères devant permettre d'évaluer un site doivent être indiqués. Les lits des complexes touristiques doivent être pris en considération dans les objectifs relatifs à la structure des lits.</i></p>
<input type="checkbox"/> Extension de l'infrastructure touristique et harmonisation avec les autres infrastructures	<p><i>Le programme doit indiquer comment développer dans l'espace les installations touristiques importantes, notamment les installations de transport touristique et les grands complexes pour le sport et les loisirs. Il y a lieu de montrer comment le développement de ces installations de transport touristique peut être harmonisé avec le programme d'enneigement artificiel et d'approvisionnement en eau. Il doit montrer comment coordonner l'infrastructure touristique avec l'accessibilité en transports publics ou par la route et avec les principaux parkings publics.</i></p>
<input type="checkbox"/> Résidences secondaires et coûts d'infrastructure	<p><i>Dans les cas qui peuvent être délimités au niveau spatial, comme les complexes touristiques, il convient de préciser comment l'infrastructure d'équipement doit être financée. Le financement comprend la mise en place, l'exploitation et l'entretien.</i></p>

⁷ Voir à ce sujet l'étude de l'ARE sur les complexes touristiques, leur durabilité et les exigences posées à l'aménagement du territoire: «Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung», éd: Office fédéral du développement territorial ARE. Berne, 2008 (résumé en français).

5.6 Exigences minimales posées aux plans d'affectation harmonisés au niveau supracommunal

Sur la base des buts, des principes et des stratégies du plan directeur cantonal qui concernent le développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires et de l'éventuel programme touristique du canton, le plan directeur doit fixer les conditions à l'approbation des plans d'affectation des communes situées dans la région qu'il définit.

Mot-clé	Teneur
<input type="checkbox"/> Objectifs pour les résidences secondaires	<i>Les objectifs relatifs au développement annuel et/ou au plafond fixé à la commune sont connus. Le cas échéant, ils sont basés sur une clé de répartition de la région désignée. Toutes les nouvelles résidences secondaires (bâties récemment ou créées par réaffectation) doivent être prises en compte.</i>
<input type="checkbox"/> Conditions requises pour des classements en zone à bâtir	<i>Les conditions requises pour des classements en zone à bâtir destinés à des résidences secondaires commercialisées et, si cela est prévu, non commercialisées sont données de façon exhaustive et harmonisées au niveau d'une région. Si cela a été envisagé dans le programme, ces conditions peuvent varier au sein d'une même région.</i>
<input type="checkbox"/> Conditions pour la réaffectation d'hôtels et de résidences principales en résidences secondaires	<i>Les conditions et les hypothèses qui permettent la réaffectation d'hôtels et de parties de ceux-ci en résidences secondaires sont données de façon exhaustive et harmonisées au niveau d'une région. Il en est de même pour la réaffectation de résidences principales en résidences secondaires. Une telle transformation n'est en principe possible que si une commercialisation partielle peut au moins être garantie.</i>
<input type="checkbox"/> Mesures en faveur des logements pour la population locale	<i>Il est indiqué comment mettre à disposition de la population locale des logements supportables économiquement. Si aucune mesure particulière n'est prévue, il doit être démontré qu'il n'est pas nécessaire d'agir dans ce domaine.</i>
<input type="checkbox"/> Principes relatifs aux mesures de compensation	<i>Il faut définir comment les communes qui en disposent appliquent les mesures de compensation au sein de la région désignée par le canton.</i>

5.7 Délais de mise en œuvre

- Les cantons fixent dans les plans directeurs les délais d'exécution de la planification supracommunale et de la mise en œuvre au niveau des plans d'affectation communaux.
- Les cantons fixent dans le plan directeur les mesures de substitution en cas d'inobservation des délais et édictent les éventuelles dispositions transitoires.

6 MESURES / BOÎTE À OUTILS

6.1 Orientations pour une politique systématique en matière de résidences secondaires

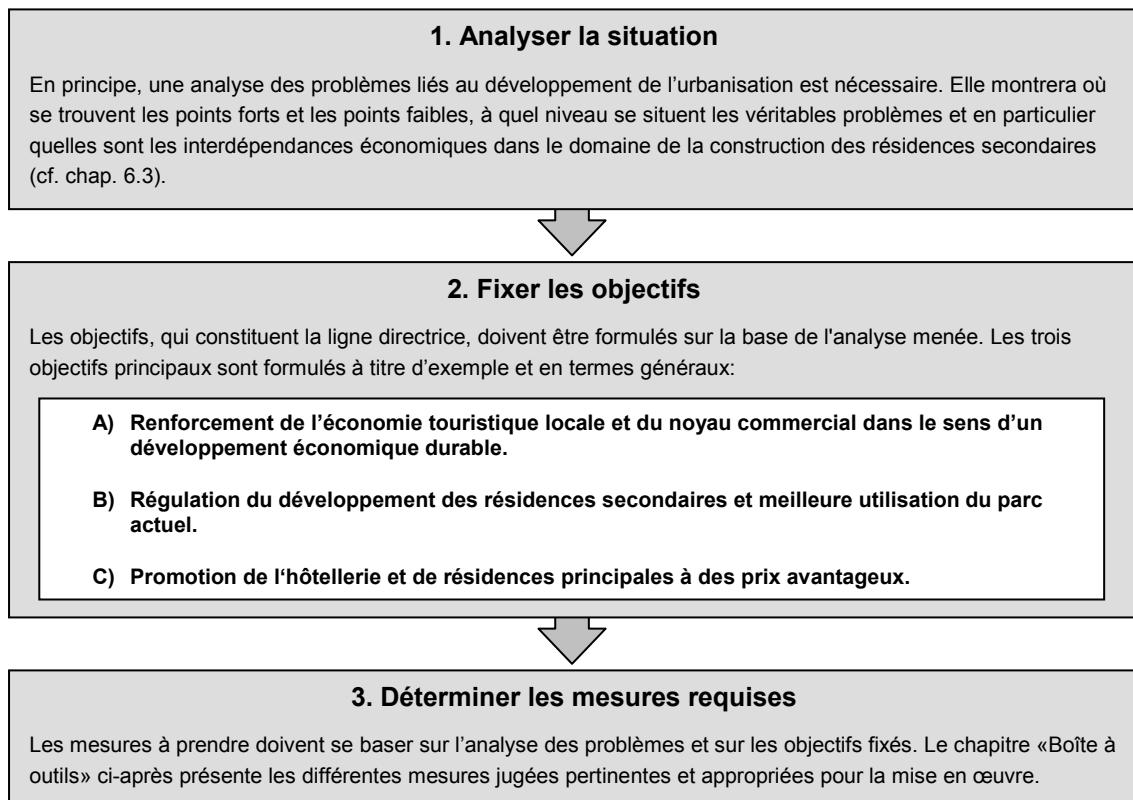
Des mesures destinées à réglementer la construction des résidences secondaires ont déjà été présentées en différentes occasions et leurs incidences décrites⁸. Pour que les résidences secondaires et leur construction fassent partie d'une politique systématique en la matière, deux orientations doivent en principe être suivies:

- Profiter des avantages économiques offerts par la présence ainsi que par la construction de résidences secondaires
- Réduire et éviter les effets négatifs des résidences secondaires ainsi que de leur construction

6.2 Fixation des objectifs comme préalable au choix des mesures

Il n'existe pas de recette générale qui permette de réguler l'évolution de la construction des résidences secondaires en indiquant quelles mesures donnent précisément quels résultats. Il est nécessaire d'analyser les situations régionale et locale et de fixer des objectifs précis. Les mesures doivent ensuite être prises en fonction de ces objectifs.

Fig. 5: marche à suivre pour le choix des mesures appropriées



⁸ Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN). 2004.

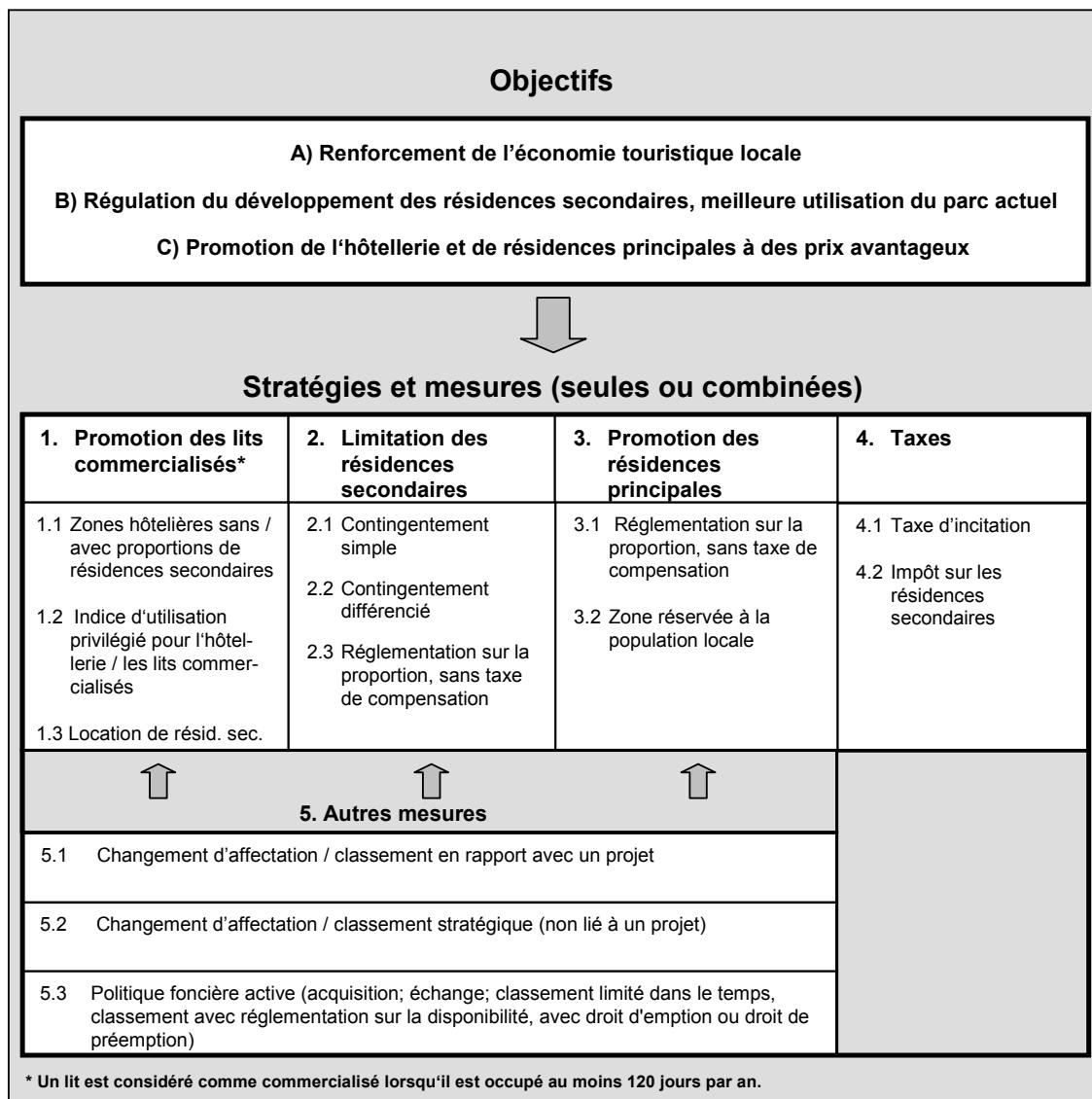
Suisse tourisme. Mesures destinées à réguler le marché des résidences secondaires. 2007.

6.3 Boîte à outils

La boîte à outils décrit brièvement les mesures, présentées dans la figure 6, jugées pertinentes et appropriées pour la mise en œuvre. Elles sont classées selon la stratégie envisagée:

1. Promotion des lits commercialisés
2. Limitation des résidences secondaires
3. Promotion des résidences principales
4. Taxes
5. Autres mesures

Fig. 6: fixation des objectifs et des mesures



1.1 Zones hôtelières sans / avec proportions de résidences secondaires

Brève description	<p>Contexte: l'exploitation d'un hôtel qui fonctionne bien, mais est situé dans une zone centrale ou résidentielle, est mise en danger par la demande lucrative en matière de résidences secondaires. La survie de l'exploitation hôtelière doit être soutenue par le biais d'instruments d'aménagement du territoire.</p> <p>Le bien-fonds hôtelier est classé en zone hôtelière avec un degré d'utilisation plus élevé (indice d'utilisation du sol et dimensions du bâtiment) et avec des réserves pour son développement ultérieur. En fonction de la situation, les mesures d'encouragement suivantes sont envisagées pour le financement du complexe:</p> <ol style="list-style-type: none"> Une partie du bien-fonds est classée en zone destinée à la construction de logements, avec possibilité d'utilisation en tant que résidences secondaires. Un certain pourcentage de résidences secondaires est admis. Il ne doit en aucun cas être supérieur à un tiers. Si une proportion plus grande de la surface brute de plancher est nécessaire pour garantir le financement croisé, il convient de remettre en question le concept hôtelier et le concept d'exploitation.
Expériences	Les biens-fonds hôteliers sont évalués par les banques en fonction de leur valeur de rendement. La différence entre la valeur d'investissement et la valeur de rendement doit être financée par des capitaux externes. Or, la présence de résidences secondaires lucratives peut y contribuer. A l'opposé, la réalisation de résidences secondaires sur le périmètre du bien-fonds hôtelier entraîne la perte d'une partie du complexe hôtelier. Par conséquent, ces unités vendues devraient être mises à disposition de l'hôtel pour la location en cas d'inoccupation.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Oui. Un hôtel est conservé à long terme. En outre, des lits chauds supplémentaires sont éventuellement créés.</p> <p>Résidences secondaires? Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.</p> <p>Résidences principales? Non.</p>
Recommandations	<p>Rechercher des solutions avantageuses en collaboration avec l'entreprise hôtelière.</p> <p>Clarifier à titre préventif le cas d'une cessation ultérieure de l'exploitation, par ex. en prévoyant que l'affectation supplémentaire accordée devienne caduque ou que des résidences principales soient construites dans cette même proportion (voir à ce sujet 1.2).</p>
Remarques	Cette mesure ne règle pas le cas d'une cessation ultérieure de l'exploitation. Il faut donc examiner au cas par cas à quelles autres fins le bien-fonds ou le complexe pourraient être utilisés à ce moment-là.

Voir également à ce propos les exemples de Crans Montana

1.2 Indice d'utilisation privilégié pour les hôtels / les lits commercialisés

Brève description	Lors de la réalisation dans des zones à bâtir déterminées d'établissements hôteliers ou de lits commercialisés, certaines surfaces utiles ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indice d'utilisation du sol (indice d'utilisation privilégié).
Expériences	<p>Cette mesure est utilisée depuis longtemps dans le cas des hôtels.</p> <p>Aucune expérience n'a encore été faite dans le domaine des lits «uniquement» commercialisés. Dans ce cas, des garanties particulières doivent être demandées pour le moment où l'exploitation commerciale ne sera plus assurée.</p> <p>Selon la jurisprudence, les priviléges accordés à l'indice d'utilisation de plus de 25 % sont problématiques, notamment sous l'angle de l'égalité devant la loi («zone spéciale» à l'intérieur d'une zone).</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Oui.</p> <p>Résidences secondaires? Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.</p> <p>Résidences principales? Non.</p>
Recommandations	<p>Choisir avec soin les zones qui s'y prêtent.</p> <p>Définir clairement les surfaces utiles non prises en compte dans le calcul de l'indice d'utilisation du sol.</p> <p><i>Ne pas utiliser cette mesure dans le cas de «lits commercialisés» qui ne sont exploités que dans le cadre d'un système de location et qui ont des propriétaires différents.</i></p>

1.3 Amélioration de la commercialisation des résidences secondaires	
Brève description	<p>Le taux d'occupation des résidences secondaires n'est que de 15 %. Or, le potentiel d'utilisation peut être augmenté en améliorant leur location (<i>IDT-Blickpunkt: Hot Beds – Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen</i>, 2004).</p> <p>Il est possible d'augmenter la location des résidences secondaires selon le nouveau droit, par le biais de mesures d'aménagement du territoire (obligation de louer inscrite au registre foncier, etc.). Cette mesure est judicieuse surtout dans le cas de projets de complexes touristiques disposant des prestations de services requises, et indispensable lors de la vente d'une résidence secondaire située dans le complexe touristique à des ressortissants étrangers (voir à ce propos le communiqué du 3 juillet 2008 «Village de vacances de Champéry: recours» de l'Office fédéral de la justice, http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2008/ref_2008-07-030.html).</p> <p>Une autre solution consiste à intégrer les résidences secondaires dans un système de commercialisation (cf. chap. 6.1.).</p>
Expériences	<p>Des enquêtes menées en Suisse ont indiqué que les propriétaires ne louent pas volontiers leurs résidences secondaires, parce qu'ils souhaitent pouvoir disposer en tout temps de leur appartement, craignent les dégâts causés par les locataires, n'ont pas besoin de ce revenu locatif, estiment la rentabilité insuffisante ou encore n'ont pas confiance dans les agences de location.</p> <p>Outre la faible motivation des propriétaires à louer leurs résidences secondaires, on constate que les résidences secondaires louées présentent, elles aussi, une faible occupation (env. 3-4 semaines par année). Cela est dû à des canaux de vente insuffisamment structurés et à la qualité insatisfaisante des appartements de vacances par manque de rénovations.</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Une meilleure occupation des lits grâce à la location a une influence directe sur le chiffre d'affaires du tourisme. Si, de plus, les résidences sont louées en dehors de la haute saison, les répercussions sur l'économie locale sont encore plus avantageuses.</p> <p>Résidences secondaires? La pression sur la construction de nouvelles résidences secondaires est diminuée par le fait qu'une partie de la demande peut être couverte par ce biais.</p> <p>Résidences principales? La demande de résidences principales augmente étant donné que l'économie locale, renforcée, a besoin de plus de main-d'œuvre.</p>
Recommandations	Les conditions-cadres pour la location de résidences secondaires en Suisse sont encore trop peu incitatives. On pourrait y arriver en privilégiant la location par le biais de taxes ou de contributions aux investissements nécessaires pour atteindre les standards requis.
Remarques	Des systèmes d'incitation sont envisagés dans les communes de Crans Montana, Val-d'Illiez et Silvaplana.

2.1 Contingentement simple

Brève description	<p>Chaque année, un nombre limité de mètres carrés de la surface au plancher sont accordés aux résidences secondaires. Le contingent annuel peut être réparti en contingents partiels pour des petits ou grands projets de construction ainsi que pour le financement croisé de projets durables dans le cadre du contingent annuel.</p> <p>Les contingents sont octroyés gratuitement à des projets déposés qui répondent aux exigences fixées. Les contingents annuels de résidences secondaires sont octroyés après réception des demandes de permis de construire pouvant bénéficier d'une autorisation.</p> <p>Pour que la répartition ne soit pas injuste – par ex. tous les contingents sont consacrés à un seul projet dès le début de l'année –, des conditions sont fixées. Par ex. un demandeur ne pourra pas obtenir pour son projet plus d'un certain nombre de mètres carrés, chaque maître d'ouvrage ne peut demander qu'un seul contingent, des contingents sont réservés pour des projets importants, etc.</p>
Expériences	<p>Les contingents sont répartis selon des critères déterminés et en règle générale déjà attribués pour les années suivantes.</p> <p>Si la demande est particulièrement forte, cela entraîne une thésaurisation et une pénurie supplémentaire de résidences secondaires. De ce fait, leur construction est alors encore plus fructueuse qu'elle ne l'est déjà.</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</p> <p>Résidences secondaires? On atteint ainsi une régulation du développement des résidences secondaires par diminution de l'offre dans le cas des nouvelles constructions.</p> <p>Résidences principales? Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</p>
Recommandations	<p>Utiliser le contingentement uniquement en combinaison avec d'autres mesures (par ex. réglementation sur la proportion, taxe d'incitation).</p> <p>Ne pas mettre en place uniquement une réglementation sur les contingents, accompagnée de la possibilité d'une attribution anticipée des contingents.</p> <p>Maintenir aussi basse que possible l'étendue du contingent. Pour ce faire, exclure les résidences secondaires ayant trait aux utilisations dignes d'être encouragées (principe du privilège).</p>
Remarques	<p>Sur le long terme, les règlements sur le contingentement ne peuvent pas empêcher que le nombre de résidences secondaires augmente considérablement. Il pourrait s'avérer difficile d'axer le contingentement sur un développement durable de la région touristique et d'empêcher une augmentation des lits froids.</p> <p>En général, un contingentement différencié doit être appliqué, parce qu'il permet de réagir aux différents besoins de manière spécifique.</p>

2.2 Contingentement différencié

Brève description	Dans le cas d'un contingentement annuel différencié, les contingents annuels de résidences secondaires sont octroyés selon un système précis, voire même mis aux enchères. Le but recherché est que les moyens financiers provenant du prélèvement du contingent annuel soient utilisés par la commune ou la destination touristique tout d'abord pour couvrir les frais administratifs engendrés par les mesures relatives à la politique en matière de résidences secondaires, puis pour prendre des mesures dans les domaines de la politique d'implantation, du marketing touristique ou des infrastructures touristiques. Les projets d'hébergement commercial sont exclus du contingent; les grands projets durables peuvent être exclus du contingentement par le biais d'une procédure ordinaire en vue d'un usage particulier. Les communes octroient une fois par an des contingents sous la forme d'option pour une durée de 2 ans. L'option est exercée si une demande de permis de construire pouvant bénéficier d'une autorisation est déposée dans un délai de deux ans. Si ce n'est pas le cas, l'option arrive à échéance au bout de deux ans, perdant ainsi toute valeur. Par conséquent, l'accumulation ou le renouvellement d'options sont exclus. Les options peuvent également être vendues. Les divers types de résidences secondaires (parc de résidences avec ou sans obligation, transformations, nouvelles constructions) peuvent être privilégiés de différentes manières.
Expériences	Dans le cadre d'une attribution unique (le 1 ^{er} mars) de contingents annuels, Saas Fee favorise les projets présentant le meilleur rapport entre résidences principales et secondaires. De la sorte, un projet avec 400 m ² de surface de résidences secondaires et 1000 m ² de surface de résidences principales aura l'avantage sur celui qui propose 400 m ² pour les premières et 600 m ² pour les deuxièmes.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Réalisation partielle des objectifs, notamment en ce qui concerne l'utilisation des recettes générées par le prélèvement du contingent, par ex. en faveur de mesures dans le domaine du marketing touristique et des infrastructures touristiques. En outre, l'économie locale est renforcée par le traitement privilégié des projets d'hébergement commercial.</p> <p>Résidences secondaires? Les objectifs sont atteints par la diminution de l'offre de résidences secondaires et la régulation ciblée de leur construction.</p> <p>Résidences principales? Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</p>
Recommandations	Privilégier les projets d'hébergement commercial. Mettre à profit les possibilités d'accorder des priviléges.
Remarques	Le contingentement différencié est une procédure qui n'a encore jamais été testée. Lors de la mise en œuvre de cette mesure, il se pourrait que des questions de détail surgissent encore, nécessitant d'être clarifiées.

2.3 Réglementation sur la proportion des résidences, sans taxe de compensation

Brève description	<p>La forte demande de résidences secondaires tire en général les prix de l'immobilier (achat et locations) vers le haut. Cela a pour conséquence que la population locale est refoulée du marché. La commune entend d'une part limiter la construction de résidences secondaires et d'autre part veiller à une offre adaptée et à prix avantageux en matière de résidences principales.</p> <p>Pour chaque nouvelle construction engendrant un espace habitable, une proportion minimale (de 35 % à 60 %) de résidences principales doit être créée et utilisée comme telle. De ce fait, deux produits destinés à des marchés différents sont proposés en même temps. Il y a donc automatiquement un subventionnement croisé qui va de la construction de résidences secondaires à celle de résidences principales. Les bâtiments utilisés pour l'artisanat et l'hôtellerie peuvent être pris en compte comme des résidences principales.</p> <p>Variante avec taxe de compensation: en payant une taxe de compensation, le maître d'ouvrage peut se libérer – complètement ou partiellement – de l'obligation de créer des résidences principales. Cette recette peut être engagée, au titre d'une affectation obligatoire, pour la construction de résidences principales et la promotion de résidences secondaires louées. Dans la pratique, la réglementation sur la proportion des résidences, accompagnée d'une taxe de compensation, n'a pas fait ses preuves dans les régions où la demande de résidences secondaires est forte et les prix élevés. Cet instrument n'est donc pas recommandé sous cette forme.</p>
Expériences	<p>Cette solution est très répandue et a fait ses preuves du fait qu'elle permet effectivement d'engendrer des résidences principales moins chères. Toutefois, les contournements, telles les prises de domicile fictives ou la vacance intentionnelle des logements, remettent souvent cette mesure en question. En outre, il faut se demander si la population locale est assez nombreuse pour profiter de cette offre de résidences principales.</p> <p>De bonnes expériences ont été réalisées en établissant des proportions de résidences principales différencierées en fonction du type de zone: par ex. des proportions plus élevées de résidences principales dans les centres des villages afin que ces secteurs restent vivants également durant l'entre-saison.</p> <p>La taxe de compensation n'a pas fait ses preuves. En général, ces taxes sont déjà prises en compte lors de la construction et n'ont aucun effet régulateur.</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Non.</p> <p>Résidences secondaires? Oui; avec la taxe de compensation, non.</p> <p>Résidences principales? Oui.</p>
Recommandations	<p>Evaluer consciencieusement lors de l'introduction de la proportion de résidences principales combien de résidences principales devant obligatoirement être utilisées comme telles le marché peut accueillir. Sinon, la production ira au-delà de la demande. D'autre part, une offre plus élevée de résidences principales entraîne une baisse de leur prix, ce qui peut diminuer l'attrait des projets de résidences secondaires en raison d'un calcul combiné. Cela ne concerne toutefois pas les régions où le prix des résidences secondaires est élevé. Une réglementation sur la proportion des résidences principales devrait être permanente, et fixée au minimum pour une période de 15 à 20 ans. Les cas de rigueur ou les circonstances particulières, qui autoriseraient l'abrogation de cette réglementation, peuvent être pris en considération.</p> <p>Ne pas introduire de réglementation sur la proportion des résidences principales avec une taxe de compensation si la demande de résidences secondaires est forte.</p>
Remarques	<p>La taxe de compensation a été étayée à plusieurs reprises par les tribunaux. Le Tribunal fédéral a déjà signalé les possibilités limitées quant au montant de la redevance et évoqué son caractère de taxe d'incitation.</p> <p>La réglementation sur la proportion des résidences pourrait également être appliquée dans le cas de transformations d'immeubles.</p>

3.1 Réglementation sur la proportion des résidences, sans taxe de compensation

Voir les explications données au point 2.3

3.2 Zone réservée à la population locale

Brève description	La forte demande de résidences secondaires tire en général les prix de l'immobilier (achat et locations) vers le haut. Cela a pour conséquence que la population locale est refoulée du marché. La commune doit veiller à une offre adaptée et à prix avantageux de résidences principales, en délimitant des zones, réservées totalement (à 100 %) aux résidences principales. Elle peut y parvenir en affectant des bien-fonds à une zone à bâtir ou en changeant l'affectation de zones entrées en force.	
Expériences	Dans le cas d'une nouvelle affectation / d'une modification de l'affectation, la disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie par le biais d'un contrat d'emption ou d'autres mesures appropriées. L'acquisition de terrains à bâtir par la commune et leur mise à disposition sous forme de droits de superficie sont des mesures adéquates.	
Réalisation des objectifs	Economie locale?	Non.
	Résidences secondaires?	Oui dans le cas d'un changement d'affectation, parce que des surfaces sont soustraites à la construction de résidences secondaires.
	Résidences principales?	Oui.
Recommandations	Tendre à une réglementation contractuelle avec les propriétaires aussi bien dans le cas d'une nouvelle affectation que d'une modification de l'affectation.	
Remarques	Une zone réservée uniquement à la population locale contre la volonté des propriétaires fonciers est problématique d'un point de vue juridique.	

4.1 Taxe d'incitation

Brève description	Sont considérées comme des taxes d'incitation uniques les redevances prélevées sur les nouvelles résidences secondaires sous la forme d'une prestation unique dans le but de réduire la construction de résidences secondaires.
Expériences	<p>Les taxes d'incitation apparaissent sous diverses formes. Elles ont dans la plupart des cas été conçues au niveau fédéral dans différents domaines, mais toutefois pas jusqu'à présent dans celui des résidences secondaires, dans le but de réduire le nombre des nouvelles constructions.</p> <p>Dans la pratique, aucune taxe d'incitation de ce genre n'a été prélevée à ce jour. Différentes communes examinent actuellement la possibilité d'introduire une telle taxe ou l'ont déjà soumise au vote du peuple (Davos, Stampa).</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? La taxe d'incitation peut contribuer à renforcer l'économie touristique locale, pour autant que les fonds provenant de cette taxe soient affectés à cette fin.</p> <p>Résidences secondaires? Réalisation limitée; l'objectif est soutenu du fait que la propension à construire des résidences secondaires est amoindrie en raison de la charge découlant de la taxe d'incitation. Dans un lieu où les acquéreurs ont de grandes capacités financières, cet effet est très modeste.</p> <p>Résidences principales? La taxe d'incitation peut permettre de promouvoir des résidences principales abordables.</p>
Recommandations	L'introduction d'une taxe d'incitation est recommandable, parce qu'elle peut contribuer à renforcer l'économie touristique locale et à promouvoir les résidences principales.
Remarques	<p>Selon l'avis de droit Auer⁹, l'introduction d'une taxe d'incitation est en principe admissible, si elle n'est pas isolée mais combinée avec d'autres mesures. Le Tribunal fédéral a confirmé ce point sur le principe, mais précisé que l'introduction d'une taxe d'incitation n'est possible que si une base juridique existe, par exemple un contrat de droit administratif (arrêt 1C_363/2009).</p> <p>Le montant de la taxe d'incitation doit être fixé en fonction de la valeur du bien-fonds.</p>

⁹ Auer, Andreas: Die rechtliche Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen am Beispiel der Landschaft Davos. Rechtsgutachten. Genève, 2008

4.2 Impôt sur les résidences secondaires

Brève description	<p>Constituent un impôt sur les résidences secondaires les redevances prélevées annuellement sur les résidences secondaires et sur les logements régis par l'ancien droit utilisés par la population non locale. Par ce biais, l'attractivité du parc de résidences secondaires est limitée et les coûts liés à ce parc pour la collectivité publique peuvent être couverts par cet impôt.</p> <p>Sont imposables les personnes physiques et morales qui sont les propriétaires ou les ayants droit du bien-fonds au début de l'année civile.</p>	
Expériences	Aucune jusqu'à présent.	
Réalisation des objectifs	Economie locale?	Cf. point 4.1 sur la taxe d'incitation.
	Résidences secondaires?	L'avantage de cet impôt réside dans le fait que le parc total de résidences secondaires est y est assujetti, y compris les logements régis par l'ancien droit et utilisés par la population non locale. Cet impôt peut également inciter à mieux utiliser les résidences secondaires autorisées.
	Résidences principales?	Cf. point 4.1 sur la taxe d'incitation.
Recommandations	Au vu des questions juridiques en suspens (voir remarques), l'introduction de cet impôt ne peut pas être recommandée sans autres.	
Remarques	<p>Selon des avis de droit (par ex. Locher / Ammon)¹⁰, l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires serait admissible dans certaines circonstances, en particulier lorsqu'il revêt le caractère d'un impôt d'imputation des coûts.</p> <p>En tant qu'impôt d'orientation, l'impôt sur les résidences secondaires serait par contre problématique, parce qu'il devrait être relativement élevé pour déployer ses effets et pourrait de ce fait entrer en conflit avec le droit supérieur (interdiction de la double imposition, égalité devant la loi, loi sur le marché intérieur).</p>	

¹⁰ Ammon, Toni; Locher, Peter: Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden. Berne, 2006

5.1 Changement d'affectation / classement en zone à bâtir en rapport avec un projet		
Brève description	Changement d'affectation / classement / ciblé sur la base d'un projet concret.	
Expériences	<p>En général, les communes de centres touristiques ne disposent plus de réserves importantes de terrains en zone à bâtir pour la réalisation d'un projet nécessitant de grandes surfaces (par ex. résidence ou complexe touristique, infrastructure hôtelière).</p> <p>Le changement d'affectation / classement est lié à des restrictions d'utilisation (pas ou peu de résidences secondaires). De telles restrictions sont juridiquement concevables si elles répondent à un intérêt public et sont proportionnées. Il est toutefois avantageux de pouvoir assortir le changement d'affectation de certains priviléges (solution gagnant-gagnant), comme augmenter l'indice d'utilisation ou autoriser une part de résidences secondaires pour permettre le financement croisé d'utilisations durables.</p>	
Réalisation des objectifs	Economie locale?	Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisie.
	Résidences secondaires?	Le changement ciblé d'affectation d'une zone à bâtir permet de créer des lits chauds à la place de lits froids.
	Résidences principales?	Dépend des différentes utilisations admises (utilisation mixte).
Recommandations	<p>En cas de changement d'affectation / classement, assurer la disponibilité des terrains à bâtir par des dispositions contractuelles ou par un droit d'emption de droit public.</p> <p>Fixer les étapes de planification et le calendrier avec les investisseurs (lettre d'intention).</p> <p>Définir les exigences relatives à l'aménagement et à l'équipement.</p> <p>Convenir par contrat du financement des coûts d'équipement avant l'édition du plan d'affectation spécial. La disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie.</p>	

5.2 Changement d'affectation / classement en zone à bâtir stratégique (non lié à un projet)

Brève description	<p>La commune souhaite créer à l'avance les conditions-cadres pour un développement réellement durable du milieu bâti. Les réserves de zones à bâtir existantes sont restreintes, non disponibles et chères. Cette situation nécessite un classement en zone à bâtir.</p> <p>Les zones à bâtir en vigueur comportent des surfaces continues d'une certaine étendue et non bâties et se prêtent à la mise en œuvre des objectifs et des stratégies du programme de développement touristique. Cette situation nécessite un changement d'affectation.</p> <p>Changement d'affectation / classement ciblé sur la base des objectifs et des stratégies du programme de développement touristique ou d'un masterplan (par ex. zone d'habitation pour résidences principales, zone hôtelière, zone d'habitation pour logements de vacances commercialisés, etc.). Obligation d'une planification subséquente (plan d'affectation spécial) avec objectifs et critères. En principe, exclusion des résidences secondaires non commercialisées.</p>
Expériences	<p>Un classement en zone à bâtir doit satisfaire aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Le choix de sites appropriés est de ce fait limité. En général, plusieurs propriétaires fonciers avec des intérêts différents sont concernés. C'est pourquoi la commune devrait s'efforcer d'acquérir le terrain à bâtir.</p> <p>Dans tous les cas, la commune doit s'assurer avant le classement, par voie contractuelle, que les objectifs poursuivis avec la planification stratégique seront effectivement atteints (disponibilité du terrain à bâtir, utilisation de la plus-value résultant du classement pour financer une utilisation durable, aménagement, réalisation et exploitation à long terme de l'affectation durable visée, droit de réméré limité, etc.).</p> <p>En cas de changement d'affectation, la marge de manœuvre de la commune est plus restreinte. Dans tous les cas, la disponibilité du terrain à bâtir doit être assurée, par ex. grâce à son acquisition par la commune ou à un échange de terrains. En augmentant l'indice d'utilisation, il est possible d'inciter à des affectations supplémentaires durables (par ex. résidences secondaires commercialisées).</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisie.</p> <p>Résidences secondaires? Non. Mais le potentiel pour des lits froids n'augmente pas. Dans le cas d'un changement d'affectation, il a même tendance à diminuer.</p> <p>Résidences principales? Dépend des différentes utilisations admises (utilisation mixte).</p>
Recommandations	<p>Fixer l'obligation d'élaborer une planification subséquente avec objectifs et critères.</p> <p>Règlement sur l'aliénation de terrains à bâtir.</p>

5.3 Politique active en matière de terrains à bâtir

Brève description	Echange ou acquisition de terrains par la commune (avec remise en droit de superficie ou revente à des particuliers).
Expériences	<p>La force de la commune tient dans sa compétence exclusive de délimiter des terrains à bâtir. Il s'agit d'en tirer profit activement pour atteindre des objectifs de développement social (par ex. promotion des résidences principales) et économique (par ex. promotion des lits «chauds») par:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. l'échange ou l'acquisition de terrains à bâtir, b. le classement ou le changement d'affectation, avec un droit d'emport en faveur de la commune, c. le classement ou le changement d'affectation, avec un droit de préemption pour la commune.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisie.</p> <p>Résidences secondaires? Non. Mais le potentiel pour des lits froids n'augmente pas. La capacité d'action de la commune est améliorée.</p> <p>Résidences principales? Dépend de l'utilisation mixte.</p>
Recommandations	<p>Evaluer les différents sites appropriés à l'affectation souhaitée et négocier ensuite avec les propriétaires les conditions du classement ou du changement d'affectation. Conclure avec les propriétaires un contrat d'emport ou de compensation de la plus-value avant le classement ou le changement d'affectation.</p> <p>Fixer éventuellement dans un plan directeur communal les différents sites évalués et opérer les classements ou les changements d'affectation en fonction des besoins et du résultat des négociations.</p>

7 INFORMATIONS SUR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES SECONDAIRES

Ce chapitre présente quelques informations relatives à la construction des résidences secondaires et à leur développement. Ces informations complémentaires ne prétendent pas donner une vue complète de tous les aspects pertinents, mais fournissent des renseignements sur des thèmes souvent abordés.

7.1 Lits commercialisés à des fins touristiques et lits non commercialisés

Les lits commercialisés (à des fins touristiques) sont les lits d'hôtels ou d'exploitations similaires aux hôtels ainsi que les lits de résidences secondaires mises à disposition sur le long terme à des fins touristiques à une organisation de distribution commerciale, à un système de réservation d'une organisation touristique ou tout autre établissement approprié. A l'opposé, on trouve les lits non commercialisés, souvent appelés «lits froids».

En général, les lits non commercialisés se trouvent dans les résidences secondaires utilisées uniquement par leur propriétaire et sa famille. Ceux-ci sont occupés en moyenne 30 à 40 jours par année. Si la résidence secondaire est prêtée à des amis ou connaissances, ce chiffre s'élève à 50 à 60 jours par an.¹¹

Actuellement, seules 15 % des résidences secondaires sont louées. La durée de leur occupation est très variable:

Classification des appartements de vacances de la Fédération suisse du tourisme (FST)

 La Fédération suisse du tourisme (FST) a développé une classification des appartements de vacances et des chambres d'hôtes de façon à augmenter la qualité de l'offre, faciliter la commercialisation et simplifier les réservations de résidences secondaires. Cette classification apporte une contribution essentielle à la professionnalisation de l'offre d'appartements de vacances commercialisés. Des structures professionnelles peuvent augmenter la disposition à louer sa propre résidence secondaire ou la possibilité d'en réserver une. A l'heure actuelle, près de 18 000 objets sont classés et proposés sur le site www.MySwitzerland.com.

Pour que le respect des normes de qualité soit assuré et que les bailleurs/propriétaires soient motivés à améliorer continuellement leur offre, la FST fait contrôler au moins 25 % des objets classés par le biais de contrôles par sondage.

Des informations supplémentaires pour améliorer la location des appartements de vacances se trouvent dans la brochure «Guide pour louer facilement et de façon professionnelle» (en allemand, CHF 20.-), voir <http://www.swisstourfed.ch>.

¹¹ Bieger, Thomas; Beritelli, Pietro: Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens. Saint-Gall, 2004. arcalpin: enquêtes menées dans les lieux de cure de Crans-Montana, Verbier et La Tsoumaz. Sion, 2004-2006.

Tandis que les appartements proposés par des prestataires tels que la REKA ou Interhome sont occupés 150 à 200 jours par an, ceux qui sont loués par des agences locales sans efforts particuliers au niveau du marketing ne sont pas beaucoup plus occupés que les lits non commercialisés.¹²

En résumé, force est de constater qu'à l'heure actuelle la majeure partie des résidences secondaires ne sont utilisées que très peu de semaines durant l'année et entrent dès lors dans la catégorie des «lits froids». Il s'agit donc d'un enjeu central et d'un défi d'intégrer les résidences secondaires privées dans un système de location. L'exigence d'avoir des lits effectivement commercialisés ne peut être réalisée que si l'on parvient aussi à intégrer ces lits dans un système de commercialisation bien structuré.

Pistes pour créer des incitations à la location, à l'exemple de la France

En France, des systèmes d'incitation fiscaux ou autres contribuent à augmenter le nombre des résidences commercialisées. Ainsi, si une nouvelle résidence secondaire est louée, le prix d'achat peut être en partie déduit du montant de l'impôt dû, et la TVA partiellement remise.

Une autre incitation réside dans le fait que le propriétaire reçoit un loyer forfaitaire en début d'année. La règle «15 – 15» s'applique: c'est-à-dire qu'une résidence secondaire doit être louée durant 15 semaines en hiver et 15 semaines en été. A partir de dix semaines de location, le bailleur commercial a amorti le loyer forfaitaire; à partir de là, les locations constituent son gain. Le prestataire commercial assume le risque d'une sous-occupation. Il a donc tout intérêt à générer le plus possible de nuitées. Les contrats en vue de la location des résidences secondaires sont limités à 9 ans, avec le résultat que passé ce délai de nombreux propriétaires renoncent à louer leurs résidences secondaires. A la fin des 9 ans contractuels, les bailleurs motivent les propriétaires à prolonger le contrat de location en rénovant leurs résidences à des conditions avantageuses. L'argent investi dans la rénovation est ensuite amorti durant les neuf années suivantes grâce à la location contre un loyer forfaitaire moins élevé.

En Suisse, des conditions-cadres comparables pour créer de telles incitations font actuellement défaut. Dans quelques communes, des systèmes d'incitation de ce type sont en cours de création (Crans-Montana, Val d'Illiez, Silvaplana).

¹² arcalpin: enquête menée auprès de 15 prestataires locaux de résidences secondaires louées (occupation annuelle par location entre 3 et 15 %). Sion, 2004.

7.2 Pression sur les résidences principales soumises à aucune réglementation¹³

Les mesures destinées à limiter la construction de résidences secondaires peuvent avoir des répercussions négatives sur les logements utilisés par la population locale et soumis à aucune obligation quant aux résidences principales. Dans de nombreuses communes touristiques, les résidences principales soumises à aucune réglementation constituent la majorité des logements habités en permanence. Ceux-ci risquent d'être mis sous pression. Plus l'attractivité d'un lieu touristique pour les résidences secondaires est élevée et les mesures (réglementation sur la part des résidences principales, contingentement, plafonnement et taxe d'incitation) prises pour limiter la construction de nouvelles résidences secondaires importantes, plus cette pression sera élevée. Le risque est donc grand que la demande de résidences secondaires se rabatte sur les appartements existants, soit ceux qui sont habités en permanence mais soumis à aucune réglementation. D'une part, la population locale et les travailleurs saisonniers perdent ainsi des logements; d'autre part, les prix des résidences principales et des loyers augmentent, occasionnant le renchérissement indésirable du prix des logements. Trois réflexions fondamentales quant à une possible solution sont présentées brièvement ci-dessous.

1. *Interdiction de réaffectation (par ex. par le biais d'une réglementation sur la proportion des résidences principales ou d'un contingentement):*

Une réglementation qui équivaudrait à une interdiction de réaffectation serait problématique. D'une part, la garantie des droits acquis serait affectée jusqu'à un certain point. D'autre part, cette limitation occasionnerait une diminution de la valeur immobilière, et éventuellement aussi des problèmes avec les hypothèques. Pour des raisons juridiques et politiques, cette approche n'est guère envisageable.

2. *Limitation des aliénations (par ex. par le biais d'une réglementation sur la proportion des résidences principales ou d'un contingentement):*

Cette approche semble également problématique et difficile à appliquer. Dans ce cas aussi, il en résulte des problèmes du point de vue de la garantie des droits acquis et de la diminution de la valeur immobilière. En outre, on peut se demander si la simple aliénation d'un bien-fonds ou d'un immeuble peut être déclarée soumise à une autorisation de construire.

3. *Limitation des mesures de construction allant au-delà de l'entretien (par ex. par le biais d'une réglementation sur la proportion des résidences principales ou d'un contingentement):*

Cette approche, selon laquelle la réaffectation en résidences secondaires est limitée dans le cadre de mesures de construction, semble la plus réalisable. Sont considérés comme des mesures de construction tous les travaux qui vont au-delà du simple entretien, par ex. des transformations et réaffectations, remplacements, reconstructions et extensions. Les travaux de réparation et d'entretien, servant seulement à maintenir la valeur de l'immeuble,

¹³ Bänziger, Otmar; Sauter, Joseph; Rütiman, Michael; Peder, Plaz: Werkzeugkasten Kanton Graubünden. Leitfaden, Instrumente und Muster. 2009.

ne seraient pas pris en compte. Il serait naturellement envisageable de faire une distinction en fonction de l'importance des mesures de construction; c'est-à-dire que seules les mesures importantes, dépassant un certain pourcentage de la valeur à neuf du bâtiment, seraient assujetties aux règles applicables.

Il est évident que les limitations mentionnées au point 3 peuvent aussi avoir des conséquences négatives sur la valeur des résidences principales existantes, néanmoins nettement moins fortes qu'en cas de limitation des réaffectations (1^{re} approche) ou des aliénations (2^e approche). Imposer des limitations dans le cadre de mesures de construction (3^e approche) peut présenter l'inconvénient que les propriétaires renoncent justement à faire des transformations nécessaires en soi à cause de cette réglementation. Le cas échéant, un bâtiment pourrait même être conservé, alors qu'au fond il devrait être complètement assaini au moyen de transformations complètes, voire même remplacé.

7.3 Aspects économiques

Les répercussions des résidences secondaires sur l'économie locale et régionale ont été évaluées en Suisse dans le cadre de diverses enquêtes et études.¹⁴ A l'heure actuelle, la Suisse compte près de 500 000 résidences secondaires.¹⁵ Cela correspond à environ 13 % du parc immobilier. Près de 40 % d'entre elles (soit 200 000) sont situées dans des régions touristiques en dehors des centres urbains et de leurs agglomérations.¹⁶

Actuellement, la structure des lits dans les régions touristiques est la suivante: 160 000 lits dans les hôtels¹⁷, 100 000 lits dans les résidences secondaires commercialisées à des fins touristiques¹⁸ et 900 000 lits¹⁹ dans les résidences non commercialisées. Env. 10-15 % de ces dernières sont partiellement louées.²⁰ Les lits des hôtels et les appartements de vacances commercialisés à des fins touristiques ont tendance à diminuer, tandis que les lits des résidences secondaires non commercialisés sont en augmentation.

¹⁴ Arpagaus, Eugen; Spörri, Philippe: Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis. In: Die Volkswirtschaft 5. 2008.

Rütter+Partner: Wirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweiwohnungen!». 2008. Sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Cipra int.: Die Risiken schneller Gewinne mit langfristigen Folgekosten. 2008.

Müller, Hansruedi; Zegg, Roland: Die Bedeutung der Zweitwohnungen – eine Wertschöpfungsstudie im Oberengadin. in: Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 1998/99. Saint-Gall, 1999.

¹⁵ En 2000, on comptait près de 420 000 logements habités temporairement en Suisse (Office fédéral de la statistique, recensement de la population de 2000). Cela correspond à une part au parc immobilier total de 12 %. Les estimations actuelles tablent sur une légère augmentation de la proportion des résidences secondaires.

¹⁶ Credit Suisse. 2005.

¹⁷ Lits dans les hôtels en GR, VS, BE, VD, TI, OW, SZ, FR, UR, NW, GL, AI, JU; Statistique de l'hébergement touristique. Office fédérale de la statistique, communiqués de presse 23.02.2010.

¹⁸ Pour la définition, cf. chap. 3.

¹⁹ 200 000 résidences secondaires avec en moyenne 3,5 pièces et 4,5 lits; arcalpin, estimation sur la base de plusieurs questionnaires.

²⁰ Le tourisme suisse en chiffres. Berne, 1999, 2004 et 2008.

Sont évoqués ci-après certains aspects des répercussions des résidences secondaires sur l'économie locale et régionale, ainsi que sur l'utilisation du sol. Les aspects fiscaux ne seront pas abordés, mais devraient également l'être dans le cadre d'une évaluation globale. Notamment dans les îlots de cherté, où la différence entre les coûts de réalisation et le prix de vente est très grande, des recettes fiscales uniques – sous forme d'impôts sur les mutations et les gains immobiliers – et annuelles – sous forme d'impôt immobilier – peuvent être très importantes pour les finances d'une commune.

En général, il est possible de faire la distinction entre les répercussions économiques lors de la construction, de l'entretien et de l'utilisation de résidences secondaires.

- Construction:* la construction de 5 000 nouvelles résidences secondaires par année dans les régions touristiques dégage des investissements qui ont un effet direct sur le marché du travail dans les secteurs du gros œuvre et du second œuvre dans la région concernée. Avec une valeur moyenne d'achat de 750 000.- francs, le volume des investissements peut être estimé à près de 3,8 milliards de francs.
- Entretien:* une résidence secondaire occasionne des frais d'entretien de 6 000.- à 15 000.- francs par an.²¹ Les 200 000 résidences secondaires des régions touristiques génèrent ainsi des dépenses annuelles de 2,5 milliards de francs. En raison des besoins croissants de rénovation, ces dépenses vont aussi augmenter à l'avenir.
- Utilisation:* les répercussions de l'utilisation de résidences secondaires dépendent beaucoup de la façon dont elles sont occupées. En tenant compte des durées d'occupation mentionnées au chap. 6.1, le nombre de nuitées passées dans les résidences secondaires des régions touristiques suisses peut être estimé à 28 millions. Avec des dépenses moyennes de 100 francs par jour, il en résulte des dépenses annuelles de 2,8 milliards. En comparaison, les hôtels contribuent dans ces régions au chiffre d'affaires global du tourisme à hauteur de 6,2 milliards.²²

	Unités	Lits disponibles	Nuitées par lit	Nuitées (en mio)	Dépenses par jour (en CHF)	Chiffre d'affaires global du tourisme (en mio de CHF)
Résidences secondaires	200 000	700 000	40	28	100.-	2 800.-
Hôtels	3 300	160 000	153	25	250.-	6 200.-

Les répercussions directes des résidences secondaires sur l'économie locale et régionale, s'élevant à 9,1 milliards par an (construction: 3,8; entretien: 2,5; utilisation: 2,8) sont importantes, même en comparaison avec le chiffre d'affaires global général par les hôtes des hôtels (6,2 milliards).

²¹ Rütter-Fischbacher, Ursula; Berwert, Adrian; Rütter, Heinz; de Bary, Antoine: Der Tourismus im Kt. NW und in Engelberg. 2004.

²² Le tourisme suisse en chiffres. Berne, 2008.

Efficience par rapport au sol

Une image un peu différente ressort de l'examen de l'efficience par rapport au sol des résidences secondaires en comparaison avec celle des hôtels: si les hôtels génèrent environ 13 millions de francs de chiffre d'affaires global par hectare de terrain à bâtir, celui-ci n'est plus que de 0,375 million par hectare dans le cas des résidences secondaires. En d'autres termes, les résidences secondaires nécessitent 35 fois plus de sol pour arriver au même chiffre d'affaires.

	Unités	Lits par ob- jet	Surface habi- table / lit (en m ²)	surface habi- table (en m ²)	Surface de sol (ha)	Chiffre d'affaires glo- bal du tourisme (en mio de CHF/ha)
Résidences secondaires	200 000	3,5	40	24 000 000	10 000	0,375.-
Hôtels	3 300	50	25	4 125 000	520	13,125.-

Le chiffre d'affaires global du tourisme dans les hôtels dépendra à l'avenir indirectement de l'importance de la demande de résidences secondaires. Dans les centres touristiques où le niveau des prix des résidences secondaires est élevé, d'anciens hôtels sont transformés en résidences secondaires plutôt que rénovés²³. Le recul des nuitées touristiques découlant de ces effets d'éviction a des conséquences tant sur le marché du travail que sur le chiffre d'affaires des prestataires touristiques (commerces, restaurants, etc.) et sur les recettes provenant des taxes de séjour.

En conclusion, on peut noter que dans un grand nombre²⁴ de régions touristiques, le chiffre d'affaires global provenant de la construction et de l'entretien des résidences secondaires l'emporte déjà sur le chiffre d'affaires généré par les activités touristiques classiques liées aux «lits chauds», ou est sur le point de le faire. De ce fait, la compétence économique centrale de ces régions se déplace de l'économie touristique à l'industrie du bâtiment. Ces localités vivent de fait de la substance touristique et non plus du rendement réalisé concrètement par le tourisme.

Du point de vue de l'économie régionale, garantir et promouvoir l'augmentation des lits d'hôtels et améliorer l'occupation des résidences secondaires, en particulier de celles qui existent déjà, sont une préoccupation prioritaire. A la réduction du volume des investissements en matière de construction de nouvelles résidences secondaires s'opposent les surplus de recettes provenant de l'augmentation du nombre de lits commercialisés à des fins touristiques, du chiffre d'affaires global touristique qui en découle, et les répercussions positives sur le marché du travail. L'objectif visé ouvre également au secteur du bâtiment un fort potentiel d'investissements, qui transfèrerait ses compétences de la construction de nouvelles résidences secondaires vers leur entretien et leur rénovation.²⁵

²³ arcalpin: A Crans-Montana, le nombre de lits dans les hôtels a baissé de 8 500 en 1985 à 1 500 en 2010. Les hôtels qui avaient besoin d'être rénovés ont été systématiquement transformés en résidences secondaires lucratives. A Crans-Montana, comme en de nombreuses autres stations thermales, la réaffectation des surfaces habitables des hôtels en résidences secondaires n'a pas été limitée.

²⁴ Arpagaus, Eugen; Spörri, Philippe: Wirtschaftliche Bedeutung von Zweitwohnungen für die Kantone Graubünden und Wallis. In: Die Volkswirtschaft 5. 2008.

²⁵ Cf. Rütter + Partner. L'effet de l'initiative populaire fédérale «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires !», sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial, ARE. 2008.

7.4 Bases statistiques

Le tableau ci-dessous présente les principales bases statistiques se rapportant au parc de résidences secondaires, à l'hôtellerie et à la parahôtellerie.

Statistique	Descriptions / remarques
<input type="checkbox"/> Recensement de la population, recensement des bâtiments et logements:	<p><i>Sont répertoriés tous les bâtiments à usage d'habitation et les logements, regroupés en logements occupés en permanence, logements habités temporairement et logements non occupés.</i></p> <p><i>Les études sur la construction de résidences secondaires se basent souvent sur les logements habités temporairement, saisis dans les recensements de la population de 1980 et de 2000 (en 1990, les logements habités temporairement et les logements non occupés n'ont pas été saisis séparément). Le recensement a eu lieu pour la dernière fois en 2000. En 1998, le Parlement a décidé de créer un registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL), dans lequel on enregistre les principales données de base sur les bâtiments et les logements de Suisse, pour des utilisations statistiques et administratives.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen/quellen/blank/blank/geb_wohn/01.html</p>
<input type="checkbox"/> Registre des bâtiments et des logements (RegBL):	<p><i>Depuis janvier 2002, le RegBL est tenu par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en étroite collaboration avec les cantons et les communes. Les analyses des registres harmonisés des habitants, en relation avec le RegBL, rendront possible la distinction entre les logements occupés et les logements non occupés. Sont considérés comme occupés les logements qui, selon le contrôle des habitants, sont habités par au moins une personne ayant son domicile principal ou secondaire dans la commune concernée. Tous les autres logements sont considérés comme non occupés. Cela comprend les logements habités temporairement (résidences secondaires, logements de vacances, appartements n'offrant pas de services comparables à celui d'un hôtel, etc.), les logements vacants, les logements utilisés à d'autres fins que l'habitation et les logements non habitables. Une première évaluation, faisant la distinction entre logements occupés et non occupés, est prévue pour 2013 (jour de référence: 31.12.2012).</i></p> <p><i>Cette distinction ne permettra toutefois pas encore de tirer des conclusions directes sur le nombre de résidences secondaires par commune. Pour que cela soit faisable, il faudrait réaliser des enquêtes complétant les informations basées sur les registres, qui ne sont actuellement pas prévues dans l'étendue des prestations de l'OFS. Celui-ci a élaboré, d'entente avec les cercles intéressés, un projet de modification du catalogue des caractères du RegBL, qui devrait servir de base à la discussion. Selon ce projet, les «appartements de vacances» et les «appartements de vacances commercialisés à des fins touristiques» notamment pourraient à l'avenir être indiqués dans le RegBL. Les clarifications devront montrer de quelle façon un mandat de prestations correspondant pourrait être donné à l'OFS.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/05/blank/01/03.html</p>

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Microrecensement transports: | <p><i>Enquête sur le comportement de la population suisse en matière de transports. Fiche d'information sur les résidences secondaires (en allemand).</i></p> <p>http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00256/00499/03091/index.html?lang=fr</p> |
| <input type="checkbox"/> Statistique des hôtels et établissements de cure et de parahôtellerie: | <p><i>Cette statistique a été supprimée en 2003. Des données ne sont donc disponibles que jusqu'en 2003. Des analyses jusqu'au niveau communal sont possibles.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10/03/blank/data/01.html</p> |
| <input type="checkbox"/> HESTA: | <p><i>Statistique de l'hébergement touristique réalisée à l'échelle nationale auprès de 6 000 hôtels, établissements de cure, auberges de jeunesse et campings: la statistique est établie mensuellement depuis 2005. Des analyses jusqu'au niveau communal sont possibles.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/hesta/02.html</p> |
| <input type="checkbox"/> PASTA (statistique de la parahôtellerie): | <p><i>Un projet visant à réintroduire la statistique sur les appartements de vacances et les hébergements collectifs est en cours d'élaboration. Il prévoit de relever le nombre de lits ainsi que les arrivées et les nuitées en fonction du pays d'origine des hôtes. Les analyses devraient correspondre autant que possible à celles de la statistique HESTA.</i></p> |
| <input type="checkbox"/> Compte satellite du tourisme: | <p><i>Relevé des impacts économiques du tourisme en Suisse, du tourisme interne (en provenance de Suisse) et du tourisme récepteur (en provenance de l'étranger). La statistique est réalisée tous les 3 à 4 ans (1998, 2001, 2005). Le degré de régionalisation se situe au niveau de la Suisse.</i></p> <p>http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/tsa/01.html</p> |

ANNEXE A – DÉFINITIONS, TERMINOLOGIE

Les définitions facilitent la compréhension réciproque et l'uniformisation lors de la mise en œuvre dans les cantons. Elles sont conçues comme des aides. Si d'autres notions ou termes doivent être employés, il conviendra de les définir clairement. La distinction entre résidences principales et résidences secondaires d'une part et résidences secondaires commercialisées et non commercialisées d'autre part revêt une importance toute particulière.

Type d'utilisateurs		
<i>Population locale</i>	La population locale est constituée des personnes ayant dans la commune concernée leur domicile légal au sens de l'art. 23 CC. ²⁶	
<i>Population non locale</i>	La population non locale est constituée des personnes n'ayant pas dans la commune concernée leur domicile légal au sens de l'art. 23 CC.	
<i>Hôtes</i>	Sont considérés comme hôtes les personnes physiques logeant dans un établissement d'hébergement ou dans la parahôtellerie et n'ayant pas leur domicile dans la commune concernée.	
Types de logements		
<i>Logements</i>	Sont considérés comme logements les unités spatiales d'un bâtiment affectées à l'habitation. Un bâtiment ne disposant que d'une seule unité spatiale est déjà considéré comme un logement.	
<i>Résidences principales</i>	Sont considérés comme résidences principales les logements utilisés par la population locale. Le sont également tous les logements qui doivent être utilisés par la population locale sur la base d'une prescription légale ou d'une obligation liée à un permis de construire. ²⁷	

²⁶ En vertu de l'art. 23 s. CC, le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Nul ne peut avoir en même temps plusieurs domiciles. Toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau. Si une personne séjourne régulièrement dans deux ou plusieurs lieux, est déterminant avec quel lieu elle entretient les relations les plus fortes et où se trouve son centre de vie et d'intérêts. Le centre de vie se détermine en fonction de l'ensemble des circonstances extérieures objectives permettant de reconnaître les intérêts vitaux, et non en fonction de souhaits ou déclarations subjectifs. Entrent en considération les relations familiales et sociales avec l'un des lieux, le logement et le séjour effectif. L'inscription dans une commune, accompagnée du dépôt des papiers, constitue certes un indice, mais n'est pas décisive pour déterminer le centre de vie (cf. ATF 125 I 54 consid. 2a, p. 56; 125 I 458 consid. 2, p. 467; 132 I 29 consid. 4, p. 36; 131 I 145 consid. 4, p. 149 s.).

²⁷ Dans de nombreux cas, les logements régis par l'ancien droit qui ne sont soumis à aucune obligation quant aux résidences principales et sont effectivement utilisés par la population locale comptent également au nombre des résidences principales.

Résidences secondaires	Sont considérés comme résidences secondaires les logements utilisés par la population non locale. ²⁸ Le sont également tous les logements qui peuvent être utilisés sans restriction également par la population non locale sur la base d'un permis de construire après l'édiction de mesures liées à un plan d'affectation et destinées à encourager la construction de résidences principales et à limiter celle des résidences secondaires. ²⁹
Résidences secondaires touristiques commercialisées	Sont considérés comme résidences secondaires touristiques commercialisées les logements mis à disposition exclusivement et sur le long terme, en vue d'une utilisation touristique lucrative, d'une organisation de distribution commerciale reconnue ou d'un système de réservation d'une organisation touristique. Les lits doivent être occupés au moins 120 jours par an.
<i>Logements régis par l'ancien droit</i>	Sont considérés comme logements régis par l'ancien droit les logements bâtis légalement dans la commune concernée avant l'édiction de mesures liées à un plan d'affectation afin d'encourager la construction de résidences principales et de limiter celle des résidences secondaires, et soumis à aucune obligation quant aux résidences principales.

²⁸ Dans le cas de l'emploi du terme «résidence principale», la distinction n'est la plupart du temps pas faite entre les résidences principales soumises à une obligation d'utilisation et les logements régis par l'ancien droit, qui sont effectivement utilisés par la population locale, mais qui pourraient sans autres servir de résidences secondaires (aucune obligation d'utilisation). C'est également sur cette base que la plupart des données sur le rapport entre les résidences principales et secondaires dans divers cantons ou communes ont été relevées.

²⁹ Dans de nombreux cas, les logements régis par l'ancien droit qui ne sont soumis à aucune obligation quant aux résidences principales et sont effectivement utilisés par la population non locale comptent également au nombre des résidences secondaires.

ANNEXE B – CARTE

