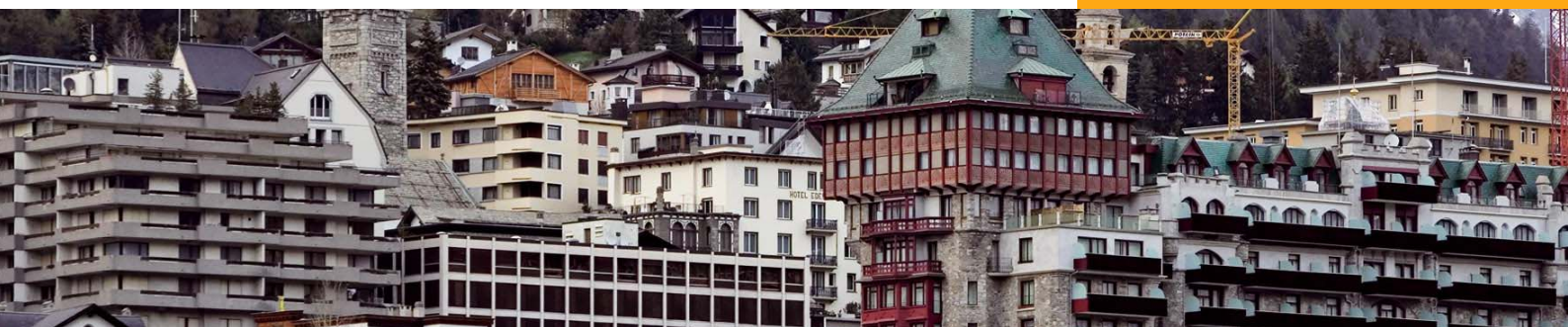




Beaucoup d'espace, un usage limité

# Construction de résidence secondaire dans l'espace alpin

Rapport de synthèse



## Sommaire

<b>CONTEXTE .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>CONSTRUCTION DE RESIDENCES SECONDAIRES – UN DEFI LOCAL DANS UN CONTEXTE GLOBAL.....</b>	<b>5</b>
La demande en résidences secondaires.....	5
Bilan du boom immobilier .....	6
Des solutions possibles et leurs effets .....	7
Pas de diabolisation, mais une réflexion à long terme .....	8
<b>LA CONSTRUCTION DE RESIDENCES SECONDAIRES DEPASSE LES BORNES – ANALYSE DE LA SITUATION EN SUISSE .....</b>	<b>9</b>
Différentes approches dans l'espace alpin .....	10
Un vent nouveau souffle aussi sur la Suisse .....	10
On peut faire quelque chose .....	10
In fine, seule une interdiction résout le problème .....	11
<b>L'AUTRICHE EN QUETE DE NOUVEAUX MOYENS DE REGULATION.....</b>	<b>13</b>
Les modèles de Salzbourg et du Tyrol .....	13
Conflit avec le droit communautaire .....	13
Des résidences secondaires camouflées .....	14
L'aménagement du territoire ne suffit pas .....	14
<b>PARTIES A VENDRE? RESIDENCES SECONDAIRES EN ITALIE EN CHIFFRES ET EN MOITS .....</b>	<b>15</b>
Des Alpes occidentales aux Alpes orientales : un panorama aux nombreuses teintes.....	15
Le top 15 des communes italiennes en matière de résidences secondaires .....	15
Un modèle touristique à renouveler.....	17
<b>FRANCE: LES ALPES – ESPACE DE VIE OU OBJET DE DESIR ?.....</b>	<b>19</b>
Gourmand en espace .....	19
Tentatives de régulation .....	19
Réchauffer des lits froids .....	20
Impliquer tous les acteurs.....	20
<b>ALLEMAGNE: IMPOT SUR LES RESIDENCES SECONDAIRES ET POLITIQUE FONCIERE .....</b>	<b>22</b>
Les communes des Alpes bavaroises tentent par différents instruments de freiner la construction de résidences secondaires. ....	22
L'impôt sur les résidences secondaires comme instrument .....	22
Des résidences pas plus nombreuses, mais plus grandes.....	23
<b>SLOVENIE : UNE TAXE FORFAITAIRE SUR LES RESIDENCES SECONDAIRES.....</b>	<b>24</b>
<b>MENACE DE SURCHAUFFE DU MARCHE IMMOBILIER DANS LA STATION TOURISTIQUE – CAS DE FIGURE DE LA SUISSE .....</b>	<b>25</b>
Alerte à Saint-Moritz .....	25

## Contexte

---

Le présent rapport de synthèse s'appuie sur le CIPRA Info numéro 87/2008 intitulé « Défi résidences secondaires – Beaucoup d'espace, un usage limité »<sup>1</sup>. Un grand nombre d'auteurs y exposent, sous divers aspects, le très controversé thème panalpin de la construction de résidences secondaires. De nombreuses déclarations et conclusions générales de ces articles présentant des recherches approfondies sont toujours d'actualité. Toutefois, le secteur des résidences secondaires évolue et de nouvelles solutions aux problèmes urgents, de nouvelles propositions de loi, etc., voient le jour. Quant à la construction de ce type de logements, elle continue évidemment de battre son plein. La CIPRA réalise donc un dossier Construction de résidences secondaires afin d'assurer l'actualisation des connaissances recensées dans le CIPRA Info sur le thème des résidences secondaires dans l'espace alpin.

Le dossier « Construction de résidences secondaires dans l'espace alpin » se compose du présent rapport de synthèse qui associe les articles thématiques du CIPRA Info 87/2008 et des chapitres complémentaires, ainsi que d'actualités, de publications et de liens à jour sur ce même sujet. Le CIPRA Info ayant comme toujours une étendue limitée, certains aspects du débat ne sont abordés eux-aussi qu'en marge du présent rapport. Enfin, on observera certaines répétitions dues à la pluralité des auteurs des articles.

---

<sup>1</sup> Le CIPRA Info est la revue trimestrielle publiée par la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA) ; il est possible de s'y abonner gratuitement sur le site [www.cipra.org](http://www.cipra.org). Ce dernier contient également des archives qui permettent de télécharger les derniers CIPRA Info au format PDF.

## Introduction

Le thème de la « construction de résidences secondaires » suscite un débat riche en controverses. Quel titre ce rapport de synthèse devrait-il donc porter ? « Résidences secondaires : Beaucoup d'espace – aucune utilité », seulement « Résidences secondaires : des optimisations s'imposent ! » ou encore « Lutter contre les excès » ? Chaque personne évalue différemment les problèmes et les opportunités de la construction de résidences secondaires. Pour certains, bon nombre d'habitant-e-s des communes concernées par ce phénomène profitent de la construction de résidences secondaires ; le principal objectif consiste donc à mettre un frein aux « excès ». D'autres en revanche soulignent les problèmes générés, comme l'exploitation débridée du paysage en contrepartie d'une faible création de valeur ajoutée régionale, ou le fait que les populations locales n'ont pratiquement plus accès au marché immobilier en raison des prix rédhibitoires atteints par le foncier dans de nombreuses stations touristiques. Le fait est que ces communes ont elles-mêmes de plus en plus conscience des problèmes soulevés par la construction de résidences secondaires. Les lits froids, que certains vont jusqu'à appeler « lits gelés », ne sont utilisés que quelques semaines par an ; et lorsqu'ils le sont, ils le sont tous en même temps, par exemple à la période de Noël. Cela signifie que toutes les infrastructures telles que les routes, les réseaux d'alimentation en énergie, etc., doivent être conçus de manière à offrir en permanence, aux populations locales et aux clients des hôtels, mais aussi aux propriétaires de résidences secondaires, des voies de circulation et des places de parking en nombre suffisant, même s'ils ne se montrent que 2 semaines par an. Et tous ces investissements doivent être réalisés alors même que les propriétaires de résidences secondaires ne génèrent pratiquement pas de valeur ajoutée pour l'économie régionale du fait de la brièveté de leur présence sur place. Le maire d'une station touristique française résume clairement la problématique : « Bon nombre de nos communes touristiques ne vivent plus aujourd'hui du tourisme mais bel et bien de la construction ». Le paysage et l'économie régionale pourront-ils digérer ce phénomène à long terme ? Rien n'est moins sûr. Ce rapport de synthèse a donc pour objet de mettre en lumière le phénomène de la construction de résidences secondaires et de pointer les problèmes tout en présentant des idées de solutions.



© Archiv Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

**Fig. 1 :** Bien que les résidences secondaires créent peu de valeur ajoutée au niveau régional, elles réclament beaucoup d'espace. Photo : à sestrières, une grande partie des infrastructures est peu utilisée en dehors de la pleine saison.



© Fabrizio Bartaletti

**Fig. 2 :** Si les résidences secondaires injectent de nouveaux capitaux dans une région, elles peuvent aussi conduire à une surchauffe de l'immobilier. Il arrive donc que la population locale soit exclue du marché du logement.

## Construction de résidences secondaires – un défi local dans un contexte global

L'existence de résidences secondaires dans les régions touristiques remonte à la nuit des temps. A leur époque déjà, les Patriciens de la Rome antique se faisaient construire des villas pour leurs vacances en bord de mer ou à proximité des thermes, dans des endroits calmes, beaux et proches de la nature. Posséder une villa était en outre synonyme de prestige et considéré comme un signe extérieur de richesse. Aujourd'hui encore, près de 2000 ans plus tard, ce besoin n'a pas changé.

### La demande en résidences secondaires

La construction de résidences secondaires dans des régions touristiques, à la fréquentation essentiellement saisonnière, peut s'avérer une source importante de richesse économique. Toutefois le développement non maîtrisé et incontrôlé de ce secteur peut aussi avoir des conséquences négatives sur le plan économique, social et écologique. Dans les Alpes, les problèmes qui en découlent sont connus depuis des décennies. Depuis la fin des années 80, on débat ainsi sur la manière de contrer, ou du moins de mieux contrôler, les conséquences néfastes de la construction florissante de résidences secondaires. Une chose est sûre en la matière : la demande est un élément clef de la problématique. En d'autres termes, qui-conque souhaite changer les choses doit d'abord comprendre le comportement et la motivation des propriétaires de résidences secondaires. Il convient dans ce contexte de tenir compte des trois dimensions suivantes :

#### 1. Contexte économique

L'histoire moderne de la construction de résidences secondaires dans les Alpes démarre avec l'essor économique de la fin des années 1960. Cette décennie a vu des franges entières de la société accéder à une certaine prospérité, et l'investissement dans la pierre apparaissait à beaucoup comme un placement sûr et prometteur. Parallèlement, le ski étant devenu une activité très populaire et accessible à de nombreuses personnes, les stations se développèrent. Des résidences secondaires firent leur apparition dans chaque commune touristique des Alpes. Le contexte économique durablement favorable engendra un deuxième boom. La bourse explosait, les taux d'intérêt étaient bas. Toutes les conditions incitaient à l'investissement dans la construction de logements. Il en va de même pour la dernière décennie, et pour les années à venir on peut également tabler sur une conjoncture favorable à la construction de résidences secondaires. En effet, cette période sera celle des premiers départs en retraite des générations du baby-boom, nées entre 1946 et 1966, qui chercheront une solution de placement sûre pour leurs économies. Les résidences secondaires figurent parmi les options pro-metteuses.

#### 2. Attractivité des destinations

Le contexte économique n'est pas le seul facteur influant sur la construction de résidences secondaires, l'attractivité des destinations touristiques compte également. Plus les vacancières et vacanciers apprécient un lieu de villégiature, plus ce dernier devient intéressant pour les personnes qui souhaitent y acquérir une résidence secondaire. L'aspect émotionnel compte tout autant que le rationnel dans ces réflexions : sur le plan purement mathématique, les lieux de villégiature appréciés laissent escompter des rendements plutôt élevés. Ils sont en général bien desservis et proposent une offre diversifiée à la clientèle. Par ailleurs, les investisseurs ont souvent choisi ce lieu pour des raisons très personnelles. Par exemple, parce qu'ils y ont déjà passé de belles vacances, et qu'ils s'identifient déjà à cette destination dont ils sont des clients fidèles.

#### 3. Motivations d'achat

Diverses études ont démontré qu'on achète des résidences secondaires pour des raisons différentes selon la phase de vie dans laquelle on se trouve. Les familles jeunes achètent une résidence secondaire

parce qu'elles désirent passer leurs vacances toujours au même endroit et y séjourner en habitués. D'autres le font pour pouvoir un jour léguer à leurs enfants un placement sûr. D'autres encore s'achètent, en même temps qu'une résidence secondaire, la liberté de pouvoir s'évader de la ville à tout moment et de rompre ainsi avec le quotidien. Les générations plus anciennes, quant à elles, acquièrent souvent une résidence secondaire pour l'utiliser comme un « deuxième chez-soi ». Certains souhaitent la sous-louer ou y voient simplement une forme d'investissement fiable pour leurs économies.

Les administrations communales qui suivent et analysent le développement économique et social du point de vue de la demande, tout en gardant un œil sur la compétitivité de leur propre région touristique, sont capables de prévoir si et quand elles seront confrontées à un problème potentiel lié aux résidences secondaires. Elles ont alors la possibilité de réagir à temps et de définir les conditions cadres pour maîtriser le développement de la construction de résidences secondaires.

## Bilan du boom immobilier

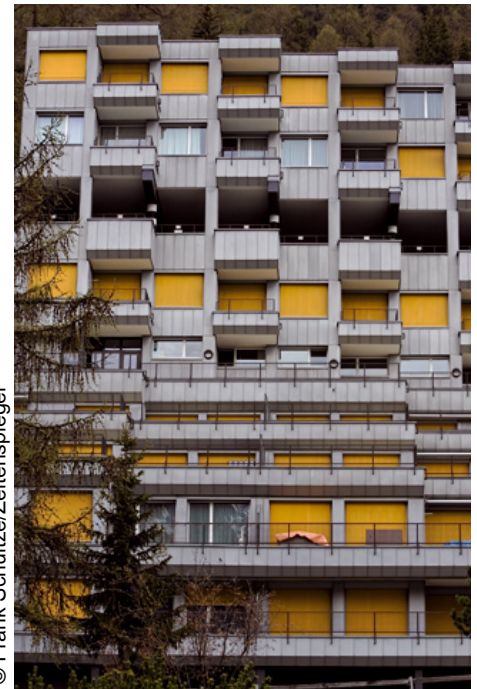
Outre la création de richesses issues de la construction et de la vente de logements, les résidences secondaires présentent encore d'autres avantages pour les communes touristiques :

- Elles fournissent des capacités d'hébergement touristiques supplémentaires, financés par des tiers. Du capital frais est injecté dans le circuit économique régional.
- Les clientes et clients qui achètent des résidences secondaires sont plus fidèles à la commune. Ces vacancières et vacanciers jouent un rôle central dans la publicité par bouche à oreille, qui est particulièrement efficace, notamment lorsqu'ils font partie de ce qu'on appelle des groupes de clients clés.
- Souvent, les propriétaires ont des dépenses annexes sur le lieu de leurs résidences secondaires : ils achètent des meubles et biens de consommation durables, une activité économique supplémentaire qui est la bienvenue pour le commerce et l'artisanat local.

A l'inverse, les résidences secondaires présentent des inconvénients considérables pour les localités. Notamment :

- Une consommation d'espace relativement élevée pour des capacités d'hébergement relativement faibles. Souvent, les résidences secondaires ne sont pas louées, mais uniquement utilisées par leurs propriétaires. Ainsi, pour un logement de vacances typique pour la Suisse, soit un appartement de 3½ pièces-, il faut compter 50 mètres carrés d'occupation au sol pour 80 à 120 nuitées par an. Le rapport est beaucoup plus élevé pour l'hôtellerie en raison d'une meilleure utilisation des capacités et d'une densité plus élevée.
- Les propriétaires utilisent la plupart du temps leur logement en pleine saison. C'est justement là l'avantage de posséder son logement : trouver à se loger sans problème, même durant les pics saisonniers. Cependant, ce phénomène accentue la cohue qui règne en pleine saison. L'utilisation moyenne des capacités est faible, mais la charge financière pour les communes touristiques est lourde, et cela ne vaut pas uniquement pour le réseau routier et l'offre touristique. L'infrastructure publique doit aussi être conçue pour supporter les pics de pleine saison. Notamment les services de raccordements au réseau d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées. Or les destinations touristiques présentent souvent des conditions écologiques particulières (zones de montagne ou régions côtières près du désert), et la création d'infrastructures aux capacités suffisantes y est particulièrement coûteuse.
- En basse saison, ces lieux touristiques sont souvent désertés et se transforment en villages fantômes. Les rideaux des boutiques baissés durant des mois ne gênent pas uniquement les habitants du crû. Ils nuisent à l'image globale de la commune.
- La hausse des prix des loyers et des terrains peut finir par entraîner l'éviction des populations locales du marché immobilier. Le flux de personnes contraintes à faire la navette augmente.

Cette comparaison des avantages et inconvénients montre que la construction de résidences secondaires produit certes des bénéfices à court terme, mais qu'elle est génératrice de coûts sur le long terme, qui doivent impérativement être pris en compte dans une analyse coûts-bénéfices. Les responsables des régions touristiques doivent par conséquent toujours se demander quel type de construction de résidences secondaires (y compris l'infrastructure sous-jacente, les services, la vitesse de développement) est le plus judicieux sur le plan social et écologique, et le plus supportable pour l'économie à long terme.



© Frank Schultze/Zeitenspiegel

**Fig. 3 :** La plupart du temps les résidences secondaires, à vocation touristique, ne sont habitées que pendant la haute saison ; le reste de l'année, des quartiers entiers, voire même les centres des villages ont l'air mort.

## Des solutions possibles et leurs effets

Les maisons de vacances apparaissent toujours là où sont réunies des localités présentant un intérêt touristique et des personnes potentiellement intéressées qui disposent de suffisamment d'argent ou de possibilités de financement. Le dernier critère est pratiquement toujours garanti dans nos sociétés prospères actuelles. Les communes et les régions peuvent néanmoins intervenir dans le développement de résidences secondaires : dans le cadre de la politique foncière (quelle est la surface disponible, pour quel emploi?), dans le cadre d'une réglementation du marché des résidences secondaires (par ex. limitation ou quotas d'acquisitions) ou dans le cadre de l'utilisation des résidences secondaires (réglementation sur l'utilisation en propre et la location).

Pour mieux gérer le développement de résidences secondaires à l'avenir, il faut agir dès que possible. Il doit être clair que les résidences secondaires ne sont pas un mal en soi et que leur gestion dans une commune n'aura pas d'incidence uniquement sur sa propre compétitivité, mais aussi indirectement sur celle d'autres communes. Si une commune ou une région n'agit pas assez, elle risque d'être dépassée tôt ou tard par l'explosion du marché des résidences secondaires, jusqu'à saturation. Si la main de la commune se fait trop sentir, elle peut perdre des hôtes et des recettes à court ou moyen terme. Dans le même temps, elle provoque un report de la demande vers d'autres localités et régions.

## Pas de diabolisation, mais une réflexion à long terme

L'exemple de la construction des résidences secondaires en Suisse montre quelles conséquences peuvent avoir les mauvaises décisions et une action trop tardive. Ce n'est qu'en 1979 avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire qu'une réponse a été apportée au boom continu des résidences secondaires dans les localités touristiques au cours des années 60 et 70. Trop tard. Sur le plan local, les intérêts économiques à court terme avaient supplanté les perspectives de développement durable à long terme. S'appuyant sur une demande forte et stable, la construction s'est poursuivie. Même la « Lex Koller », qui visait depuis le début des années 70 à limiter l'achat de résidences secondaires par des étrangers, n'a pas produit de résultats tangibles. Elle n'a fait que privilégier le marché intérieur et lier inutilement le boom des résidences secondaires au développement économique et social de la population suisse.

On ne peut revenir en arrière sur cette situation. C'est pourquoi il faut aujourd'hui améliorer l'utilisation des bâtiments existants, mener de l'avant le renouvellement et la restructuration du parc d'habitations peu attrayantes et changer les formes d'utilisation de ces biens (par ex. en les combinant à des offres complémentaires de services). Il est indispensable de repenser la politique foncière dans les communes touristiques et de concevoir des perspectives sur le long terme.

La retenue est de mise par exemple, pour les constructions de petites habitations présentant peu de valeur ajoutée, et donc peu de perspective de création d'emploi local. Les défis d'aujourd'hui dans le secteur des résidences secondaires proviennent en majeure partie des erreurs commises hier. On ne saurait stopper la demande de résidences secondaires. Mais il nous appartient de gérer de façon durable les ressources locales dont nous disposons et de nous laisser inspirer moins par la vente de parcelles à l'unité que par la construction d'espaces de vie et d'agrément. A long terme, cette solution présente également plus d'intérêt pour les touristes.

*Auteur: Pietro Beritelli, Université de St. Gall/CH*

### Bibliographie

Bieger, T./ Laesser, C. (2002): Reisemarkt Schweiz, Gesamtbericht. St. Gallen, 2002.

Bieger, T./ Beritelli, P. (2004): Zweitwohnungen – Chancen und Gefahren eines Phänomens. in: IDT-Blickpunkte, S. 5-6. St. Gallen, 2004.

Bieger, T./ Beritelli, P./ Weinert, R. (2005): Wissenschaftlicher Bericht, Projekt HotBeds. St. Gallen, 2005.

Beritelli, P. (2007): Zweitwohnungsbau - Beiträge aus der Forschung und aktueller Erkenntnisstand. In: Bündner Monatsblatt, 2 / 2007. S. 121-136.

Krippendorf, J. (1986): Alpsegen Apltraum. Bern, 1986.

Müller, H./ Zegg, R. (1999): Die Bedeutung der Zweitwohnungen – eine Wertschöpfungsstudie im Oberengadin. in: Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 1998/99. St. Gallen, 1999.



## La construction de résidences secondaires dépasse les bornes – analyse de la situation en Suisse

Depuis les années soixante, le nombre des résidences secondaires a crû de façon exponentielle dans les régions touristiques les plus prisées des Alpes. Au départ, il s'agissait essentiellement de maisons de vacances isolées construites autour des plus beaux paysages. Puis à partir du milieu des années soixante, d'immenses hôtels-appartements et des chalets gigantesques ont vu le jour. Au début des années 70, ce boom immobilier a connu sa première apogée en Suisse. Ce phénomène a enregistré un développement incontrôlé. Les résidences secondaires faisaient main basse sur la clientèle des hôtels, la mort de ces derniers était annoncée. D'un autre côté, des voix critiques se sont élevées de plus en plus haut à partir de 1970, d'abord les protecteurs de l'environnement et du paysage, puis les gérants touristiques. Depuis quelques années, ces critiques trouvent un écho croissant auprès du public et gagnent en influence.

Année	Nombre de résidences secondaires CH	Nombre de résidences secondaires FR
1980	240 000	
1983		2 370 000
2000	420 000 (11,8 % du parc immobilier total)	2 947 000 (9,8 % du parc immobilier total)
2005	environ 450 000 (estimation interne)	3 095 000

Tab. 1: Evolution du nombre de résidences secondaires en Suisse et en France entre 1980 et 2005.  
Source: Office fédéral de la statistique/CH et INsee/F

Au bout du compte, personne ne peut dire avec exactitude quel poids représentent réellement les résidences secondaires. Les définitions sont floues (« résidences habitées à titre temporaire »), les statistiques imprécises. Chaque pays alpin a son propre mode de calcul. Ainsi l'Office fédéral de la statistique autrichienne intègre les habitations de vacances dans ses statistiques sur les résidences secondaires, potentiellement occupées à titre professionnel. En France, l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) ne fait pas de distinction entre les maisons de vacances, les résidences citadines occupées provisoirement à titre professionnel ou par des étudiants et les appartements mis en location. Tout est englobé sous la désignation « résidences secondaires ». La Suisse non plus ne dispose pas de statistiques différenciées, et il n'existe pas de données fiables sur les dizaines de milliers d'anciennes étables et chalets alpins abandonnés, transformés en véritables maisons de campagne pour les vacances ou le week-end.

L'une des raisons de cette évolution frénétique de la construction de résidences secondaires tient à la faiblesse quasi persistante de la politique d'aménagement du territoire. Les régions touristiques disposent souvent d'importantes réserves de terrains à bâtir et les gèrent avec insouciance. L'influence des entreprises immobilières locales veille à ce que les terrains à bâtir ne manquent pas. Récemment, des promoteurs immobiliers internationaux ont découvert le marché des résidences secondaires, laissant présager d'une poursuite de la croissance de ce secteur.

## Différentes approches dans l'espace alpin

Il existe toutefois des tentatives pour mettre un terme à cette croissance incontrôlée. En Bavière, les communes ont le droit de prélever un impôt sur les résidences secondaires, ce qui a injecté en 2006 quelque 19 millions d'euros dans les caisses communales. Dans le Tyrol, les cahiers des charges pour la construction de maisons de vacances sont bien plus restrictifs qu'ils ne le sont en Suisse. Ainsi dans les lieux de villégiature, les résidences secondaires ne doivent pas peser plus de 8% du parc immobilier. Mais là-bas aussi, toutes les résidences secondaires ne sont pas déclarées comme telles.

Les dérogations viennent encore augmenter le nombre de logements non recensés. Ainsi un bailleur peut louer jusqu'à trois logements de vacances par immeuble, s'il y a déclaré sa résidence principale. La France a totalement renoncé à appliquer des mesures restrictives d'aménagement du territoire. Elle mise essentiellement sur les incitations visant à ne pas laisser vacantes les résidences secondaires pendant des mois et à encourager la location. Ce qui est loin d'avoir endigué le boom de ce secteur immobilier. La plupart des stations intégrées française se transforment en dehors de la saison principale (le plus souvent concentrée sur l'hiver) en citée fantômes.

Quant au Tyrol du Sud, il a décrété que dans l'ensemble de la province les résidences principales doivent représenter au minimum 60% du parc de logements. Depuis 2007, les logements construits à titre de résidence principale ne peuvent plus être transformés en résidences secondaires au bout de 20 ans, comme c'était le cas par le passé.

## Un vent nouveau souffle aussi sur la Suisse

Depuis quelques temps en Suisse, le débat a prit une tournure nouvelle. Ainsi en 2003, bon nombre de célébrités ont soutenu l'appel lancé par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, au Conseil fédéral demandant le contingentement de la construction de résidences secondaires en Haute-Engadine. En 2005, les électrices et électeurs ont adopté à 72% de voix une initiative populaire demandant des quotas régionaux (cf. article « Alerte à St. Moritz », p. 20). A Zermatt, Saas Fee, Crans-Montana (Canton du Valais) et dans d'autres localités, des quotas pour les résidences secondaires ont été instaurés. Le vent a tourné. Toutefois, les communes qui passent à l'action sont à peine soutenues par les instances étatiques supérieures.

C'est la raison pour laquelle des associations de défense de l'environnement ont récemment lancé deux initiatives populaires. L'une vise à limiter à 20% la part de résidences secondaires dans le parc immobilier d'une commune. Quant à l'« initiative paysage », qui recueille un soutien plus large, elle demande que la Confédération et les cantons assument davantage de responsabilités pour une utilisation durable du sol et la protection du paysage cultivé. En outre, l'initiative prévoit de ne pas augmenter la surface constructible totale au cours des 20 prochaines années. On a déjà enregistré de premiers succès : après un inventaire comparatif sur les « mesures visant à encadrer le marché des résidences secondaires » (Rütter + Partner 2007), 42 des 95 communes suisses étudiées ont pris des mesures visant à gérer la construction de résidences secondaires. Dans bon nombre de communes, on évoque la possibilité d'introduire un impôt spécifique. Mais à ce jour, il n'existe pas de bases juridiques permettant la levée d'un tel impôt en Suisse.

## On peut faire quelque chose

Les communes qui souhaitent agir bénéficient de toute une palette d'outils à leur disposition :

- **plan de répartition des résidences principales** : il définit un pourcentage d'habitations réservées à la population locale pour les différentes zones d'utilisation. Mais pour les communes dont la population stagne, un tel plan semble dénué de sens.
- **système de bonus-malus** : la construction de résidences secondaires est soumise à une clef mathématique et à la construction préalable de résidences principales.

- « **modèle tyrolien** » il stipule que la part des résidences secondaires d'une commune ne doit pas dépasser un certain pourcentage.
- **mesures fiscales** : la hauteur des taxes et impôts pour les résidences secondaires sont généralement encadrés par la loi. Ces outils ne permettent donc pas d'avoir une influence notable sur le marché.
- **location (obligatoire)** : cette mesure avait déjà été proposée par Jost Krippendorf (Les dévoreurs de paysage, 1975) ; elle est pratiquée avec succès à Whistler, au Canada.
- **instauration de quotas** : cette mesure, la plus pratique, permet de contrôler l'offre sur le long terme et de l'adapter à l'objectif. Dans un souci d'utilisation durable du paysage, les quotas doivent aller au-delà de la limitation du parc de résidences secondaires, et donc baisser progressivement.
- **lieux de vacances avec « appartements garnis »** : ce modèle tente de combiner la construction d'hébergement de vacances avec la création d'emplois. Mais cette mesure ne permet pas de protéger le paysage. Si ces modèles échouent économiquement, les logements construits risquent à long terme de se transformer en résidences secondaires.

## In fine, seule une interdiction résout le problème

La plupart de ces mesures permettent certes de limiter la construction de résidences secondaires, mais on n'amorcera de tournant véritable qu'en interdisant purement et simplement la construction de telles résidences. Le Tyrol a ouvert la voie. La Fondation suisse pour l'aménagement et la protection du paysage réclame donc que la Confédération et les cantons s'engagent davantage afin de réduire la construction de résidences secondaires et de protéger notre paysage contre le bétonnage.

La Fondation suisse pour l'aménagement et la protection du paysage propose les mesures suivantes:

- 1.) Les réserves de zones constructibles dans les sites touristiques doivent être réduites.
- 2.) Pas d'agrandissement des zones de construction sans compensation : quiconque déclasse d'un côté, doit « reclasser » de l'autre.
- 3.) Les plans directeurs et plans d'affectation doivent protéger certaines zones « contre » la construction de résidences secondaires (par exemple, pas de résidences secondaires dans les zones considérées comme sensibles pour l'image du lieu, ni dans les lieux importants pour la vie sociale de la localité, protection planifiée de l'hôtellerie). Il faut également évoquer la remise en l'état et la reconversion des résidences secondaires non utilisées.
- 4.) Obligation d'introduire des quotas et limitation absolue de la proportion de résidences secondaires.
- 5.) Location obligatoire et incitations à la location. Toutefois cette mesure peut se révéler néfaste pour l'hôtellerie et entraîner une surcharge des capacités de la localité.
- 6.) Impôts directs pour les résidences secondaires et prescriptions en matière de consommation d'énergie pour ces logements.

*Auteur: Raimund Rodewald, Directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage*

### **Premier village-hôtel de Suisse**

Depuis le 1er mai, « tout le village » de Vnà en Basse Engadine s'est transformé en hôtel. Le point phare du « projet hôtel » réside dans l'auberge-centre culturel « Piz Tschütta », resté vide depuis 1995 ; une réception, un restaurant, une salle de séjour, une bibliothèque, une boutique, ainsi que cinq chambres y ont été aménagés. Le patrimoine architectural historique a pu être conservé lors de la rénovation minutieuse du bâtiment, trois fois centenaire. Dix autres chambres se répartissent dans le village, installées dans des maisons individuelles ou des maisons de vacances. Toute l'infrastructure hôtelière est mise à la disposition des hôtes.

Grâce à ce projet, la commune, qui ne compte plus que 70 habitants, souhaite enrayer l'exode et présente du même coup un concept d'hébergement intelligent. Aucune construction superflue de résidences secondaires n'est au programme, mais une mise en valeur des capacités existantes. Pour la réalisation du « village-hôtel », un modèle de partenariat public-privé a été conçu pour le village de Vnà. La fondation, Fundaziun Vnà, spécialement créée pour le projet, prévoit un budget de deux millions de francs. Près de la moitié des fonds proviennent de crédits, un quart de dons et le dernier quart du capital social de la société Piz Tschütta AG, chargée de l'exploitation du projet.

Pour de plus amples informations : [www.fundaziunvna.ch](http://www.fundaziunvna.ch)

## L'Autriche en quête de nouveaux moyens de régulation

Face à l'augmentation massive du nombre de résidences secondaires en Autriche dans les années 1960 et 1970, la plupart des Etats fédérés a tenté de contrôler cette évolution. Dans la décennie qui a suivi, ils ont inséré dans leurs lois d'aménagement du territoire (ROG) des dispositions spécifiques aux résidences secondaires. L'accent a tout d'abord été mis sur la construction de maisons divisées en appartements, de villages de vacances et de maisons de week-end, qui n'était plus possible que dans des zones préalablement définies. En complément, plusieurs Etats ont exercé un contrôle légal sur les ventes immobilières, en particulier à des étrangers. Alors que l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne approchait à grands pas, les Etats du Tyrol, de Salzbourg et du Vorarlberg essentiellement ont ainsi voulu éviter la vente de l'espace urbanisé déjà rare à des étrangers.

### Les modèles de Salzbourg et du Tyrol

Le Land de Salzbourg est le premier à avoir développé un système exemplaire de règles : la nouvelle loi ROG salzbourgeoise adoptée en 1992 a ainsi considérablement élargi la notion de résidence secondaire. A compter de cette date, elle recouvre en effet tous les types d'habitations de vacances et ces dernières ne peuvent plus être construites que dans des zones de résidences secondaires définies (les chambres chez l'habitant et les résidences touristiques destinées à la location ont cependant été exclues de cette législation). Seules les communes dans lesquelles la part des résidences secondaires représentait maximum 10 % du parc total d'habitations pouvaient proposer de nouvelles zones pour la construction de logements de vacances. En 1993, afin de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, la loi sur les mutations immo-bilières (qui régit l'achat et la vente de biens fonciers) a précisé que la vente de terrains à bâtir devait être approuvée par les autorités compétentes. Un responsable des mutations immobilières a été institué afin de contrôler le respect de cette réglementation. Le modèle de Salzbourg s'est révélé tout à fait efficace : la progression du nombre de résidences secondaires a nettement diminué.

Des réglementations encore plus restrictives ont été adoptées au Tyrol, où la loi ROG de 1994 a commencé par interdire toute nouvelle construction de logements de vacances. Comme à Salzbourg, la loi sur les mutations immobilières de 1996 a assujéti le marché immobilier à une obligation générale d'autorisation. Une décision de la Cour constitutionnelle a cependant annulé l'interdiction de construction de logements de loisirs. C'est la raison pour laquelle la loi ROG de 1997 dispose que la construction de nouvelles résidences secondaires ne peut plus avoir lieu que dans les communes où leur part sur l'ensemble du parc d'habitations est inférieure à 8 %. La création d'un répertoire des logements de loisirs est en outre prescrite.

### Conflit avec le droit communautaire

Dans le cas du Tyrol, il était évident que les efforts visant à contrôler la construction de résidences secondaires pourraient être incompatibles avec la liberté de circulation au sein de l'Union européenne. La Cour de justice européenne a jugé en 1999 que le fait d'assujéti l'acquisition d'un bien immobilier à une procédure d'autorisation générale préalable était contraire à la libre circulation des capitaux et que cela comportait un risque d'application discriminatoire. Le droit des mutations immobilières dans les Etats fédérés de l'Ouest de l'Autriche a donc du être assoupli. Au Tyrol, depuis 1999, seule une déclaration de l'acheteur précisant qu'il ne construira pas de résidence de vacances sur le terrain acheté (modèle dit de la déclaration) est exigée. A Salzbourg, en 2002, les dispositions régissant l'achat de terrains à bâtir ont été annulées et le responsable des mutations immobilières supprimé. Même dans le Vorarlberg, il n'existe plus de restrictions de ce type depuis 2004.

## Des résidences secondaires camouflées

L'exemple du Land de Salzbourg, qui en 2001 affichait avec 7 % le taux le plus élevé de résidences secondaires déclarées dans tout l'Ouest de l'Autriche, permet de dégager des tendances caractéristiques :

- Les logements existants sont plus largement achetés par des citoyens européens non autrichiens. Afin d'éviter la classification en tant qu'habitation de vacances, un membre de la famille de l'acheteur déclare souvent officiellement sa résidence principale dans la commune concernée. Le logement peut aussi être reloué à des fins touristiques. Il est alors difficile, ou du moins très laborieux, de déterminer la part effective d'utilisation à ses propres fins par l'acheteur. En revanche, la hausse des prix sur le marché immobilier des communes concernées est évidente ; une partie de l'immobilier devient alors inabordable pour les locaux. Dans les grands lotissements, les conflits entre habitants permanents et vacanciers changeant sans cesse sont inévitables.

- Depuis peu apparaissent de plus en plus de lotissements ou villages constitués de chalets situés pour partie sur des sites offrant des paysages exceptionnels et en dehors des zones d'urbanisation permanentes. Ils sont généralement présentés comme des hébergements commerciaux ; mais les bâtiments individuels sont achetés par des investisseurs privés. Bien que contractuellement, la procédure d'aménagement du territoire exige une obligation de mise en location touristique, le risque que ces chalets soient par la suite utilisés comme résidences secondaires demeure. De plus, ces villages de chalets sont généralement associés à une forte consommation d'espace. Dans l'Etat fédéré de Salzbourg, c'est entre autres ce qui motive actuellement une modification du programme de développement du Land selon laquelle, en dehors de la zone d'urbanisation permanente, un permis de construire local pour hébergement touristique et zones de résidences secondaires n'est autorisé que sur la base d'un programme concret.

## L'aménagement du territoire ne suffit pas

Les instruments existants en matière d'aménagement du territoire présentent des faiblesses face à ces évolutions. A Salzbourg, une nouvelle loi d'aménagement du territoire qui doit entre autres contenir des dispositions plus strictes pour les résidences secondaires est actuellement débattue. Ainsi, la mise en location touristique dans des bâtiments comprenant plus de cinq logements devrait être interdite de manière générale. L'introduction d'une catégorie réservée aux villages de vacances est discutée. Un groupe de travail sur les mutations immobilières a proposé de soumettre de nouveau les transactions relatives à des terrains à bâtir à une déclaration, comme dans le modèle dit de la déclaration. Les moyens permettant de vérifier l'utilisation effective des logements devraient être améliorés et les violations des obligations légales plus sévèrement punies.

Les expériences décrites et les nouveaux axes de discussion montrent que l'évolution du marché des résidences secondaires ne sera pas maîtrisée uniquement à l'aide des outils de l'aménagement du territoire. Il est impératif de créer une batterie d'instruments, dont le droit des mutations immobilières devrait dans tous les cas faire partie ainsi que le régime de la déclaration domiciliaire, et de possibilités permettant de contrôler le respect des obligations légales et de sanctionner les violations. A cet égard, la liberté de circulation au sein de l'Union européenne ainsi que les intérêts économiques et touristiques doivent être respectés. Un débat qui n'est pas près d'être clos !

*Auteur: Christoph Braumann, Direction de l'aménagement du territoire du Land de Salzbourg/A*

## Parties à vendre? Résidences secondaires en Italie en chiffres et en mots

Les résidences secondaires sont le pilier du tourisme dans les Alpes italiennes car elles représentent, à côté des appartements en location, environ 75 % de toute la capacité d'accueil. Cependant, leur impact effectif sur l'économie des stations est nettement moins important que ce que leur nombre pourrait laisser supposer. Elles impliquent une intense consommation du sol, pour des biens qui restent inutilisés pendant une bonne partie de l'année, et elles contribuent à dévaloriser l'image globale de stations, qui deviennent un lieu privilégié pour quelques habitués privilégiés. Pendant leurs vacances ces derniers reproduisent les mêmes routines, ont les mêmes fréquentations que dans les villes où ils passent le reste de l'année. Les « vrais » touristes restent exclus de ces cercles, et finissent souvent par se sentir étrangers, dépaysés.

### Des Alpes occidentales aux Alpes orientales : un panorama aux nombreuses teintes

Pour autant, contrairement à la France, les Alpes italiennes ne sont pas toutes intéressées de la même façon par ce phénomène de la résidence secondaire, qui présente aussi des analogies partielles avec la Suisse. C'est un phénomène massivement présent dans les Alpes occidentales, en particulier dans les provinces de Turin et de Cuneo, le Val d'Aoste et les Alpes bergamasques. Dans les Alpes orientales, il est aussi présent, mais de façon plus atténué et moins homogènes, se concentrant dans des stations du Trentin et de la Vénétie, proches des grands centres urbains de Milan, Brescia ou la Vénétie occidentale. Il s'agit en particulier des stations de Madonna di Campiglio, Folgaria et de divers lieux dans la région de Vicence (haut plateau d'Asiago) et autour de Cortina d'Ampezzo. Le phénomène des résidences secondaires est par contre peu présent dans le Tyrol du Sud (à quelques exceptions près, comme Merano, Welschnofen, Castelrotto), et modéré dans le Frioul, à part la station de sports d'hiver de Piancavallo, dans la commune d'Aviano. Il existe donc une corrélation positive entre le nombre de résidences secondaires et la proximité avec les grandes agglomérations urbaines, situation que l'on retrouve par ailleurs dans d'autres pays (par exemple Garmisch par rapport à Munich, Davos par rapport à Zurich et Adelboden par rapport à Berne).

### Le top 15 des communes italiennes en matière de résidences secondaires

Notre analyse concerne la totalité du territoire des Alpes italiennes, même si sa délimitation est légèrement différente de celle de Bätzing et de la Convention alpine. Les communes analysées ne sont pas seulement des stations de sports d'hiver et de tourisme estival, mais également des sites lacustres, de basse montagne, collinaires ou au pied des montagnes. J'ai pu déduire les chiffres concernant les résidences secondaires et leur capacité d'accueil en retraitant les données des recensements démographique de 1981, 1991 et 2001, et en appliquant un certain nombre de paramètres.

Ainsi, en 1981, les Alpes italiennes comptaient 516 000 résidences secondaires, avec une capacité d'accueil estimée à 2 680 000 lits – ce chiffre comprend les logements à usage exclusif de leurs propriétaires, ainsi que ceux qui sont loués sur une base plus ou moins régulière. Il ressort d'une projection provisoire, qui se réfère uniquement aux communes de la Ligurie alpine, du Piémont et du Val d'Aoste, dans lesquelles sont concentrées 40 % des résidences secondaires, que les résidences secondaires dans les Alpes italiennes ont augmenté entre 1981 et 2001 de 14,3 % et se montent aujourd'hui à 590 000. Ces chiffres sont incontestablement préoccupants, encore plus élevés que ceux des Alpes françaises (moins étendues, toutefois), où résidences secondaires et appartements en location totalisaient environ 410 000 en 1999.

Commune	Province	alt. m	pop. 31.12. 2006	résidences secondaires 1981	résidences secondaires 2001	Var. % (1981-2001)	estimation lits 2001	lits d'hôtels 2005
Bardonecchia	To	1 312	3 063	5 785	7 404	28,0	34 498	1 777
Frabosa Sottana	Cn	641	1 494	5 318	6 444	21,2	24 811	573
Aprica*	So	1 172	1 733	3 735	6 189	65,7	28 129	1 244
Castione della Presolana	Bg	870	3 413	4 802	6 057	26,1	31 593	744
Limone Piemonte	Cn	1 009	1 575	5 583	5 956	6,7	22 809	700
Roana	Vi	1 001	4 082	3 919	5 537	41,3	30 465	765
Pinzolo	Tn	770	3 048	3 768	5 273	39,9	25 951	5 649
Sauze d'Oulx	To	1 509	1 161	4 822	5 264	9,2	21 227	2 131
Valtournenche	Ao	1 528	2 211	4 072	4 957	21,7	19 481	3 326
Ponte di Legno	Bs	1 257	1 793	2 368	4 242	79,1	22 038	1 548
Gallio	Vi	1 090	2 424	2 356	4 077	73,0	21 800	187
Sestriere	To	2 035	907	3 390	3 880	14,5	14 549	2 635
Asiago	Vi	1 001	6 550	2 347	3 854	64,2	22 561	1 838
Cortina d'Ampezzo	Bl	1 211	6 150	3 331	3 680	10,5	23 918	4 391
Courmayeur	Ao	1 224	2 969	2 948	3 520	19,4	20 651	2 833

Tab. 2 : Les 15 communes comptant le plus de résidences secondaires en 2001 dans les Alpes italiennes.

Source : élaboration de l'auteur sur la base des données Istat.

\*Données relatives à l'agglomération touristique Aprica-San Pietro Aprica (Communes d'Aprica, province de Sondrio, et de Còrteno Golgi, province de Brescia ; 1621 hab. dans la seule commune d'Aprica).

Le tab.1 présente les statistiques des stations alpines comportant la plus haute densité de résidences secondaires. Dix communes sur quinze sont situées dans les Alpes occidentales. Deux communes piémontaises occupent la première place : Bardonecchia, avec 7 400 résidences secondaires occupe une première place peu enviable depuis quarante ans dans ce secteur, suivie de Frabosa Sottana (6 400), dont le territoire comprend les stations « tout ski » de Prato Nevoso (exemple classique de mauvais urbanisme sans planification) et d'Artesina. Deux communes lombardes prennent la troisième et la quatrième place ; l'Aprica, sur le col du même nom, à cheval entre les provinces de Sondrio et de Brescia et avec une vocation hivernale indiscutable, et Castione della Presolana, une station essentiellement estivale située à faible altitude, une commune avec des activités plus diversifiées. En-dehors de ces localités, Limone Piemonte également, une commune dévastée par le bétonnage outrancier des années 60 et 70, dépasse le seuil de 6 000 résidences secondaires. Parmi les 15 premières communes on trouve surtout les grandes stations de sports d'hiver comme Cortina d'Ampezzo, Valtournenche (avec Breuil-Cervinia), Pinzòlo (avec Madonna di Campiglio). Les localités à vocation essentiellement estivale ne manquent pas, cependant, comme Castione, et surtout Gallio, Roana et Asiago sur le haut plateau du même nom, dans la région de Vicence. Ces trois stations, fréquentées également pour le ski de fond, sont urbanisées de façon très extensive, de sorte qu'elles forment un ensemble urbain continu, qui totalise 13



400 résidences secondaires, soit presque 75 000 lits. Ainsi réunies, les 3 stations détiennent vraisemblablement le record absolu de résidences secondaires pour la totalité de l'arc alpin.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer le rapport entre les résidences secondaires (lits touristiques estimés) et les résidents permanents, ainsi que le rapport entre la capacité d'accueil des résidences secondaires et les lits hôteliers. Le déséquilibre par rapport aux résidents permanents est particulièrement accentué à Frabosa Sottana, Sauze d'Oulx Sestrière et Limone, et il l'est moins à Cortina et à Asiago, qui représentent donc les situations les plus « vertueuses ». En ce qui concerne les lits hôteliers, on observe une situation paroxystique à Gallio, avec un rapport de 116 à 1, et extrêmement disproportionnée également à Frabosa (43 à 1), Castione (42), Roana et Limone, tandis que les communes plus équilibrées sont Pinzòlo (4 à 6) et Cortina (5 à 4).

Dans les 15 communes présentées dans le tableau, l'augmentation des résidences secondaires dans la période 1981-2001 a été beaucoup plus soutenue que dans l'ensemble des Alpes italiennes (30,4 % en moyenne). Les taux les plus élevés ont été enregistrés à Ponte di Legno (79 %), Asiago et Gallio (de 64 à 79 %) et l'Aprica (65 %). Il est à signaler une forte croissance également à Pinzòlo -où l'urbanisation est en train de saturer la vallée occupée par le chef-lieu et l'étroit fond de vallée de Madonna di Campiglio-Bardonecchia et Castione della Presolana, tandis que Limone et Sauze d'Oulx se révèlent plus « vertueuses », entre autres parce qu'elles sont désormais proches de la saturation. Parmi les communes plus petites proches de grandes stations hivernales, l'augmentation enregistrée par Sauze di Cesana, près de Sestrières est impressionnante (+207 %) avec le développement du nouveau lotissement de Grange Sises. Ce constat vaut également pour les petites stations de Champorcher (+176 %), avec un petit domaine skiable, ou Rhêmes Notre Dame (+183 %), fréquentée seulement l'été ou presque. Un accroissement encore plus marqué peut enfin être observé dans certains villages de l'extrémité ouest de la Ligurie comme Airole (+535 %) et Olivetta (+265 %), convoités depuis des années par les touristes suisses, allemands et scandinaves, et dans la commune de Badia, où le nombre des résidences secondaires, quoique pas très haut en termes absolus pour le moment, a quand même triplé.

## Un modèle touristique à renouveler

L'impression générale est que dans les Alpes italiennes bien peu a été fait pour arrêter le développement des résidences secondaires ; là où il a été enregistré seulement une légère augmentation ou une stagnation, cela est dû, plus qu'à des mesures concrètes et volontaires, à la saturation des constructions des années précédentes ou au déclin de l'attrait touristique de la localité. On a même assisté à la forte augmentation des résidences secondaires dans des communes faiblement équipées pour le tourisme, ou en tout cas non liées au tourisme hivernal, ou bien dans de grandes stations qui paraissaient jusque là épargnées par ce phénomène. Ce modèle de développement touristique, souvent poursuivi purement à titre d'investissement immobilier, pourrait être endigué par des politiques locales visant à rendre l'achat d'une propriété immobilière difficile pour des non résidents, et surtout par une nouvelle prise de conscience par la population locale de la valeur culturelle du territoire dans lequel elle vit, du sens de l'appartenance à la Heimat, à la petite patrie locale.

Ainsi, dans le Tyrol du Sud, le nombre de résidences secondaires (10 500 sur 7 400 km<sup>2</sup>) reste relativement équilibrée. Cela est dû d'une part au fait que la population locale est réticente à vendre des biens immobiliers et des terrains à des non-résidents et d'autre part, au fait que la commune a réglementé le secteur de la construction. Ces plans de régulation définissent des zones de construction réservées à la construction subventionnée au profit des résidents et d'autres réservées aux projets commerciaux, industriels et touristiques. La vente irréfléchie d'habitations et de terrains à des acheteurs essentiellement étrangers peut avoir à moyen et long termes des répercussions négatives sur l'économie, la société et l'environnement (consommation d'espace et gaspillage du sol, altération de l'image touristique, perte d'identité, etc.).

*Auteur: Fabrizio Bartaletti, Université de Gênes/I*

### **Bibliographie :**

Bartaletti, F. (1989): Demographic Changes and Socio-Economic Features of Italian Alpine Resorts with a high Intensity of Second Homes. In: Klagenfurter Geographische Schriften, S.19-24.

Bartaletti, F. (1994) Bardonecchia, une grande station déchue face aux nouveaux essors du ski alpin. In: Studi e Ricerche di Geografia, Genova, S. 17-32.

Bartaletti, F. (1994) Le grandi stazioni turistiche nello sviluppo delle Alpi italiane, Bologna, Pàtron.

Bartaletti, F. (1997) Il problema della saturazione turistica nelle Alpi italiane: un approccio geografico. In: F. Citarella (Herausg.), Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile, Napoli, Loffredo. S. 221-232.

Bartaletti, F. (2004) Adelboden. Una grande stazione alpina fra tradizione e modernità. In: Studi e Ricerche di Geografia, Genova, S. 199-251.

Bartaletti, F. (2004) Geografia e cultura delle Alpi, Milan, FrancoAngeli

Bätzing, W. (2005) Le Alpi. Una regione unica al centro dell'Europa, Torino, Bollati-Boringhieri.

## France: Les Alpes – espace de vie ou objet de désir ?

Depuis les années cinquante, le nombre de résidences secondaires n'a cessé de croître, à tel point qu'avec plus de 3 millions d'unités recensées en 2004, elles représentent 10% du parc total de logements et assurent à la France la place de leader mondial. Le phénomène touche toute la France, toutes les classes sociales et toutes les classes d'âges, mais il affecte particulièrement les deux régions alpines françaises : Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes avec respectivement plus de 487 000 et 393 000 résidences selon une estimation du Guide de la Résidence Secondaire pour l'année 2004.

### Gourmand en espace

La pression foncière se manifeste partout en France depuis quelques années. Dans les Alpes, elle est la conséquence de phénomènes prégnants et difficilement maîtrisables aujourd'hui :

- une périurbanisation liée à la présence de grandes villes alpines, qui désormais s'étalent sur les zones montagneuses voisines. La situation du sillon alpin et des massifs préalpins en témoigne ;
- la dynamique touristique, quant à elle, s'appuie depuis de nombreuses années beaucoup plus sur la vente d'immobilier de loisir que sur les activités d'accueil et de loisir au sens large. Ce mécanisme, déjà dénoncé dans un rapport de 1986 à propos des stations de montagne, a été relancé par les incitations à l'achat d'immobilier de loisir grâce à de récentes lois qui le favorise dans certaines zones (ZRR). Or, avec les mécanismes de concurrence inter-station, cette mesure a en réalité relancé la construction sur l'ensemble du massif alpin, aggravant la pression foncière dans les zones touristiques mais aussi désormais à leurs marges.

Ces deux phénomènes ont de fortes répercussions sur l'ensemble de l'espace alpin dans la mesure où celui-ci est un espace fragile, soumis à de fortes contraintes notamment en matière de risques naturels. Les conséquences sont graves : l'espace est un bien de plus en plus convoité. Les paysages, qui sont une des richesses de l'espace alpin, sont menacés. La dynamique même des activités économiques majeures, le tourisme et l'agriculture, est menacée. Plus grave encore, l'habitat permanent des populations locales et des travailleurs saisonniers n'est plus assuré, des situations inédites de périurbanisation inversée se développent.

### Tentatives de régulation

De tels déséquilibres, induits entre autres par la multiplication des résidences secondaires sont désormais bien connus. Pourtant les élus locaux sont souvent démunis d'outils de maîtrise foncière efficaces leur permettant de freiner, voire d'endiguer ce type de constructions, dont le temps moyen d'habitation est de 44 jours par an en France. D'ailleurs, bien que le développement des résidences secondaires remette en cause les principes du code de l'urbanisme (art. L121-1 : principes d'équilibre entre développement et protection ; art. L 145-3 principes de protection propres aux zones de montagne), ce dernier ne permet pas directement de limiter, voire même de stopper le phénomène. Dans ce cas, le maire peut être amené à suspendre l'attribution de permis de construire, tel que l'a fait l'ancien maire des Gets à partir de 2003 pour contraindre les mécanismes de spéculations foncières sur sa commune et maîtriser son développement immobilier, d'autant que de tels phénomènes aggravaient des épisodes critiques de pénuries d'eau. En effet, c'est aux périodes touristiques, et notamment pendant la période d'étiage hivernal que les résidences secondaires sont les plus fréquentées. La stratégie des Gets s'est construite de façon globale dans le cadre d'un « projet Village 2003/2013 » qui s'est appuyé sur une révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Face à l'impossibilité pour une commune française d'interdire les résidences secondaires sur son territoire, la communauté de communes du massif du Vercors, par sa Charte de Développement du Territoire, a souhaité réguler, voire même contraindre le développement des résidences secondaires très consommatrices d'espaces et de ressources. En minimisant toute urbanisation diffuse au bénéfice de regroupement de parcelles, il devient possible d'organiser la construction et d'optimiser le foncier. Il a alors fallu mettre en avant des conditions de construction particulièrement directives sur les parcelles urbanisables du PLU : tracés des cheminements doux, accès, parkings et garages à mutualiser, implantations des constructions définies, formes urbaines et d'habitat attendues (petits collectifs, habitat groupé, intermédiaire, grosses maisons pluri-familiales), mixité fonctionnelle et sociale (logements touristiques et résidences principales, le pourcentage de logement social, voire une part d'activités).



© N. Joly / Office du Tourisme des Gets

**Fig. 4 :** Certaines communes françaises tentent de maîtriser le développement du marché immobilier. Ainsi, dans un contexte de pénurie en eau, la commune des gets a adopté des mesures de régulation innovantes.

## Réchauffer des lits froids

Par ailleurs, pour remettre sur le marché les lits froids, des démarches de rénovation et de réhabilitation, avec la procédure des Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisirs (ORIL) ont été instaurées par la loi SRU de décembre 2000. Treize stations pilote, dont certaines dans les Alpes, sont aujourd'hui concernées. A Tignes, la commune s'est associée avec l'opérateur privé de remontées mécaniques pour financer un programme de rénovation. Un diagnostic portant sur le nombre des propriétaires concernés ainsi que sur leurs attentes, a été réalisé. Une Maison des Propriétaires a été construite pour renseigner et capter ces propriétaires, rénovateurs potentiels. Bien que le bilan des ORIL soit mitigé au niveau national, l'expérience aurait permis de remettre 1 000 lits de plus sur le marché à Tignes en 2006.

## Impliquer tous les acteurs

De nombreux élus se mobilisent aujourd'hui pour faire de leur territoire un espace de vie pour tous, toute l'année. La régulation des résidences secondaires dans les Alpes françaises est donc à installer dans un processus large visant à repenser « l'habitat alpin », lequel ne pourra aboutir que par un projet territorial durable et collectif : habiter les Alpes. Une bonne gouvernance entre opérateurs publics et privés, entre secteurs immobilier et touristique, mais aussi agricole et industriel est indispensable. L'ensemble des

acteurs concernés, et en premier l'Etat, dans sa mission d'aménagement du territoire et de développement durable est aujourd'hui interpellé pour façonner les outils performants d'une saine régulation des résidences secondaires.

*Auteur : Alexandre Mignotte, CIPRA France (avec le soutien de Françoise Gerbaux, Sylvie Duvillard, Michèle Prax, Alain Boulogne).*

### **Bibliographie :**

Marcelpoil, E. (coord.) (2006) Nouvelles pratiques touristiques en zones de montagne : vers un renouvellement des pratiques de gestion foncière ? Rapport au Ministère du tourisme, Cemargef-Pacte Territoires, Grenoble, 71 S.

Saddier, M. (2005) Foncier-logement : les territoires touristiques et frontaliers sous pression. Rapport au 1er Ministre, Paris, 78 S.

## Allemagne: Impôt sur les résidences secondaires et politique foncière

### Les communes des Alpes bavaroises tentent par différents instruments de freiner la construction de résidences secondaires.

L'Allemagne, et plus précisément la Bavière, ne fait pas partie des pays alpins dans lesquels à partir des années 1960 certains villages ont été totalement envahis par de grands complexes de résidences secondaires, comme cela a été le cas en Italie ou en Suisse. Le secteur de la construction de résidences secondaires s'y est cependant développé aussi, notamment dans les communes alpines bavaroises. Il n'est pas rare en effet qu'un tiers des habitations soient des résidences secondaires. Les villages touristiques connus sont les principaux concernés (par ex., Reit im Winkl avec env. 29 % de résidences secondaires, Bad Hindelang avec env. 33 %). Parmi les grandes communes touristiques bavaroises, la station thermale d'Oberstaufen, dans l'Allgäu, occupe le premier rang avec quelque 39 % de résidences secondaires sur l'ensemble du parc immobilier de la commune. En chiffres absolus, Oberstaufen affiche 1 850 résidences secondaires environ sur un total de quelque 4 750 habitations et 7 100 habitants déclarés en résidence principale dans la commune. Les résidences secondaires sont parfois concentrées dans des villages qu'elles transforment en villages fantômes durant la basse saison. Un phénomène observé à Steibis, dans la commune d'Oberstaufen.

C'est dans les années 1960 et 1970 qu'est apparue la majorité des résidences secondaires. Des agglomérations entières ont alors vu le jour. Dans les grands hôtels, une part importante des suites étaient louées de façon permanente à titre de résidences secondaires. La construction de résidences secondaires était censée relancer les secteurs locaux du bâtiment et du tourisme. Il a fallu attendre pour prendre conscience que les résidences secondaires n'ont pas que des effets positifs : les terrains constructibles, déjà peu nombreux, se sont fait encore plus rares et ont vu leur prix tellement augmenter qu'ils sont devenus inabordables pour les familles locales. Les agglomérations dans lesquelles les volets roulants restaient baissés presque toute l'année restreignaient l'attractivité touristique des sites. De plus, les communes supportaient la charge des infrastructures publiques pour le bien des occupants des résidences secondaires sans que ces derniers participent aux coûts.

### L'impôt sur les résidences secondaires comme instrument

Dans certaines communes, cette évolution s'est heurtée à une résistance. L'impôt sur les résidences secondaires était censé limiter la demande en résidences secondaires et faire participer les occupants de ces logements aux coûts d'infrastructure locaux. La commune de Bad Hindelang et son maire de longue date, Roman Haug, ont ainsi été les pionniers de l'impôt sur les résidences secondaires. Alors que dans d'autres Länder allemands, cet impôt est monnaie courante depuis le début des années 1970, ce droit était refusé aux communes bavaroises. Après un premier succès remporté par Bad Hindelang devant la Cour constitutionnelle bavaroise, l'impôt sur les résidences secondaires a été législativement interdit par le gouvernement de Bavière en 1989. C'est grâce à la pression politique exercée par de nombreuses communes alpines que cette fiscalité a finalement été introduite en Bavière par une modification du droit communal en 2004, soit plus de 30 ans après d'autres Länder. Une date d'introduction tardive qui revêt un caractère d'autant plus explosif que la Bavière, destination touristique extrêmement prisée, est le Land allemand qui affiche de loin le plus grand nombre de résidences secondaires.

Les communes alpines ont adopté cet instrument de bonne grâce. Au 31 décembre 2007, elles étaient 109 sur le territoire bavarois de la Convention alpine à l'avoir mis en œuvre (voir la carte). Malgré une application satisfaisante de l'impôt qui s'élève généralement entre 5 et 15 % de la valeur locative annuelle (hors charges), le gouvernement bavarois envisage actuellement de le limiter aux seuls propriétaires aisés.

## **Instruments de politique foncière : servitudes de circulation locales et étrangères**

Tandis que l'impôt sur les résidences secondaires doit s'appliquer auxdites résidences déjà construites, il existe pour les constructions neuves un autre instrument performant qui est utilisé par de nombreuses communes : les servitudes de circulation locales ou étrangères, comme on les appelle, sont inscrites dans le livre foncier lors de la création d'un droit de construction ou lors de la division de bâtiments en logements individuels. La servitude de circulation locale garantit que le bâtiment n'est utilisé que par des locaux (personnes dont la résidence principale est située depuis au moins 5 ans dans la commune). Est ici explicitement concernée l'utilisation, c'est-à-dire les propriétaires et les locataires. La servitude de circulation étrangère quant à elle garantit que l'habitation n'est pas louée à une seule personne en tant que résidence secondaire, mais bien à un groupe de personnes variable, en tant que logement de vacances ou chambre d'hôte.

En cas d'atteinte à ces servitudes foncières, la commune peut exercer une option d'achat à concurrence de 70 % de la valeur commerciale du bâtiment. Cet instrument, à condition d'être correctement utilisé par les communes pour les nouveaux terrains à construire, permet d'empêcher l'utilisation comme résidence secondaire.

## **Des résidences pas plus nombreuses, mais plus grandes**

Si la demande en résidences secondaires n'a pas été arrêtée par l'impôt sur les résidences secondaires et les instruments de politique foncière, elle a malgré tout été largement freinée.

Même si quantitativement, le nombre de nouvelles résidences secondaires recule, leur qualité est en progression. Par le passé, un petit logement d'une ou deux pièces situé dans une agglomération créée à cet effet constituait une attractive résidence secondaire ; aujourd'hui, la tendance est à l'appartement spacieux et confortable, voire à la maison individuelle. Des résidences secondaires plus difficilement repérables de l'extérieur que les anciens alignements de logements identiques, et qui sont mélangées aux résidences principales. Malgré tout, cette évolution signifie de nouveau une hausse de la consommation des surfaces et une pression accrue des prix de l'immobilier dans les communes touristiques.

Par ailleurs, le débat sur les résidences secondaires ne concerne pas seulement les communes touristiques de l'espace alpin. De nombreux propriétaires aisés, dont la résidence principale est située dans des communes rurales touristiques, possèdent une résidence secondaire en ville (appartement destiné aux sorties au théâtre ou aux rendez-vous d'affaires). Dans ce cas aussi, les prix de l'immobilier sont tellement élevés que les jeunes familles ont du mal à financer leur résidence principale

*Auteur : Thomas Frey, CIPRA Allemagne*

## Slovénie : une taxe forfaitaire sur les résidences secondaires

En Slovénie, comme ailleurs, la part de résidences secondaires dans le parc de logements total d'une commune dépend fortement du développement touristique de cette dernière. Dans l'espace alpin slovène, la majorité des résidences secondaires se situent dans la commune de Kranjska Gora, essentiellement connue pour son tourisme hivernal, et dans la commune de Bohinj. Toutes deux se trouvent dans les Alpes juliennes et sont les seules communes de l'espace alpin slovène à être autorisées à taxer les résidences secondaires (et à faire usage de ce droit). La législation slovène autorise les communes à forte orientation touristique à prélever une taxe forfaitaire sur les résidences secondaires. Pour cela, les communes doivent remplir l'une de ces conditions : justifier de plus de 100 000 nuitées touristiques par an, disposer de plus de 1 500 lits en hébergements touristiques ou abriter plus de 200 résidences secondaires.



© CIPRA Slowentien

Fig. 5 : La commune de Kranjska Gora n'est pas seulement une destination touristique d'hiver appréciée, elle est également résidences secondaires de beaucoup de Slovènes.

*Auteur : Mateja Pirc, CIPRA International*



## Menace de surchauffe du marché immobilier dans la station touristique – cas de figure de la Suisse

### Alerte à Saint-Moritz

Hanspeter Danuser est habitué depuis longtemps aux résistances et aux hochements de tête. Lorsque le directeur de la station de St. Moritz relança le Glacier Express dans les années 80, il fut quasiment pris pour un fou par bon nombre d'hommes politiques communaux et d'experts en tourisme. Que venait faire le vieux tortillard dans cette station chic de vacances en Suisse? « Dix ans plus tard, nous avons décuplé le nombre de voyageurs, avec plus de 200 000 passagers », dit cet homme distingué avec un rire si mali-cieux qu'on ne voit presque plus ses yeux vifs. Le Glacier Express qui traverse les Alpes suisses est aujourd'hui une attraction touristique majeure.



© Frank Schultze/Zeitenspiegel

Fig. 6 : Un conflit couve dans le « top of the world » : Hanspeter danuser veut rendre la location des résidences secondaires obligatoires.

### Une exigence osée

Et voilà que Hanspeter Danuser bouscule à nouveau ce haut-lieu de vacances, à 1856m d'altitude, où se côtoient beautés, fortunes et belles fortunes. Et même très belles. Ce chef du tourisme en poste depuis 29 ans sonne l'alarme : les prix de l'immobilier en Haute-Engadine sont désormais totalement en surchauffe, tandis que

la part des lits d'hôtel est en baisse. Et surtout, l'utilisation des résidences secondaires a été lamentable. Hanspeter Danuser sait bien que, en Suisse, la propriété est une « vache sacrée ».

Et encore plus à St. Moritz, eldorado traditionnel de l'immobilier pour les rupins, aux côtés de Zurich et Genève. Malgré cela, le sexagénaire ose une offensive retentissante : début 2007, il a réclamé publiquement pour la première fois qu'une partie des acheteurs de nouvelles résidences secondaires dans la région de St. Moritz ouvrent à l'avenir ces biens immobiliers à la location touristique aux périodes où ils ne les utilisent pas eux-mêmes. En clair, une obligation de location.

### A eux seuls, les chiffres parlent

Les présidents des communes de la Haute-Engadine, conscients du problème des résidences secondaires inoccupées, l'auraient encouragé à faire cette offensive, dit Hanspeter Danuser, et pour en souligner l'urgence, il laisse parler des chiffres concrets : désormais 58% de tous les logements de Haute-Engadine seraient des résidences secondaires. Leurs propriétaires sont des Suisses ou viennent de l'étranger. Sur un total de 100.000 lits, quelque 18.000 seraient utilisés par la population locale et environ 5.000 par des travailleurs saisonniers. Sur les plus de 75.000 restants, à peine 40.000 auraient été loués à des touristes, souligne Hanspeter Danuser. Le directeur de la station élève sa voix sonore : « les lits des résidences secondaires sont occupés en moyenne à peine quatre à cinq semaines par an. »

Et cela se passe surtout pendant la courte période autour de Noël et du Nouvel An ou en février, pendant la haute saison touristique. C'est alors qu'en plus des clients des hôtels, les occupants des résidences secondaires

envahissent St. Moritz et la Haute-Engadine avec plusieurs dizaines de milliers de voitures. Hanspeter Danuser admet : « tout doit être prévu pour cette période de pointe. » Cela signifie que ce village de 5.000 habitants s'est doté d'une immense infrastructure routière pour ces quelques semaines de l'année où les résidences secondaires sont occupées : une aberration écologique. Et pire encore, blâme-t-il, ces logements qui à part cela restent vides, sont chauffés tout l'hiver.

### Frais élevés – faible productivité

La construction des résidences secondaires fait prospérer l'industrie locale du bâtiment. Et, comme le fait remarquer Hanspeter Danuser, la commune elle aussi encaisserait de l'argent, au moins dans la phase d'investissement. Par contre, le directeur de la station confirme aussi que la création de valeur ajoutée sur les lits en résidence secondaire s'élève à peine à un dixième de celle des lits d'hôtel : « une productivité lamentable ». Et même si les utilisateurs de ces logements sont rarement là, St.Moritz doit tout leur offrir : une infrastructure complète. Cela représente des frais élevés. Et une rentabilité faible.

Les restrictions sur la construction de résidences secondaires décidées en juin 2005 par l'électorat de la Haute-Engadine ont depuis lors attisé la surchauffe des prix de l'immobilier bien davantage, dit Hanspeter Danuser. « Au lieu de 400 logements par an, on ne peut plus en construire que 100 dans la vallée. » Pourtant la demande continue à croître et les prix explosent en conséquence. « Le mètre carré de terrain bien placé coûte maintenant environ 35 000 francs. Ce sont des valeurs extrêmes. » Pour les riches fans de St. Moritz, originaires de Suisse et de l'étranger, ces prix astronomiques sont abordables. Mais pour les gens du pays, ils ne le sont plus depuis longtemps. « Ils peuvent à peine s'offrir un logement, dit Hanspeter Danuser. Les différences de biens entre eux et les riches touristes sont parfois extrêmes. L'écart se creuse de plus en plus. » En outre, il y a une autre évolution qu'il faudrait absolument arrêter : des conflits larvés entre gens du pays et nouveaux venus ternissent la réputation

d'exception de St. Moritz, et quand on est « top of the world », on ne peut pas se permettre cela.

### La recherche d'une solution

Hanspeter Danuser ne veut pas employer le vilain mot de « location obligatoire » quand il évoque sa proposition fracassante. Et encore moins « expropriation ». Il préfère parler d'une « solution à deux vitesses » pour le proche avenir. Elle se présente ainsi : les « morceaux dans le filet » très chers continueraient à être vendus aux super-riches. Parallèlement il faudrait définir ce qu'on peut appeler des « résidences secondaires c », « c » comme commercialisation. Elles n'auraient pas tout à fait les meilleurs emplacements, selon Hanspeter Danuser, mais leur prix serait avantageux – parce que les propriétaires ne les utiliseraient que partiellement et les confieraient presque tout le reste du temps à une centrale de réservation. L'arrière-pensée de Hanspeter Danuser : les restrictions à l'acquisition pour ce genre de résidences secondaires commercialisées pourraient être assouplies voire même levées.

© Frank Schultze/Zeitenspiegel



**Fig. 7 :** Les habitudes des habitants des résidences secondaires, généralement des citoyens, restent souvent les mêmes pendant leurs vacances. Certaines stations de sport de montagne se transforment ainsi en station de luxe pour satisfaire tous les besoins. Toutefois la plupart des hôtes ne restent que durant la haute saison.

Le directeur de la station est suffisamment réaliste pour savoir que les plus riches n'accepteraient pas d'être obligés de louer. « Dans ce milieu, c'est difficilement imaginable. Quand ils viennent ici en vacances, ils envoient d'abord des camions sécurisés avec des originaux de Picasso. » Mais il y aurait aussi une

classe moyenne supérieure de gens fortunés qui voudrait posséder quelque chose à St. Moritz. « Je suis convaincu qu'au moins un tiers des acheteurs éventuels d'aujourd'hui seraient prêts à accepter ces restrictions si c'était la seule façon d'acquérir une propriété immobilière. »

Comment de telles pensées viennent-elles à l'esprit d'un responsable du tourisme? Le très grand souci de Hanspeter Danuser, c'est qu'à l'avenir, les gens du pays ne puissent plus se permettre d'habiter qu'à la périphérie et qu'ainsi, certaines résidences du centre restent vides. « J'ai peur que le centre ne se désertifie », dit le chef du tourisme.

Il raconte que beaucoup l'auraient traité de « vieux marxiste radical des montagnes » lorsqu'il formula sa proposition pour la première fois dans une interview pour la presse au début de 2007. Entre temps, même les « bourgeois

intelligents » auraient compris qu'il faut suivre cette voie. Au Mont Whistler canadien, paraît-il, ça fonctionnerait aussi et cela déjà depuis plusieurs années. « Là-bas, on utilise sa résidence secondaire soi-même un mois en été et un mois en hiver et on doit la louer le reste du temps. »

Au début de l'été 2007, Hanspeter Danuser enregistre les premières réactions politiques au niveau cantonal : Hansjörg Trachsel, membre du Conseil d'Etat des Grisons, responsable des affaires économiques, lui aurait demandé s'il participerait à un nouveau groupe de travail « résidences secondaires ». Hanspeter Danuser est optimiste pour le succès de son offensive. Il est habitué aux résistances et aux hochements de tête, dit-il, en nous décochant un nouveau sourire malicieux.

*Auteur : Rainer Nübel*

*Extrait de : « Nous les Alpes ! Des femmes et des hommes façonnent l'avenir » (3<sup>ème</sup> Rapport sur l'Etat des Alpes), 2007*