

Les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires pour le tourisme dans l'Arc alpin suisse

L'initiative *Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires*, acceptée le 11 mars 2012 par le peuple et les cantons, modifiera les conditions-cadres du développement économique dans les régions de l'Arc alpin, qui sont les principales concernées. Deux analyses, réalisées sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), indiquent que c'est son application qui en déterminera les répercussions. Si l'on considère les principes de l'ordonnance sur les résidences secondaires, il n'y a pas lieu de s'attendre à des changements de taille dans la demande touristique. Cette dernière devrait, toutefois, se transformer en favorisant les entreprises d'hébergement commercial.

1 Voir BAK Basel, *Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen*, février 2013 (en allemand, résumé disponible en français).

2 Voir BHP-Hanser und Partner, *Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen. Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen*, janvier 2013 (en allemand, résumé disponible en français).

L'ordonnance sur les résidences secondaires, approuvée par le Conseil fédéral le 22 août 2012, constitue le fil conducteur qui guidera la mise en œuvre de l'initiative. La loi d'exécution, placée sous la houlette du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec), est en cours d'élaboration. Elle sera vraisemblablement débattue au Parlement entre 2014 et 2015.

Dans le même temps, le Seco a fait analyser les conséquences de l'initiative par le biais de deux expertises. Ces dernières répondent aux postulats Vogler du 3 mai 2012 (12.3371) et Fournier du 11 juin 2012 (12.3467), qui ont chargé le Conseil fédéral d'en examiner les retombées économiques dans les régions concernées:

- la première expertise, réalisée par BAK Basel, analyse les répercussions économiques de l'initiative en mettant l'accent sur l'évolution de l'emploi et de la valeur ajoutée dans les régions¹;
- la seconde, effectuée par BHP-Hanser und Partner, étudie l'impact de l'initiative sur le financement d'établissements d'hébergement et d'infrastructures touristiques; elle indique les options qui s'offrent aux acteurs du tourisme et aux politiques².

Étant donné que les cantons sont très largement concernés par l'initiative sur les résidences secondaires, le Seco a veillé à les consulter régulièrement au cours des analyses d'impact. Cette consultation a eu lieu dans le cadre du groupe de travail institué en avril 2012 par le Seco et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) afin d'élaborer un programme pluriannuel pour la politique régionale 2016-2023.



Davide Codoni
Suppléant du chef du secteur Tourisme, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Ueli Grob
Secteur Tourisme, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Le présent article examine les conséquences de l'initiative sur le tourisme dans l'Arc alpin suisse et s'appuie sur les résultats des analyses d'impact réalisées par BAK Basel et BHP-Hanser und Partner.

Importance des résidences secondaires dans l'Arc alpin

L'ordonnance sur les résidences secondaires concerne les communes où celles-ci représentent plus de 20% du parc des logements et où la construction de nouvelles habitations de ce type n'est plus possible. Comme l'indique le *graphique 1*, la majorité des communes situées dans l'Arc alpin sont concernées.

La construction et l'exploitation de résidences secondaires est un facteur économique essentiel pour l'Arc alpin. Selon BAK Basel, cette région en comptait 315 000 en 2010, dont 247 000 dans les communes touchées par l'initiative. Entre 2000 et 2010, l'Arc alpin a vu naître chaque année quelque 4000 nouvelles résidences secondaires. Le volume des investissements engagés y atteignait 1,9 milliard de francs par an, soit environ 14% des dépenses totales de construction. Il représentait à lui seul 9,3% des dépenses totales dans les communes concernées. BAK Basel estime qu'en 2010, les résidences secondaires dans l'Arc alpin (investissements et exploitation confondus) ont apporté quelque 8 milliards de francs et généré une valeur ajoutée de 6,4 milliards (6,1% du total). De plus, quelque 75 000 emplois (soit 7,2% du total) en dépendaient.

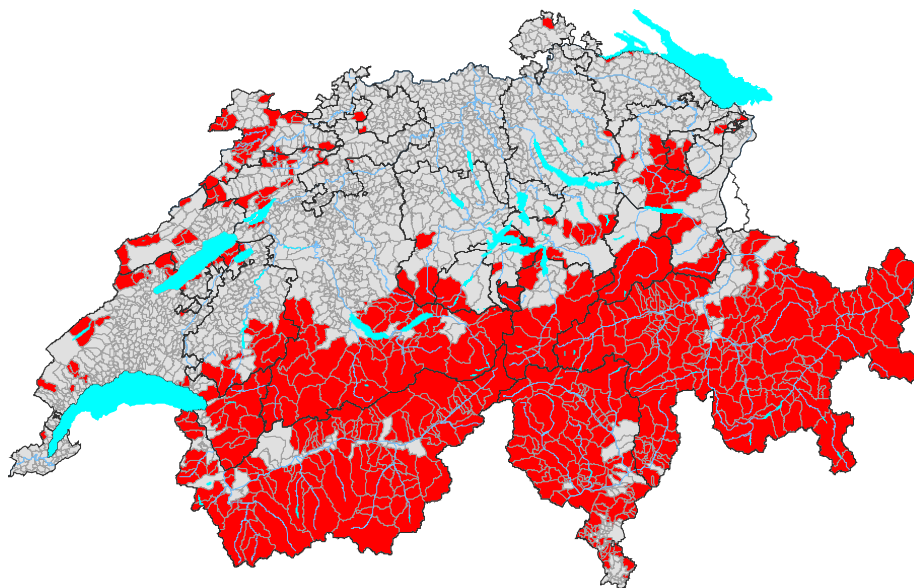
Conséquences de l'initiative sur le développement économique

En raison de l'incertitude qui continue de régner autour de la mise en œuvre de l'initiative, ses conséquences sur le développement économique de l'Arc alpin suisse sont esquissées au moyen de scénarios (approche dite descendante).

Un scénario de référence examine le développement économique de l'Arc alpin à long terme en supposant que l'initiative sur les résidences secondaires n'ait jamais existé. Le scénario de base étudie, quant à lui, la mise en œuvre de l'initiative, conformément à

Graphique 1

Communes où la proportion de résidences secondaires est supérieure à 20%



Source: Office fédéral du développement territorial (ARE), BAK Basel / La Vie économique

l'ordonnance correspondante. En fonction des différentes applications possibles du texte, l'expertise propose également des scénarios «modéré», «strict» et «extrême». Chaque scénario tient compte – en dehors des réglementations – des réactions des acteurs économiques (effet d'engrenage) au changement des conditions-cadres.

Après un effet d'anticipation en 2013, le scénario de base de BAK Basel table sur une détérioration de l'activité économique dans les régions concernées à partir de 2014. En regard du scénario de référence, il prévoit que le nombre de personnes actives occupées recule de 8600 (soit 0,8% du total) et le PIB de 0,7% d'ici à 2015. Les rythmes de croissance des deux scénarios devraient ensuite se rapprocher. Dès 2023, ils devraient être parallèles. L'écart entre eux serait ainsi, en 2025, de 4800 personnes actives et de 0,4 point de PIB au détriment du scénario de base.

La branche de la construction devrait être la première concernée: dans le scénario de base, le recul des investissements y serait d'un milliard de francs (5,6% du total) par rapport au scénario de référence, en 2015. Cela signifie qu'environ 55% de la baisse attendue d'ici à 2015 du nombre de personnes actives occupées interviendrait dans la construction.

Selon les estimations de BAK Basel et comme indiqué dans le *graphique 2*, le nombre de personnes actives occupées en 2025 pourrait être inférieur au scénario de référence dans une fourchette allant de 1600

(scénario modéré) à 15 100 (scénario extrême). Pour le PIB, cette différence se situerait entre -0,2 et -1,2%. Il faudrait, en outre, compter avec une diminution des recettes fiscales de 28 à 214 millions de francs.

Sur le plan du tourisme dans l'Arc alpin, BAK Basel pronostique une légère augmentation de la demande dans le scénario de référence (tendance à long terme). Le scénario de base prévoit une évolution similaire, mais avec des mutations structurelles sensibles sur le long terme. Jusqu'en 2025, la demande touristique à l'égard des propriétaires de maisons individuelles (résidences secondaires non commerciales) devrait être inférieure à celle du scénario de référence. En revanche, une proportion plus importante de la demande portera sur les hôtels et les résidences secondaires commerciales. Ces formes d'hébergement administré devraient donc y gagner à long terme.

Conséquences sur le financement des établissements d'hébergement

La deuxième expertise, réalisée par *BHP-Hanser und Partner*, propose une analyse approfondie des conséquences de l'initiative sur le tourisme dans l'Arc alpin suisse et met l'accent sur son financement.

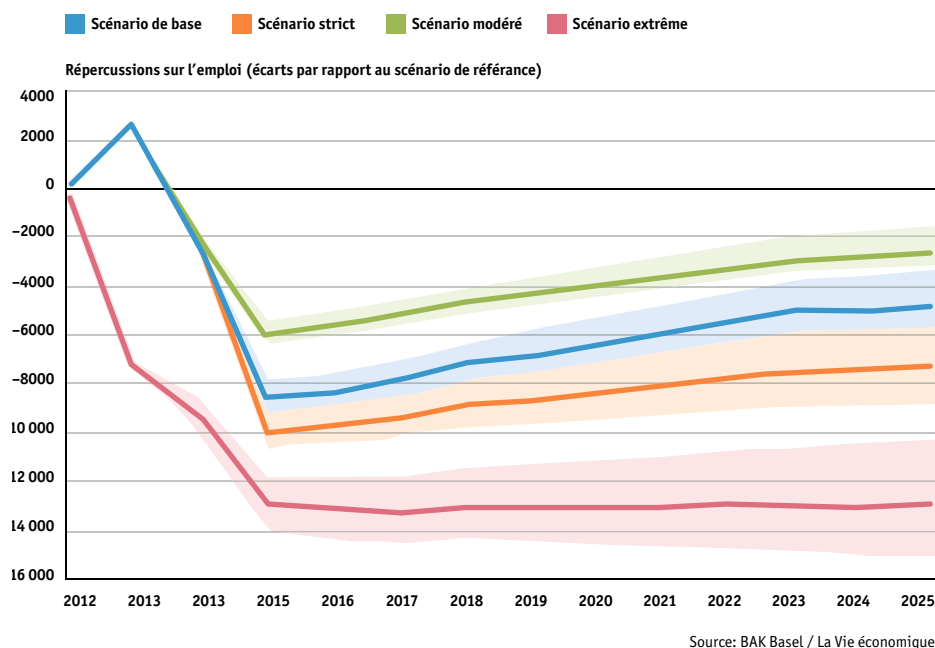
Pertes financières dans l'hôtellerie

Selon l'expertise de *BHP-Hanser und Partner*, les hôtels de vacances des régions alpines doivent, indépendamment de l'initiative sur les résidences secondaires, faire face au fait que la valeur de rendement des établissements hôteliers est, même avec des hypothèses optimistes, régulièrement en dessous de la valeur de construction. Cela signifie qu'une partie du capital investi ne peut pas être rentabilisée. Selon les estimations disponibles, elle représente en moyenne 25 à 35% de l'investissement. Des comparaisons au niveau international indiquent que ces pertes s'amplifient en raison du caractère fortement saisonnier de l'Arc alpin, de la faible taille des hôtels et des coûts importants. Pour la Suisse, ce défi est d'autant plus difficile à relever que, par rapport au reste de l'Arc alpin, elle doit faire face au coût élevé des terrains et à des coûts de construction et d'exploitation supérieurs à la moyenne.

Depuis le début des années 2000, les hôtels de luxe situés dans l'Arc alpin (en particulier les quatre ou cinq étoiles) compensent de plus en plus souvent cette perte par des financements croisés à travers la construction et la vente de résidences secondaires. Entre 2007 et 2011, les investissements dans la construction d'hôtels (nouvelles constructions et changements d'affectation) se si-

Graphique 2

Évolution estimée de l'emploi pour les quatre scénarios par rapport à celui pris en référence



tuaien t entre 400 et 450 millions de francs. BHP-Hanser und Partner estime que, durant cette période, le volume des financements croisés était de 60 à 120 millions par an, soit environ 15 à 30% de l'ensemble des investissements. Ces deux dernières années, un grand nombre de projets d'investissement importants n'ont pu voir le jour que grâce au financement croisé.

Recul des investissements dans la construction d'hôtels

BHP-Hanser und Partner a également examiné les répercussions de l'initiative sur les investissements dans la construction d'hôtels. Il a mis au point des scénarios en se fondant sur le volume de projets connu (approche dite montante). Selon un scénario de base prévoyant la mise en application de l'initiative conformément à l'ordonnance sur les résidences secondaires, BHP-Hanser und Partner s'attend à ce que les investissements dans la construction d'hôtels reculent sensiblement avec un effet de retard. Ils seraient, en 2016, jusqu'à 200 millions de francs inférieurs à ceux d'un scénario hypothétique sans initiative. Par la suite, cette différence devrait s'estomper, étant donné que l'évolution des investissements à long terme dépend notamment du marché et que ses acteurs s'adapteront peu à peu aux nouvelles conditions-cadres réglementaires.

Effets du financement croisé

Dans le débat général sur la politique en matière de résidences secondaires, un des

arguments les plus souvent invoqués est que ce type de logements prospère au détriment de l'hôtellerie. BHP-Hanser und Partner a analysé de plus près l'évolution de cette dernière dans les destinations où les résidences secondaires représentent un marché très rentable et qui, par conséquent, devraient être les principales concernées par le changement. Il conclut que l'argument ne s'applique qu'à environ 50% des destinations examinées. Dans les autres cas, les capacités hôtelières nettes ont même pu être augmentées. Il semblerait, toutefois, que les destinations prisées, qui disposaient déjà d'un nombre limité de lits, aient encore perdu des établissements hôteliers; la capacité d'accueil s'est donc de nouveau réduite. Cette évolution peut être interprétée de deux manières: d'un côté, la perspective de gains liés aux résidences secondaires pourrait inciter à abandonner ou à transformer des hôtels. D'un autre côté, le marché des résidences secondaires favorise le financement croisé des hôtels dans les destinations où ce marché est très rentable, augmentant ainsi l'investissement dans ce type de structure. Selon BHP-Hanser und Partner, ces deux pôles étaient plus ou moins équilibrés au cours des dix dernières années. Il convient, toutefois, de souligner que l'initiative sur les résidences secondaires pourrait pousser les établissements hôteliers existants à changer d'affectation, étant donné qu'ils sont les seuls objets à pouvoir présenter un intérêt pour des projets importants de résidences secondaires. Cette pression ne peut pas être estimée actuellement.

Conséquences sur les investissements dans les infrastructures

Outre les répercussions de l'initiative sur le financement des établissements d'hébergement, BHP-Hanser und Partner a également examiné celles sur les remontées mécaniques et les infrastructures touristiques. Une enquête auprès des exploitants de remontées mécaniques a montré qu'ils ont été plus nombreux à investir dans des capacités d'hébergement ces dernières années et qu'ils sont donc également touchés par l'initiative, même si c'est dans une moindre mesure que le secteur de l'hébergement. Au 11 mars 2012, environ un quart des exploitants planifiaient des investissements dans ce domaine. En raison de l'initiative, il est à supposer qu'environ 40% de ces projets devront être adaptés.

Du côté des infrastructures touristiques, l'accent est placé sur les équipements publics ou privés qui, aux côtés du paysage et de l'offre d'hébergement, complètent le produit

touristique d'une destination (remontées mécaniques avec pistes et canons à neige, piscines et bains thermaux, terrains de golf, pistes de ski de fond, centres de congrès, musées, chemins de randonnée, offres de transport local, etc.). En accord avec les résultats de BAK Basel, BHP-Hanser und Partner parvient à la conclusion que, à long terme, les impôts perçus sur les gains immobiliers et les transferts immobiliers rapporteront moins. Il estime ainsi que l'initiative aura une incidence sur le financement des infrastructures touristiques au niveau de la commune et de la destination.

Synthèse et perspectives

Les deux analyses d'impact montrent que la législation d'exécution déterminera les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires. Pour cette raison, le Seco continue de s'engager en faveur d'une législation favorable au tourisme. Il est particulièrement important de définir les conditions qui régiront à l'avenir la construction des infrastructures d'hébergement commercial. Les possibilités d'action proposées par les analyses d'impact mettent en évidence la nécessité pour tous les acteurs de s'attacher à minimiser les éventuels défauts de l'initiative. Le Seco examinera en profondeur les différentes possibilités dans le cadre de la promotion économique de la Confédération. Le rapport sur le tourisme, prévu pour juin 2013, permettra au Conseil fédéral de se prononcer sur les mesures d'accompagnement qui pourraient être prises par rapport aux instruments de promotion de la politique touristique.

Enfin, en se basant sur les résultats des analyses d'impact, le Seco étudie actuellement les mesures d'accompagnement susceptibles d'être mises en œuvre à partir de 2016 dans le cadre de la promotion économique. Ces mesures devraient s'appuyer sur des instruments de promotion éprouvés. Elles pourraient se concentrer sur l'accompagnement à titre subsidiaire des mutations structurelles rapides auxquelles l'industrie touristique doit faire face, ainsi que sur le soutien à la transformation de cette industrie grâce à de nouveaux modèles de développement dans l'Arc alpin (par exemple, limiter l'expansion des lotissements et augmenter l'attrait de la région à travers la rénovation et une meilleure utilisation des infrastructures existantes).

Centres de congrès et hôtels séminaires



Belvédère **** *Des réunions pour réussir... et pour souffler un peu également!*

Votre oasis de tranquillité...

Strandhotel & Restaurant Belvédère
CH-3700 Spiez
Tél. 033 655 66 66, Fax 033 654 66 33
info@belvedere-spiez.ch, www.belvedere-spiez.ch