

Quand la concurrence des espaces exige des choix En Suède

Jacques Luneau

Volume 2, Number 3, October 1983

Les multiples facettes de l'aménagement touristique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1080826ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1080826ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (print)

1923-2705 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Luneau, J. (1983). Quand la concurrence des espaces exige des choix : en Suède. *Téoros*, 2(3), 17–19. <https://doi.org/10.7202/1080826ar>

Quand la concurrence des espaces exige des choix

Par Jacques Luneau

Si pour des raisons culturelles évidentes, nous entretenons d'étroites relations avec la France et les pays de la communauté francophone, il y a, en matière de tourisme, un pays qui nous ressemble beaucoup: la Suède. La végétation, les conditions climatiques, les grands espaces, les nombreux lacs sont autant de points qui nous sont similaires.

Une population de 8 millions d'habitants, concentrée à 70 % dans les villes dont trois zones métropolitaines importantes: Stockholm, Göteborg, Malmö. Le moyen-nord et la Laponie à peu près inhabités. Parler d'aménagement touristique en Suède nous oblige à parler de ses rapports étroits avec l'environnement. Les Suédois sont particulièrement sensibles à tout ce qui concerne la nature, l'écologie. Des groupes de pression formés depuis le début du siècle veillent à sa défense. Qui n'a pas entendu parler du "droit d'accès commun"⁽¹⁾ qui existe depuis des temps immémoriaux?

Notre but n'est pas tellement de comparer de façon systématique le Québec et la Suède. Si l'aménagement touristique se poursuit de façon quotidienne par les communes locales, avec la création de pistes de ski, de sites pour le camping, de villages de vacances, il n'en demeure pas moins que le rapport du comité d'enquête⁽²⁾ chargé de la question des résidences secondaires constitue un tournant dans la manière d'aborder le problème. On considérait auparavant, de façon presque idyllique, le fait de pouvoir se rendre dans la nature et de posséder une résidence secondaire. C'est en quelque sorte un trait culturel des Suédois.

Or, la concentration progressive des maisons secondaires dans les espaces les plus propices à la récréation de plein-air et la hausse des coûts posèrent de front la question de la rentabilité sociale d'un tel développement. Un changement d'orientation était nécessaire. Avant de passer aux actions qui ont été entreprises, ces dernières années, voyons un peu les facteurs lourds qui influencent le phénomène du tourisme et du loisir en Suède.

Les facteurs lourds

Du temps de vacances disponible...

En suédois, vacances prend le nom de "semester" ou "semestertid". Quoi de plus vrai que de se référer au terme semestre pour signifier une période relativement longue d'arrêt du travail car les Suédois sont certes en avance à ce chapitre. La nouvelle loi sur les congés annuels donne droit à 5 semaines de vacances à tous les travailleurs. Les dispositions en matière de congés annuels ont évolué rapidement. Si on avait déjà, dès 1938, 12 jours de vacances payés, leur nombre passa en 1951 à 18, en 1963 à 4 semaines, et enfin en 1978 à 5 semaines. Ajoutons à cela les 12 jours de congés fériés, les congés de maladie, ceux reliés à l'éducation des enfants, bref on travaille en moyenne 1700 heures par an en Suède. Il y a donc longtemps que des conditions favorisant l'exercice des activités de loisir et de vacances sont en place. Les syndicats sont particulièrement revendicateurs en ce domaine. Alors qu'à 90% la main-d'œuvre est syndiquée, il n'existe guère d'inégalités quant à la disposition d'un temps de vacances. Pour les années 80, beaucoup s'accordent à dire que les Suédois pourraient disposer progressivement de 7 à 8 semaines de vacances.

La prise de vacances s'effectue en grande partie l'été, on le comprendra sûrement. De part sa situation géographique, la Suède profite d'en moyenne 18 heures de clarté pendant la saison estivale. En Laponie, c'est la période du soleil de minuit. L'inverse est tout aussi vrai, l'hiver, alors que le temps est sombre et morose. L'été est en effet la période des grandes vacances par tradition. La loi oblige même que 4 semaines de vacances soient prises consécutivement. La semaine supplémentaire peut être prise à d'autres moments durant l'année. On peut également la conserver jusqu'à échéance de cinq ans, ce qui fait que le travailleur qui a accumulé à chaque année sa semaine supplémentaire, peut disposer au bout de cinq ans, de 9 semaines de vacances.

... un développement accéléré des résidences secondaires.

Le développement des résidences secondaires a rendu bon nombre de lieux inaccessibles à la pratique des loisirs et des vacances. Même si on relève la construction de maisons secondaires sur les côtes est et ouest aussi tôt qu'au 17^e et 18^e siècle, le phénomène resta quelque peu exclusif jusqu'à la période d'entre-deux guerres. Cependant, à partir des années 30, il y a eu un changement radical dans les habitudes de loisirs et de vacances des Suédois: on se rendait de plus en plus dans la nature, on construisait de plus en plus de maisons secondaires. Ce changement est lié à plusieurs facteurs: une croissance continue du niveau de vie, une urbanisation rapide, les législations sur le temps de travail, le développement des voies de communications (les routes et les lignes ferroviaires), l'accès progressif à l'automobile. C'est dans les 20 dernières années que le phénomène s'est accentué de façon particulière:

Tableau 1
Nombre de maisons secondaires
(en chiffres arrondis)
Suède, 1957 - 1980

1957	180,000
1963	300,000
1967	420,000
1970	490,000
1975	590,000
1978	610,000
1980	670,000

(1) *Fritidsbebyggelsens utveckling* (trad. statistiques sur les maisons secondaires) 1957-1980

La concentration dans les zones métropolitaines et les régions côtières est le portrait dominant de la distribution régionale des résidences secondaires. C'est, avant tout, l'attrait de l'eau (mer et grands lacs) et aussi la proximité de la résidence permanente qui influencent la localisation. Approximativement, 65% des résidences secondaires sont situées à moins de 1.5 km de la côte, d'un lac ou d'un cours d'eau majeur.

La carte no 1 nous fait voir ces concentrations le long de la côte. Elles coïncident, le plus souvent, avec les régions métropolitaines de Stockholm, Göteborg et Malmö. L'archipel de Stockholm où l'on trouve quelque 500 îles a été propice à un tel développement. Il n'est donc pas exagéré de dire que les zones métropolitaines et les villes de moyennes dimensions sont toutes entourées d'une "ceinture" de résidences secondaires. En général, plus de la moitié de celles-ci sont situées à une distance de 50km ou moins de la résidence de leur propriétaire. Les 3/4 sont à une distance de moins de 100km. Ce point est certainement caractéristique de la Suède. Même si la résidence secondaire est modeste, on la veut le plus près des lieux permanents d'habitat. Ce n'est pas tant le type, donc, que le nombre qui pose problème. Les données de 1980 indiquent qu'il y a 81 maisons secondaires par mille habitants, en ce pays! On estime que 20% de la population en possède une et que la moitié de la population urbaine peut en disposer d'une. Alors qu'un comité était chargé de définir les principales régions d'intérêt national pour les loisirs de plein-air ainsi que les endroits, le long de la côte, qui se prêtent à la baignade, on s'est vite rendu compte que sur le total de la ligne côtière, 50% des endroits ne s'y prêtent pas à cause des conditions naturelles et 40% sont inaccessibles à cause des constructions, surtout des résidences secondaires.

Il apparaît clairement qu'une augmentation même mineure de la construction de nouvelles résidences consommerait en très peu de temps la totalité de la côte. Telle est la problématique qui entoure le débat à ce sujet en Suède. Alors qu'une population, de plus en plus concentrée en 3 zones métropolitaines et dans les villes moyennes, dispose davantage de temps libre, l'accessibilité aux lieux de loisir est contrecarrée par le développement d'unités privées qui se transforment de plus en plus en résidences permanentes. Evoluant à un rythme rapide, ce point a certes intensifié les pressions pour qu'on précise les orientations futures car un tel changement de fonction suppose des coûts d'aménagement (électrification, égout, aqueduc) supérieurs à ce qu'il pourrait en coûter dans un milieu déjà urbanisé.

Comment, en effet, pouvait-on considérer que 20% de la population (15,2% avait effectivement utilisé une maison secondaire pour les vacances de 1980) occupe les meilleurs sites en contradiction évidente avec la règle du droit d'accès commun qui suppose que toute personne a droit à l'accès libre des lieux naturels.

La répartition des maisons secondaires en Suède

Inventaire 1975-76

Toutes les maisons secondaires au 31.12.1975

échelle

- 5-49
- 50-199
- 200 et plus

Carte 1

Aires d'aménagement pour la récréation

Régions de la côte

- 2 Ostskåne
- 3 Kullaberg Hallandsås
- 5 Öland
- 6 Gotland
- 7 Småland Östgöta skärgård
- 8 Norra Bohuslän
- 11 Sömlands skärgård
- 19 Hoga kusten
- 22 Norrbottens skärgård

Régions forestières

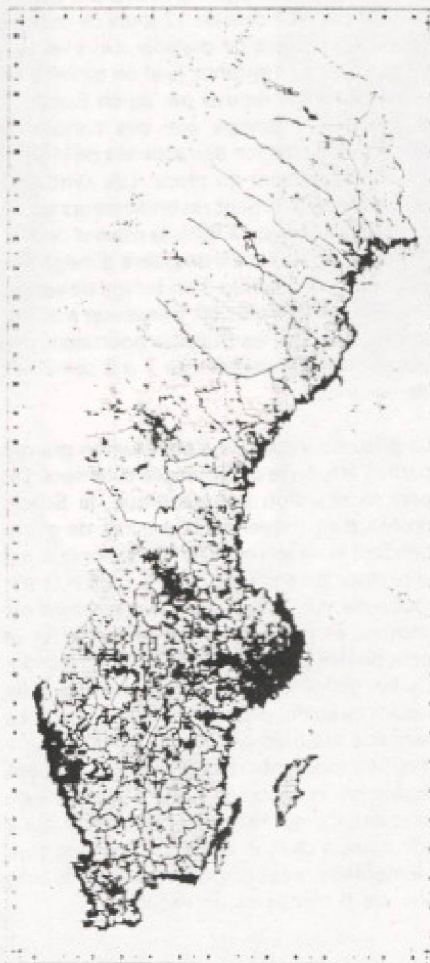
- 1 Sydskaånes sö-och åsandskap
- 4 Åsnen Listerlandet
- 9 Dalaland-Nordmarken
- 10 Tiveden
- 12 Mälaren
- 13 Fryksöalen
- 24 Mälingsbo Klotten
- 25 Nedre Dalälven
- 14 Sjöansbygden
- 15 Ljusnan
- 20 Vindelälven

Régions montagneuses

- 16 Dalarjällen
- 17 Härjedals fjällen
- 18 Åre
- 21 Tjuna Graddis fjällvärld
- 23 Åbsko Kebnekajsetjällen



Carte 2



Les actions entreprises

Des aires d'aménagement de récréation

Si déjà l'Administration nationale de la protection de l'environnement (Statens Naturvårdserk) s'était, très tôt, prévalu de son pouvoir d'ériger des parcs nationaux, des réserves naturelles, son orientation en matière d'aménagement se limitait à la protection de la nature. Les travaux du comité chargé des questions d'environnement⁽³⁾ accentua une prise de conscience au sujet des aires de loisirs et de récréation à proximité des bassins de population. En 1975, une décision gouvernementale identifia 25 aires d'aménagement pour la récréation. La carte no 2 nous montre la localisation de ces aires d'aménagement. On peut voir que certaines coïncident avec les lieux où la concentration de résidences secondaires était particulièrement élevée. Dans de telles zones, on interdit tout nouveau développement: celles le long de la côte et autour de certains lacs, sur les îles de Gotland et d'Öland et à proximité des principales régions urbaines.

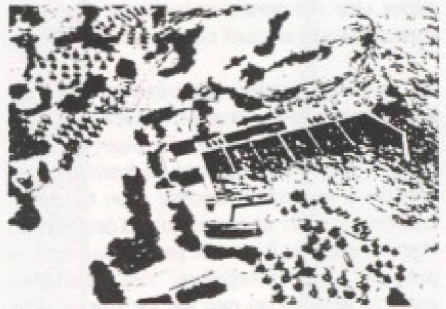
Chaque année, environ 9 millions de dollars sont investis et le programme d'aménagement se poursuit de concert avec les collectivités locales. Une attention toute spéciale est accordée à l'accessibilité de ces lieux par les autorités des transports collectifs locaux.

Les types d'équipements pour le futur

Aménager c'est prévoir. En raison des critiques largement formulées face au développement des maisons secondaires, un comité du ministère du Logement, cette fois, s'est penché sur différentes questions, à savoir: "Quel type d'équipements sera en demande dans le futur?" "Quel type doit-on privilégier?"

Le rapport publié en 1982, privilégie, en matière d'aménagement touristique futur, deux types d'équipements: les sites de camping et les villages de vacances.

Les raisons évoquées sont simples: le peu d'espace que les collectivités locales disposent ne peut permettre l'accroissement du nombre de maisons secondaires. Des amé-



Un exemple d'un projet de village de vacances, près de Ertserod dans la commune de Tanums.

nagements plus simples, plus concentrés et en locatif sont plus avantageux, à long terme, pour la commune qui veut investir dans le domaine du tourisme et des loisirs.

C'est, en effet, la commune qui est maître d'œuvre en la matière. Si déjà 65% des terrains de camping sont sous propriété des communes (les municipalités ici), 30% étant à l'entreprise privée, le programme d'immobilisation prévoit, en premier lieu, l'amélioration des équipements existants. On compte plus de 700 terrains de camping en Suède.

La construction de villages de vacances est sans aucun doute plus nouvelle. En 1955, on n'en comptait que 21. Puis progressivement, le rythme de construction a augmenté passant de 180 en 1972, 253 en 1981. En termes de capacité en lits, ceux-ci disposent de 25,000 lits environ.

Le croquis ci-contre présente un exemple de village de vacances qu'on voudrait bien voir augmenter en Suède. L'accent est mis sur l'aménagement intégré des ressources; les établissements individuels y sont modestes et ceux, à vocation communautaire, plus imposants.

On prévoit dépenser près de 20 millions de dollars par an pour la réalisation de tels équipements. La participation du gouvernement central équivaut à 75%. Les fonds sont destinés en premier lieu aux communes, aux conseils régionaux (landsting) et aux organisations d'usagers intéressées à la réalisation de tels équipements.

Conclusion

Il n'y a pas lieu de croire que tout est réglé à ce sujet. Même si des décisions importantes ont été prises, des fonds substantiels attribués, il faudra voir comment l'interdiction de bâtir de nouvelles résidences secondaires, dans certaines zones, sera suivie. Comment, en général, la population va-t-elle réagir? Va-t-elle délaisser ses habitudes individuelles de consommation et se tourner vers les équipements de type collectif? Comment les communes locales vont-elles accepter d'investir dans ce nouveau champ de compétences qui leur est en premier lieu attribué, notamment pour les villages de vacances? Comment concilier habitudes individuelles, pressions environnementales et souci de rentabilité?

Des points, tout aussi d'actualité ici au Québec comme la durée relativement courte de la saison touristique, l'ammortissement des équipements, suscitaient là-bas encore beaucoup d'interrogations. Mais, les Suédois ont pour trait de caractère de faire des réformes petit à petit sur une longue période.

Loin d'être révolutionnaires, les changements sont évolutifs, le but étant de résoudre chaque problème au moment où il s'an-

nonce. C'est dans cette perspective qu'on semblait entrevoir l'avenir au moment où j'ai quitté la Suède.

Le gouvernement entendait mettre l'accent sur ses nouvelles priorités certes, mais la

concertation était de pair avec les intervenants et la population en général afin que la collectivité suédoise toute entière fasse ses choix; choix qui vont marquer dans les prochaines années le portrait général du territoire suédois.

Les intervenants en matière d'aménagement en Suède

Il ne faudrait pas passer sous silence que les paliers d'intervention en Suède ressemblent beaucoup à ceux du Québec depuis la création récente des municipalités régionales de comté.

Alors qu'on comptait environ 2,500 communes en 1862, une première réforme en 1952 réduisit le nombre à 1,037. Plusieurs motifs la justifiaient; les migrations internes de la population, celle des campagnes s'intégrant aux agglomérations urbaines, mettaient les communautés rurales dans la quasi impossibilité de faire face aux nouvelles tâches qui les attendaient: l'éducation primaire et secondaire, les services sociaux, le logement etc.

La réforme spécifiait que pas une commune ne devait compter moins de 2,000 habitants. En 1975, une nouvelle réforme était entreprise en fonction de l'identification de pôles de croissance: une ville centrale et son hinterland. Le minimum de population était alors de 8,000 habitants.

Aujourd'hui on compte **279 communes** dont plus de 40% ont une population exécutant 20,000 habitants. Ce sont, en premier lieu, les communes locales qui sont responsables de l'aménagement (plans d'occupation des sols, logement collectif, travaux publics). Les communes suédoises ont une politique d'acquisition des sols particulièrement active. Stockholm, la capitale, possède depuis 1920 pratiquement tous les terrains nécessaires à la construction domiciliaire.

Au niveau régional, il existe **24 "landsting" ou régions**. C'est également un palier politique élu au suffrage universel. On s'y occupe principalement des services de santé (hôpitaux) et du contrôle de l'environnement.

Les conseils régionaux sont aussi le lieu de l'ajustement de l'administration centrale; le palier d'exécution est majoritairement

décentralisé à ce niveau. Un fonctionnaire nommé par le gouvernement central voit à la cohérence des actions du gouvernement. Il peut siéger au conseil régional élu mais n'a pas le droit de vote.

Le territoire est le même tant pour l'administration nationale que pour les conseils régionaux qui sont en fait le regroupement, en moyenne, de 8 communes locales.

Au niveau central, différents ministères et administrations nationales se chargent de l'aménagement. Mentionnons entre autres, le ministère de l'Agriculture via son administration nationale de la protection de l'environnement (Statens Naturvårdsverk) et le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire (Bostadsdepartementet et Statens Planverk).

Deux grandes législations sont centrales en matière d'aménagement. La loi sur la protection de l'environnement promulguée en 1969 permettait à l'État central d'intervenir dans différents domaines: contrôle de la pollution, conservation de la nature, décisions concernant l'implantation des industries, etc.

En 1972, le Parlement a adopté certaines directives générales, connues sous le nom de **Plan national d'aménagement du territoire**. Ce plan mettait en branle tout un processus de planification et d'aménagement en continue interaction entre les communes locales et l'administration centrale.

Un vaste inventaire s'en est suivi, dans tous les domaines. Notons en particulier les macro-inventaires naturels, fauniques, culturels, historiques. C'est après cette phase que furent décrétées les aires d'aménagement pour la récréation. Identifiant ces aires d'intérêt national, c'est un comité du gouvernement lié au NVS qui se charge des réalisations sur le terrain en collaboration avec les communes impliquées.

Notes

1) Droit d'accès commun

Ce droit d'accès commun n'est pas réglé par la loi mais relève du droit coutumier. Il signifie que chacun a le droit de se déplacer librement dans la nature et de fouler le sol d'autrui, à condition de ne pas endommager les biens du propriétaire.

Tout le monde a le droit de cueillir les fruits sauvages, canoter sur les plans d'eau. Le camping libre est aussi permis même sur les terrains privés en raison d'une nuitée.

Le propriétaire n'est pas autorisé à poser des affiches interdisant l'accès notamment pour les plages. Un aire de 300 mètres en bordure de l'eau est strictement publique. Chacun a droit de se baigner partout.

2) "Frids Boende" Betänkande Franfridtsboende Kommitten Sou 1982: 23, Stockholm, 1982, 207 p. (Trad.: Maisons de loisirs, Rapport du comité d'enquête sur la question des maisons de loisirs).

3) Primara Rekreatjonsomraden. Prop 1975: 46 Kommitten.