

# Réflexions économiques sur la séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas: conséquences de deux marchés fonciers

Dr. Markus Gmünder | Econlab Sàrl

Journée d'étude | VLP-ASPAN  
Constructions hors zone à bâtir: comprendre  
Yverdon-les-Bains | Aula Magna du Château | 15 janvier 2015

# Contenu | Questions



## 1. CONTEXTE: FAITS & CHIFFRES

Comment se présentent la situation et le développement des constructions hors zone à bâtir?



## 2. DEUX MARCHÉS FONCIERS

Quels sont les éléments déterminants d'un marché foncier séparé et quels sont les problèmes qui en découlent?



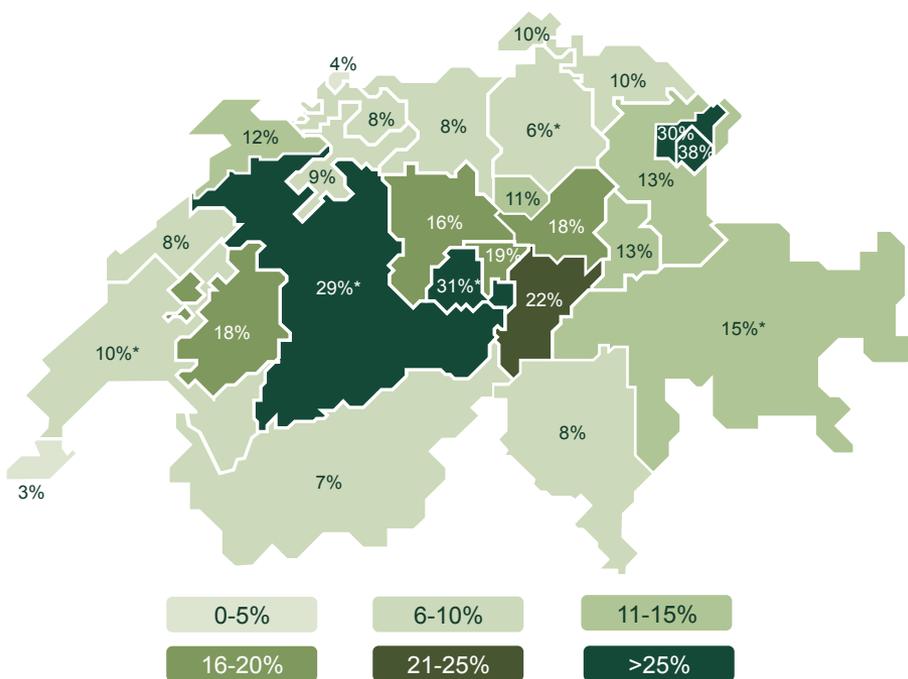
## 3. MEILLEURE GESTION DES CONSTRUCTIONS HZAB

Quels sont les instruments (économiques) et les mesures possibles pour mieux gérer le développement des constructions hors zone à bâtir?

# Habiter et travailler hors zones à bâtir

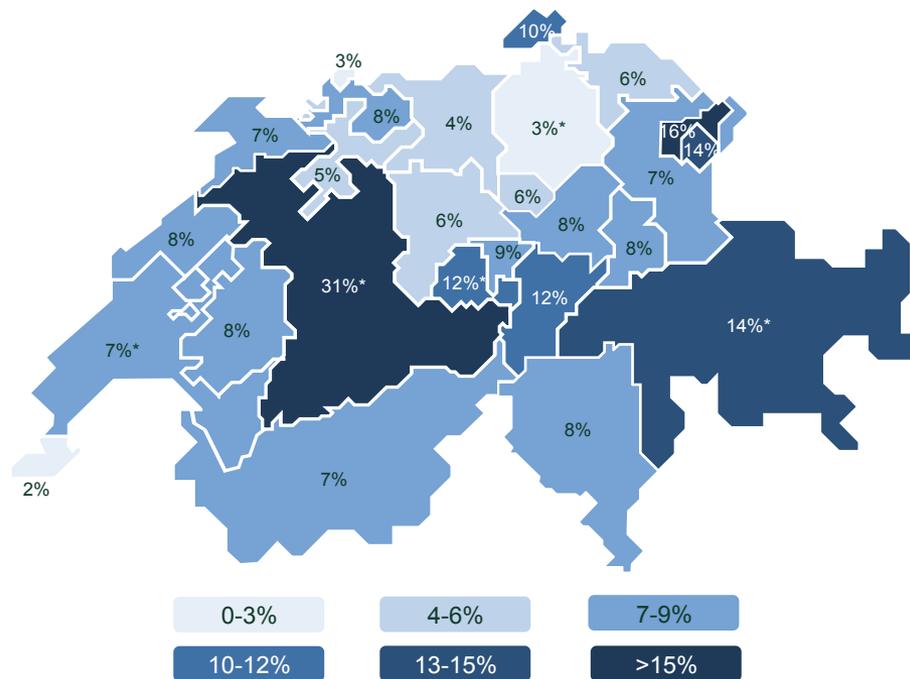
## Habitants hors zones à bâtir en % | 2000

Suisse: 12% resp. 887'000



## Employés hors zones à bâtir en % | 2005

Suisse: 9% resp. 355'000



**Annotation:** \* proportions tendancielle trop hautes en raison de données incomplètes au niveau des communes.

**Source:** ARE 2012. **Illustration:** Econlab 2015.

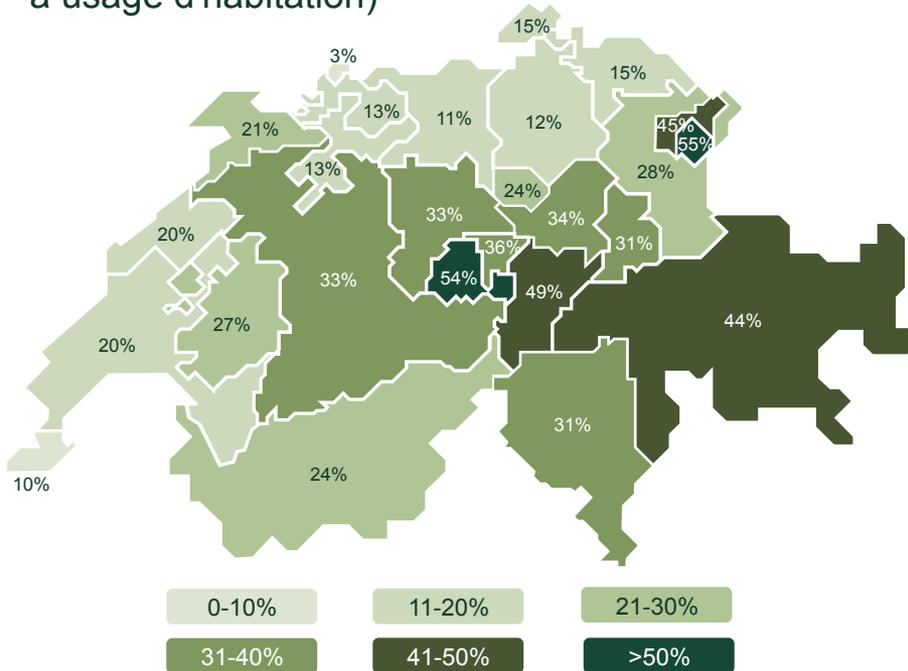
**Annotation:** \* proportions tendancielle trop hautes en raison de données incomplètes au niveau des communes.

**Source:** ARE 2012. **Illustration:** Econlab 2015.

# Bâtiments et logements hors zones à bâtir

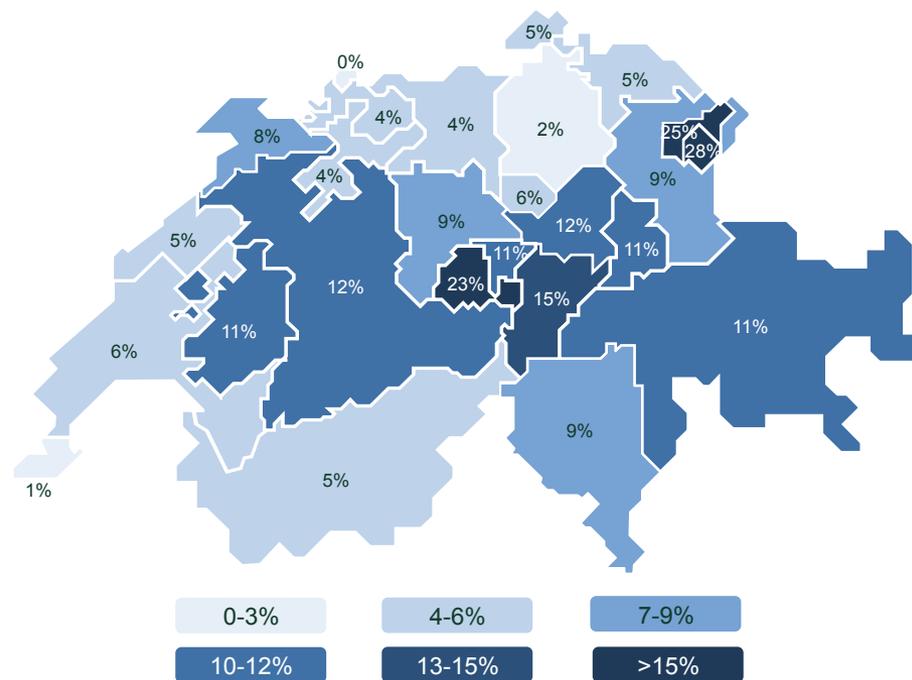
## Bâtiments hors zones à bâtir en % | 2010

Suisse: 24% resp. 595'000 (dont 191'000 bâtiments à usage d'habitation)



## Logements hors zones à bâtir en % | 2010

Suisse: 7% resp. 266'000



Source: ARE 2012. Illustration: Econlab 2015.

Source: ARE 2012. Illustration: Econlab 2015.

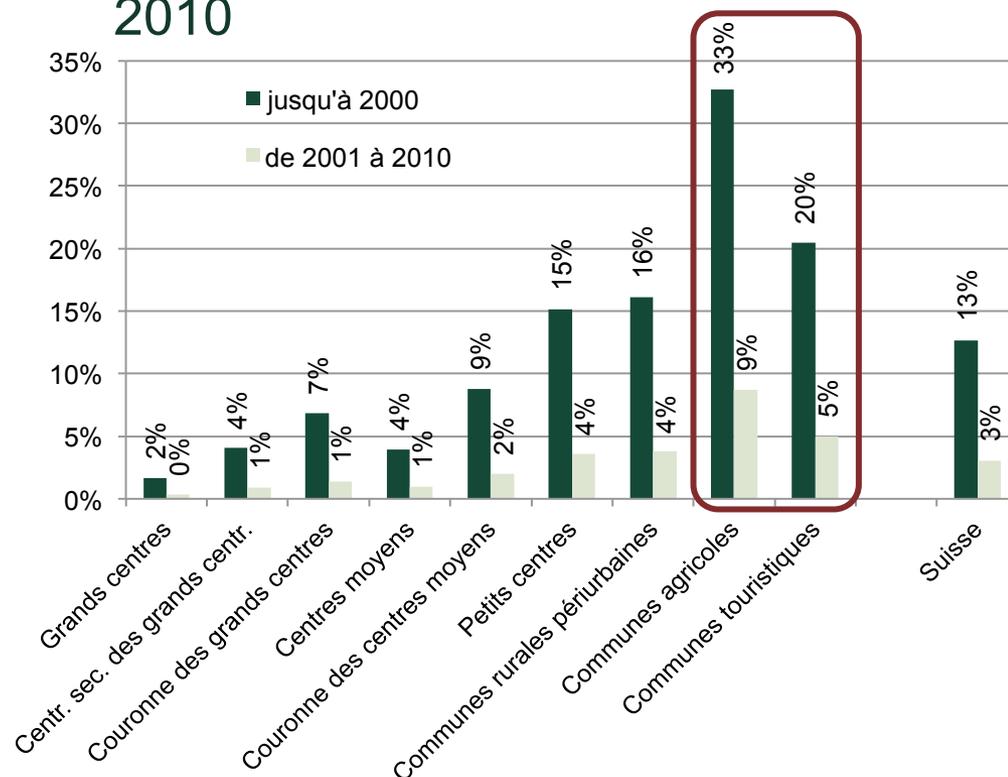
# Développement des constructions hors zone à bâtir

## Bâtiments à usage d'habitation et logements selon la période de construction

	Total (en mille)	En z.à.b. (en mille)	Hors z.à.b. (en mille)	Hors z.à.b. (proportion)
<b>Bâtiments à usage d'habitation</b>				
Période de construction jusqu'à 2000	1'474	1'288	186	13%
Période de construction de 2001 à 2010	161	156	5	3%
Total 2010	1'635	1'444	191	12%
<b>Logements</b>				
Période de construction jusqu'à 2000	3'679	3'420	259	7%
Période de construction de 2001 à 2010	383	376	7	2%
Total 2010	4'062	3'796	266	7%

Source: ARE 2012.

## Bâtiments à usage d'habitation hors zones à bâtir en % par type de commune | jusqu'à 2000 | de 2001 à 2010



Source: ARE 2012. Illustration: Econlab 2015.

# Séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas

## Zones à bâtir



- Loi sur l'aménagement du territoire, lois sur les constructions
- Espaces d'urbanisation, économiques et d'infrastructures
- Prix du sol élevé
- Obligation d'équiper
- Imposition selon la valeur commerciale
- Soumis à une taxe sur la plus-value

## Zones de non bâtir



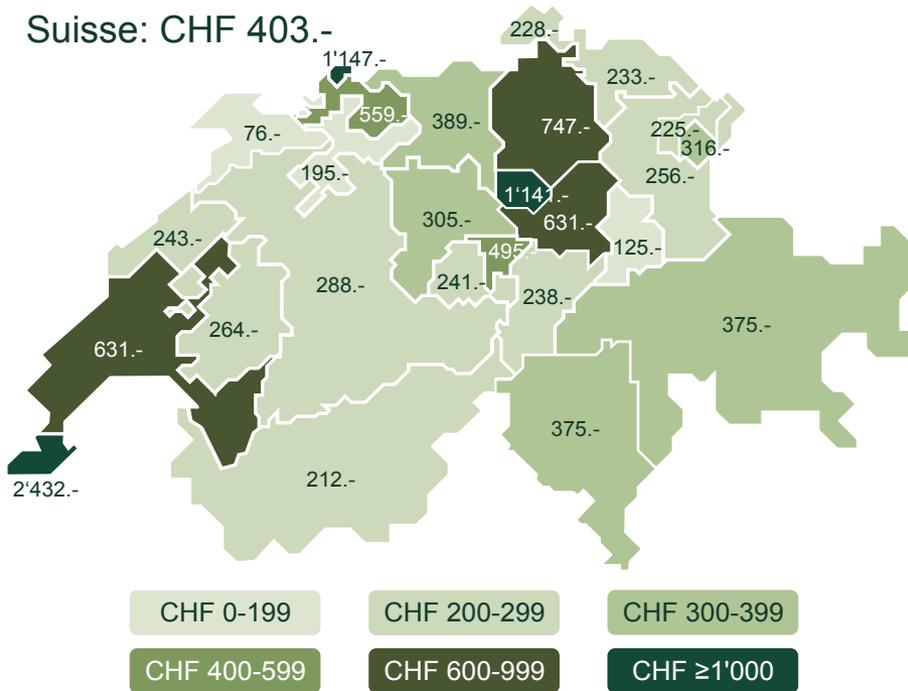
- Loi sur l'aménagement du territoire, loi sur le droit foncier rural
- Production agricole ainsi qu'espace de détente et paysage
- Prix du sol bas
- Coûts d'équipement élevés
- Imposition selon la valeur de rendement (agricole)
- Exonéré d'une taxe sur la plus-value

# Prix du sol

## Zones à bâtir

Ø prix du sol des zones à bâtir non construites par m<sup>2</sup> (zones d'habitations, mixtes et d'activités) | 2010

Suisse: CHF 403.-



## Zones de non bâtir

Ø prix du sol des zones agricoles par m<sup>2</sup>:

- Canton de Zurich: CHF 5.- à CHF 10.-
- Canton du Jura: CHF 0.50 à CHF 3.50



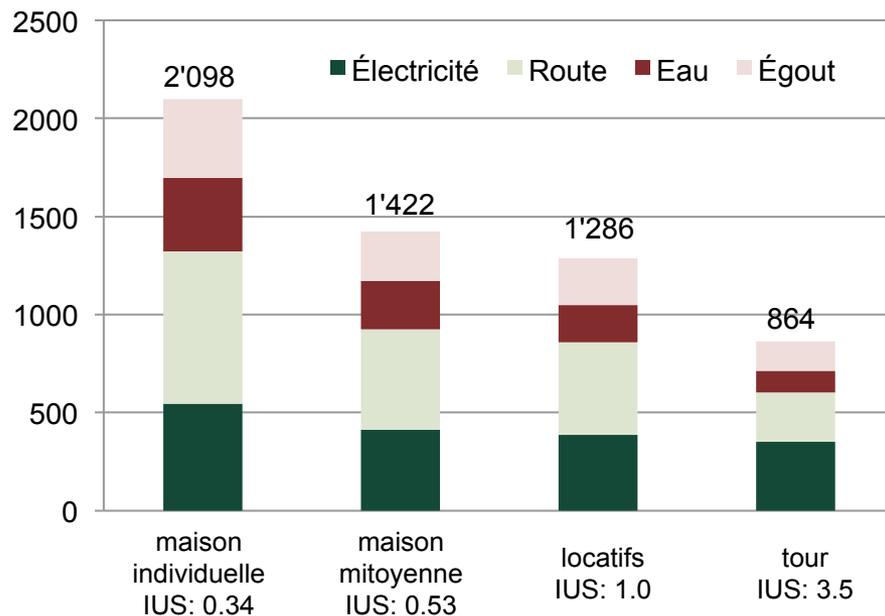
→ Le prix du sol reflète les possibilités d'utiliser le sol (rente foncière)

Source: B,S,S. / Gmünder et al. 2011. Illustration: Econlab 2015.

# Coûts de l'équipement et de l'étalement urbain

## Zones à bâtir

- Obligation d'équiper
- Coût moyen au lieu du coût marginal
- Coûts moyens d'infrastructures par type de lotissement (CHF/ pers. p.a.)



Source: Ecoplan 2000 et Gmünder 2010. Illustration: Econlab 2015.

## Zones de non bâtir

- Pas d'obligation d'équiper
  - Coûts de l'équipement supportés par le propriétaire foncier
  - De facto, subventions croisées néanmoins possibles
    - » en particulier les frais d'exploitation (car scolaire, déneigement, voirie)
    - » Souvent: coût moyen au lieu du coût marginal
- coûts de l'étalement urbain plus élevé, par exemple sous forme de
- » Coûts liés à la protection de l'environnement (p.ex. mitage du paysage, géo-écosystème)
  - » Coûts liés aux transports (p.ex. émissions atmosphériques, bruit)

# Différences de taxation

## Zones à bâtir

- Impôt immobilier resp. sur les gains immobiliers
- Sur la base de la valeur vénale du bien-fond
- Prix du sol est imposé au prix pratiqué sur le marché

Prix pratiqué sur le marché/valeur vénale maison individuelle Suisse: CHF 870'000 (Médiane 2<sup>ème</sup> trimestre | Wüest & Partner 2014)



## Zones de non bâtir

- Évaluation du terrain / bien foncier selon la valeur de rendement (en partie selon la valeur cadastrale)
- Valeur de rendement (taxe cadastrale) nettement inférieure à la valeur vénale: Max. 1/10 ou moins

Exemple Rustico avec 80 m<sup>2</sup> habitable et ½ ha de surface du terrain

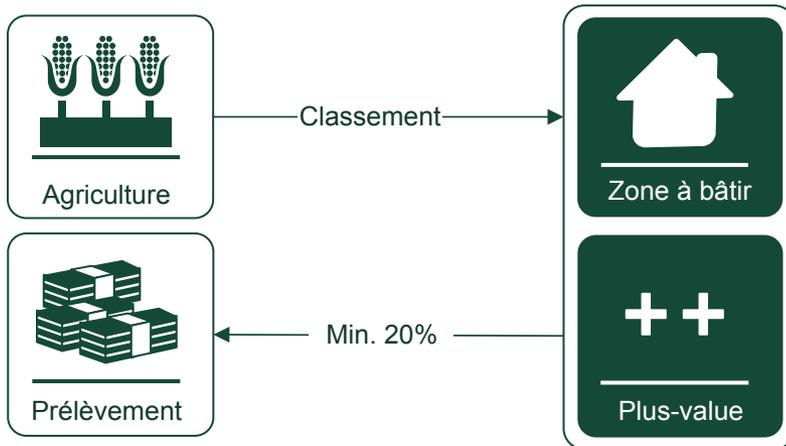


- » Valeur cadastrale: CHF 26'000
- » Valeur vénale: CHF 460'000

# La taxe sur la plus-value et ses conséquences

## Zones à bâtir

- Mises en zone à bâtir, changements d'affectation et augmentations des possibilités de construire, génèrent une plus-value.
- Prélèvement partiel de celle-ci



- Sans conséquences sur le prix du sol au sein du marché foncier

## Zones de non bâtir

- Les développements internes, les agrandissements ou les autorisations exceptionnelles génèrent une plus-value qui n'est pas prélevée.
- Pas de prélèvement → "Windfall Profit"
- (Le projet LDTer prévoyait une taxe d'imperméabilisation et/ou une taxe sur les nouvelles surfaces habitables.)

- Comparativement, les zones de non bâtir deviennent plus attractives.
- La pression de l'étalement urbain augmente.

# Problèmes des constructions hors zone à bâtir

1. Utilisation peu efficace de la ressource limitée (sol hors zone à bâtir)
  - » Consommation de surface exagérée (surtout pour l'habitat) suite à de fausses incitations
  - » Déséquilibre du marché foncier
  - » Terres cultivables en danger
  
2. Contournement des efforts visant à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti → consommation du sol & étalement urbain augmentent  
Conséquences:
  - » Imperméabilisation du sol croissante
  - » Atteinte au paysage
  - » Réduction de la biodiversité
  
3. Inégalité de traitement
  - » Distorsion de la concurrence (partielle) en cas d'activités commerciales non agricoles (activités accessoires non agricoles) hors zone à bâtir comparé à celles en zones à bâtir

# Synopsis des instruments et mesures possibles hors zones à bâtir (non exhaustif)

Domaine	Instrument
Instrument de planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter l'utilisation dans le temps</li> <li>• Obliger de démolir</li> <li>• Limiter les possibilités de réutilisations des constructions érigées selon l'ancien droit</li> </ul>
Instrument avec effet de subvention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land Trusts</li> <li>• Prime à la casse par un fonds de démolition</li> <li>• Péréquation financière cantonale en cas de renoncement au développement</li> </ul>
Instrument fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prélèvement de la plus-value aussi hors zones à bâtir</li> <li>• Contribution d'équipement selon le principe de causalité (équipement général inclu)</li> <li>• Taxe d'incitation différenciée sur les constructions hors zones à bâtir</li> <li>• Imposition selon la valeur vénale au lieu de la valeur de rendement</li> </ul>

# Première appréciation des instruments

Instrument	Contribution à l'objectif "prot. des terres cultivables"	Acceptation politique
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limiter l'utilisation dans le temps</li> <li>• Obliger de démolir</li> <li>• Limiter les possibilités de réutilisations des constructions érigées selon l'ancien droit</li> </ul>	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">o à +</p>	<p style="text-align: center;">- -</p> <p style="text-align: center;">- -</p> <p style="text-align: center;">- -</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land Trusts</li> <li>• Prime à la casse par un fonds de démolition</li> <li>• Péréquation financière cantonale en cas de renoncement au développement</li> </ul>	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<p style="text-align: center;">o à +</p> <p style="text-align: center;">o</p> <p style="text-align: center;">- à o</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prélèvement de la plus-value aussi hors zones à bâtir</li> <li>• Contribution d'équipement selon le principe de causalité (équipement général inclu)</li> <li>• Taxe d'incitation différenciée sur les constructions hors zones à bâtir</li> <li>• Imposition selon la valeur vénale au lieu de la valeur de rendement</li> </ul>	<p style="text-align: center;">o à +</p> <p style="text-align: center;">o à +</p> <p style="text-align: center;">+ à ++</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<p style="text-align: center;">- à o</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">-</p>

++ très haut | + haut | o moyen | - bas | - - très bas

# Conséquences



- 595'000 bâtiments et 266'000 logements hors zone à bâtir
- Tendance à la hausse: +7'000 logements 2001-2010
- Communes agricoles: 1 nouveau bâtiment d'habitation sur onze hors zone à bâtir



- Une augmentation des possibilités d'utilisation hors zone à bâtir, renchérirait le prix du sol (agricole) et augmenterait le mitage.
- Une plus forte consommation du sol (y compris son coût externe) en serait la conséquence ainsi qu'une distorsion de concurrence par rapport aux activités commerciales en zone à bâtir.



- Pour inverser la tendance et éviter que le principe de séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas ne soit plus respecté, plusieurs mesures allant d'une limitation dans le temps à des taxes incitatives (politiquement délicates) jusqu'à des adaptations dans le système d'imposition sont imaginables.

# Littérature

- ARE - BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2012). *Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzonen. Standbericht 2011*. Bern.
- B,S,S. / GMÜNDER, M., BRAUN, N., AESCHBACHER, N. (2011). *Concepts permettant de réduire la surface des zones à bâtir. Etude principale concernant les répercussions financières et l'efficacité des concepts*. Etude par ordre de l'ARE.
- B,S,S. / GMÜNDER, M., KOCH, P., SCHMID, M., FREY, M., SCHEIDEGGER, P., WEGMÜLLER, M. (2012). *Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung. Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung*. Studie im Auftrag des BAFU.
- GMÜNDER, M. (2010). *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung*. Zürich/Chur: Rüegger.
- MÜLLER-JENTSCH, D., GMÜNDER, M. (2013). *Aspects économiques de la loi révisée sur l'aménagement du territoire*. Dans: La Vie économique, 1/2-2013.
- VLP-ASPAN – ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL (2013). *Lexique des constructions hors de la zone à bâtir*. Territoire & Environnement, Novembre, 6/2013, Bern.

Merci de votre attention!

Econlab Sàrl | Solothurnerstrasse 94 | CH-4053 Basel  
info@econlab.ch | +41 61 361 20 00 | www.econlab.ch