

Le développement territorial aux prises avec le marché immobilier du logement

Pour le marché immobilier du logement, la consommation croissante de surface et la poursuite du mitage du territoire sont une victoire économique. Or cette évolution n'est conforme ni au mandat constitutionnel confié à l'aménagement du territoire ni à une croissance économique reposant sur le développement durable. L'incertitude face à l'avenir et les imperfections du marché conduisent aujourd'hui à des activités économiques dont le prix à payer demain sera élevé. Il est donc important d'adopter un discours ferme et bien structuré sur les conditions que devront respecter les marchés ayant une incidence sur le sol.



La Suisse est un pays densément peuplé. La concurrence autour des différentes affectations du sol s'accroît et la consommation de surface et le mitage du territoire coûtent de plus en plus cher. Il est donc nécessaire qu'un débat intensif prépare à de nouvelles orientations et à des mesures plus interventionnistes si l'on veut atteindre un développement territorial conforme à ses objectifs et à ses principes. En illustration: Littau (LU). Photo: Martin Vinzens

L'idée selon laquelle la Suisse devrait davantage orienter le développement de son urbanisation selon une grande échelle spatiale était apparue avant la Seconde Guerre mondiale¹. La période de haute conjoncture amorcée dans les années soixante s'est accompagnée d'un formidable essor de la construction et d'un mitage marqué du territoire. La forte consommation de sol au détriment de l'agriculture et l'envol du prix des terres ont relancé le débat sur la nécessité de planifier le territoire. La réponse politique est

arrivée en 1969 avec l'introduction de l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire. Celui-ci a été conçu, dans son principe, sur un mode constitutionnel, libéral et fédéral².

Par la suite, un postulat central de l'aménagement du territoire, à savoir la séparation entre zones constructibles et non constructibles, s'est vu doté d'une assise légale, d'abord dans la loi sur la protection des eaux, puis dans la loi sur l'aménagement du territoire. Ce cadre a eu des répercussions sur l'affectation des terres – réparties notamment entre surfaces destinées aux constructions ou à l'agriculture – et donc sur le marché immobilier.

Le sol est un bien unique

Le marché immobilier est influencé par l'évolution d'autres marchés en amont avec lesquels il entretient des liens étroits. L'offre de biens immobiliers dépend fortement de la disponibilité des terrains à bâtir. Le marché



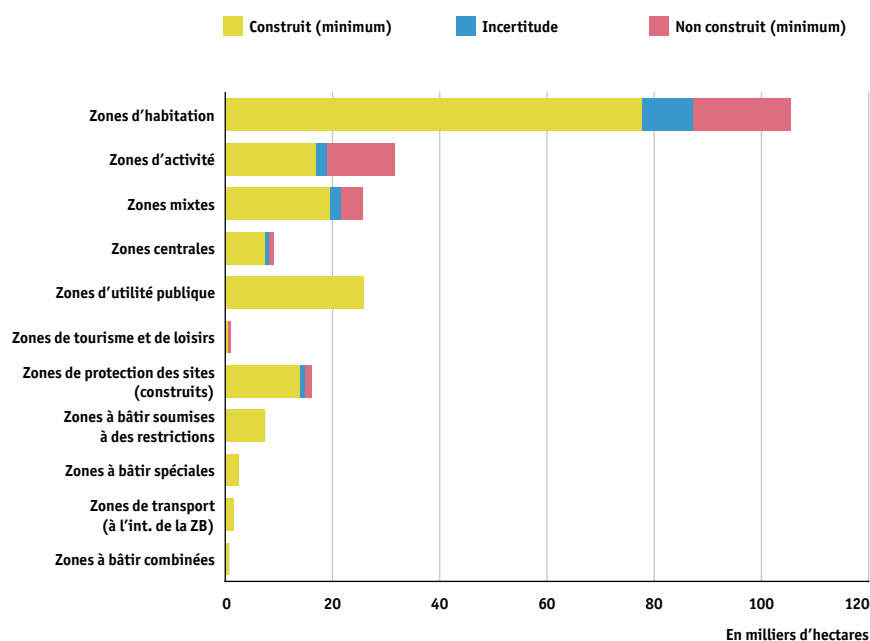
Adrian Bader
Section Politique des transports, Office fédéral du développement territorial (ARE)



Martin Vinzens
Chef suppléant, section Espaces ruraux et paysage, Office fédéral du développement territorial (ARE)

Graphique 1

Zone à bâtir construite/non construite par type de zone



Source: ARE, Statistique suisse des zones à bâtir 2007 / La Vie économique

foncier revêt donc une importance cruciale dans l'évolution de l'offre immobilière.

Le sol est un bien doté de certaines particularités qui, du point de vue économique, le distinguent de tout autre. Le sol présente notamment un caractère immeuble, irréversible et non extensible, ce qui en fait une ressource non renouvelable. Conformément à l'approche néoclassique de la substituabilité, les ressources non renouvelables ne doivent être utilisées que dans la mesure où des substituts sont créés pour remplir la même fonction. Tant que ces substituts sont accessibles, la rarefaction d'un bien peut être évitée.

Or la substitution semble justement exclue dans le cas du sol³, en raison de son caractère limité et de sa rarefaction à l'échelle mondiale⁴. Certes, on peut intensifier son exploitation grâce au progrès technologique et à un recours accru aux capitaux, que ce soit dans l'agriculture ou dans la construction, mais il ne peut pas être remplacé par un autre bien. Transposer la rareté écologique du sol en termes économiques – pour en faire aussi un bien rare sur le marché – est une exigence lourde d'enjeux économiques et politiques à laquelle le développement territorial doit satisfaire.

L'influence du développement territorial sur le marché immobilier

Si les coûts externes sont internalisés, les prix qui se forment sur les marchés sont aptes à refléter la rareté relative des biens.

L'instrumentaire néoclassique ne parvient, cependant, pas à contourner de manière durable la rareté absolue du sol, ce qui implique la nécessité d'une décision politique pour fixer des limites écologiques aux activités économiques qui lui sont liées⁵. Il reste à déterminer la place de l'économie dans le débat politique, autant en ce qui concerne son champ d'application que sa prétention à expliquer; en d'autres termes: quelle quantité de sol la société veut-elle utiliser et où? La loi sur l'aménagement du territoire, qui fait autorité en matière de segmentation du marché foncier, visait à répondre à ces questions. Elle indique quatre buts principaux:

- utilisation mesurée du sol;
- occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays;
- protection des bases naturelles de la vie;
- prise en compte des besoins de la population et de l'économie.

Le développement territorial s'est vu transmettre la tâche ambitieuse de créer et de préserver suffisamment de surfaces répondant aux exigences quantitatives et qualitatives des différents types d'affectation tels que l'habitat, l'agriculture et la nature. Il est essentiel pour y parvenir d'utiliser les lois du marché et d'appliquer sa réglementation normative qui doit garantir la convergence de l'intérêt individuel et du bien commun. Le développement territorial doit notamment définir les zones de telle sorte que les affectations sociales et écologiques du sol restent possibles alors même que la concurrence des prix sur le marché foncier les défavorise. Il faut répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs⁶.

Du marché foncier à celui de l'immobilier du logement

Dans les conditions actuelles, le marché immobilier génère une forte valeur ajoutée, surtout dans le domaine de l'habitat. La construction de logements reçoit la plus grosse part des investissements en construction d'immeubles, avec quelque 24 milliards de francs par an⁷. De fait, sur les 227 000 hectares de zones à bâtir que compte aujourd'hui la Suisse, environ 60% sont destinés à l'habitation⁸. Cette affectation est donc de loin celle qui domine.

La médaille a un revers: extension en surface de l'urbanisation avec les pertes de territoires libres qui en découlent, en particulier en terres de qualité pour l'agriculture; niveau élevé des financements que les pouvoirs publics doivent consentir pour la construction

- 1 Armin Meili, «Proposition d'établir un zonage en Suisse comme fondement de l'aménagement du sol, soumise par Meili vers 1930», dans *Geschichte der Landesplanung*, janvier 1980, DISP, n° 56, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung de l'EPF de Zurich.
- 2 Lendi Martin, *Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz*, DISP, n° 127, p. 25, 1996.
- 3 Kofner Stefan, *Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft*, 2004, p. 41.
- 4 Wachter Daniel et Angst Doris, *Boden und Nachhaltige Entwicklung. Schweizer Bodenpolitik im Kontext globaler Makrotrends*, 2010.
- 5 Luks Fred, «Ökologische Nachhaltigkeit als Knappheitsproblem. Ein kritischer Blick auf die ökonomische Konstruktion der ökologischen Wirklichkeit», dans *Natur und Kultur*, 6^e année, n° 1, pp. 23–42, 2005.
- 6 Commission mondiale sur l'environnement et le développement (WCED), *Notre avenir à tous*, 1987, éd. du Fleuve, Québec.
- 7 BAKBasel, *Hochbauprognose 2009–2015*, novembre 2009.
- 8 Office fédéral du développement territorial (ARE), *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*. Les zones principalement destinées à l'usage d'habitation se répartissent en quatre types: les zones d'habitation, 105 392 ha (47%), les zones mixtes, 25 598 ha, les zones centrales, 9050 ha et les zones de protection des sites (construits), 16 039 ha.

des infrastructures, leur exploitation et le maintien de leur valeur; augmentation des coûts et des atteintes à l'environnement causés par la mobilité; vastes étendues de territoires construits sans véritable qualité architecturale ni urbanistique⁹.

Si l'on observe ce qui provoque cette évolution, force est de constater que les surfaces urbanisées continueront de croître plus rapidement que la population. L'augmentation du bien-être, l'évolution de la société et les nouveaux modes de vie sont les principaux facteurs de ce phénomène. Le revenu en termes réels se maintient à un niveau élevé. Le nombre de ménages augmente, en particulier ceux qui se composent d'une seule personne. L'accroissement de la mobilité de masse améliore l'accès à de nombreux lieux destinés tant à l'économie et à l'habitat qu'aux achats et aux loisirs. La répartition du travail entre hommes et femmes se modifie et la population vieillit, ce qui génère de nouvelles attentes envers l'environnement de l'habitat et les surfaces d'habitation. Par exemple, la surface habitable par habitant en Suisse s'est élargie de 39 m² en 1990¹⁰ à environ 50 m² aujourd'hui, et elle continuera à augmenter. Le développement d'infrastructures de transport, les écarts des prix du terrain entre ville et périphérie et la concurrence fiscale doivent également être pris en compte.

Étant donné les zones à bâtir existantes et la future demande de surfaces, il convient d'examiner si les terrains à bâtir disponibles sont suffisants. À l'heure actuelle, les réserves prévues dans les plans d'affectations communales offrent de la place pour 1,4 à 2,1 millions d'habitants supplémentaires¹¹. S'y ajoutent des réserves présentes à l'intérieur des territoires bâtis représentant environ 100 millions de m² de surfaces de plancher¹². Conformément à l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire, les zones à bâtir ne devraient inclure que des terrains déjà largement bâtis ou qui seront probablement nécessaires et équipés dans les quinze ans à venir. Les réserves de terrains à bâtir existant actuellement en Suisse sont donc, en de nombreux endroits, bien supérieures à la future demande et dépassent de loin l'horizon de 2025.

Quand les règles du jeu sont insuffisantes

Comment se fait-il alors que de nouveaux classements en zone à bâtir soient sans cesse réclamés à corps et à cris et que ces appels continuent à exercer une forte pression sur le territoire proche du milieu urbanisé, utilisé majoritairement par l'agriculture? À ce jour, aucune recette n'a été trouvée pour contrer la

croissance effrénée des surfaces d'urbanisation et le mitage progressif du territoire. Le manque d'efficacité de la politique de l'aménagement du territoire a pour source:

- une réglementation insuffisante du marché, qui autorise des zones à bâtir beaucoup trop grandes, non disponibles à la construction et en partie mal situées¹³;
- des facteurs extérieurs influençant le marché foncier et dont les conséquences économiques sont insatisfaisantes.

Le fait que les instruments de planification dépendent de processus et du pouvoir décisionnel de groupes d'intérêts génère des réserves de zones à bâtir dont ni la taille ni l'emplacement ne correspondent aux besoins futurs ou à une estimation réaliste du potentiel de développement des sites et des régions. L'accent mis ici et là sur le dimensionnement de la zone à bâtir reflète avant tout la politique géographique locale sans tenir compte de la rareté absolue du sol. La réglementation actuelle du marché, qui met en compétition des zones à bâtir délimitées selon un modèle fédéraliste, ne parvient pas à répondre aux enjeux supracommunaux et suprarégionaux ni à prendre en considération le caractère limité du sol.

Sur le marché foncier, de nombreux facteurs provoquent des mouvements indésirables et des distorsions. À l'heure actuelle, le principe de l'imputation des coûts n'est pas assez appliqué lorsqu'il s'agit de viabiliser de nouvelles constructions. Il en va de même pour les coûts externes suscités par les transports ainsi que pour ceux liés aux atteintes à l'environnement. L'augmentation de la valeur du terrain suite aux travaux de planification, de viabilisation et d'infrastructures n'est soumis à aucune taxation¹⁴. Enfin, certains biens publics en rapport avec le marché foncier, tels que les forêts, les paysages agricoles ou les prestations de l'écosystème, ne sont que partiellement compensés.

Pistes discutées et écartées

La question d'une réglementation appropriée du marché foncier resurgit inévitablement avec toute discussion sur la forme à donner à la politique de développement territorial et elle est donc à nouveau d'actualité. Deux initiatives populaires fédérales en cours de traitement sont liées au développement territorial. *Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires*¹⁵ demande que la part des résidences secondaires soit limitée à 20% du parc immobilier. *L'Initiative pour le paysage* partage les mêmes préoccupations, puisqu'elle exige de limiter la surface totale des zones à bâtir, une mesure qui

devrait servir de solution transitoire les 20 prochaines années¹⁶. Tout nouveau classement de terrain en zone à bâtir doit obligatoirement entraîner ailleurs la réduction d'une zone à bâtir trop grande. Le Conseil fédéral recommande le rejet des deux initiatives et il oppose à celle pour le paysage une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire en guise de contre-projet. Cette dernière affirmera plus nettement le principe de la séparation entre territoires constructibles et non-constructibles et précisera les prescriptions en matière de planification de l'urbanisation et de dimensionnement des zones à bâtir¹⁷.

L'un des éléments centraux des initiatives et de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire consiste à réglementer le marché foncier avec davantage de fermeté, voire à le segmenter, dans le but d'arriver à une utilisation durable du sol en tant que bien dont la rareté est absolue. Restreindre l'introduction de terrains sur le marché ne suffit pas à garantir une occupation ordonnée du territoire: cela ne fait que prendre en considération la rareté précitée. Pour que le sol se trouve attribué efficacement, il faut aussi que les facteurs extérieurs et les biens publics soient intégrés au marché.

Lorsqu'on débat de la politique d'aménagement du territoire, on envisage le plus souvent de recourir aux instruments économiques directement liés au sol, comme l'a fait précédemment le projet de révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire, largement rejeté en consultation¹⁸. Ce manque de soutien politique s'explique par la puissance des instruments économiques et la désignation claire des gagnants et des perdants. Y recourir est, toutefois, inévitable pour obtenir un meilleur fonctionnement du marché foncier; en d'autres termes, il faut admettre que l'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs.

L'espace s'organise selon les décisions prises sur le marché foncier. Si la Suisse veut se doter d'une politique de développement territorial efficace, elle doit donc actionner les leviers propres au marché pour atteindre un développement territorial durable. Dans cet esprit, il est nécessaire de modifier les mécanismes économiques à l'origine d'incitations indésirables et d'instaurer de nouveaux instruments économiques voués à réduire les surfaces consommées et à freiner le mitage du territoire. Ceux-ci ne devraient pas agir uniquement sur le sol mais avoir aussi des effets sur les facteurs qui influencent l'aménagement du territoire. Outre des instruments touchant à la politique foncière tels qu'une taxation de la plus-value, un impôt sur l'uti-

lisation du sol ou la mise en place de certificats, il faut internaliser les effets externes des transports – qu'il s'agisse des véhicules individuels ou des transports publics¹⁹ – et des viabilisations, dont les coûts sont insuffisamment pris en compte

Conclusion

Sur le fond, la société accepte les objectifs du développement territorial. Les initiatives populaires actuellement en discussion au niveau politique le soulignent et attestent de la nécessité urgente d'adopter une politique plus offensive en matière d'organisation du territoire qui, dans la perspective d'une occupation ordonnée du territoire, génère des réglementations plus adéquates en ce qui concerne la segmentation du marché foncier.

Les deux initiatives exigent que des réglementations encadrent plus étroitement le marché du terrain à bâtir et le marché immobilier en imposant concrètement un plafonnement des zones à bâtir, dans un cas, et en demandant un arrêt effectif des constructions de résidences secondaires dans les sites touristiques, dans l'autre. En réponse, le Conseil fédéral propose une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire qui met l'accent sur le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et vise à délimiter plus nettement l'offre en terrains constructibles. En choisissant soit de suivre une politique de renouvellement et de transformation des territoires déjà urbanisés soit de conserver la politique de mitage pratiquée jusqu'à présent, la société décide de l'efficacité concrète de l'organisation du marché foncier.

Même dans le cadre d'un ordonnancement normatif, il n'est pas possible de laisser le marché piloter seul le développement territorial. Du point de vue économique, nombreux sont aujourd'hui les arguments en faveur d'instruments du marché à utiliser pour pallier ses imperfections ou pour mieux atteindre les objectifs du développement territorial. Si de tels instruments ne sont pas inclus dans les propositions de la révision en cours, c'est d'abord en raison du peu d'expériences disponibles en la matière. Par ailleurs, l'acceptation dont jouissent ces instruments est encore limitée, selon les estimations, même si cela ne signifie nullement qu'ils soient écartés sur le fond. Les instruments économiques qui concernent les transports et les coûts de viabilisation devront à l'avenir tenir une place plus importante dans les débats sur le développement territorial. ■

9 Baumgartner Fred, «Raumentwicklung ohne Plan? Zur wachsenden Diskrepanz zwischen der Raumentwicklung und den Anforderungen der Nachhaltigkeit», dans *GAM Architecture Magazine*, 05, Faculté d'architecture de l'université technique de Graz, Springer Verlag, Vienne, 2009.

10 Office fédéral de la statistique, *Recensement 1990*, Neuchâtel.

11 Office fédéral du développement territorial (ARE), *Statistique suisse des zones à bâtir*, 2007.

12 Vinzens Martin et Howald Matthias, *Forum du développement territorial*, Office fédéral du développement territorial, 2/2008, p. 62.

13 *Fahrländer Partner AG, Zones à bâtir en Suisse – De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?* Sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial. 2008.

14 Frey René L. et Zimmermann Horst, *Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente*, 2005.

15 *Message du 29 octobre 2008 relatif à l'initiative populaire fédérale «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires!»*, FF 2008 7891

16 *Message du 20 janvier 2010 relatif à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et pour la nature (initiative pour le paysage)»*, FF 2010 945

17 Le Conseil fédéral oppose un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, communiqué de presse du 21 janvier 2010. Internet: www.are.admin.ch.

18 Pour les territoires hors zone à bâtir, il a été proposé une taxe d'imperméabilisation et une taxe sur la surface habitable.

19 Frey René L., *Raumplanung zwischen Planung und Markt*, exposé présenté lors d'un colloque d'experts en politique économique de l'aménagement du territoire organisé par Avenir Suisse, Zurich, 22 octobre 2009; *Crema Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik*, n° 2009-03.