

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2016)  
**Heft:** 2117

**Artikel:** Quand des incitations économiques contrecurrent l'aménagement du territoire : une étude analyse l'ampleur du problème des constructions hors zone à bâtir  
**Autor:** Rey, Michel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1023394>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 29.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

cette forme de privatisation des profits escomptés mise sans doute sur la future instauration d'un péage pour l'utilisation du tunnel routier du Gothard. Une telle redevance fait déjà l'objet d'une revendication de la part d'[Avenir Suisse](#) en provoquant d'ailleurs l'[incompréhension](#) des lecteurs de la *NZZ*, à lire leurs commentaires.

### **Lex Implenia, vraisemblablement**

Les énormes contrats liés à une construction de l'importance du second tube, devisée à 2,8 milliards de francs, ont de quoi faire saliver les entreprises, en particulier les tunneliers, Implenia en tête. Cette société suisse de génie civil, née de la fusion en 2006 entre Zschokke et Batigroup, a participé aux principaux chantiers transalpins.

Elle a même compté, de mars

2011 à mars 2013, un administrateur remarqué, en la personne de l'ancien conseiller fédéral socialiste Moritz Leuenberger qui a cru pouvoir influencer de l'intérieur le puissant lobby. Vite désillusionné sur ce point et totalement incompris de la part du PS, le prédécesseur de Doris Leuthard à la tête du Detec a publiquement pris position contre le second tube, un projet [anticonstitutionnel](#), contraire à l'article sur le [transit alpin](#).

Cette opposition contraire à la réserve généralement observée par les anciens membres du Conseil fédéral n'aura pas empêché l'adoption par le peuple du texte parfois surnommé «*lex Implenia*». Pas plus qu'elle n'aura freiné l'envol des cours de [l'action nominative](#) de l'entreprise.

Le 9 février dernier, moins de trois semaines avant la

votation, le titre IMPN faisait sa plus mauvaise cotation de l'année à la bourse suisse (41.15 francs pour une valeur nominale de 1.02 franc). Entre les séances du vendredi 26 et celle du lundi 29 février, la même action prenait d'un coup +4,33%. Trois semaines après la votation, elle avait encore progressé de 13,5% (61.50 francs). A souligner que cet accroissement a été réalisé en mars, c'est-à-dire dans le mois marqué par un repli général des cours à la bourse suisse des valeurs qui composent le Swiss Performance Index.

Pour ceux dont l'opinion donne le ton sur «*les marchés*», l'affaire est entendue. Le second tube routier sous le Gothard se fera au prix fort et avec la participation active, voire dominante, d'Implenia. On ne laisse pas échapper l'occasion de conduire - et de cofinancer - un tel chantier.

## **Quand des incitations économiques contrecurrent l'aménagement du territoire**

Une étude analyse l'ampleur du problème des constructions hors zone à bâtir

Michel Rey - 29 mars 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/29111>

Définir les parties du territoire destinées à la construction, telle est l'une des missions de l'aménagement du territoire. En principe, on ne peut pas construire en dehors des zones à bâtir, sous réserve [des exceptions](#) prévues par la loi

fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Dans la pratique pourtant, nombreux sont les bâtiments érigés hors zone à bâtir. C'est ce que révèle [une étude](#) commandée par l'Office fédéral

du développement territorial.

On a toujours beaucoup construit hors des zones à bâtir. Près de 24% du parc immobilier helvétique, soit quelque 600'000 bâtiments, se trouvent en zone de non bâtir.

Pas moins d'un tiers de ces immeubles sont utilisés à des fins d'habitation, soit près de 7% du parc helvétique de logements.

Si la majorité de ces constructions ont été érigées avant l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, la pratique n'a guère changé depuis lors. Entre 2001 et 2010, on a construit, dans des zones non constructibles, près de 5'000 nouveaux bâtiments comprenant 7'000 logements.

Les auteurs de l'étude craignent que cette évolution ne s'accentue encore avec l'entrée en vigueur de la LAT telle que révisée en 2014. La réduction imposée des surfaces constructibles est susceptible de créer des effets de «débordement» hors des zones à bâtir si aucune disposition n'est prise pour contrer de tels effets.

### **Pourquoi toutes ces constructions hors zone**

La répartition entre parties constructibles et non constructibles du territoire induit une forte différence du prix des terrains. Cette différence correspond à la volonté du législateur: l'aménagement du territoire vise à faire bénéficier les activités agricoles et sylvicoles d'un marché foncier spécifique.

Fort bien, mais encore faut-il que d'autres activités générant des constructions ne soient pas incitées à s'installer dans cette zone par l'effet de mesures visant à renforcer son

attractivité économique. Or c'est justement ce qui se passe en matière d'équipement.

Toute parcelle destinée à être construite doit impérativement être équipée de toutes les infrastructures nécessaires en matière de desserte routière, d'adduction et d'évacuation des eaux, d'énergie, indépendamment de sa situation. Si elle se trouve dans la zone à bâtir, les coûts d'équipement incombent à la collectivité alors que, hors de cette zone, ces mêmes coûts, souvent plus élevés d'ailleurs, sont à la charge des propriétaires concernés ([art. 43a lettre c OAT](#)).

L'imputation de ces coûts aux particuliers devrait les dissuader de construire sur un terrain sis en dehors d'une zone à bâtir. Mais, dans la réalité, les collectivités ne répercutent pas, du moins pas intégralement, ces coûts d'équipement sur les propriétaires alors que la loi les autoriserait à le faire. Ainsi, ces coûts sont parfois financés conjointement par les pouvoirs publics au titre de l'intérêt public (aide à l'agriculture). Même partiel, un tel financement n'est rien d'autre qu'un subventionnement payé par les recettes fiscales générales.

Les auteurs signalent une autre inégalité: la prise en charge des coûts de transports scolaires par l'Etat. Selon une décision du Tribunal administratif bernois (Arrêt Guggisberg BE du 11.11.2002), elle a été rendue obligatoire

pour la desserte des habitations construites hors zone à bâtir, et cela bien que leurs coûts soient souvent bien supérieurs à ceux du prix de revient des mêmes prestations offertes dans les zones à bâtir.

Certes, de telles incitations ne sont pas déterminantes en elles-mêmes. Mais combinées avec d'autres facteurs, elles encouragent à beaucoup construire en zone de non bâtir.

Les incitations inopportunnes de nature fiscale sont en revanche déterminantes. La taxation des immeubles joue un rôle décisif pour le maintien de la séparation entre la zone à bâtir et celle de non bâtir. Dans la première, l'impôt se calcule en fonction de la valeur vénale (proche du marché), alors que dans la seconde il se fonde sur la valeur de rendement (agricole) qui est bien inférieure. Or la différenciation disparaît, par exemple, dans le cas où des immeubles qui ne servent plus à des fins agricoles sont transformés en logements, mais continuent à être imposés à leur valeur cadastrale - non à leur valeur vénale comme le voudrait la logique légale.

Ces pratiques font que des activités en zone de non bâtiment ne respectant pas le droit de l'aménagement demeurent courantes. Dans la réalité, elles ne sont ni dénoncées ni supprimées.

Une autre inégalité concerne les plus-values résultant de mesures d'aménagement. En

autorisant des utilisations spéciales de terres agricoles (éolienne, golf, carrière, tourisme), l'Etat crée une plus-value qu'il n'est pas en mesure de prélever faute de base légale, sauf dans le canton de Neuchâtel.

[Les changements d'affectation](#) à des fins d'habitation ou d'activité sans rapport avec l'agriculture sont également montrés du doigt. Ils dégagent une plus-value qui ne peut être imposée comme dans le cas d'une mise en zone à bâti ou l'utilisation accrue d'un terrain sis dans une telle zone. A noter que le canton du Jura prévoit cette imposition dans sa future loi d'application de la LAT.

Ces inégalités en matière d'imposition fiscale et l'absence de prélèvement de plus-value ont pour effet de favoriser non seulement la

construction hors zone à bâti, mais aussi la réalisation de bâtiments plus conséquents que ceux qui seraient construits en zone à bâti pour abriter des logements ou des activités comparables.

Les auteurs pointent aussi les effets pervers des politiques sectorielles qui favorisent la multiplication des constructions hors zone à bâti. Il en va notamment ainsi pour les subventions agricoles versées en vue d'améliorer les chemins et les bâtiments agricoles. La LAT ([art. 24b](#)) autorise aussi des activités accessoires non agricoles (artisanat, hangar à machines, hébergement touristique) pour assurer la rentabilité des exploitations agricoles. De tels compléments de revenu sont souvent encouragés par la nouvelle politique régionale de la Confédération. Ces activités accessoires bénéficient ainsi

d'un avantage relatif par rapport aux mêmes activités situées dans les zones à bâti.

### Les mesures possibles

Pour les communes, il s'agit d'adopter et surtout d'appliquer des règlements plus contraignants pour la prise en charge des coûts d'équipement par les propriétaires.

Aux cantons, il revient d'imposer les bâtiments à la valeur vénale et non plus cadastrale. Ils doivent également créer les bases légales nécessaires à la taxation de la plus-value dans les zones de non bâti.

Aux communes comme aux cantons, il incombe de contrôler et de sanctionner les utilisations et les constructions illégales.

## Électricité: la ruée sur les subventions

C'est d'abord aux actionnaires des sociétés productrices d'assumer leurs responsabilités

Des décennies durant ils ont tenu l'Etat à l'écart, faisant de la politique énergétique leur domaine réservé.

Venu le temps des vaches maigres, les électriciens se pressent au portillon de la manne publique. Or c'est aux actionnaires des entreprises électriques qu'il incombe

d'assumer les conséquences des erreurs commises.

Les barons de l'électricité sont à la peine ([DP 2116](#)). Réduction d'effectifs et ventes d'actifs devraient contribuer à réduire les déficits. En 2014 déjà, le Parlement a décidé de soutenir les nouveaux projets hydroélectriques non rentables.

Il s'apprête à faire de même pour les centrales en activité, mais déficitaires.

Un [rapport confidentiel](#) commandé par Alpiq à un bureau de relations publiques révèle ce que pourrait être la stratégie des électriciens pour se tirer d'affaire: maximiser le soutien financier de la