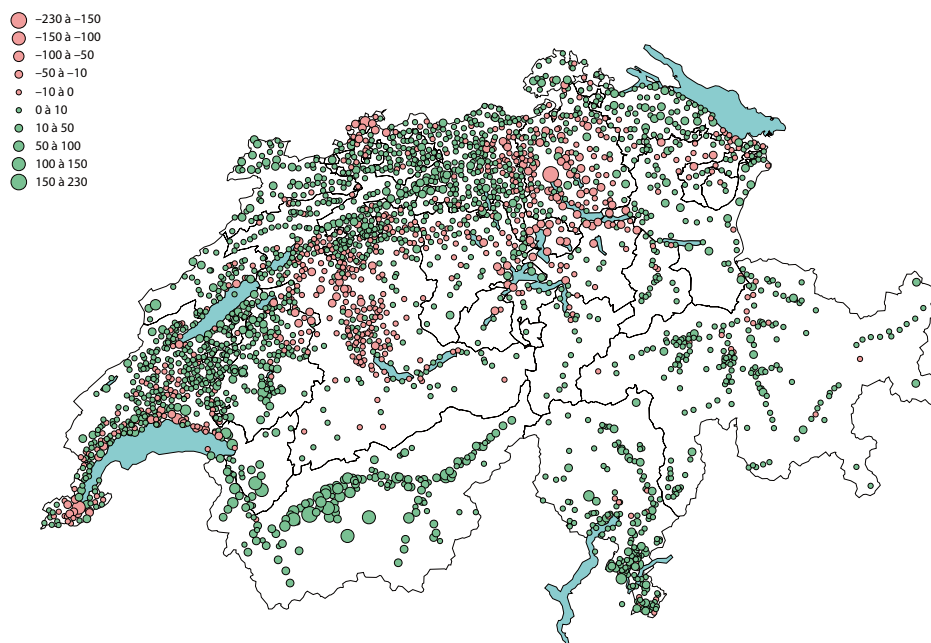


Taxer la plus-value: une solution possible au problème des zones à bâtir surdimensionnées

La Suisse dispose de suffisamment de zones à bâtir en réserve; elles se situent seulement au mauvais endroit. Alors que les communes périphériques possèdent la plupart des zones à bâtir surdimensionnées, les agglomérations manquent de terrains constructibles. Il serait donc judicieux d'utiliser une partie de la taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement pour réaffecter les zones. Actuellement, le classement de terrains en zone à bâtir génère des rentes qui se chiffrent en milliards de francs. Même si la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit la possibilité de les taxer, cela ne se fait que très peu. Une moins-value générée par un déclassement doit, par contre, être pleinement indemnisée par l'État. C'est principalement pour cette raison que le problème des zones à bâtir surdimensionnées reste entier.



La carte montre le rapport entre la réserve de zones à bâtir et la demande attendue jusqu'en 2030 par commune. Alors que dans les centres de l'espace métropolitain la demande surpasse l'offre (points de couleur rouge), les régions agricoles sont couvertes – parfois massivement – de zones à bâtir surdimensionnées (points de couleur verte).

Source: Fährländer Partner 2008 / La Vie économique

Grâce à l'immigration, la population s'est accrue en Suisse de 1,4 million d'habitants ou de 50 000 personnes par an depuis 1980. À long terme, c'est une ville de la taille de Lugano qui doit être construite chaque année à travers tout le pays. Selon ses dernières projections, l'Office fédéral de la statistique (OFS) prévoit dans un scénario de base prudent que la population résidente augmentera jusqu'en 2060 de 1,2 million d'habitants. Dans le scénario «haut», la croissance démographique atteindra même 2,5 millions d'habitants. Il appartiendra aux responsables de l'aménagement du territoire en Suisse de canaliser la croissance du milieu bâti qui en résultera. Ce constat a incité Avenir Suisse à publier une étude sur le développement et la gestion de l'urbanisation¹.

Des zones à bâtir en suffisance, mais pas là où il faut

La politique en matière de zones à bâtir représente la clé de voûte de la gestion de l'urbanisation. C'est ici que la Suisse a un problème: on trouve dans de nombreuses régions périphériques des zones à bâtir surdi-

mensionnées, qui dépassent nettement les besoins autorisés pour les quinze prochaines années par la loi sur l'aménagement du territoire. Dans le canton de Vaud, par exemple, deux tiers de toutes les communes possèdent des réserves suffisantes pour plus de trente ans. En Valais, près de 40% des zones à bâtir du canton ne sont pas encore construites. Inversement, dans les régions où la pression de l'urbanisation est forte, c'est-à-dire dans les villes et dans les agglomérations, les terrains à bâtir disponibles sont rares, ce qui encourage à en déclasser d'autres pour y construire.

Fondamentalement, les zones à bâtir ne sont pas en nombre insuffisant en Suisse, elles se trouvent simplement aux mauvais endroits. Selon les calculs de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), celles qui ne sont pas encore construites pourraient accueillir entre 1,4 et 2,1 millions d'habitants supplémentaires. Il ne serait donc pas nécessaire de créer de nouvelles zones à bâtir au cours des prochaines décennies pour absorber la croissance démographique. Il suffirait de densifier à l'intérieur et de déplacer les réserves de zones à bâtir existantes. Les moyens



Daniel Müller-Jentsch
Chef de projet, Avenir
Suisse

Encadré 1

La révision partielle de la LAT et l'article sur la plus-value

Le Parlement planche actuellement sur une révision partielle de la LAT qui devrait tenir lieu de contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Le projet de révision clarifie les prescriptions fédérales sur les dimensions des zones à bâtir et précise l'article sur la taxation de la plus-value. À la fin septembre 2010, le Conseil des États, première chambre délibérante, s'est prononcé en faveur d'un nouveau texte. En vertu de celui-ci, les cantons seraient tenus d'introduire dans les deux ans des règles contraignantes de taxation partielle des plus-values résultant d'un classement en zone à bâtir. S'ils ne satisfont pas à cette obligation, le droit fédéral prévoit une taxe se montant au moins au quart de la plus-value résultant du classement d'un terrain en zone à bâtir. Elle serait exigible lors de l'aliénation du bien-fonds, ce qui diminuerait nettement toute incitation en ce sens. Si ces règles devaient être acceptées par le Conseil national, la question de l'utilisation du produit de la taxe ne manquerait pas de se poser.

Encadré 2

Le droit à indemnité fait obstacle aux déclassements

Juridiquement, les déclassements correspondent en général à une expropriation matérielle qui doit donner lieu à une indemnisation par les pouvoirs publics (le plus souvent les communes). Le droit à indemnité représente un obstacle important au déclassement des zones à bâtir surdimensionnées. Si l'on réduisait les zones à bâtir à la surface prévue par la LAT, les droits à indemnité se chiffreraient en milliards de francs. Il est difficile d'évaluer précisément à combien les indemnités s'élèveraient, car la jurisprudence du Tribunal fédéral laisse encore des questions sans réponse. Les zones à bâtir surdimensionnées et les droits de propriété qui y sont liés représentent certainement le plus gros «boulet» de l'aménagement du territoire en Suisse.

nécessaires font, cependant, défaut. Pour combler cette lacune, on peut développer un instrument plutôt méconnu jusqu'à présent: la taxe sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement.

Des plus-values génératrices de rentes

D'un point de vue économique, l'aménagement du territoire définit des droits de propriété sur des biens-fonds. Les prix peuvent parfois varier de façon importante lorsque des mesures sont prises dans ce domaine. Les mises en zone constructible font, en particulier, augmenter substantiellement la valeur des sols. La transformation d'une zone agricole en zone à bâtir peut en multiplier la valeur par dix ou par cent. Comme les terrains qui peuvent faire l'objet d'une mise en zone constructible sont le plus souvent des terres agricoles qui, en vertu du droit foncier rural, restent réservées aux agriculteurs, les bénéfices générés par le classement de terrains en zones à bâtir reviennent principalement à une catégorie privilégiée qui représente moins de 4% de la population.

L'augmentation de valeur provoquée par les interventions étatiques sur le marché foncier est encore renforcée par une autre réalité. Le but déclaré de la loi fédérale sur le droit foncier rural est de lutter contre les prix «surfaits» des terrains agricoles. Ceux-ci ne peuvent, par conséquent, être négociés qu'à leur valeur de rendement agricole, qui est en général largement inférieure au prix du marché. L'augmentation de valeur d'un terrain agricole transformé en zone à bâtir en est alors d'autant plus forte.

Stricto sensu, la contribution de plus-value résultant de mesures d'aménagement ne représente pas un impôt, mais une taxe sur une rente privée (également appelée gain exceptionnel). La plus-value naît d'une décision d'une autorité administrative, et non d'une activité créatrice de valeur du propriétaire du bien-fonds. Dans ces conditions, au moins une partie de la plus-value devrait bénéficier à la collectivité. En effet, les pouvoirs publics sont tenus d'indemniser les propriétaires quand les décisions en matière d'aménagement ont une incidence négative sur la valeur de leurs biens-fonds (voir encadré 2). Une telle asymétrie entre la privatisation des plus-values et la collectivisation des moins-values provoquées par des mesures d'aménagement ne se justifie ni économiquement, ni du point de vue de l'aménagement du territoire.

Des lacunes dans l'exécution

Selon une estimation grossière de l'Association suisse pour l'aménagement national

(Aspan), le classement de terrains en zones à bâtir génère à lui seul une plus-value de plus d'un milliard de francs chaque année dans l'ensemble du pays². Pour Avenir Suisse, cette valeur pourrait bien être du double: ces dernières années, on estime que 630 ha ont été classées par an dans le pays. Une plus-value résultant de mesures d'aménagement calculée à 300 francs/m² générerait 1,9 milliard de francs par an.

Aussi est-il très étonnant que l'exécution du droit en vigueur peine dans ce domaine. Depuis 1980, la LAT prévoit à son art. 5 un régime de compensation permettant de tenir compte des avantages qui résultent de mesures d'aménagement. En trente ans, cependant, seuls deux cantons ont rempli ce mandat législatif (BS et NE). Dans de nombreux autres, l'introduction d'une taxe sur la plus-value a certes fait l'objet de quelques tentatives, mais celles-ci ont toutes échoué sous prétexte qu'il s'agirait d'un nouvel impôt. La Confédération pour sa part n'a jamais sanctionné la non-exécution de la loi.

On entend souvent dire qu'une taxe sur la plus-value est inutile, car l'impôt sur les gains immobiliers poursuit le même objectif. Une telle affirmation ne résiste, toutefois, pas à l'examen. D'une part, parce que l'impôt sur les gains immobiliers n'est prélevé qu'au moment de l'aliénation du bien-fonds, tandis que la taxe sur la plus-value pourrait être aménagée de façon à l'être au moment de la mise en zone constructible, ce qui augmenterait l'incitation à construire. D'autre part, parce que le taux d'impôt dépend de la durée de possession et qu'il diminue ainsi avec le temps, ce qui a pour effet de renforcer la thésaurisation des terrains à bâtir. La diminution dans quelques cantons est même si importante que le taux d'impôt n'y est plus que de 5 ou 10%. Dans ces cas, il est abusif de l'assimiler à une taxe sur la plus-value.

La taxe sur la plus-value, un instrument de réallocation des zones à bâtir

Au lieu de supprimer la taxe sur la plus-value dans la LAT comme certains le réclament, sous prétexte que celle-ci n'est pas appliquée par les cantons, il faudrait plutôt lui attribuer une fonction de pilotage à l'intérieur de l'aménagement du territoire. En contrepartie, il faudrait s'assurer que le produit de la taxe lui est strictement affecté. Une affectation toute trouvée serait le financement du déclassement de zones à bâtir surdimensionnées. Les cas de Bâle-Ville et de Neuchâtel montrent que cela est possible. Dans ces cantons, le produit de la taxe sur la plus-value alimente un fonds qui sert à financer les mesures d'aménagement.

1 Daniel Müller-Jentsch et Lukas Rühli, *L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution - Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation*, Monitoring des cantons n° 3, Avenir Suisse, 2010.

1 Aspan, «La contribution de plus-value selon l'art. 5 de la LAT», *Territoire & Environnement*, n° 3, 2008. La plus-value résultant d'une mesure d'aménagement apparaît aussi lors de la création d'une zone de développement, c'est-à-dire lors de l'accroissement de coefficient d'utilisation du sol dans la zone à bâtir.

Si l'on parvenait à taxer une part substantielle de la plus-value générée à l'échelle du pays par les mises en zone constructible, le financement du déclassement des zones à bâtir surdimensionnées dans d'autres régions serait assuré. Il serait d'autant plus facile que ces zones se trouvent souvent dans des régions périphériques où les terrains, et donc les indemnités, sont beaucoup plus avantageux que dans la périphérie des villes où les besoins sont grands. Alors qu'un terrain à bâtir coûte souvent entre 100 et 200 francs le mètre carré dans une région périphérique, il atteint plusieurs fois ce prix dans les agglomérations du Plateau (400–1000 francs/m²). Même si l'on ne taxait qu'une partie de la plus-value (par exemple un quart ou un tiers) engendrée par le classement de terrains en zones à bâtir dans les agglomérations, les revenus ainsi générés permettraient de financer le déclassement d'un nombre similaire de mètres carrés dans les régions périphériques.

La taxe sur la plus-value deviendrait ainsi un instrument destiné à transférer les zones à bâtir et les droits de propriété selon les lois du marché. Pour des raisons de simplicité, l'organisation d'une telle taxe devrait être du ressort des cantons. Elle pourrait se compléter d'un mécanisme de compensation au niveau fédéral. Afin de parvenir à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, les zones à bâtir devraient pouvoir être transférées non seulement entre communes d'un même canton, mais aussi entre cantons.

L'institution d'un mécanisme de compensation entre cantons provoquera, cependant, un dilemme. L'objectif visé est de transférer le produit de la taxe depuis les cantons possédant peu de zones à bâtir vers ceux qui en ont de nombreuses pour financer les déclassements. Ce faisant, de tels transferts récompensent les cantons qui ont créé trop de zones à bâtir dans le passé. En outre, ceux qui comptent des zones à bâtir surdimensionnées sont aussi souvent ceux qui bénéficient le plus de la compensation financière. Par conséquent, les cantons où la création de zones à bâtir obéit à une politique stricte devraient se montrer peu enclins à reverser une partie du produit de la taxe. Une solution de compromis pourrait consister à obliger les cantons dont les réserves sont particulièrement grandes à financer eux-mêmes une partie du déclassement.

Autres solutions possibles: le fonds d'indemnisation ou l'échange réel

Si la généralisation de la taxe sur la plus-value est certainement la solution la plus simple pour organiser et financer le redi-

mensionnement – depuis longtemps en souffrance – des zones à bâtir, d'autres solutions existent. Une possibilité serait un fonds d'indemnisation alimenté par les impôts au niveau fédéral. Seule une partie des indemnités devrait, cependant, être payée par la Confédération. La part du financement échéant aux communes et aux cantons dépendrait du degré de surdimensionnement. Ce système les obligerait à assumer les erreurs du passé, mais il les inciterait aussi à minimiser les coûts des déclassements. Il est certain que l'institution d'un fonds d'indemnisation alimenté par la fiscalité serait un projet politique controversé en raison des coûts élevés suscités, encore plus si l'on renonce en parallèle à taxer les plus-values résultant des mises en zone constructible.

Un troisième instrument envisageable – outre la taxe sur la plus-value et le fonds d'indemnisation alimenté par les impôts – serait l'échange réel: on pourrait obliger les propriétaires fonciers qui souhaitent obtenir de nouvelles zones à bâtir à compenser celles-ci par des zones à bâtir qui seraient déclassées. Ils seraient dès lors incités à trouver des terrains dont le déclassement serait particulièrement avantageux (ce qui en réduirait le coût). Il faudrait, dans ce cas, définir une clé pour les opérations de compensation (par exemple un rapport de 1 à 1 ou de 1 à 2 entre terrain mis en zone constructible et terrain déclassé) ou un système de points pour l'indemnisation (par exemple par catégories de biens selon la situation et la valeur). La création d'une nouvelle zone à bâtir ne pourrait avoir lieu que si la commune dispose de l'engagement formel du propriétaire foncier à déclasser un bien-fonds.

Un tel mécanisme de compensation offre l'avantage de rendre superflues la taxe sur la plus-value et les indemnités étatiques. De plus, il peut avoir lieu facilement au-delà des frontières cantonales et communales. Il pourrait avoir pour inconvénient de faire augmenter le prix des biens-fonds se prêtant à des opérations de compensation, et donc le coût de ces dernières. Par ailleurs, l'élaboration d'un système de points par catégories de biens soulèverait des questions complexes. Selon la manière dont les règles en matière de compensation seraient aménagées, cet instrument se rapprocherait d'un système de certificats d'utilisation des surfaces. Il s'agit-là de la quatrième solution possible pour organiser le redimensionnement des zones à bâtir.

Certificats d'utilisation des surfaces

Dans un système de certificats d'utilisation des surfaces, une personne qui voudrait

construire devrait disposer non seulement d'un bien-fonds se trouvant dans une zone à bâtir, mais aussi d'un certificat d'utilisation de la surface. Ces droits de construire seraient échangeables et leur prix dépendrait de l'offre et de la demande. Les droits de construire pourraient ainsi être vendus dans des régions possédant des réserves élevées de terrain à bâtir et être acquis pour obtenir de nouvelles zones à bâtir dans une agglomération ou accroître le coefficient d'utilisation du sol dans une région urbaine. Comme le droit de construire serait cédé au moment de la vente d'un certificat, une zone à bâtir pourrait être déclassée sans donner lieu à une indemnité de l'État. Un système de certificats négociables nécessiterait, toutefois, de limiter la surface totale des zones à bâtir. Il pourrait être aménagé simplement (différenciation selon la surface, le type de zone et la catégorie de bien) ou de manière plus complexe (différenciation selon le coefficient d'utilisation du sol, le type de commune, etc.).

Si un système de certificats négociables est une solution élégante en théorie, son application se heurterait à de nombreuses difficultés. Premièrement, un tel système engendrerait un travail administratif considérable et coûterait cher aux propriétaires et à l'État (coûts des transactions et de l'information). Deuxièmement, il impliquerait de définir les règles régissant le négoce des certificats. Troisièmement, l'attribution des certificats au moment du lancement du système serait une affaire sensible: qui reçoit des certificats, combien et sur la base de quels principes? Quatrièmement, le système comporte des risques économiques: les certificats modifieraient les droits de propriété, ce qui aurait des répercussions profondes en termes de redistribution. La définition des droits de propriété et des règles de vente devrait déclencher de violents affrontements. Il n'est pas sûr qu'ils débouchent sur un système optimal d'aménagement du territoire.

sur le revenu), ou bien son produit pourrait être affecté au financement du déclassement des zones à bâtir. L'impôt serait calculé sur la base des prix du marché, ce qui pourraient s'effectuer relativement facilement – autrement dit avec un travail administratif minime – à partir, par exemple, des mutations enregistrées.

Un impôt sur le sol limité au terrain à bâtir qui serait prélevé indépendamment de la présence ou non d'une construction pourrait avoir un effet incitatif en termes d'aménagement du territoire. D'abord, les propriétaires fonciers auraient une raison de construire, au lieu de thésauriser. Ensuite, ceux qui ne souhaitent pas bâtir pourraient être incités à faire déclasser volontairement leur terrain afin de payer moins d'impôts. Enfin, une telle fiscalisation diminuerait la valeur marchande des biens-fonds et donc les indemnités à verser en cas de déclassement. Selon la manière dont il serait aménagé, un impôt sur le sol pourrait représenter une option intéressante autant en termes économiques que d'aménagement du territoire. Son introduction aurait pour inconvénient d'entraîner un surcroît de travail, car il nécessiterait de modifier en profondeur le système fiscal.

Conclusion

En théorie, il existe au moins cinq solutions pour organiser et financer le redimensionnement des zones à bâtir: une taxe sur la plus-value avec affectation du produit, un fonds d'indemnisation financé par les impôts, l'échange réel lors de mises en zone constructible, les certificats négociables d'utilisation des surfaces et l'impôt sur le sol. Des modèles mêlant ces instruments seraient aussi concevables. Trois de ces instruments – taxe sur la plus-value, échange réel et certificats – se fondent directement ou indirectement sur la plus-value résultant de mesures d'aménagement pour indemniser les propriétaires de biens-fonds déclassés, et tous trois impliquent un échange des droits de propriété entre communes ou cantons. La solution la plus pragmatique serait un fonds d'indemnisation qui serait alimenté par le produit de la taxe sur la plus-value. Cet instrument est déjà ancré dans la LAT et entraînerait un travail administratif et des incidences sur le système fiscal qui seraient moindres en comparaison des autres systèmes. La révision partielle en cours de la LAT offre l'occasion de mener à bien cette réforme. On corrigerait ainsi le problème des zones à bâtir surdimensionnées, qui nuit fortement à un aménagement judicieux du territoire suisse ■

Encadré 3

Avenir Suisse et le monitoring des cantons sur l'aménagement du territoire

Au milieu de 2010, Avenir Suisse a publié une étude sur le développement de l'urbanisation dans les cantons. Au cœur de cette étude comparative intercantonale figure un inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation. L'étude met également le doigt sur les lacunes dans l'exécution de l'aménagement du territoire et plaide en faveur de règles plus contraignantes au niveau fédéral, en particulier en ce qui concerne la politique des zones à bâtir. Le monitoring des cantons peut être téléchargé sur le site Internet d'Avenir Suisse: www.avenir-suisse.ch.

Impôt sur le sol

Une cinquième solution pour financer les déclassements serait d'introduire un impôt sur le sol. Celui-ci serait proportionnel à la valeur vénale du terrain à bâtir, que le bien-fonds soit construit ou non. Aux États-Unis, la «Property Tax» compte parmi les principaux impôts. D'autres pays connaissent un impôt sur le sol. Celui-ci est souvent beaucoup plus élevé que l'impôt foncier ou l'impôt immobilier prélevé par certains cantons et communes en Suisse. Un tel impôt pourrait être prélevé de manière à n'avoir aucune incidence sur la charge fiscale (en le couplant, par exemple, à une diminution de l'impôt