

Aspects économiques de la loi révisée sur l'aménagement du territoire

Alors que dans les centres urbains et les zones aménagées, les terrains à bâtir sont rares, il existe en Suisse des réserves considérables de surfaces constructibles dans des régions périphériques ou mal équipées. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) se propose de corriger ce déséquilibre. L'article ci-contre présente les arguments économiques qui plaident en sa faveur et débat de diverses questions relatives à sa mise en œuvre.



La mauvaise répartition des réserves de terrains à bâtir pose problème pour l'aménagement du territoire comme sur le plan économique. Elle favorise la dispersion de l'habitat, incite à construire loin des centres dans des lieux mal équipés et se traduit par une grande consommation de surfaces.

Photo: Keystone

La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qui sera soumise au peuple en mars 2013 comme contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, vise à assurer un meilleur développement du milieu bâti. Pour y parvenir, il ne s'agit pas tant d'instaurer de nouvelles règles que d'appliquer plus rigoureusement les prescriptions de la loi de 1980. Dans leurs plans directeurs, les cantons devront veiller à assurer le développement compact du milieu bâti, à le densifier et à limiter l'extension des

surfaces urbanisées. Le dimensionnement des zones à bâtir sera soumis à des règles plus strictes. Avant de procéder à de nouveaux classements en zones constructibles, les cantons devront s'assurer que les terrains à bâtir existants sont bel et bien construits. Ils devront déclasser les zones à bâtir qui excèdent les besoins de construction jugés probables pour les 15 ans à venir. Le financement par le prélèvement sur la plus-value est fixé à 20% au minimum et s'applique au moins aux nouvelles mises en zone à bâtir.

Pour l'économie suisse, les réserves de zones à bâtir sont une ressource fondamentale. Le terrain constructible est un intrant primordial dans de nombreuses chaînes de valeur ajoutée. Sa répartition géographique et ses prix déterminent le développement des constructions. Les infrastructures, bâtiments industriels, bureaux et logements constituent une part importante du capital national. Leur valeur économique dépend largement de la situation géographique des éléments concernés et de leurs rapports les uns aux autres. D'où la grande importance de l'aménagement du territoire, autrement dit



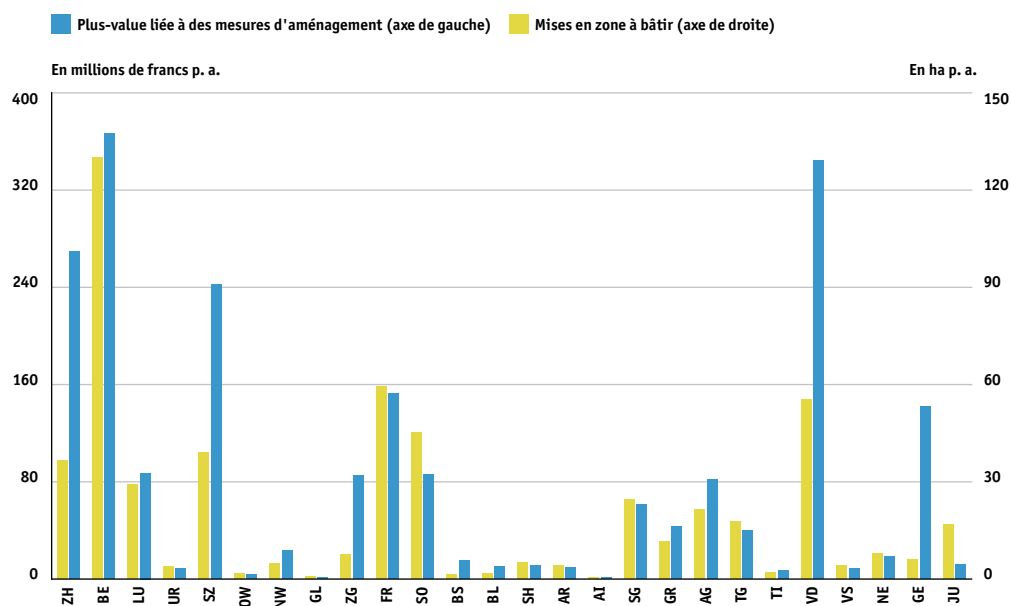
Daniel Müller-Jentsch
Chef de projet Avenir
Suisse, Zurich



Markus Gmünder
CEO d'Econlab Sàrl, Bâle

Graphique 1

Plus-value d'aménagement et mises en zone à bâtir, par année et par canton



Source: B.S.S. (2011) / La Vie économique

Encadré 1

La plus-value résultant de la planification est une rente

D'un point de vue économique, la plus-value résultant de la planification est assimilable à une «rente» dans la mesure où elle ne découle pas de l'action du propriétaire foncier, mais d'un acte administratif public. Il est donc légitime d'en ponctionner une partie, puisque l'État (donc le contribuable) est aussi tenu d'indemniser les propriétaires dont les terrains sont dévalorisés suite à un déclassement décidé au titre de l'aménagement du territoire. La planification ne peut aboutir à une asymétrie entre une plus-value privatisée et une moins-value collectivisée: cela n'aurait pas plus de sens au regard de l'aménagement du territoire que de l'économie.

Les interventions de l'État sur le marché foncier contribuent également à augmenter les plus-values liées au classement de terrains en zone à bâtir. Or, le but déclaré du droit foncier rural est de lutter contre une flambée des prix des terres agricoles. Voilà pourquoi ces dernières ne peuvent, en principe, se négocier qu'à la valeur du rendement agricole, qui est en général largement inférieure au prix du marché. Elles n'en prennent donc que davantage de valeur lorsqu'elles intègrent les zones à bâtir. En d'autres termes, la rente qui en découle est artificiellement gonflée par les interventions de l'État. En Allemagne et en Autriche, la variation de prix est moins importante, car les prix du «terrain bientôt constructible» tendent à s'aligner le plus souvent sur ceux du terrain à bâtir.

des règles de distribution spatiale des actifs immobiliers.

Le problème des réserves mal situées

Dans notre pays, les réserves de terrains constructibles sont terriblement mal réparties. Selon la statistique suisse des zones à bâtir pour 2012, entre 12 et 18% des quelque 230 000 ha actuellement classés comme telles (soit 28 000 à 41 000 ha) ne sont pas encore construits. Ces réserves seraient suffisantes pour accueillir entre 1,0 et 1,7 million d'habitants supplémentaires. Si l'on considère l'important potentiel de densification des surfaces déjà construites et les nouvelles affectations en cours, elles représentent même un excédent considérable. Selon la LAT de 1980, les communes sont autorisées à mettre en réserve des zones qui seront «probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir». Les surfaces dépassant cette limite sont par définition surdimensionnées.

Les réserves de zones à bâtir sont donc suffisantes, mais très souvent mal situées. La plupart d'entre elles se trouvent dans des régions périphériques mal équipées¹. À l'inverse, le terrain à bâtir est une denrée rare dans les centres urbains et les zones aménagées, où se concentre la demande. Les 2500 communes et 26 cantons s'étant déterminés en fonction d'intérêts particuliers et de critères très différents, l'offre et la demande de terrains à bâtir sont aujourd'hui en com-

plète inadéquation sur le plan spatial. La très mauvaise distribution de cette ressource économique essentielle constitue le plus gros «boulet» de l'aménagement du territoire en Suisse.

Les coûts économiques d'une affectation inadéquate

La répartition calamiteuse des réserves de terrains à bâtir pose problème sur le plan économique comme en termes d'aménagement. Elle favorise la dispersion de l'habitat et une forte consommation de surfaces. Surtout, les zones à bâtir surdimensionnées maintiennent les prix des terrains très bas en périphérie, ce qui favorise la construction loin des centres, dans des lieux mal équipés. Cela se traduit aussi par des milliards de francs de dépenses infrastructurelles supplémentaires, répartis entre les coûts fixes d'équipement et ceux récurrents de la mobilité. Les uns comme les autres sont en Suisse massivement subventionnés par l'État; le degré d'autofinancement du trafic ferroviaire, par exemple, ne dépasse pas 40%. Au bout du compte, c'est donc le contribuable qui fait les frais de la mauvaise distribution des zones à bâtir.

En termes de dépenses d'équipement, les coûts des zones à bâtir mal situées sont mis en évidence par une étude du Fonds national de la recherche (PNR54). Celle-ci passe en revue les coûts occasionnés par les infrastructures techniques des constructions en

1 Fahrländer Partner (2008).

2 Schalcher et al. (2011).

3 Le prix du terrain agricole avoisine 10 fr./m², celui des terrains à bâtir se situe entre 300 et 1500 fr./m².

4 B.S.S. (2011)

5 Le taux minimum retenu au moment de l'étude était de 25%, conformément à la proposition du Conseil des États du 28 septembre 2010. Les délibérations parlementaires l'ont ensuite ramené à 20%.

Suisse²: pour le seul domaine des transports (routes nationales et chemins de fer) les besoins d'investissements dans des travaux d'extension (coûts récurrents non compris) sont estimés entre 79 et 88 milliards de francs d'ici à 2030. Si on laisse encore libre cours, pendant des décennies, au développement aberrant des réserves de zones à bâtir que l'on observe aujourd'hui suite au manque de coordination de l'aménagement du territoire, cela coûtera assurément beaucoup plus cher que les déclassements.

Du reste, les coûts financiers de telles mesures n'en sont pas au plan macroéconomique. Les déclassements touchant les régions ayant des zones à bâtir surdimensionnées doivent être financés par des prélèvements sur la plus-value foncière liée aux nouveaux classements en zones à bâtir d'emplacements de valeur supérieure. On est donc en présence de transferts assurant une réallocation plus rationnelle des terrains à bâtir et un rapport plus harmonieux entre l'offre et la demande. La valeur ajoutée nette s'apprécie concomitamment, puisque les

nouvelles surfaces mises en zone constructible rapportent davantage que les zones déclassées.

La taxe sur la plus-value: un instrument de réallocation

S'il est souhaitable de redistribuer les réserves de zones à bâtir, la taxe sur la plus-value foncière semble être le bon ingrédient pour y parvenir. Le prélèvement d'une partie de la valeur ajoutée découlant des nouveaux classements en zones à bâtir permettra de financer les déclassements opérés ailleurs. Un calcul même approximatif donne une idée du potentiel financier d'une telle taxe: selon une enquête d'Avenir Suisse effectuée auprès des aménagistes cantonaux, près de 600 hectares (6 millions de m²) de nouvelles zones à bâtir voient le jour en Suisse chaque année. La plus-value afférente moyenne est de 300 francs le m², selon des estimations très prudentes³. La plus-value résultant de mesures d'aménagement produirait ainsi 1,8 milliard de francs par année.

Une étude plus détaillée, réalisée à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), va dans le même sens⁴. La plus-value moyenne y est estimée à environ 400 francs le m². Elle varie d'un canton à l'autre du fait de l'ampleur inégale des classements en zone constructible et des différents prix du sol. En se basant sur plus de 530 ha de terrains classés chaque année en zones à bâtir, le résultat dégagé est de quelque 2,1 milliards de francs (voir graphique 1).

Le prélèvement de 20% au moins de la plus-value résultant des mesures d'aménagement, tel qu'il est prévu par la LAT révisée, fournirait 427 millions de francs par an. Même si la loi aboutit à diminuer les nouvelles surfaces classées en zones à bâtir, des montants nettement plus élevés que celui-ci sont envisageables en appliquant un taux supérieur ou en soumettant à la taxe sur la plus-value les changements d'affectation ou les mesures de densification. Au total, on peut ainsi raisonnablement escompter 8 à 10 milliards de francs de recettes sur une période de 20 ans.

Minimiser les coûts des déclassements

Pour obtenir un redimensionnement effectif des zones à bâtir, il ne faut pas seulement réunir suffisamment de ressources grâce à la taxe sur la plus-value; il convient aussi de maintenir les coûts des déclassements dans certaines limites. Des recettes calculées sur la base d'un prélèvement de 25%⁵ permettraient en toute hypothèse de

Encadré 2

Effets de la taxe sur le prix du terrain à bâtir

Certains redoutent que la taxe sur la plus-value pousse à la hausse les prix du terrain à bâtir. Cette crainte, souvent exprimée dans les débats, semble infondée, comme le montre un examen plus attentif de la question.

Du côté de la demande marchande, une taxe sur la plus-value ne changerait rien, car la disposition d'un sujet à payer le prix demandé pour du terrain à bâtir découle du gain réalisable. La propension maximale à payer pour une parcelle constructible est fonction de la différence entre les revenus escomptés (location ou utilisation propre) et les frais d'exécution (développement et construction) du meilleur projet réalisable («théorie de la valeur résiduelle»). Ni le loyer théorique ni les frais de construction ne sont influencés par une taxe sur la plus-value. Son existence ne diminue donc pas la demande ou la disposition à payer pour du terrain à bâtir.

Du côté de l'offre, une taxe sur la plus-value pourrait pousser les prix à la hausse si elle réduisait la propension à faire passer de nouveaux terrains en zone à bâtir et donc le volume de l'offre. Un tel effet n'est toutefois pas à craindre, car, même dans ce cas-là, le bénéfice du propriétaire – donc son incitation à accepter un classement en zone constructible – demeure considérable. Dans le cas d'une parcelle de 1000 m² et d'une plus-value de 400 francs le m², par exemple, le propriétaire réaliserait encore un gain de 320 000 francs après le versement d'une taxe de 20%.

Il s'ensuit qu'une taxe sur la plus-value pourrait influencer les prix sous la forme non pas d'une diminution de la propension à laisser classer de nouveaux terrains en zone à bâtir, mais tout au plus d'une modification de la propension à vendre. Certains propriétaires pourraient relever le «prix de réserve», autrement dit le prix mi-

nimal auquel ils sont disposés à vendre. Ce serait, par exemple, le cas s'ils tentaient de répercuter la taxe sur l'acheteur ou s'ils spéculaient sur sa possible suppression dans un futur plus ou moins éloigné. Étant donné toutefois que l'introduction d'une taxe sur la plus-value ne renforce pas la disposition des acheteurs à payer, les vendeurs ne pourraient obtenir leur prix de réserve majoré que s'ils conservent le terrain jusqu'à ce que les prix ou la demande augmentent suffisamment.

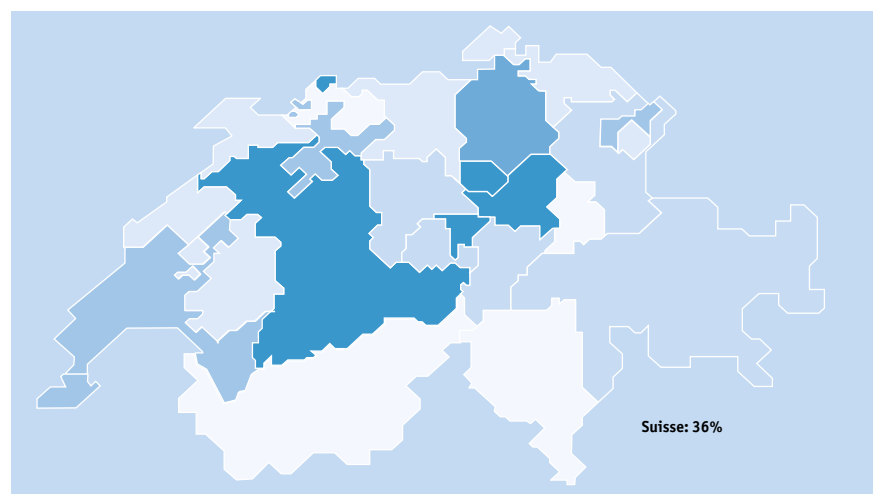
En résumé, une telle taxe ne peut avoir d'effet haussier sur les prix que si elle renforce le penchant à thésauriser le terrain à bâtir. Les mesures figurant dans la révision partielle de la LAT (art. 15a) ont un rôle de prévention à cet égard. Elles prévoient ainsi la possibilité de fixer un délai pour la construction, le droit d'emption des communes en cas de non-construction ou l'imposition à la valeur vénale de terrains non construits. La suppression des paiements agricoles directs pour des terrains constructibles pourrait constituer une autre incitation à utiliser ces surfaces conformément à leur affectation.

Mis à part ces considérations relatives à la formation des prix sur le marché foncier, la taxe n'affecterait guère les prix du terrain à bâtir pour une autre raison: les parcelles qui acquièrent chaque année ce statut – les seules qui seraient taxées – correspondent à une superficie comprise entre 500 et 600 ha, soit moins de 2% des réserves actuelles (entre 28 000 et 41 000 ha). L'effet quantitatif resterait donc modeste dans l'immédiat. L'introduction d'une taxe sur la plus-value dans les régions disposant d'importantes réserves ne devrait guère avoir d'incidence sur les prix des terrains à bâtir dans un avenir proche.

Graphique 2

Réduction de l'excédent de zones à bâtir (habitations et activités) jusqu'en 2030

■ 90-100% ■ 70-89% ■ 50-69% ■ 30-49% ■ 10-29% ■ 0-9%



Remarque: le taux de prélèvement sur la plus-value retenu ici est de 25%.

Source: B,S,S. 2011; Econlab / La Vie économique

déclasser environ 10 000 hectares dans l'ensemble de la Suisse d'ici à 2030. Les réserves excédentaires actuelles de zones à bâtir diminueraient de 36%, avec des résultats très inégaux d'une région à l'autre et à condition que les cantons affectent le produit de cette taxe aux déclassements (voir *graphique 2*). En pratique, suivant les situations et les mesures adoptées, le coût des déclassements devrait se réduire, ce qui accroîtrait du même coup le potentiel de dézonage par rapport aux calculs initiaux.

Les coûts du déclasseront baisseront également si l'on décide de dézoner seulement là où les surfaces constructibles abondent et où le prix du terrain est plutôt bas, ou si l'on choisit, au contraire, de mettre en zone constructible les lieux où le terrain à bâtir est rare et son prix élevé. L'écart de prix entre surfaces déclassées et classées atteint souvent 1 à 5 ou davantage. De même, le déclasserment pourrait se trouver facilité par le fait qu'une partie des zones constructibles actuelles sont tellement surdimensionnées que l'on ne peut guère les considérer comme conformes à la LAT de 1980. Dans certaines situations, un déclasserment sans indemnisation serait dès lors possible, comme le cas s'est d'ailleurs présenté après l'introduction de la LAT.

L'initiative sur les résidences secondaires devrait également réduire les coûts des déclassements. En effet, les régions de montagne comptent de nombreuses zones à bâtir fortement surdimensionnées. Le coup d'arrêt porté à la construction de résidences secondaires va sensiblement réduire les prix des parcelles constructibles dans les régions tou-

ristiques, ce qui diminuera les prétentions en indemnisation pour déclasserment. Cet effet est, cependant, en partie compensé par le fait que l'initiative en question accroît aussi le degré de surdimensionnement, car la surface des terrains jugés «probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir» s'en trouve réduite.

Enfin, le coût des déclassements pourrait aussi baisser grâce à des incitations fiscales au déclasserment volontaire. Cette mesure semble réaliste là où les prix du terrain à bâtir sont plutôt bas et où il ne faut pas s'attendre à des constructions dans un avenir prévisible. Elle l'est aussi si la détention de terrains à bâtir non construits est rendue plus coûteuse que celle de terres agricoles. Pour cela, deux mesures seraient utiles: la suppression des paiements directs agricoles – déjà controversés sur un plan purement économique – versés pour des terrains constructibles ainsi que l'imposition de terrains à bâtir selon leur valeur commerciale et non plus agricole. Il y a longtemps, du reste, que ce dernier point figure dans la loi sur l'harmonisation fiscale, mais à peine une moitié des cantons s'y sont pliés jusqu'ici.

Les grandes lignes d'un modèle de financement à trois échelons

Tous les facteurs d'une redistribution efficace des zones à bâtir sont ainsi réunis si la révision de la LAT surmonte l'épreuve du référendum: obligation de déclasser les zones à bâtir surdimensionnées, taux de prélèvement plancher sur les plus-values et précisions quant aux emplacements et à l'étendue des terrains pouvant être désormais classés en zone à bâtir. Il n'est pas interdit de perfectionner encore cette approche pour disposer d'un mécanisme efficace de remodelage des zones à bâtir. À cette fin, on peut songer par exemple à un *modèle de financement à trois échelons*, comme celui que propose *Avenir Suisse*:

1. Chaque canton organiserait à l'interne un transfert de zones à bâtir entre ses communes. Dans celles qui ont trop peu de terrains libres, une partie de la plus-value découlant de nouveaux classements en zone constructible serait prélevée pour financer des déclassements dans les communes ayant des zones à bâtir excédentaires. La redistribution pourrait se faire par le biais d'un fonds cantonal.
2. Les cantons qui se retrouveraient après cela avec un solde net de zones à bâtir excédentaires devraient, pour la plupart, financer les déclassements de leurs propres deniers, par exemple à hauteur des deux tiers. Ils assumeraient ainsi les

erreurs du passé, puisque les zones à bâtir surdimensionnées enfreignent le droit fédéral en vigueur depuis 1980 et doivent être de facto déclassées, à plus forte raison au regard de la jurisprudence constante appliquée par le Tribunal fédéral en la matière.

3. Le reste des paiements compensatoires nécessaires – soit un tiers dans ce modèle – pourrait être versé par la Confédération. Le principe de causalité se trouverait, là aussi, satisfait puisque la Confédération porte une part de responsabilité pour avoir accepté les plans directeurs des cantons et légalisé ainsi des zones à bâtir surdimensionnées qu'il faut à présent déclasser contre indemnisation.

Des subventions fédérales ne devraient être accordées qu'aux cantons qui taxent la plus-value au-delà du minimum de 20% prévu par le droit fédéral ou à ceux qui soumettent les zones à densifier et les changements d'affectation à la taxe sur les plus-values en attribuant la totalité de ces recettes à des déclassements. Les coûts incombant à la Confédération s'en trouveraient diminués. Il est judicieux de faire porter aux cantons la responsabilité principale des déclassements: leurs compétences sont vastes en matière d'aménagement du territoire et cela les incite à maintenir les coûts occasionnés à un niveau aussi bas que possible.

Ces considérations financières incitent également à étendre sur 20 à 30 ans au moins le processus de remaniement des zones à bâtir. Sur une telle période, le problème se résoudra en partie de lui-même avec la progression des constructions. Pour les cantons ayant des zones constructibles particulièrement surdimensionnées, on pourrait envisager des dispositions applicables aux cas de rigueur, par exemple sous la forme d'un allongement des délais.

Le problème des flux financiers différés

Si la LAT révisée entre en vigueur, les nouveaux instruments de redistribution des réserves de zones à bâtir seront certes disponibles, mais pas immédiatement opérationnels. À compter de l'adoption du texte révisé, les cantons auront cinq ans pour adapter leurs dispositions. Ils auront cependant tout intérêt à accélérer la procédure, la surface totale de leurs zones à bâtir étant gelée jusqu'à l'application du nouveau droit. Il faudra aussi compter avec des décalages dans le temps, étant donné que le prélèvement sur la plus-value ne s'appliquera qu'aux terrains nouvellement classés en zone à bâtir et seulement en cas de valorisation (autrement dit de

construction ou de vente). Le prélèvement sur la plus-value ne produira donc pas de recettes substantielles avant cinq à dix ans.

Pour procéder avant ce terme à des déclassements de zones à bâtir surdimensionnées, il faudrait recourir à des fonds d'une autre provenance. On pourrait imaginer un prêt de la Confédération aux cantons à taux favorable et amortissable sur dix à vingt ans. Ce serait en quelque sorte un coup de pouce financier consenti pour faciliter le règlement du plus gros problème économique légué par l'aménagement du territoire en Suisse.

Conclusion

D'un point de vue économique, les aberrations qui ont marqué l'allocation des réserves de zones à bâtir pèsent lourdement sur l'aménagement du territoire suisse. La révision partielle de la LAT offre une base pratique pour leur redistribution spatiale. La clé de la réussite réside, toutefois, dans la mise au point d'un régime de prélèvement sur la plus-value offrant un mécanisme général de financement qui permette de redimensionner les zones à bâtir hypertrophiées. L'opération apparaît certes coûteuse de prime abord, mais renoncer au reclassement le serait davantage sur le plan économique. ■

Encadré 3

Sources

- B,S,S., *Konzepte zur Bauzonenverkleinerung. Abklärung der monetären Folgen und der Wirksamkeit von vier verschiedenen Konzepten*, étude commandée par l'Office fédéral du développement territorial, Bâle, 2011.
- Fahrländer Partner, *Zones à bâtir en Suisse. De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?* Rapport final à l'intention de l'Office fédéral du développement territorial, Zurich, 2008.
- Müller-Jentsch D., «Taxer la plus-value: une solution possible au problème des zones à bâtir surdimensionnées», *La Vie économique*, 11/2010.
- Müller-Jentsch D., «Die Verschiebung der Bauzonenreserve als Schlüssel», *NZZ*, 4 décembre 2012.
- Müller-Jentsch D., «La révision partielle de la LAT induira-t-elle une hausse du prix des terrains?», *Inforum*, 2/2013, VLQ-Aspan.
- Schalcher H.R., Boesch H.J., Bertschy K., Sommer H., Matter D., Gerum J. et Jakob M., *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?*, étude ciblée du PNR 54, vdf Zurich, 2011.