

La taxe sur la plus-value: l'outil manquant de l'aménagement du territoire?

FRANÇOIS-XAVIER VIALLO

Doctorant en sciences politiques,
Université de Lausanne.

STÉPHANE NAHRATH

Professeur, Chaire de politiques
publiques et durabilité; Institut
des Hautes Etudes en Administration
Publique (IDHEAP), Université
de Lausanne.



[ILL. 1]

Prévue dans le premier projet de loi sur l'aménagement du territoire dans le but de compenser les effets de création et de réduction de la valeur foncière induits par la politique d'aménagement du territoire, la taxe sur la plus-value a connu depuis les années 1980 une mise en œuvre lacunaire, celle-ci étant envisagée par la LAT de 1979 uniquement de manière facultative pour les cantons. Introduite pour la première fois en 2014 comme instrument contraignant au niveau fédéral afin de lutter contre l'étalement urbain et le mitage du territoire et de permettre le financement de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, sa mise en œuvre est désormais obligatoire sur l'ensemble du territoire national. Cette contribution retrace l'origine du concept de la plus-value foncière et son évolution dans la politique d'aménagement du territoire en Suisse dans le but de nous interroger sur la pertinence de l'instrument pour répondre aux problèmes d'aménagement actuels.

Qu'est-ce que la plus-value foncière? [1]

L'origine de la plus-value foncière peut être retracée jusqu'au droit romain où on la retrouve dans les trois composantes de la propriété: l'usus et le fructus, soit d'une part l'usage que l'on peut faire du sol et les fruits que l'on obtient de cet usage; et l'abusus, à savoir les droits de vente et de destruction et la plus- ou moins-value économique qui en découle. En économie, la plus-value est plus simplement associée à la rente, donc aux revenus que le propriétaire tire d'une situation de monopole sur son bien, en l'occurrence sur sa parcelle.

[ILL. 1] Brünnpark, à Berne. Sa réalisation dans le quartier de Bümpliz a été possible grâce à une cession gratuite de terrain et d'autres prestations obtenues en échanges de droits à bâtir supplémentaires.
(Photo: Jérémie Poux, VLP-ASPAN)

[1] Les réflexions développées dans cet article sont fondées sur les résultats d'un projet de recherche intitulé *Towards a more sustainable management of soil resources by redistribution of economic and ecological added and reduced values*, réalisée dans le cadre du Programme national de recherche 68 «sustainable use of the soil resource» et financé par le Fonds National de la Recherche Scientifique (FNS, n° subside 406840_143057).



[ILL. 2] Le quartier de Tines Boiron à Nyon. Une partie de la plus-value a servi à financer des équipements collectifs. (Photo: Sacha Fehlmann)

Si l'on s'interroge sur les facteurs contribuant à la formation de la valeur, une possibilité est de distinguer ceux relevant du droit privé et ceux issus du droit public. A titre d'exemple privé, l'hypothèque et le droit de gage confèrent au propriétaire une capacité d'emprunt: ces instruments permettent de lever des fonds pouvant être à leur tour réinvestis; ils créent ainsi un effet de levier.

Sous l'angle du droit public, la politique d'aménagement du territoire contribue à la création de valeur principalement de deux manières: d'un côté par l'affectation du sol (zonage) et l'attribution de droits d'usage au propriétaire, de l'autre par la planification et la réalisation de l'équipement. D'autres politiques publiques jouent également un rôle: la politique fiscale à travers différents impôts sur la propriété ou les jeux sur la variation des taux d'imposition cantonal et surtout communal, la politique des transports par la construction d'infrastruc-



[ILL. 2]

tures à proximité, etc. Différents instruments de politiques publiques agissent simultanément sur la valeur et on ne peut les séparer les uns des autres.

Cela implique que la question de l'appropriation de la plus-value, en l'occurrence par l'État sous la forme d'une taxe, renvoie à la question plus large de la légitimité de la monopolisation des revenus que l'on peut obtenir du sol dans son ensemble et non uniquement lors d'un changement d'affectation.

Si l'on essaie de définir la taxe sur la plus-value, on peut la considérer comme une (ré)appropriation par la collectivité d'une partie de la valeur monétaire créée par le zonage (c'est-à-dire par la collectivité) et donnée gratuitement au propriétaire de la parcelle concernée. Le pendant de cette taxe est celui de l'indemnité en cas de restrictions d'usage équivalent à une expropriation (ou expropriation matérielle), soit par exemple la suppression du droit de construire sur un terrain

équipé et affecté très probablement dans un proche avenir à la construction. Ces deux éléments constituent ensemble un mécanisme de compensation ayant pour but de redistribuer les plus- et moins-values créées par les processus d'aménagement.

L'histoire mouvementée de la taxe sur la plus-value en Suisse

Dans la politique d'aménagement du territoire, le principe de la compensation des plus- et moins-values remonte aux années 1960 [2]. Durant cette période, trois grands problèmes se posaient:

1. la disparition des terres agricoles sous la pression de l'urbanisation et surtout de la périurbanisation;
2. la forte spéculation foncière menant à une augmentation drastique du prix du sol et à la concentration de la propriété foncière, deux phénomènes dont les locataires d'aujourd'hui paient encore le prix;
3. l'absence d'une politique du logement répondant aux besoins créés par le baby-boom et les grandes vagues d'immigration, ce qui a conduit à une crise endémique du logement.

Afin de répondre à ces problèmes, la gauche, les syndicats, les milieux environnementaux, l'association suisse des locataires, le mouvement des familles et les églises évangéliques ont poussé à la mise en place d'une politique foncière au travers de nombreuses initiatives populaires durant les années 1960/70, toutes rejetées. Ces initiatives visaient à permettre un meilleur contrôle du prix du sol, à capter les plus-values foncières ainsi qu'à élargir le champ de l'intervention publique par l'introduction de droits de préemption et d'expropriation au profit des autorités publiques.

Afin de contrer cette remise en question de la souveraineté cantonale et de la propriété privée, les partis bourgeois, avec l'appui du Conseil fédéral, ont proposé, en réponse aux problèmes énoncés, la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire accompagnée, en contrepartie, de l'inscription de la garantie de la propriété privée dans la Constitution fédérale. Cette proposition a été couronnée de succès et les Bodenrechtsartikel inscrits dans la Constitution en 1969.

Afin de distinguer les enjeux financiers liés à la propriété – la compensation pleine et entière en cas d'expropriation matérielle – des enjeux d'aménagement du territoire, le projet de loi de 1974 prévoyait un instrument de taxation de la plus-value permettant de redistribuer une partie des gains créés par le zonage aux propriétaires fonciers dont la réduction ou la suppression des droits à bâtir entraînerait une atteinte à la garantie de la propriété équivalant à une expropriation.

Suite au référendum lancé par les milieux fédéralistes et économiques liés au foncier, à l'immobilier et à la construction, le projet de loi a échoué en votation en 1976. Dans le projet de loi de 1979, le choix de la mise en œuvre de l'instrument a été laissé au libre choix des cantons, lesquels n'ont pratiquement pas appliqué l'instrument. Ainsi, la source de revenus nécessaire à la conduite de la politique d'aménagement venait d'être supprimée: de fait, il n'était plus possible d'utiliser l'instrument du zonage conformément aux principes d'aménagement, car de nombreuses réductions de zones à bâtir auraient entraîné des risques de compensation financière que les autorités n'auraient pu assumer.

[2] Nahrath, Stéphane (2005): «Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagement urbains?» in Da Cunha A. et al: *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, PPU, Lausanne.



[ILL. 3]

[ILL. 3] Exemple de construction d'immeubles sur des parcelles autrefois affectées en zone agricole. (Photo: Patrick Durrer)

Taxe bernoise: leçons d'une taxe facultative [3]

Malgré cet échec au niveau fédéral, quelques cantons ont introduit la taxe sur la plus-value: Bâle-Ville en 1979 (voir article de Pieter Poldervaart), Neuchâtel en 1986 et Berne [4] en 1985 (voir entretien avec Urs Eymann). Nous présentons quelques cas d'application de la taxe sur la plus-value bernoise dans la région de l'Oberaargau qui nuancent un peu son succès.

Dans la législation cantonale bernoise, la taxe communale sur la plus-value était conçue comme un instrument facultatif: il laissait le libre choix aux communes de prélever ou non une contribution de plus-value. Bien qu'il eut été vanté à plusieurs reprises dans la presse pour sa large diffusion et l'importante manne financière qu'il a permis aux communes d'engranger, nous souhaitons ici revenir sur quelques idées reçues à propos de cet instrument.

Tout d'abord, l'application de l'instrument en Oberaargau a débuté à la fin des années 1990, soit quinze ans après sa transposition en droit bernois. En 2014, il est appliqué par seulement un tiers des communes de l'Oberaargau, ce qui est loin des 60% ou 70% avancés à l'échelle cantonale [5].

[3] François-Xavier Viallon (2016): *Working paper – Periurban space. Spatial development dynamics in Oberaargau from 1990 to 2014*. University of Lausanne. Accessible en ligne: www.unil.ch/idheap → publications → working paper.

[4] Interview de Christophe Rossetti, Office d'urbanisme de la Ville de Berne, INFORAUM – Magazin für Raumentwicklung, Février 2016

[5] www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/70-Prozent-der-Gemeinden-schoepfen-Mehrwert-ab/story/16527178

Si une bonne partie des communes hésitent à appliquer l'instrument, c'est notamment parce qu'elles le considèrent comme un obstacle au développement socio-économique et urbanistique de leur territoire. En effet, celles-ci luttent avec une situation démographique, financière ou économique souvent critique et disposent d'importantes surfaces constructibles thésaurisées qu'elles ne peuvent mobiliser. Ainsi, paradoxalement, ce sont en priorité les communes ayant le moins besoin de l'instrument (i.e. celles qui disposaient des réserves foncières les moins pléthoriques) qui ont eu tendance à l'appliquer.

Parmi les communes utilisant l'instrument, l'élément intéressant est que les fonds dégagés par son application ont été dans plusieurs cas détournés des objectifs initiaux de la politique publique: au lieu de servir à réduire ou à relocaliser les zones à bâtir ou de contribuer aux coûts généraux de l'aménagement des communes, ce prélèvement a servi à financer l'équipement des terrains des propriétaires. Il s'agissait donc in fine d'un paiement du propriétaire pour financer l'équipement dont il est le premier bénéficiaire, alors même que la loi bernoise prévoit à cette fin des instruments spécifiques.

Dans d'autres cas où la taxe a effectivement été appliquée, les prix fonciers de référence utilisés pour la taxation avant et après la mise en zone ont permis de «jouer» avec les chiffres: un taux de taxation officiel de 30% s'avérait ainsi en réalité plus proche de 20%.

Dès lors, il semble quelque peu hardi de parler d'un prélèvement généralisé de la plus-value, qui plus est rémunérateur pour les communes. Le problème récurrent de la thésaurisation des terrains montre que l'instrument est arrivé trop tard: l'équipement avait déjà été réalisé par les communes, en

général sans contribution de la part des propriétaires, ce qui a contribué à légitimer le maintien en zone constructible d'importantes portions des zones à bâtir surdimensionnées. Désormais, de nombreuses communes sont bloquées, autant financièrement (coûts d'équipement élevés à assumer), que dans une optique d'aménagement (quota de zone à bâtir dépassé).

Remise à l'agenda récente

Le projet de taxe a été relancé en janvier 2010 sous la forme d'un contre-projet indirect à «l'initiative pour le paysage». Cette révision partielle a mis principalement l'accent sur la maîtrise de l'urbanisation et la protection des terres cultivables, notamment par le durcissement des conditions de classement des terrains et l'obligation d'adopter des mesures de lutte contre la thésaurisation. C'est seulement lors du premier passage en commission au Conseil des Etats que le projet de loi a été délibérément durci et l'obligation de prélèvement introduite avec un taux de taxation initial fixé à 25% de la valeur créée, ramené par la suite à 20%.

Depuis 2014, l'obligation de prélèvement de la plus-value introduite à la faveur de la révision partielle de la LAT acceptée en votation populaire remédie à la principale incohérence entre la politique d'aménagement du territoire et la garantie de la propriété, car elle réinstaura une source de financement devant permettre de payer les compensations liées à la réduction et au déplacement de zones à bâtir mal localisées. Cependant, cette introduction intervient bien tardivement, car le délai entre la mise en place de la politique d'aménagement dans les années 1970 et l'introduction de l'instrument en 2014 a empêché la constitution de réserves financières lors des nouvelles mises en zone réalisées durant cette période afin de dédommager les propriétaires concernés. Entre temps, une partie des zones surdimensionnées et/ou mal localisées a été construite de manière plus ou moins ordonnée, et une autre partie – substantielle – est thésaurisée. Les autorités locales sont réticentes à déclasser les propriétaires de terrains à bâtir surdimensionnés dont certains sont en zone constructible depuis 40 ans. Par ailleurs ces propriétaires ont pu contracter des hypothèques, ce qui complexifie la situation puisqu'une sortie de la zone à bâtir signifierait pour eux un risque de devoir rembourser de manière anticipée, pour ne pas dire immédiate, leur emprunt.

Enfin, la mise en œuvre de l'instrument à l'échelle cantonale empêche (délibérément?) une redistribution entre les territoires disposant d'importantes réserves de zones à bâtir tels que les cantons du Valais et de Fribourg et ceux qui en manquent tels que les agglomérations. Pourtant, c'est bien à une échelle intercantonale que l'instrument semble le plus nécessaire.

Pourtant, les problèmes que la taxe sur la plus-value était censée résoudre en 1974 sont encore d'actualité: les terres agricoles continuent d'être construites, les centres urbains ont connu une explosion des prix de l'immobilier ces quinze dernières années et certaines régions font toujours face à une sévère pénurie de logement.

Comme évoqué en introduction, la taxe sur la plus-value ne considère qu'un mécanisme bien précis de la création de valeur, celui résultant du changement de zone. Or, ce sont les revenus du sol dans son ensemble, année après année, qui engendrent des problèmes d'extension des constructions, de spéculation et de manque de disponibilité de terrains. La taxe sur la plus-value ne peut apporter qu'une réponse partielle à ces problèmes, car elle n'agit que sur une création de valeur momentanée et ne permet en aucun cas son contrôle dans la

durée. Elle ne peut dès lors que partiellement remédier aux problèmes d'aménagement existants. Ce n'est cependant pas une raison suffisante pour ne pas reconnaître sa contribution positive à une réduction de l'asymétrie, éthiquement et politiquement problématique, des relations entre propriétaires fonciers et autorités publiques et, au-delà, la grande majorité des «non propriétaires», qui caractérisait le régime d'aménagement du territoire de la LAT 1979.

CONTACT

fx.viallon@marumbi.eu

ZUSAMMENFASSUNG *Die Mehrwertabgabe: Das fehlende Instrument der Raumplanung?*

Die Mehrwertabgabe, in der Ursprungsversion des Raumplanungsgesetzes von 1974 vorgesehen, um Zersiedlung, Bodenspekulation und Wohnungsnot zu bekämpfen und einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zu schaffen, wurde in der RPG-Endfassung von 1979 nur noch im Grundsatz bestätigt und den Kantonen überlassen. Davon wurde kaum Gebrauch gemacht, nur drei Kantone setzten die Mehrwertabgabe um. Wie das Beispiel des Oberaargaus (Kanton Bern) zeigt, wurde die oft gepriesene freiwillige Mehrwertabschöpfung auf Gemeindeebene bei weitem nicht so umgesetzt wie angenommen. Gerade einmal ein Drittel der Oberaargauer Gemeinden wendet diese an, da sie als Entwicklungshindernis wahrgenommen wurde, insbesondere für Gemeinden mit demographischen und sozio-ökonomischen Schwierigkeiten. So entstand die paradoxe Lage, dass gerade die Gemeinden eine Mehrwertabschöpfung eingeführt haben, die sie am wenigsten gebraucht haben, d. h. weniger überdimensionierte Bauzonen hatten. Oft dienen die Mittel der Mehrwertabschöpfung der Erschliessung der Grundeigentümer und kamen so den Zahlungspflichtigen direkt wieder zugute. Weiter stellte sich das Problem des Abschöpfungssatzes, das ohne geregeltes Landbewertungsverfahren den Grundeigentümern einen breiten Verhandlungsspielraum liess. Seit der Revision des RPG 2014 ist die Mehrwertabgabe nun für alle Kantone verpflichtend. Die Probleme, die sie ursprünglich regeln sollte, sind immer noch akut, und man kann daran zweifeln, ob eine Mehrwertabschöpfung alleine die finanziellen Erträge der Besteuerung von Planungsgewinnen, welche die Überbauung, die Spekulation und den Verfügbarkeitsmangel fördern sollen, wirklich drosseln. Nichtsdestotrotz trägt sie dazu bei, die Beziehungsasymmetrien zwischen Grundeigentümern und Staat, aber auch Nicht-Eigentümern, zu reduzieren, welche das Raumplanungsregime von 1979 charakterisierten.