

# Le double pouvoir des propriétaires fonciers

**PETER KNOEPFEL**

Professeur ordinaire en analyse de politiques publiques et politiques de durabilité à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne.

L'auteur remercie Rémi Schweizer (IDHEAP) pour sa relecture et sa révision du français.



[ILL. 7]

**[ILL. 7]** Le patchwork de la plaine de Magadino montre bien qui finit par s'imposer pour ou contre l'aménagement du territoire.  
(Photo: Henri Leuzinger)

**En Suisse, droit hypothécaire et droit foncier confèrent aux propriétaires privés un pouvoir considérable. Le présent article montre que la législation sur l'aménagement du territoire restera impuissante à maîtriser l'usage du sol tant que le statut de la propriété foncière privée ne sera pas remis en question.**

Est-il besoin de rappeler aux lectrices et lecteurs de COLLAGE l'étendue des défis auxquels la politique d'aménagement du territoire de notre pays peine à faire face? Augmentation des surfaces construites, urbanisation anarchique et étalement urbain, mitage du paysage, concurrence fiscale débridée et manque de logements accessibles qui en résulte, risque d'éclatement de la bulle immobilière – qui, compte tenu de l'endettement hypothécaire faramineux des propriétaires fonciers, mettrait au bord de la faillite bon nombre de ménages dans l'éventualité d'une augmentation du taux d'intérêt... voilà autant d'éléments qui permettent de douter de la durabilité de cette politique publique.

Or, les bases scientifiques quant aux mesures à prendre pour lutter contre ces tendances sont connues depuis bien longtemps. La plupart des connaissances relatives à la protection quantitative et qualitative des sols étaient, par exemple, déjà disponibles lors de l'introduction des articles constitutionnels sur l'aménagement du territoire et la propriété foncière en 1969 («Bodenrechtsartikel»). Les messages successifs du Conseil fédéral pour l'introduction (1972) puis la reconduite (1976, 1978) de l'arrêté fédéral urgent sur les mesures en matière d'aménagement du territoire, qui contiennent déjà maintes considérations sur ce point, en témoignent. Il semble toutefois que, au fil du temps, les mises en garde d'économistes, de juristes et, dans une moindre mesure, de politologues au sujet des aspects négatifs d'une propriété foncière entièrement privée aient été oubliées, au même titre que les débats sur l'appropriation (injuste) de la rente foncière par les propriétaires, l'imposition de la plus-value foncière ou, plus généralement, le rôle joué par le foncier dans la structure financière des systèmes capitalistes de nos sociétés occidentales.

Aujourd'hui toutefois, des chercheurs (Programme national de recherche du FNS – PNR 68), des politiciens et, surtout, des praticiens commencent à sentir les limites, voire l'impuissance, d'une politique d'aménagement du territoire conçue sous la pression des opposants à la première version de la LAT, refusée en 1976 par le peuple. Ces référendaires victorieux étaient, rappelons-le, proches des milieux immobiliers (propriétaires, promoteurs, investisseurs), de groupements et partis politiques issus de la droite antiétatique et, surtout, de groupes «fédéralistes» déterminés à favoriser le libre jeu des acteurs (propriétaires) locaux. La LAT finalement adoptée n'est dans ce contexte guère plus qu'une loi «alibi», manquant cruellement de mordant et concédée à une gauche qui croyait en la neutralité d'un Etat planificateur, en la capacité de la majorité d'imposer l'intérêt public contre une minorité de propriétaires. Bien loin de cette vision, le contrôle cantonal insuffisant de la planification décidée par des communes phagocytées par les milieux immobiliers a laissé tout loisir aux propriétaires de s'approprier, sans gêne et sans considération pour l'intérêt public, la rente foncière.

## **Les limites de la LAT – avant comme après sa révision**

Jusqu'au milieu des années 2000, les cantons et la Confédération n'ont ainsi pas pu, ni voulu, freiner l'autonomie des communes en la matière. Celles-ci, sous la pression des propriétaires, promoteurs et investisseurs, ont pu agir comme si l'Etat cantonal n'était qu'une caisse enregistreuse de concepts d'aménagement expansifs et non durables. Elles ont successivement réorienté leur aménagement du territoire vers une politique fiscale (attirer les bons contribuables et les entreprises remplissant les caisses communales), une politique économique (création d'emplois et de richesse locale), voire même vers des politiques explicites de protection de la population aisée contre toutes sortes de «maux» sociaux (étrangers, cas sociaux, fauteurs de troubles en tout genre). Dans ce jeu, la Confédération s'est contentée d'un rôle d'observateur, nous livrant chaque année des rapports de monitoring («état de l'aménagement du territoire en Suisse») tout en se déclarant impuissante à lutter contre ce phénomène moyennant, par exemple, une non-approbation explicite et ferme d'un plan directeur cantonal.

Il a fallu deux initiatives populaires (initiative contre les résidences secondaires et initiative pour la protection du paysage) pour que ce système soit partiellement remis en cause. La révision de la LAT de 2012, conçue comme un contre-projet à l'initiative sur le paysage, marque en particulier un tournant en renforçant la position des cantons vis-à-vis des communes, et en instaurant l'obligation pour les cantons d'introduire un impôt sur la plus-value foncière induite par un changement d'affectation (art. 5). Cet impôt, qui était une composante importante de la LAT refusée en 1976, constitue le juste pendant de l'indemnisation des propriétaires fonciers touchés par un acte d'aménagement du territoire (expropriation matérielle). Reste toutefois à déterminer si, alors qu'a été maintenue la formule selon laquelle les communes conçoivent leur aménagement en fonction de leurs besoins de développement, la nouvelle loi aura les effets escomptés et permettra d'enrayer les tendances décrites en introduction de ce papier.

Mes expériences comme conseiller communal et observateur des pratiques de l'aménagement local depuis plus de trente ans me poussent à répondre par la négative, dans la mesure où la réforme de la LAT ne s'attaque nullement à la question de la propriété foncière et des prérogatives qui y sont liées, lesquelles autorisent un propriétaire à prélever *légitimement* une multitude de biens et services provenant d'une ressource pourtant devenue rare. En l'état, le droit du propriétaire de décider de l'usage à la fois *concret* et *abstrait* de «son» sol demeure même lorsque ces prélèvements se font au détriment de celui-ci.

## **L'importance clé du droit foncier**

Certes, s'agissant des *usages concrets*, ce droit est limité par le zonage décidé au niveau communal, à l'issue d'un processus participatif. Un regard empirique sur ces processus décisionnels montre cependant que les propriétaires fonciers, les promoteurs et, surtout, les investisseurs et les grands locataires (Migros, COOP, etc.), qui sont souvent les déclencheurs des «projets urbains» décidés sous la forme de plans d'affectation spéciaux (qui figurent aujourd'hui parmi les outils clés de l'aménagement local), jouent un rôle crucial. Ces acteurs étant en général essentiels à l'économie locale et à l'équilibre des finances communales – et donc ciblés par les politiques de développement territorial –, les autorités ont en effet tendance à approuver leurs propositions de plans sans modifications majeures. La relation de dépendance est telle

que la marge de manœuvre et l'autonomie des communes sont au final très limitées. Les autorités ont beau, pour faire passer ces projets auprès de la population, se vanter d'avoir obtenu des concessions sous forme de places de jeux pour enfants, d'espaces verts, etc., les vraies questions de fond – e.g., quelle durabilité dans le contexte du développement global de la commune? – ne sont que rarement posées.

Dans un tel contexte, c'est un véritable double jeu qui est joué par les propriétaires: à la fois celui du propriétaire exploitant à son gré l'ensemble des droits d'usages qui lui reviennent, et celui d'un acteur déterminant dans le processus public de décisions sur l'aménagement du territoire (i.e., en mobilisant la propriété foncière non seulement en tant qu'acteur privé, mais également en tant qu'interlocuteur privilégié de l'aménagement public). Ce statut de la propriété foncière comme *ressource patrimoniale* pouvant être mobilisée à toutes les étapes d'une politique publique, aujourd'hui largement reconnu, confère à tous les acteurs la détenant dans leur portefeuille de ressources une position privilégiée.

La situation n'est pas plus satisfaisante concernant les *usages abstraits* du sol, dans un contexte où le droit hypothécaire suisse donne aux propriétaires et aux investisseurs une liberté quasiment illimitée comparée aux Etats voisins. Cela engendre une pression énorme sur les propriétaires et les investisseurs (privés et, surtout, institutionnels) pour une mise en valeur maximale des parcelles situées en zones à bâtir, les poussant à une exploitation débridée des droits d'usages concrets du sol moyennant, notamment, des prix de location souvent inabordables. Le fait que le droit hypothécaire suisse considère le sol comme le réceptacle d'investissements financiers quasiment illimités constitue dès lors, à notre avis, un risque important non seulement pour l'aménagement du territoire, mais également pour le système financier suisse dans son ensemble (bulle immobilière).

Agir au niveau de la LAT ou cibler les capacités (plus ou moins limitées) des services territoriaux communaux, cantonaux, voire même fédéraux ne suffira donc pas. Les racines des problèmes de l'aménagement du territoire suisse se situent ailleurs, au niveau du droit foncier. Peut-être serait-il dès lors temps de revenir aux écrits des années 1970 sur le «Bodenrecht», qui dénoncent notamment la privatisation de la rente foncière et la nécessité de considérer le sol comme un bien collectif le distinguant d'autres biens privés; voire, plus fondamentalement, de reconsidérer les ouvrages d'un certain Karl Marx sur la distinction entre valeurs marchandes (*abstraites*) et d'usages (*concrets*) du sol.

---

## ZUSAMMENFASSUNG *Die doppelte Macht der Grundeigentümer*

*Je länger, je mehr zeigen sich die Grenzen der heutigen Raumplanung: Die Grenzen einer Raumplanungspolitik, deren Grundlage das eidgenössische Raumplanungsgesetz ist, die vornehmlich Interessen von Grundeigentümern, Investoren, Immobilienentwicklern, rechten staatsfernen Parteien etc. berücksichtigt. Das Raumplanungsgesetz ist demnach nicht mehr als ein «Alibi-Gesetz»: Es fehlen die Verankerung eines planenden Staats, die Möglichkeiten zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses gegenüber einer Minderheit von Grundeigentümern. All dies ermöglicht die Bereicherung der Grundeigentümer auf Kosten der öffentlichen Interessen und der Allgemeinheit.*

*Bis vor Kurzem schränkten weder der Bund noch die Kantone die Gemeindeautonomie bei der Raumplanung ein. Die kommunale Raumplanung ist dementsprechend auf den Druck der Grundeigentümer, der Steueroptimierung, der Ansiedlung von Arbeitsplätzen und Einwohnern etc. ausgerichtet.*

*Es brauchte die Zweitwohnungs- und Landschaftsinitiative um dieses System teilweise in Frage zu stellen: Die als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipierte RPG-Revision von 2012 zeigt zwar einen verstärkten Einfluss der Kantone gegenüber den Gemeinden auf und führt die Mehrwertabgabe ein.*

*Trotz Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung wird die kommunale Raumplanung von Grundeigentümern, Investoren und wichtigen Nutzern (Migros, Coop etc.) bestimmt. Deren Einfluss auf die lokale Wirtschaft und die ausgeglichenen Gemeindefinanzen ist gross und stärkt die Abhängigkeit der Gemeinden ihnen gegenüber. Wichtige, grundlegende Fragen wie der Einbezug der Gemeinden in die allgemeine Entwicklung werden entsprechend vernachlässigt.*

*Die Grundeigentümer haben deshalb einen doppelten Einfluss: Sie erhalten nicht nur den durch die Entwicklung generierten Mehrwert, sondern können auch die kommunale Entwicklung mitbestimmen.*

*Die im revidieren RPG formulierten Vorsätze reichen nicht aus, um diese Missstände zu reduzieren. Der Ursprung der Probleme in der Raumplanung befindet sich an einem anderen Ort: Beim Bodenrecht und im Hypothekarwesen. Vielleicht wäre es an der Zeit, um auf die in den 1970er-Jahren gemachten Vorschläge zurück zu kommen, wonach der Boden als Allge-meingut zu betrachten ist.*