

**B , S , S .**

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

---

## **Concepts permettant de réduire la surface des zones à bâtir**

Etude principale concernant les répercussions financières et  
l'efficacité des concepts

Bâle, le 4 octobre 2011

Concepts visant à réduire la zone à bâtir –

Etude principale concernant les répercussions financières et l'efficacité des concepts

Rapport final

A l'attention de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

L'étude a été commandé par la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil National (CEATE-N).

Direction du projet du côté du mandant: Daniel Wachter

Direction du projet: Markus Gmünder

Elaboration: Nils Braun (modélisation)  
Niklaus Aeschbacher (évaluation comparative)  
David Liechti (assistance de projet)  
Manuel Feer (assistance de projet)

Traduction: ARE

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel  
tél: 061-262 05 55, fax: 061-262 05 57, courriel: [contact@bss-basel.ch](mailto:contact@bss-basel.ch)

## Table des matières

<b>Table des figures .....</b>	<b>III</b>
<b>Table des tableaux .....</b>	<b>VI</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>i</b>
<b>1 Situation et introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>2 But, mandat et structure de l'étude .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Fondements théoriques .....</b>	<b>6</b>
3.1 Modélisation des effets de la réduction des zones à bâtir .....	6
3.1.1 Concept 1: taxe sur la plus-value.....	8
3.1.2 Concept 2: impôt sur les gains immobiliers .....	9
3.1.3 Concept 3: compensation réelle .....	10
3.1.4 Remarques générales sur les mécanismes de déclassement .....	11
3.2 Concept 4: pilotage de la densification .....	13
3.3 Déploiement des effets dans le temps.....	14
3.4 Remarques générales sur la modélisation.....	15
<b>4 Approfondissement du concept 1: taxe sur la plus-value .....</b>	<b>16</b>
4.1 Côté recettes du modèle.....	16
4.1.1 Base de données .....	17
4.1.2 Méthode de calcul .....	19
4.1.3 Estimation du produit de la taxe.....	21
4.2 Mécanisme de déclassement du modèle .....	22
4.2.1 Base de données .....	23
4.2.2 Méthode de calcul .....	24
4.2.3 Estimation du potentiel de déclassement.....	25
4.3 Cas de figure .....	28
4.3.1 Canton de Zurich .....	29
4.3.2 Canton de Vaud .....	33
4.3.3 Canton de Thurgovie .....	37
4.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 1.....	41
<b>5 Analyse détaillée du concept 2: impôt sur les gains immobiliers .....</b>	<b>43</b>
5.1 Recettes générées par le modèle.....	43
5.1.1 Base de données .....	43
5.1.2 Méthode de calcul .....	44
5.1.3 Estimation des recettes .....	45

5.2 Estimation du potentiel théorique de déclassement.....	46
5.3 Cas de figure .....	50
5.3.1 Canton de Zurich .....	50
5.3.2 Canton de Vaud .....	52
5.3.3 Canton de Thurgovie .....	54
5.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 2.....	57
<b>6 Analyse détaillée du concept 3: compensation réelle.....</b>	<b>58</b>
6.1 Concept de modélisation de l'efficacité de la compensation réelle .....	58
6.2 Estimation de la taxation implicite théorique de la plus-value.....	59
6.3 Cas de figure .....	61
6.3.1 Canton de Zurich .....	61
6.3.2 Canton de Vaud .....	66
6.3.3 Canton de Thurgovie .....	71
6.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 3.....	75
<b>7 Approfondissement du concept 4 : pilotage de la densification de l'habitat</b>	<b>76</b>
7.1 Estimation du potentiel de densification dans l'ensemble du pays .....	76
7.1.1 Base de données relative au calcul du potentiel de densification .....	76
7.1.2 Potentiel de densification pour l'ensemble du pays .....	77
7.1.3 Potentiel de densification réalisable dans l'ensemble du pays jusqu'en 2030 .....	77
7.2 Exemple du potentiel de densification dans le canton de Zurich .....	79
7.2.1 Base de données relative au calcul du potentiel de densification .....	79
7.2.2 Potentiel de densification dans le canton de Zurich.....	80
7.2.3 Potentiel de densification réalisable dans le canton de Zurich jusqu'en 2030 .....	83
7.3 Bilan intermédiaire du concept 4.....	84
<b>8 Appréciation comparative des quatre concepts de réduction des zones à bâtir .....</b>	<b>86</b>
8.1 Appréciation individuelle des concepts 1 à 4.....	86
8.2 Synthèse de l'appréciation finale.....	91
<b>Bibliographie .....</b>	<b>93</b>
<b>Annexe A: tableau synoptique des données.....</b>	<b>94</b>

## Table des figures

Figure 1:	Modélisation des effets de la réduction des zones à bâtir / du financement des déclassements.....	6
Figure 2:	Structure des recettes du concept 1 « Taxe sur la plus-value ».....	16
Figure 3:	Structure du mécanisme de déclassement (valable pour le concept 1 « Taxe sur la plus-value » et le concept 2 « Impôt sur les gains immobiliers ») .....	22
Figure 4:	Suppression des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % jusqu'en 2015.....	27
Figure 5:	Suppression des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % jusqu'en 2030.....	27
Figure 6:	Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Zurich .....	29
Figure 7:	Structure du mécanisme de déclassement selon le concept 1 dans le canton de Zurich.....	31
Figure 8:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2015 .....	32
Figure 9:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2030 .....	33
Figure 10:	Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Vaud .....	34
Figure 11:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % jusqu'en 2015 .....	35
Figure 12:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % jusqu'en 2030 .....	36
Figure 13:	Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Thurgovie .....	37
Figure 14:	Structure du mécanisme de déclassement selon le concept 1 dans le canton de Thurgovie.....	39
Figure 15:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % jusqu'en 2015 .....	40
Figure 16:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % jusqu'en 2030 .....	41
Figure 17:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers.....	48
Figure 18:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers.....	48
Figure 19:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2030 via une affectation de 100% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers.....	49

Figure 20:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2015 pour un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	50
Figure 21:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2030 via un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	51
Figure 22:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	53
Figure 23:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	53
Figure 24:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030 avec une affectation totale (100%) du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	54
Figure 25:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	55
Figure 26:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers .....	56
Figure 27:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030 avec une affectation complète (100%) du produit de l'impôt sur les gains immobiliers	56
Figure 28:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 5 ans par canton.....	60
Figure 29:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 20 ans par canton.....	60
Figure 30:	Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Zurich .....	62
Figure 31:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle durant les 5 premières années dans le canton de Zurich .....	63
Figure 32:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle au bout de 20 ans dans le canton de Zurich .	64
Figure 33:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2015 .....	65
Figure 34:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2030 .....	66
Figure 35:	Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Vaud .....	67

Figure 36:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 5 ans dans le canton de Vaud	68
Figure 37:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 20 ans dans le canton de Vaud .....	69
Figure 38:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2015 .....	70
Figure 39:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030 .....	70
Figure 40:	Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Thurgovie .....	71
Figure 41:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 5 ans dans le canton de Thurgovie .....	72
Figure 42:	Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 20 ans dans le canton de Thurgovie .....	73
Figure 43:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2015 .....	74
Figure 44:	Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030 .....	74
Figure 45:	Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones à bâtir utilisées en 2007 .....	77
Figure 46:	Rapport entre les réserves internes (pour l'habitat) potentiellement réalisables jusqu'en 2030 et la demande en zones à bâtir (pour l'habitat) concernant la même période .....	78
Figure 47:	Rapport entre les réserves internes (pour les activités) potentiellement réalisables jusqu'en 2030 et la demande en zone à bâtir (pour les activités) durant la même période .....	79
Figure 48:	Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones d'habitations construites en 2009 .....	80
Figure 49:	Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones mixtes construites en 2009 .....	81
Figure 50:	Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones d'activités construites en 2009 .....	82
Figure 51:	Rapport entre les réserves internes (pour l'habitat) potentiellement réalisables entre 2005 et 2030 et la demande de zones à bâtir (pour l'habitat) durant la même période .....	83
Figure 52:	Rapport entre les réserves internes (pour les activités) potentiellement réalisables entre 2005 et 2030 et la demande de zones à bâtir (pour les activités) durant la même période .....	84

## Table des tableaux

Tableau 1:	Vue d'ensemble des types d'effets.....	7
Tableau 2:	grille d'évaluation de l'efficacité d'une taxe sur la plus-value.....	8
Tableau 3:	Grille d'évaluation de l'efficacité de l'impôt sur les gains immobiliers .....	9
Tableau 4:	grille d'évaluation de l'efficacité de la compensation réelle .....	10
Tableau 5:	Première comparaison de l'efficacité sur la base de la modélisation .....	11
Tableau 6:	Période d'observation (en nombre d'années) et classements annuels en zone à bâtir (ha) par canton.....	18
Tableau 7:	Estimation du produit de la taxe sur la plus-value (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) par an.....	21
Tableau 8:	Exemple de calcul de la surface déclassable maximale.....	24
Tableau 9:	Potentiel de déclassement (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) de la taxe sur la plus-value .....	26
Tableau 10:	Produit de l'impôt sur les gains immobiliers à la valeur de 2008 en millions de francs .....	45
Tableau 11:	Comparaison des recettes de la taxation sur la plus-value et du produit de l'affectation (partielle) de l'impôt sur les gains immobiliers .....	46
Tableau 12:	Potentiel de déclassement (habitation/activités/zones mixtes) pour un taux d'affectation partielle de 25% des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers.....	47
Tableau 13:	Appréciation comparative sur la base de la grille de critères .....	91
Tableau 14:	Type, année, niveau et source des données.....	94

Afin de la rendre plus lisible la présente étude n'emploie que la forme masculine. Les termes y relatifs se réfèrent autant aux hommes qu'aux femmes.



---

## Résumé

### *Présentation de la situation et objectifs*

Partant de l'état de fait que les réserves de zones à bâtir considérées à l'échelle de la Suisse sont surdimensionnées et qu'elles sont souvent situées à des endroits inopportuns, il a été décidé dans le cadre des travaux de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) d'accorder une attention particulière à cet aspect. Dans ce contexte, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a demandé à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (ARE) de développer plusieurs concepts permettant de réduire la surface actuelle des zones à bâtir et d'étudier les effets de chacune de ces variantes. L'ARE a confié au bureau-conseil B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung le mandat d'étudier plusieurs concepts et d'en présenter les effets.

L'analyse porte sur quatre approches dont les effets ont été étudiés dans le but de parvenir à une comparaison synthétique:

- *Concept 1 Taxe sur la plus-value*  
(Proposition du Conseil des Etats du 28.09.2010 concernant la révision partielle de la LAT)
- *Concept 2 Impôt sur les gains immobiliers*  
(Affectation de l'impôt sur les gains immobiliers)
- *Concept 3 Compensation réelle*  
(Compensation des surfaces classées en zone à bâtir)
- *Concept 4 Pilotage de la densification*  
(Utilisation du potentiel de densification)

L'objectif premier de la présente étude est de donner une estimation des incidences monétaires et de l'efficacité territoriale de chacune des approches analysées en vue de réduire les zones à bâtir surdimensionnées et de présenter une analyse comparative de ces quatre concepts dans la perspective de leur mise en œuvre.

### Méthode de modélisation

Pour évaluer les effets de chacun des quatre concepts envisagés, il a fallu effectuer des modélisations spécifiques ayant pour base l'utilisation au niveau cantonal. En même temps il a été nécessaire de partir de certaines hypothèses et de procéder à des simplifications dont le but principal n'est pas de fournir des recommandations de mise en œuvre, mais de parvenir à des résultats plausibles à partir des bases de données existantes.

L'interprétation des résultats nécessite la prise en compte des points suivants: (1) Les résultats présentés doivent être considérés comme des modèles théoriques qui peuvent, dans certains cas, s'écarter de la réalité lors de la mise en œuvre. (2) Il s'agit d'une modélisation statique, signifiant que les variations de la demande de zones à bâtir, par exemple en raison de la construction d'une nouvelle infrastructure, ne sont pas prises en compte. (3) Pour des raisons de données, les modélisations partent de l'hypothèse d'une mise en œuvre en 2011 et présentent l'état de la situation en 2015 et 2030. (4) Le mécanisme de déclassement ou le potentiel théorique de déclassement ne font pas office de recommandations normatives, mais permettent de quantifier les effets obtenus. (5) La fiabilité des résultats obtenus à l'échelle de la Suisse a été vérifiée par des calculs effectués selon les cas de figure cantonaux. (6) Les modélisations se fondent sur les bases de données existantes émanant des sources suivantes:

Principales bases de données	Source des données
Moyenne des <i>nouveaux classements en zone à bâtir</i> par canton, Répartition au moyen de la statistique de la superficie	Relevés propres OFS Statistique de la superficie
<i>Zones à bâtir surdimensionnées</i> (-> potentiel théorique de déclassement) ainsi que <i>demande en zones à bâtir et réserves à l'intérieur du milieu bâti</i>	Fahrländer Partner
<i>Effectifs de zones à bâtir</i>	Statistique des zones à bâtir ARE
<i>Prix fonciers</i> dans les zones à bâtir affectées au logement et dans les zones d'activités sur la base de la structure communale des bâtiments	Wüest & Partner OFS Registre des bâtiments et des logements
Recettes de <i>l'impôt sur les gains immobiliers</i>	AFF, cantons

*Calculs effectués pour le concept 1:* on a d'abord calculé les plus-values d'aménagement à partir du nombre annuel de classements en zone à bâtir et des prix fonciers. Ensuite, on a calculé les surfaces surdimensionnées en zone à bâtir qui pouvaient être déclassées grâce au prélèvement de 25% des plus-values - si les surfaces les moins chères nécessitant les indemnités les plus basses sont déclassées en premier (potentiel théorique de déclassement).

*Calculs effectués pour le concept 2:* la seule différence avec les calculs effectués pour le concept 1 concerne la prise en compte des recettes. Au lieu de prendre en compte les 25% des plus-values d'aménagement, les 25% des recettes moyennes de l'impôt sur les gains immobiliers ont été pris comme base pour le financement des indemnités de déclassement. Le calcul du potentiel théorique de déclassement est le même que celui du concept 1.

*Calculs effectués pour le concept 3:* les mises en zone à bâtir déterminent les surfaces à déclasser puisque chaque surface mise en zone à bâtir exige le déclassement d'une surface équivalente. La surface nette de zone à bâtir reste donc identique, mais la répartition des réserves de zones à bâtir existantes est améliorée. Pour procéder à une modélisation à l'échelle de la Suisse, on part de l'idée que les déclassements sont effectués dans le même canton, mais pas dans la même commune, comme c'est le cas lors de classements en zone à bâtir. On calcule ensuite le prélèvement de la plus-value implicite en comparant le coût moyen des déclassements nécessaires au montant des plus-values résultant des mises en zone à bâtir. La modélisation des cas de figure cantonaux diffère ainsi quelque peu de la méthode appliquée à l'échelle nationale où on détermine d'abord les déclassements à effectuer sur le territoire communal – jusqu'à épuisement des excédents en zone à bâtir dans la commune considérée – puis, via la taxe de compensation, dans les communes dont les prix fonciers sont les moins chers du canton.

*Calculs effectués pour le concept 4:* pour calculer le potentiel de densification, on part de l'hypothèse que les densifications sont effectuées principalement lors de reconstructions et qu'elles dépendent du rythme de renouvellement du parc immobilier. Dans un premier calcul, on établit une comparaison entre les réserves (estimées) à l'intérieur du milieu bâti - compte tenu du cycle de vie des différents types de bâtiments - et les zones à bâtir construites. Dans un deuxième calcul, on procède à une comparaison entre les réserves à l'intérieur des zones à bâtir réalisables d'ici 2030 et la demande en zones à bâtir (différenciées selon les zones d'habitation et les zones d'activités) jusqu'en 2030.

#### *Résultats obtenus pour le concept 1 – taxe sur la plus-value*

Selon les modélisations effectuées, chaque année plus de 530 hectares sont mis en zone à bâtir en Suisse. La plus-value qui en résulte est d'environ 2,1 milliards de francs, ce qui correspond à une plus-value moyenne d'à peine 400 francs/m<sup>2</sup>. En partant d'une taxe sur la plus-value de 25%, il résulte des recettes de 533 millions de francs par année qui pourraient être à disposition pour financer le déclassement de zones constructibles surdimensionnées. Le montant varie considérablement









Globalement, on observe que contrairement aux concepts 1, 2 et 3, le concept 4 ne permet ni une réduction des surfaces surdimensionnées en zone à bâtir ni une meilleure répartition des réserves à bâtir dites « mal » situées. La densification peut seulement atténuer de façon indirecte l'expansion future des zones à bâtir.

### *Evaluation comparée et conclusions*

Dans la perspective d'une mise en œuvre des concepts, nous avons procédé à une évaluation qualitative comparée de chaque concept en nous appuyant sur les résultats mis en évidence par les modélisations et en tenant compte de quatre critères: (1) *efficacité du concept pour atteindre l'objectif* (réduction des surfaces à bâtir surdimensionnées), (2) *moyens nécessaires pour la mise en œuvre* (lancement, mise sur pied et suivi de la mise en œuvre), (3) *acceptation politique* (propriétaires fonciers, cantons, communes) et (4) *disponibilité des données* (fiabilité des prévisions).

#### *Evaluation comparée*

<b>Critère</b>	<b>Concept 1</b>	<b>Concept 2</b>	<b>Concept 3</b>	<b>Concept 4</b>
(1) <i>Efficacité pour atteindre l'objectif</i>	+	- à o	+	-
(2) <i>Moyens de mise en œuvre</i>	- à o	o à +	o	o à +
(3) <i>Acceptation politique</i>	o	- à o	- à o	o à +
(4) <i>Disponibilité des données</i>	- à o	o à +	- à o	- à o

+ = satisfaisant, o = moyen/partiellement satisfaisant, - = insuffisant

Aucun des quatre concepts ne se démarque de tous les autres par rapport à tous les critères. Il est toutefois manifeste que le concept 4 ne présente que peu d'efficacité pour atteindre l'objectif de réduction des réserves à bâtir surdimensionnées. Cela ne signifie cependant pas qu'il faille abandonner cette voie. Le concept 4 est au contraire un instrument important qu'il faut continuer à utiliser indépendamment de l'objectif de réduction du dimensionnement des zones à bâtir.

Dans la perspective d'atteindre l'objectif de réduction du dimensionnement des zones à bâtir, le concept 1 est le plus prometteur au niveau suisse car il génère davantage de recettes – qui pourront servir à compenser les déclassements – que le concept 2. Le concept 2 est le plus efficace dans les régions où les nouveaux classements en zone à bâtir sont relativement peu nombreux. Le concept 3 ne parvient pas à favoriser une réduction effective des zones à bâtir.

Dans la perspective d'une meilleure répartition des réserves dans les zones à bâtir (et indirectement de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées) jusqu'en



2015, le concept 1 donne les meilleurs résultats au niveau suisse. Jusqu'en 2030, l'efficacité du concept 3 se rapproche de celle du concept 1 du fait que le prélèvement de la plus-value implicite produit des recettes dont le montant s'accroît au fil du temps. Etant donné qu'il est indépendant des nouveaux classements en zone à bâtir, le concept 2 n'atteint un degré élevé d'efficacité que dans les cantons disposant déjà d'importantes réserves à bâtir. Or, dans ces cantons précisément, la priorité n'est pas d'améliorer la répartition des zones à bâtir, mais de réduire les surfaces en zone à bâtir.

A court terme (en 2015), la taxe sur la plus-value présente une plus grande efficacité que la compensation réelle au niveau suisse. A plus long terme (en 2030), la compensation réelle doit être considérée comme légèrement plus efficace que la taxe sur la plus-value. Surtout dans les communes des cantons-villes qui disposent de faibles réserves à bâtir et dont les prix fonciers sont très élevés, le prélèvement de la plus-value génère des recettes élevées. Si l'on opte pour une mise en œuvre de la compensation réelle sous la forme présentement débattue, l'analyse du critère d'efficacité autorise à renoncer à l'introduction d'une taxe sur la plus-value de 25%. Sous l'angle de l'acceptation politique, la taxe sur la plus-value peut présenter certains avantages par rapport à la compensation réelle. En effet, la taxe sur la plus-value existe déjà dans trois cantons et plusieurs cantons ont entamé des réflexions sur ce sujet.

En conclusion, les quatre concepts doivent être considérés comme des instruments subsidiaires qui ne peuvent à eux seuls permettre de réduire d'ici 2015 ou 2030 le surdimensionnement des zones à bâtir en Suisse.

## 1 Situation et introduction

La croissance de la surface bâtie à un rythme de près d'un mètre carré par seconde et le mitage inexorable du territoire vont à l'encontre de l'objectif suprême de l'aménagement du territoire, à savoir assurer une utilisation mesurée du sol en tant que ressource limitée. Très souvent, les communes ont constitué des zones à bâtir à la fois trop vastes et trop nombreuses. Par conséquent, les réserves de zones à bâtir en Suisse sont surdimensionnées. Elles sont aussi fréquemment mal situées: à proximité des centres, les zones à bâtir non construites sont souvent rares, alors que dans les régions périphériques, le volume des réserves de zones à bâtir tend à être trop grand.

Dans le cadre des travaux de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), une attention toute particulière est apportée à ce problème. Différents concepts relatifs au redimensionnement et à la localisation des zones à bâtir sont examinés au niveau du Parlement. Dans ce contexte, l'office fédéral du développement territorial (ARE) a été chargé par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) d'étudier les conséquences financières et l'efficacité de différents concepts qui viseraient à contenir et à réduire les zones à bâtir actuelles. L'ARE a confié à la Société BSS, conseils en matière d'économie, le mandat de lancer une étude correspondante qui introduirait les concepts en question dans un tableau synoptique, de comparer les concepts en tre eux, de quantifier leurs effets et de vérifier la pertinence de leur mise en oeuvre. Ces concepts sont les suivants:

**Concept 1:** une *taxe sur la plus-value* selon la proposition du Conseil des Etats du 28 septembre 2010 dans le cadre de la révision partielle de la LAT (voir chapitre 3.1.1);

**Concept 2:** une affectation (partielle) de l'*impôt sur les gains immobiliers*, incluant l'intégration de l'impôt sur les gains immobiliers dans la LAT (voir chapitre 3.1.2);

**Concept 3:** une *compensation réelle* (voir chapitre 3.1.3);

**Concept 4:** un *pilotage de la densification* (voir chapitre 3.2).

Si les trois premiers concepts sont conformes aux principes de l'économie de marché au sens large (influence sur les prix ou mécanisme de compensation), le pilo-

tage de la densification représente une intervention directe et doit être considéré comme instrument de droit de police.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pour une comparaison des différents instruments, voir p.ex. Frey 1993 ou Gmünder 2010.

## 2 But, mandat et structure de l'étude

Le *but premier* est d'examiner les conséquences financières et territoriales des quatre concepts (taxe sur la plus-value, impôt sur les gains immobiliers, compensation réelle et pilotage de la densification), puis d'évaluer chacun d'entre eux. Les *critères* à prendre en compte sont les suivants:

- a) Conformité aux dispositions constitutionnelles et à la législation sur l'aménagement du territoire
- b) Possibilité de mise en œuvre par les cantons et les communes
- c) Conséquences sur les compétences et sur la capacité d'action des cantons et des communes
- d) Conséquences financières pour les communes et les cantons (recettes supplémentaires ou manque à gagner au niveau de la taxe sur la plus-value, notamment)
- e) Efficacité de la stratégie sur la réduction des zones à bâtir et l'utilisation plus mesurée des zones existantes

L'étude se concentre sur les critères b), d) et e). Les questions formelles et juridiques a) et c) sont analysées séparément par l'ARE et ne font pas l'objet du présent rapport.

La mise en œuvre des quatre concepts est chaque fois prévue au niveau des cantons. En d'autres termes, les mécanismes (prix, compensation) déploient leurs effets à l'intérieur du périmètre des cantons, ce qui entraîne à son tour des conséquences correspondantes.<sup>2</sup>

L'étude est structurée comme suit:

Le *chapitre 3* sur les fondements théoriques présente une modélisation de l'efficacité du financement et de la compensation des déclassements pour les concepts 1 à 3 (voir chapitre 3.1). La modélisation de l'efficacité fournit une première information sur la direction qu'elle prendra et montre de manière sommaire les conséquences financières et territoriales pour les cantons et les communes. Elle représente une base importante pour la modélisation quantitative ultérieure.

---

<sup>2</sup> Dans le cas de la taxe sur la plus-value, de l'impôt sur les gains immobiliers ou de la compensation réelle pour financer ou permettre les déclassements, la compensation se limite aux surfaces à l'intérieur des cantons. En principe, un mécanisme de compensation entre les cantons serait également envisageable et même judicieux. Compte tenu cependant de la souveraineté des cantons et des communes dans le domaine de l'aménagement du territoire et des difficultés qu'un tel mécanisme soulèverait, la présente étude renonce à étendre le périmètre de la compensation.

Les principaux éléments et la nature des effets du concept 4 sont décrits de manière succincte dans le chapitre 3.2. La question du déploiement des effets dans le temps (pour les concepts 1 à 3) est examinée dans le chapitre 3.3. Les conditions essentielles qui doivent être prises en compte dans le cadre de la modélisation sont exposées dans le chapitre 3.4.

Le *chapitre 4* procède à un examen détaillé de la taxe sur la plus-value. La structure des recettes, à savoir les revenus dégagés par les classements en zone à bâtir, y est d'abord analysée (voir chapitre 4.1). Le mécanisme de déclassement est ensuite modélisé et le potentiel théorique de surfaces susceptibles d'être déclassées (ci-après « potentiel de déclassement ») est estimé sur la base des recettes générées (voir chapitre 4.2). Les effets de la taxe sur la plus-value à l'intérieur des cantons sont illustrés à l'aide d'exemples concrets au niveau des communes (voir chapitre 4.3). Le chapitre se termine sur un premier bilan sur le concept 1 (voir chapitre 4.4).

Le *chapitre 5* est consacré au concept 2 qui prévoit une affectation (partielle) de l'impôt sur les gains immobiliers à la réduction des zones à bâtir. A l'instar du chapitre précédent, le chapitre s'ouvre par une analyse des recettes à partir du produit de l'impôt sur les gains immobiliers selon le droit en vigueur (voir chapitre 5.1). Le potentiel de déclassement au moyen de l'impôt sur les gains immobiliers est estimé en fonction de différents taux dans le chapitre 5.2, tandis que les conséquences au niveau micro-spatial sont analysées dans le chapitre 5.3 à l'aide de cas concrets. Les résultats de la modélisation du concept 2 permettent de tirer un premier bilan sur le concept 2 (voir chapitre 5.4).

Le *chapitre 6* examine le concept 3 de la « compensation réelle ». Pour permettre une première approche quantitative, une proposition de modélisation à l'échelle du territoire suisse est élaborée pour comparer les effets de ce concept avec ceux de la taxe sur la plus-value (voir chapitres 6.1 et 6.2). La modélisation ultérieure à l'aide de cas concrets (voir chapitre 6.3) se réfère à des propositions débattues au niveau du Parlement. Un premier bilan sur le concept 3 clôt le chapitre (voir chapitre 6.4).

Le concept 4 sur le « pilotage de la densification », qui fait l'objet du *chapitre 7*, débute par une estimation sommaire des réserves d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir à l'échelle de la Suisse (voir chapitre 7.1). Les possibilités dans le cas du canton de Zurich y sont ensuite analysées en détail (voir chapitre 7.2). Le bilan provisoire qui est dressé dans le chapitre 7.3 résume les principaux résultats du concept 4.

---

Durant le *chapitre 8*, les quatre concepts sont soumis à une évaluation qualitative comparative. Leur possible contribution à la réalisation de l'objectif de réduction des zones à bâtir est ensuite estimée.

**Remarques sur la modélisation des concepts:**

La modélisation nécessaire à l'analyse nécessite certaines simplifications et suppositions. Celles-ci ne représentent pas une recommandation en vue de la mise en œuvre, mais servent uniquement à obtenir des résultats tangibles sur la base des données disponibles.

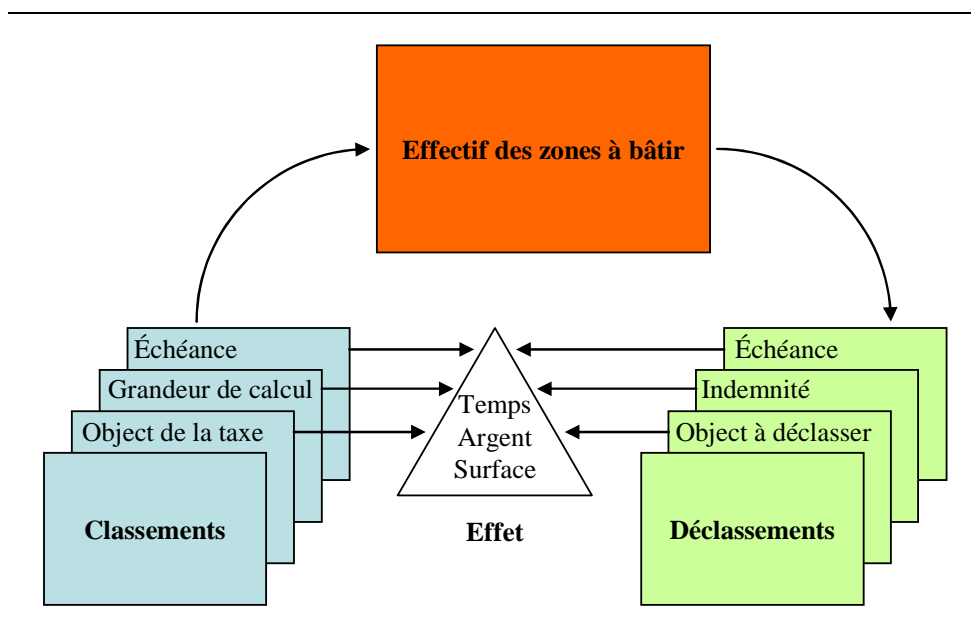
### 3 Fondements théoriques

Les concepts visent à réduire la taille des zones à bâtir, et partant les réserves de zones à bâtir. Il est possible d'atteindre cet objectif en diminuant les mises en zone constructible et en supprimant, sur une large échelle, les réserves existantes de zones à bâtir. Quand une surface déclassée est égale à une surface classée en zone à bâtir lors d'une modification d'un plan de zone, la zone à bâtir n'est pas réduite en termes nets. Il peut toutefois d'agir d'une opération souhaitable qui permet une meilleure distribution des zones à bâtir. La prise en compte des zones de développement créées à l'intérieur des zones à bâtir existantes est secondaire dans le cadre de la présente étude en raison des concepts à examiner. Des *Windfall Profits* (plus-value soudaine et extraordinaire sous la forme de revenus extérieurs sans contre-prestation du bénéficiaire) apparaissent également lors de la création d'une zone de développement. Ils signifient dans ce cas un subventionnement implicite de la densification.

#### 3.1 Modélisation des effets de la réduction des zones à bâtir




Trois des quatre concepts à examiner (taxe sur la plus-value, impôt sur les gains immobiliers et compensation réelle) permettent de financer les déclassements. Leurs mécanismes diffèrent cependant fortement entre eux, tout comme leurs conséquences financières ainsi que leurs incidences sur l'aménagement du territoire.

Figure 1: Modélisation des effets de la réduction des zones à bâtir / du financement des déclassements



La modélisation des effets de la Figure 1 caractérise l'objet de la taxe – les classements en zone à bâtir (en bleu) – et présente le lien de cause à effet avec les déclassements (en vert). Sur la base de cette modélisation générale des effets, il est possible de déduire directement trois types d'effets:

Tableau 1: Vue d'ensemble des types d'effets

<b>Effet sur les surfaces</b>	La surface physique de l'objet de la taxe peut être déterminée. L'effet sur les surfaces correspond à la relation entre les mises en zone constructible nécessaires et les déclassements qu'elles permettent. Si la relation est de 1:1, la zone à bâtir totale reste stable. Les terrains à bâtir sont toutefois mieux distribués. Pour que la zone à bâtir diminue, les déclassements doivent être plus élevés que les mises en zone constructible. La relation doit être de 1:X, X étant supérieur à 1.
	
<b>Degré de prélèvement</b>	Les déclassements représentent en général une expropriation matérielle. Simultanément, un classement en zone à bâtir ou la création d'une zone de développement génère une plus-value. D'un point de vue économique, cette plus-value correspond à un <i>Windfall Profit</i> . Imposer cette plus-value au moment de son apparition à un taux élevé (pour le financement des déclassements) est efficace et souhaitable d'un point de vue économique.
	
<b>Effet dans le temps</b>	Le troisième critère est l'effet dans le temps. Un déclassement devrait avoir lieu simultanément à un classement en zone à bâtir, ou être même antérieur à celui-ci pour empêcher une extension provisoire des zones à bâtir.
	

Le concept 4 « Pilotage de la densification » ne peut pas être analysé à l'aide de cette modélisation générale, car il n'existe pas de lien intrinsèque entre les classements en zone à bâtir et les déclassements. Ce concept sera par conséquent examiné séparément dans le chapitre 3.2.

La modélisation générale des effets permet de procéder à une première évaluation et à une première comparaison qualitative des concepts. Il existe pour chaque variante des incertitudes au sujet des considérations ex ante.



### 3.1.1 Concept 1: taxe sur la plus-value

L'avantage principal de la taxe sur la plus-value selon la proposition du Conseil des Etats réside dans l'imposition (partielle) des *Windfall Profits* pour le financement des déclassements.

Tableau 2: grille d'évaluation de l'efficacité d'une taxe sur la plus-value

<b>Objet de la taxe</b>	Classements en zone à bâtir <sup>3</sup>
<b>Grandeur de calcul</b>	Plus-value résultant d'une mesure d'aménagement <sup>4</sup> = Valeur du bien-fonds après son classement en zone à bâtir diminuée de la valeur du bien-fonds avant son classement
<b>Echéance</b>	A la réalisation du gain (construction ou aliénation)
<b>Effet sur les surfaces</b>	L'effet sur les surfaces dépend de deux paramètres: la différence de prix et le niveau d'imposition.  S'il existe une différence de prix au mètre carré entre le terrain classé en zone à bâtir construit ou aliéné et l'expropriation matérielle ainsi financée, les déclassements pourraient être supérieurs aux classements si le taux de prélèvement s'élevait à 100%. Avec le taux d'imposition prévu de 25%, la différence de prix doit correspondre à un facteur 4 au minimum. Si ce n'est pas le cas, aucune réduction nette des zones à bâtir ne peut avoir lieu. Au moment de l'introduction de la taxe, la différence de prix devrait être relativement importante (notamment parce que les terrains les moins chers seront déclassés en premier), puis devrait s'estomper avec le temps.
<b>Degré de prélèvement</b>	Le taux de prélèvement s'élève selon le projet de loi à au moins 25%. Il est probable que le taux de la taxe sur la plus-value – même si les 25% représentent un taux minimal – variera moins fortement entre les cantons que dans le cas des taux de l'impôt sur les gains immobiliers. Pourtant, la plus-value résultant de mesures d'aménagement différera entre les cantons. Les <i>Windfall Profits</i> des classements en zone à bâtir seront simplement réduits.
<b>Effet dans le temps</b>	Il faut d'abord réaliser la plus-value résultant de mesures d'aménagement avant de pouvoir financer les déclassements.



<sup>3</sup> En cas de taxe sur la plus-value selon la proposition du Conseil des Etats, les cantons gardent la possibilité, à l'instar du demi-canton de Bâle-Ville depuis 1977 (voir Giller 2011), de tenir compte des plus-values résultant de la création d'une zone de développement. La prise en compte des zones de développement créées paraît notamment judicieuse dans les cantons-villes (Bâle-Ville, Genève), où le potentiel de classement en zone à bâtir est minime.

<sup>4</sup> Exception: cas mineurs ayant été approuvés.

### 3.1.2 Concept 2: impôt sur les gains immobiliers

L'avantage principal de ce concept est de recourir à un impôt qui existe déjà dans tous les cantons et qui pourrait être adapté pour financer les déclassements.

Tableau 3: Grille d'évaluation de l'efficacité de l'impôt sur les gains immobiliers




<b>Objet de la taxe</b>	Toutes les zones à bâtir <sup>5</sup>
<b>Grandeur de calcul</b>	Bénéfice brut = produit diminué des investissements Investissements = pris de vente majoré des impenses
<b>Echéance</b>	A la réalisation du gain (aliénation)
<b>Effet sur les surfaces</b>	Les ressources disponibles pour les déclassements dépendent de la durée moyenne de détention des biens-fonds ainsi que du taux d'imposition. Contrairement à la taxe sur la plus-value (variante Conseil des Etats), le taux d'imposition n'est pas encore défini; par conséquent, les paragraphes consacrés au degré de prélèvement et à l'effet sur les surfaces sont entourés d'incertitudes.
<b>Degré de prélèvement</b>	La part de la plus-value résultant des classements et des déclassements dans la base fiscale de l'impôt sur les gains immobiliers varie considérablement entre les cantons, mais ne peut pas être déterminée avec exactitude ex ante. Dans les centres et les agglomérations, une grande partie de la plus-value devrait résulter de l'offre et de la demande et non des mesures d'aménagement du territoire. Dans des régions moins dynamiques, le contraire devrait être vrai. Dans l'ensemble, il est probable que la part revenant à l'offre et à la demande soit plus importante, en particulier lorsque la durée de la propriété aura été longue. En fonction du taux d'imposition, seule une petite part de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement sera finalement effectivement imposée. Une part des <i>Windfall Profits</i> résultant des zones de développement créées sera aussi imposée. Selon les estimations, le volume total pour le financement des déclassements sera plus élevé qu'avec une taxe sur la plus-value, car l'assiette fiscale est plus large. Le produit dépend en dernier lieu toutefois du taux d'imposition et des possibilités de déductions fiscales (notamment de la diminution du taux quand la durée de la propriété est longue).
<b>Effet dans le temps</b>	Des recettes sont prélevées dès l'introduction d'une affectation (partielle) de l'impôt sur les gains immobiliers. Les déclassements peuvent par conséquent être financés avant que tout nouveau classement en zone à bâtir n'ait lieu.

<sup>5</sup> Dans le concept 2 de l'impôt sur les gains immobiliers, il serait aussi possible d'utiliser le produit de l'impôt sur les gains immobiliers provenant uniquement des classements en zone à bâtir, et non pas de toutes les zones à bâtir, pour financer les déclassements. Dans ce cas, le produit de l'impôt serait toutefois beaucoup plus modeste; en outre, les moyens financiers nécessaires pour les déclassements n'apparaîtraient qu'après les classements en zone à bâtir. Le concept rejoindrait ainsi en grande partie celui de la «taxe sur la plus-value», raison pour laquelle nous renonçons à l'approfondir ici.

### 3.1.3 Concept 3: compensation réelle

La compensation réelle offre l'avantage de redistribuer efficacement les zones à bâtir selon un mécanisme de compensation conforme aux principes de l'économie de marché.

Tableau 4: grille d'évaluation de l'efficacité de la compensation réelle




<b>Objet de l'impôt</b>	Classements en zone à bâtir
<b>Grandeur de calcul</b>	Surface (ayant le même potentiel de rendement agricole) <sup>6</sup>
<b>Echéance</b>	Lors du classement en zone à bâtir
<b>Effet sur les surfaces</b> 	Par définition, la surface de la nouvelle zone à bâtir doit coïncider avec celle de la zone déclassée, la nouvelle zone à bâtir et les surfaces déclassées devant présenter le même potentiel de rendement agricole. Les zones à bâtir sont mieux distribuées, mais la zone à bâtir nette reste stable. Si les possibilités de rendement agricole des terrains déclassés devaient être plus faibles, une surface plus grande devrait être déclassée, ce qui aurait pour effet de réduire la zone nette à bâtir. <sup>7</sup>
<b>Degré de prélèvement</b> 	Le degré de prélèvement dépend de la différence de prix entre le classement en zone à bâtir et le déclassement. Si le facteur s'établit à 2:1, la moitié de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement est implicitement imposée. Implicitement, car l'argent sert directement à indemniser le propriétaire de la parcelle déclassée. Si d'autres personnes (dont les collectivités publiques) – comme l'autorise le projet de loi – devaient contribuer à financer le déclassement, le niveau d'imposition serait réduit d'autant.
<b>Effet dans le temps</b> 	Les classements et les déclassements ont lieu simultanément (le premier projet de loi prévoit une possibilité de déclassement anticipé).

<sup>6</sup> Dans certains cas exceptionnels où une compensation réelle s'avère disproportionnée (p.ex. quand il n'existe aucune surface à déclasser), la compensation peut se faire au moyen d'une taxe de substitution.

<sup>7</sup> L'idée qui sous-tend ce concept est de préserver la surface des terres agricoles productives.

A partir de la description des trois concepts, il est déjà possible de tirer un premier bilan qualitatif même en l'absence de chiffres. Comme le montre le Tableau 5 ci-après, des différences considérables existent entre les concepts 1 à 3 en ce qui concerne l'effet sur les surfaces, le degré de prélèvement et l'effet dans le temps.

Tableau 5: Première comparaison de l'efficacité sur la base de la modélisation

		Taxe sur la plus-value	Impôt sur les gains immobiliers	Compensation réelle
Effet sur les surfaces / Degré de prélèvement / Effet dans le temps		En général classements > déclassements	Selon le taux d'imposition; difficile à déterminer	Classements = déclassements
		Au moins 25%	Plutôt faible dans les centres, un peu plus élevé dans la périphérie; imprécis	En fonction de la différence de prix
		Différé	Anticipé	Simultané

### 3.1.4 Remarques générales sur les mécanismes de déclassement

La manière d'utiliser les recettes générées avec l'imposition de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement dans les concepts 1 et 2 pour le financement des déclassements dépend, en dernière analyse, de l'importance des excédents de zones à bâtir dans les cantons et des endroits où ils se trouvent. Le niveau des indemnités pour les déclassements doit en outre toujours être fixé au cas par cas sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ainsi, la question de savoir combien de zones à bâtir existantes peuvent et doivent être déclassées, et lesquelles, est encore ouverte. Les recettes découlant de l'imposition de la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement doivent donc être plutôt vues comme une marge brute pour financer les déclassements judicieux du point de vue de l'aménagement du territoire. Le lien direct suggéré dans la modélisation de l'efficacité (voir Figure 1) entre les classements et les déclassements n'existe par conséquent pas (encore) dans la réalité de l'aménagement du territoire.<sup>8</sup>

Pour l'analyse de l'efficacité dans le cadre de la modélisation, un mécanisme de déclassement doit être choisi. Un tel *mécanisme de déclassement* est par consé-

<sup>8</sup> Dans le concept 3 de la « compensation réelle », en revanche, il existe un lien direct entre le classement en zone à bâtir et le déclassement.

quent de *nature hypothétique* et sert de point d’ancrage pour estimer sommairement le nombre d’hectares qui pourraient être théoriquement déclassés grâce aux recettes générées. Les hypothèses qui sous-tendent le mécanisme de déclassement ont été choisies dans le but d’obtenir des résultats plausibles et ne représentent *aucune recommandation au sens normatif* pour le mécanisme à mettre en place.

En ce qui concerne la question de la territorialité et du niveau d’application, le mécanisme peut être national, intercantonal ou purement cantonal:

- Des considérations liées à la richesse nationale plaident en faveur d’un mécanisme de déclassement *national*. Du point de vue de l’efficacité, le mécanisme intercantonal est plus efficace que l’approche purement cantonale.<sup>9</sup>
- Les critères de la souveraineté des cantons et des communes dans le domaine de l’aménagement et la faisabilité politique plaident en faveur d’un mécanisme de déclassement *cantonal*. Nous basant sur l’objectif de cette étude, nous ne considérerons que le niveau cantonal, comme il l’a été indiqué en introduction dans le chapitre 2. La proposition du Conseil des Etats sur la taxe sur la plus-value prévoit elle aussi un prélèvement et une utilisation de la taxe sur la plus-value à l’intérieur du canton seulement (art. 5a al. 1 à 3 de la révision partielle de la LAT). Ce mécanisme sera utilisé ci-après pour la modélisation.

Pour déterminer les surfaces à déclasser à l’intérieur d’un territoire à l’aide des recettes générées par une imposition de la plus-value, trois variantes sont envisageables:

- *Variante « Efficacité »*: les surfaces les plus avantageuses au mètre carré peuvent être déclassées en premier, car l’utilité de la construction y est plus faible (typiquement en périphérie).
- *Variante « Compensation »*: la part des réserves de zones à bâtir probablement excédentaires jusqu’en 2030 peut être nivelée par commune à l’intérieur d’un territoire donné (p.ex. de façon que toutes les communes possèdent encore des réserves de zones à bâtir pour x années au maximum). Le potentiel de mitage découlant des réserves de zones à bâtir peut ainsi être diminué uniformément.
- *Variante « Au cas par cas »*: les responsables cantonaux de l’aménagement du territoire peuvent déterminer, en collaboration avec les communes, où les déclassements sont les plus judicieux du point de vue de l’aménagement du terri-

---

<sup>9</sup> Ce faisant, ce concept tendrait aussi à favoriser les cantons qui ont classé un grand nombre de terrains en zone à bâtir au mépris de l’art. 15 LAT.

toire. Le niveau des indemnités nécessaires est défini sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette approche est lourde et ne peut pas faire l'objet d'une modélisation dans le cadre de la présente étude.

Outre la variante « Au cas par cas », seule la variante « Efficacité » est compatible avec les buts du projet de révision partielle de la LAT. Un nivellement uniforme à l'instar de celui qui est effectué dans la variante « Compensation » ne serait pas admissible. L'utilisation exclusive de la variante « Efficacité » dans le cadre de la modélisation conduirait toutefois les communes, où le coût des indemnités est très faible, à perdre toutes leurs réserves de zones à bâtir (c'est-à-dire aussi les zones à bâtir pour lesquelles un besoin existe). C'est pourquoi le critère des réserves excédentaires de zones à bâtir jusqu'en 2030 de la variante « Compensation » est intégré dans le mécanisme de déclassement. Ce critère définit la surface déclassable maximale par commune (zones d'habitation/zones mixte et zones d'activités). Malgré l'introduction de ce critère, le mécanisme de déclassement peut entraîner à court terme des différences et des déséquilibres considérables entre les communes en ce qui concerne les réserves de zones à bâtir.

Il convient de rappeler encore une fois expressément que ce mécanisme n'a pas valeur de recommandation pour la transposition du concept de la taxe sur la plus-value. Il sert plutôt à une simplification méthodologique de la modélisation. Les déclassements rendus possibles par la taxe sur la plus-value sont désignés ci-après par le terme de *potentiel de déclassement*.

### **3.2 Concept 4: pilotage de la densification**

Le concept 4 vise une densification du milieu bâti. L'avantage principal de ce concept est qu'il permet d'utiliser plus efficacement les zones à bâtir existantes et, partant, de relâcher la pression sur les terrains susceptibles d'être classés en zone à bâtir. A la différence des concepts 1 à 3, les zones à bâtir ne sont ni réduites, ni stabilisées. La densification du milieu bâti peut contribuer indirectement seulement à freiner la croissance des zones à bâtir.

Ce concept s'articule autour des grands axes suivants:

a) Pour les nouvelles constructions, des *indices d'utilisation minimaux* sont à prévoir. En d'autres termes, une zone à bâtir non construite ne peut être utilisée à des fins de construction que si l'indice d'utilisation est effectivement épuisé. Cette règle doit être prise comme une *injonction* de nature contraignante, dans la mesure où l'utilisation d'une parcelle à des fins de construction est liée à certaines conditions (utilisation minimale).

b) Les (vieilles) constructions à l'intérieur du milieu bâti présentent parfois un potentiel de densification considérable. Ce potentiel de densification peut être exploité lors d'une rénovation complète ou en présence d'une construction de remplacement. Pourtant, les lois dans le domaine de la construction ou de la protection du patrimoine peuvent empêcher d'exploiter ce potentiel.

c) Les friches industrielles présentent également un potentiel d'utilisation ou de densification. Selon Valda & Westermann (2004), environ 1600 ha de friches industrielles pourraient contribuer à amortir la pression sur les terrains susceptibles d'être classés en zone à bâtir.

Ces grands axes montrent que le concept 4 doit encore être précisé. L'objectif de cette étude n'est pas d'élaborer un concept détaillé. Pour obtenir une première estimation qualitative, le potentiel de densification à l'échelle du territoire suisse sera clarifié sur la base des données existantes au niveau des cantons dans le cadre de l'examen approfondi de ce concept (voir chapitre 7).

### 3.3 Déploiement des effets dans le temps

La révision partielle de la LAT a pour but de réduire les zones à bâtir à leur taille nécessaire en l'espace de cinq ans. Les réserves de zones à bâtir devraient ensuite être mises de côté pendant une période de quinze ans. A l'issue de cette période, on introduira un mécanisme qui permettra de redistribuer judicieusement les réserves de zones à bâtir en fonction de l'évolution des besoins.

Les concepts 1 et 2 génèrent des moyens financiers qui peuvent être utilisés tant pour la période transitoire de cinq ans que pour la redistribution ultérieure des zones à bâtir. L'affectation (partielle) de l'impôt sur les gains immobiliers générera des revenus plus tôt que ne le ferait la taxe sur la plus-value. Néanmoins, selon les taux d'imposition ou de taxation actuels ou prévus, les moyens financiers ne suffiront de loin pas pour corriger l'étendue des zones à bâtir durant les cinq premières années à l'échelle du territoire suisse. On pourrait envisager de créer un système de fonds dans lequel les revenus futurs serviraient à amortir les dettes.

Le concept 3 se concentre uniquement sur la question de la redistribution. Il ne vise explicitement aucune réduction de l'effectif de zones à bâtir. Par conséquent, il ne génère non plus aucun moyen financier qui pourrait financer à un moment donné les déclassements visés dans les cinq premières années.

Le concept 4 permet certes dans un premier temps de relâcher la pression sur les terrains susceptibles d'être classés en zone à bâtir. Mais il ne génère aucun moyen financier pour financer les déclassements dans les cinq prochaines années, ni ne contient un mécanisme permettant de mieux redistribuer les parcelles.

### 3.4 Remarques générales sur la modélisation

La modélisation permet d'obtenir une estimation sommaire des conséquences financières et territoriales des concepts 1 à 3. L'estimation est effectuée selon une méthodologie uniforme et identique pour tous les cantons. Il convient cependant de signaler que les données cantonales et communales disponibles présentent d'importantes disparités entre elles. Par conséquent, ces données doivent être en partie regroupées et simplifiées. Les résultats de la modélisation peuvent dans des cas isolés différer des résultats qui seront observés effectivement en cas de mise en œuvre des concepts. Tous les résultats de la modélisation – classements annuels en zone à bâtir, calcul des plus-values résultant de mesures d'aménagement, potentiel de déclassement – représentent des *grandeurs théoriques*.

Même si les données utilisées pour la modélisation ont été saisies jusqu'au niveau communal, les résultats par commune doivent également être considérés comme des valeurs agrégées, c'est-à-dire comme des ordres de grandeur, dans le cadre d'exemples de cas. Les résultats par commune ne doivent pas faire oublier que pour obtenir les chiffres sur les prix des terrains à bâtir, par exemple, nous avons utilisé les valeurs agrégées des unités territoriales supérieures (régions MS) pour l'année 2009 avant de les appliquer aux communes. Les différences de prix du terrain à l'intérieur des communes, due à la situation par exemple, sont négligées, même si elles peuvent avoir dans la réalité une influence sur le revenu ou sur le potentiel de déclassement.

Le modèle se base également sur l'hypothèse que la plus-value est prélevée à partir de 2011. Par conséquent, les résultats de la modélisation sur le potentiel de déclassement se réfèrent à la situation en 2015 et en 2030, conformément au calendrier qui est prévu dans la révision partielle de la LAT (voir chapitre 3.3).

Outre ces remarques générales sur la modélisation, d'autres hypothèses seront décrites en détail séparément ci-après dans les différentes étapes de la modélisation (voir p.ex. chapitres 4.1 et 4.2).

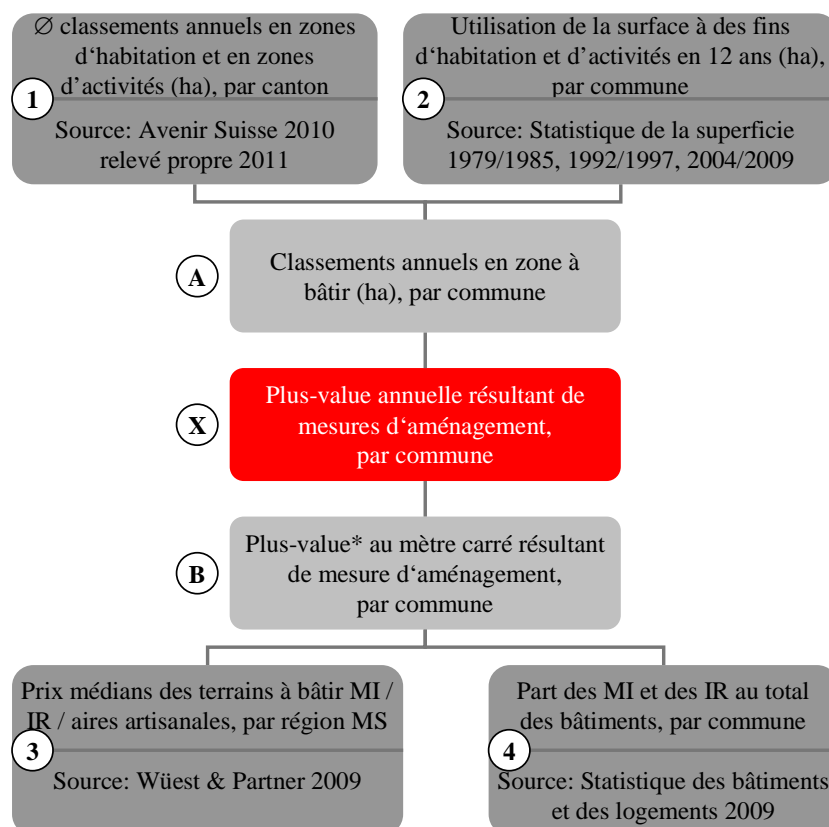


## 4 Approfondissement du concept 1: taxe sur la plus-value

### 4.1 Côté recettes du modèle

Les données nécessaires et les étapes du calcul pour déterminer les recettes que rapporterait la taxe sur la plus-value sont présentées dans la Figure 2. Il faut connaître d'une part les classements futurs en zone à bâtir (zone supérieure du graphique) et, d'autre part, la plus-value ainsi créée (zone inférieure du graphique). Les champs 1 à 4 renseignent sur les sources des données originales utilisées. A partir de là, il est possible de déduire les variables auxiliaires (A, B) qui, ensemble, dans le champ en rouge (X), permettent de déterminer la valeur recherchée, à savoir une estimation, par commune, de la plus-value annuelle résultant des mesures d'aménagement. Selon la proposition du Conseil des Etats, au moins 25% de la plus-value doit être prélevée. Les différentes étapes du calcul sont exposées ci-après.

Figure 2: Structure des recettes du concept 1 « Taxe sur la plus-value »



\* Valeur hypothétique du terrain agricole: 5 CHF par m<sup>2</sup>

#### 4.1.1 Base de données

##### *Classements en zone à bâtir des dernières années (I)*

Les données sur les classements en zone à bâtir, exprimés en hectares, au cours de ces dernières années ont été recueillies directement auprès des cantons. Elles sont parfois différenciées par type de zones à bâtir<sup>10</sup>. Pour cela, les services compétents de l'aménagement du territoire ont été invités à donner des indications sur l'évolution des zones à bâtir et, partant, sur les nouveaux classements en zone à bâtir, ce à l'aide la plupart du temps d'un système d'information géographique (SIG) qui permet de procéder à une superposition des données.. Les données sur les mises en zone constructible du Tableau 6 se réfèrent en premier lieu aux zones d'habitation/mixtes et aux zones d'activités.<sup>11</sup> Pour dix-huit cantons, des données de huit années ou plus sont disponibles, ce qui réduit la probabilité de distorsions trop marquées dues à des événements isolés, dans le cadre d'une recherche des tendances affichées par les données relatives aux classements en zone à bâtir. Le canton de Thurgovie numérise ses plans de zones depuis 2005, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble sur une période de cinq ans. Pour cinq cantons, seules les données des années 2006 à 2009 sont disponibles; elles ont été reprises de l'enquête d'Avenir Suisse (2010). Les données fournies par le canton d'Uri se réfèrent aux années 2007 à 2010, durant lesquelles de nombreux terrains ont été classés en zone à bâtir pour le projet Andermatt Swiss d'Orascom Development. Pour cette raison, les données ont été corrigées en fonction de ce facteur exogène. Les données sur les classements en zone à bâtir du canton du Valais ne sont représentatives que sous réserves, d'abord parce qu'elles se réfèrent à une période d'observation de deux ans et ensuite parce qu'elles excluent les communes valaisannes qui ont obtenu un plan de zones conforme à la LAT pendant ces deux ans. Comme aucune autre donnée plus précise n'est actuellement disponible pour le Valais<sup>12</sup>, ces données ont néanmoins été utilisées.

Bien que des adaptations aient été effectuées durant l'harmonisation des données, les données sur les mises en zone constructible ne sont que partiellement comparables entre elles en raison de différences au niveau des délimitations (p.ex. dues à la numérisation) et des définitions. Les valeurs utilisées dans le Tableau 6 doivent par conséquent être considérées comme des *ordres de grandeur*.

---

<sup>10</sup> Des données différenciées selon le type de zone à bâtir sont disponibles pour les dix cantons suivants: ZH, LU, UR, NW, AR, SG, AG, TG, VD, GE.

<sup>11</sup> Dans le cas du canton de Zurich, les classements en zone à bâtir à des fins publiques sont également inclus dans le chiffre publié.

<sup>12</sup> Selon les renseignements fournis par le Service du développement territorial du canton du Valais, des données plus précises sur les zones à bâtir devraient être disponibles dans la seconde moitié de 2011.

Tableau 6: Période d'observation (en nombre d'années) et classements annuels en zone à bâtir (ha) par canton

	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL
<b>Ans</b>	18	3	9	3	11	15	9	3	12	3	8	15	15
<b>Ha</b>	36.3	129.3	29.1	3.8	38.7	1.7	4.8	0.8	7.5	59.0	45.0	1.3	1.8
	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
<b>Ans</b>	11	14	11	19	17	10	5	3	10 <sup>13</sup>	2	9	13	3
<b>Ha</b>	5.0	4.2	0.5	24.3	11.6	21.3	17.5	2.0	55.1	4.2	7.9	5.9	16.7

*Consommation des surfaces d'habitat et d'infrastructure (2)*

La consommation, exprimée en hectares, des surfaces d'habitat et d'infrastructure par commune (différenciées en aires industrielles et artisanales et en aires d'habitation) est reprise de la Statistique de la superficie de l'OFS. Pour dix-huit cantons, les données du relevé 2004/2009 sont disponibles, ce qui permet une comparaison avec le relevé 1992/97. Pour les huit autres cantons (UR, GL, AR, AI, SG, GR, TI, VS), il faut recourir à des données plus ancienne et comparer le relevé 1979/85 avec le relevé 1992/97.

Il convient ici de signaler que l'utilisation des données de la Statistique de la superficie pour ventiler les classements cantonaux en zone à bâtir entre les communes occasionne certaines imprécisions.<sup>14</sup> Le degré de détail nécessaire à cette étude permet néanmoins de recourir à ces données pour l'analyse sommaire des communes.

*Prix médians des terrains à bâtir (3)*

La société Wüest & Partner collecte les prix médians des terrains équipés non construits dans les 106 régions<sup>15</sup> de Suisse, en les différenciant selon leur type d'utilisation (maison individuelle, immeuble résidentielle, aire artisanale). Les prix des terrains à bâtir varient cependant fortement à l'intérieur des régions et des communes. Si les caractéristiques des futures mises en zone constructible (p.ex. situation, exposition, etc.) devaient s'écarter sensiblement du terrain à bâtir mé-

<sup>13</sup> Pour les communes de Lausanne et d'Yverdon, la période d'observation se limite aux deux dernières années.

<sup>14</sup> Outre le risque d'imprécision dû à la longue période – douze ans – qui s'est écoulée entre les deux relevés, il existe également un risque d'erreur au niveau de l'échantillonnage, en particulier dans les petites communes.

<sup>15</sup> Une région MS (mobilité spatiale) est une microrégion qui se définit non pas par rapport aux frontières cantonales, mais par rapport aux relations fonctionnelles entre le centre et la périphérie des communes qui sont attribuées à cette région.

dian, les prix des terrains à bâtir pourraient également varier considérablement. Il n'est toutefois pas possible de tenir compte de cet aspect dans la présente étude.

*Relation entre maisons individuelles et immeubles résidentiels, par commune (4)*

Le nombre et la part des maisons individuelles et des immeubles résidentiels par commune sont publiés dans la Statistique des bâtiments et des logements de l'Office fédéral de la statistique. La série actuelle de données se réfère à l'année 2009.

#### **4.1.2 Méthode de calcul**

*Classements en zone à bâtir par commune (A)*

A partir d'une étude de tendances, nous avons calculé les classements en zone à bâtir par année dans les cantons en les différenciant selon leur type d'affectation (zones d'habitation/mixte et zones d'activités). Il convient de noter que les données sur les classements en zone à bâtir ne sont pas disponibles de manière différenciée pour tous les cantons. Dans les cantons pour lesquels seules des données regroupées sont disponibles, nous avons utilisé les parts moyennes des nouvelles zones d'habitation/mixtes (75%) et des nouvelles zones d'activités (25%) des cantons qui disposent de données détaillées. Les classements cantonaux en zone à bâtir sont ensuite ventilés entre les surfaces actuelles d'habitat et d'infrastructure des communes. Par conséquent, les communes où l'activité de la construction a été importante au cours de ces dernières années se voient attribuer une part plus grande de la tendance cantonale de mises en zone constructible. Au vu de cette méthode de calcul, les classements annuels en zone à bâtir représentent des données regroupées et doivent être considérées comme des valeurs théoriques. Il peut ainsi arriver dans des cas isolés qu'une commune présente des classements en zone à bâtir selon le résultat de la modélisation, alors qu'elle ne possède plus aucune surface agricole pour des mises en zone constructible dans la réalité. La méthode utilisée sert uniquement à calculer des valeurs plausibles dans l'ensemble, mais ne révèle pas les emplacements où de nouveaux classements en zone à bâtir pourraient avoir lieu.

*Plus-value au mètre carré résultant des mesures d'aménagement (B)*

La plus-value communale résultant des mesures d'aménagement se compose de deux éléments:

- La valeur du terrain avant le classement en zone à bâtir correspond à la valeur du terrain agricole. Cette valeur varie entre les cantons, mais diffère aussi sur-

tout en fonction de la qualité du sol. Elle oscille entre 5 et 10 francs le mètre carré dans le canton de Zurich et entre 0,5 et 3,5 francs le mètre carré dans le canton du Jura. La fourchette est cependant relativement faible dans l'ensemble, raison pour laquelle<sup>16</sup> il paraît adéquat de fixer, pour une estimation sommaire, le prix du terrain agricole à 5 francs le mètre carré.

- La valeur du terrain après son classement en zone à bâtir ne peut être estimée que de manière approximative à l'aide des prix médians du terrain. Les prix médians des zones à bâtir équipées et non construites pour les maisons individuelles, les immeubles résidentiels et les aires commerciales par commune pourraient être obtenus auprès de Wüest & Partner. L'acquisition de ces données pour toutes les communes en vue d'une estimation sommaire du produit de la taxe sur la plus-value serait toutefois disproportionnée. Pour cette raison, la modélisation utilise les données disponibles sur les régions MS.

Le calcul de la plus-value au mètre carré par commune ( $p_{\text{commune}}^{\text{Plus-value,H}}$ ) pour les zones d'habitation/mixtes s'effectue sur la base du prix médian du terrain, pondéré selon la relation entre maisons individuelles et immeubles résidentiels, de la région MS correspondante, diminué de cinq francs (valeur du terrain avant le classement). La formule se présente comme suit:

$$p_{\text{commune}}^{\text{Plus-value,H}} = p_{\text{région MS}}^{\text{Médiane (MI)}} \cdot \left( \frac{MI^{\text{commune}}}{MI^{\text{commune}} + IR^{\text{commune}}} \right) + p_{\text{région MS}}^{\text{Médiane (IR)}} \cdot \left( \frac{IR^{\text{commune}}}{MI^{\text{commune}} + IR^{\text{commune}}} \right) - 5$$

En ce qui concerne la plus-value au mètre carré par commune ( $p_{\text{commune}}^{\text{Plus-value,T}}$ ) pour les zones d'activités, la formule est plus simple, car seule la valeur du terrain avant le classement doit être déduite du prix médian du terrain pour les aires artisanales:

$$p_{\text{commune}}^{\text{Plus-value,T}} = p_{\text{région MS}}^{\text{Plus-value,T}} = p_{\text{région MS}}^{\text{Médiane (artisanat)}} - 5$$

### *Plus-value annuelle par commune (X)*

Pour calculer la plus-value hypothétique annuelle par commune résultant de mesures d'aménagement, nous avons multiplié les valeurs A (surface) et B (prix) pour les zones d'habitation/mixtes et pour les zones d'activités. Pour déterminer le produit de la taxe sur la plus-value, nous avons admis que tous les cantons appliquent le taux minimal de 25%.

<sup>16</sup> Wüest & Partner (2009) communique les prix des terrains à bâtir arrondis aux 10 francs supérieurs seulement, raison pour laquelle une saisie détaillée des prix des terrains agricoles n'offrirait qu'un semblant de précision.

### 4.1.3 Estimation du produit de la taxe

Selon notre calcul, environ 535 hectares par an (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) seront mis en zone constructible en Suisse, ce qui représente une plus-value théorique de quelque 2,1 milliards de francs par an. Les recettes (annuelles) avec une taxe de 25% (total de près de 533 millions de francs) varient parfois considérablement entre les cantons (voir Tableau 7).

Tableau 7: Estimation du produit de la taxe sur la plus-value (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) par an

Canton	Classements En ha par an	Ø Plus-value en CHF/m <sup>2</sup>	Total plus-value en mio. CHF par an	Produit taxe sur la plus- value en mio. CHF par an
ZH	36.3	742	269.7	67.4
BE	129.3	283	366.1	91.5
LU	29.1	300	87.3	21.8
UR	3.8	233	8.9	2.2
SZ	38.7	626	242.2	60.6
OW	1.7	236	4.1	1.0
NW	4.8	490	23.4	5.9
GL	0.8	120	0.9	0.2
ZG	7.5	1'139	85.5	21.4
FR	59.0	259	152.8	38.2
SO	45.0	190	85.7	21.4
BS	1.3	1'142	15.2	3.8
BL	1.8	554	9.9	2.5
SH	5.0	223	11.1	2.8
AR	4.2	220	9.2	2.3
AI	0.5	311	1.6	0.4
SG	24.3	251	60.9	15.2
GR	11.6	370	42.9	10.7
AG	21.3	384	81.9	20.5
TG	17.5	228	40.0	10.0
TI	2.0	370	7.4	1.8
VD	55.1	626	344.5	86.1
VS	4.2	207	8.7	2.2
NE	7.9	238	18.8	4.7
GE	5.9	2'427	142.2	35.5
JU	16.7	71	11.8	2.9
<b>Suisse</b>	<b>535.3</b>	<b>398</b>	<b>2'132.8</b>	<b>533.2</b>

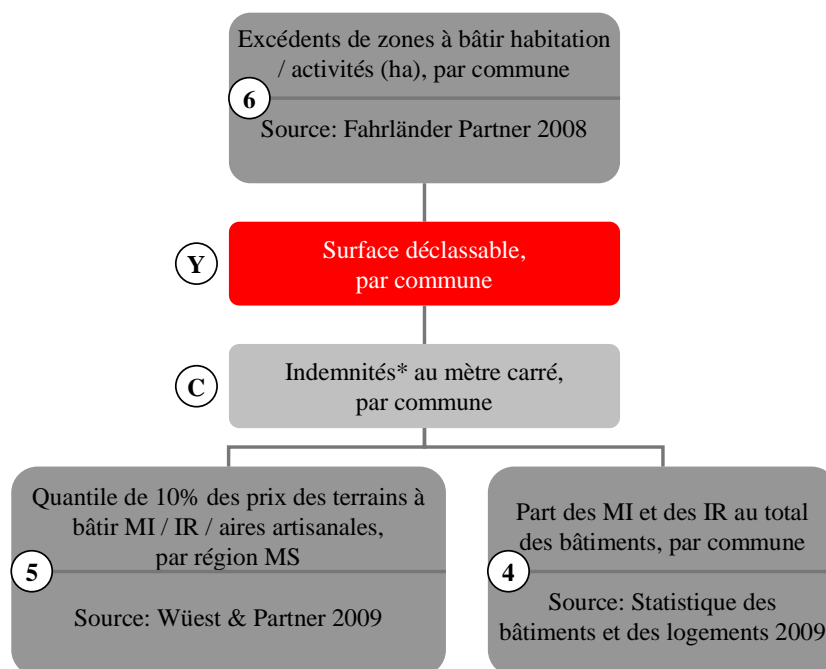
Les différences de plus-value entre les cantons s'expliquent par la forte dispersion aussi bien des classements en zone à bâtir annuels (environ la moitié des cantons classent moins de dix hectares de terrains en zone constructible) que de la plus-value moyenne générée par unité de surface (la plus-value créée est très élevée dans les cantons de Genève, avec un prix élevé du terrain, Bâle-Ville, Zoug et Zurich, et moindre en comparaison dans les cantons du Jura, de Glaris et de Soleure). En outre, certains cantons – le Valais et le Tessin par exemple – disposent d'importantes réserves de zones à bâtir qui ont été constituées dans le passé, ce qui

explique pourquoi seul un petit nombre d'hectares sont en comparaison classés en zone à bâtir.

## 4.2 Mécanisme de déclassement du modèle

Le mécanisme de déclassement constitué pour réduire l'effectif de zones à bâtir et utilisé dans la modélisation a fait l'objet d'une description succincte dans le chapitre 3.1.4. La Figure 3 présente sous une forme graphique la base de données et les différentes étapes du calcul. Elles seront expliquées en détail ci-après.

Figure 3: Structure du mécanisme de déclassement (valable pour le concept 1 « Taxe sur la plus-value » et le concept 2 « Impôt sur les gains immobiliers »)



\* moins la valeur du terrain agricole avant le classement en zone à bâtir: 5 CHF par m<sup>2</sup>

Dans la modélisation, ce mécanisme de déclassement est utilisé aussi bien pour le concept de la taxe sur la plus-value que pour le concept de l'impôt sur les gains immobiliers. Les surfaces calculées dans la modélisation représentent le potentiel de déclassement.

#### 4.2.1 Base de données

Les données nécessaires incluent ici aussi deux composantes, une composante « surface » et une composante « prix ». Les données sur les maisons individuelles et les immeubles résidentiels (4) ont déjà été décrites dans le chapitre 4.1.1.

##### *Quantile de 10% des prix du terrain à bâtir (5)*

Les ressources financières nécessaires au déclassement des réserves excédentaires de zones à bâtir dépendent du prix du terrain à bâtir correspondant. Pour la modélisation, nous avons admis que les réserves de zones à bâtir les plus avantageuses sont les premières qui sont déclassées. Pour les réserves plus chères, nous pouvons partir de l'idée qu'elles sont demandées et qu'elles ne doivent pas être considérées a priori comme excédentaires. Les prix des zones à bâtir les plus avantageuses ne sont toutefois pas disponibles directement. En revanche, la société Wüest & Partner communique le quantile de 10% des prix du terrain pour les maisons individuelles, les immeubles résidentiels et les aires commerciales sur les terrains équipés non construits par région MS. Il est possible que les prix des zones à bâtir les plus avantageuses soient ainsi quelque peu exagérés, mais constituent pour le reste une bonne base pour la modélisation. Nous nous basons sur le quantile de 10% pour l'indemnisation des déclassements. Les quantiles sont disponibles pour les 106 régions MS de Suisse et sont différenciés selon le type de bâtiment (maison individuelle, immeuble résidentiel, aire commerciale). Ils seront utilisés de manière différenciée dans la modélisation.<sup>17</sup>

##### *Excédents de zones à bâtir (6)*

Pour atteindre le but de la révision de la LAT, qui est de réduire les réserves trop importantes de zones à bâtir, il nous semble indiqué de recourir pour la modélisation à l'étude de Fahrländer Partner (2008). Les données de Fahrländer Partner présentent les réserves de zones à bâtir non construites excédentaires jusqu'en 2030 ainsi que les réserves à l'intérieur du milieu bâti (en équivalent zones à bâtir) en faveur de l'habitat (zones d'habitation/mixtes) et d'activités au niveau communal. Nous disposons ainsi d'un point de référence pour la surface déclassable maximale par commune, à savoir les réserves diminuées de la demande prévisible

---

<sup>17</sup> Pour les régions MS de Thal, Goms et Jura, Wüest & Partner ne publie aucune valeur sur le quantile de 10% des maisons individuelles. Pour combler cette lacune, nous avons utilisé la valeur de 50 CHF/m<sup>2</sup>, qui est correcte pour tous les autres prix médians des terrains à bâtir des maisons individuelles de 210 CHF/m<sup>2</sup> ou moins. Il manque également des quantiles de 10% pour les immeubles résidentiels et les aires artisanales (pour respectivement 29 et 67 régions MS). Ces valeurs manquantes se trouvent toujours dans le groupe des régions MS avec la valeur médiane la plus faible. Pour toutes les régions MS de ce groupe, nous avons admis une valeur de 90 CHF/m<sup>2</sup>.



jusqu'en 2030 (voir Tableau 8). Si cette surface déclassable maximale devait être plus grande que les réserves de zones à bâtir non construites – c'est le cas quand une commune possède de très nombreuses réserves à l'intérieur du milieu bâti (commune B) –, la surface déclassable maximale qui est admise est la valeur des réserves de zones à bâtir non construites, car les réserves à l'intérieur du milieu bâti ne peuvent pas être déclassées et ne devraient donc pas l'être non plus dans l'optique de la densification.

Tableau 8: Exemple de calcul de la surface déclassable maximale

Commune	Demande surface à bâtir 2030	Réserves zones à bâtir non construites	Réserves à l'intérieur du milieu bâti	Différence	Surface déclassable
A	300 ha	350 ha	100 ha	+ 150 ha	150 ha
B	300 ha	50 ha	350 ha	+ 100 ha	50 ha
C	350 ha	100 ha	150 ha	- 100 ha	Aucune

#### 4.2.2 Méthode de calcul

##### *Indemnité au mètre carré (C)*

L'indemnité de déclassement au mètre carré par commune ( $p_{\text{commune}}^{\text{Indemnité,H}}$ ) pour les zones d'habitation/mixtes est déterminée selon un calcul analogue à celui de la plus-value par commune (voir chapitre 4.1.2, étape B). Le quantile de 10% des prix du terrain à bâtir d'une région MS ( $p_{\text{région MS}}^{\text{Quantile10\%}}$ ) est pondéré selon la relation entre maisons individuelles et immeubles résidentiels, après déduction de la valeur du terrain avant le classement en zone à bâtir (5 CHF) pour obtenir la valeur de l'indemnité par commune. La formule est la suivante:

$$p_{\text{commune}}^{\text{Indemnité,H}} = p_{\text{région MS}}^{\text{Quantile10\%(MI)}} \cdot \left( \frac{MI^{\text{commune}}}{MI^{\text{commune}} + IR^{\text{commune}}} \right) + p_{\text{région MS}}^{\text{Quantile10\%(IR)}} \cdot \left( \frac{IR^{\text{commune}}}{MI^{\text{commune}} + IR^{\text{commune}}} \right) - 5$$

L'indemnité de déclassement des zones d'activités par commune correspond au quantile de 10% des prix d'une région MS après déduction de la valeur du terrain avant son classement:

$$p_{\text{commune}}^{\text{Indemnité,T}} = p_{\text{région MS}}^{\text{Quantile10\%(T)}} - 5$$

##### *Surface déclassable par commune (Y)*

L'indemnité théorique nécessaire par mètre carré et par commune selon le type de zone (zone d'habitation/mixte et zone d'activités), multipliée par les réserves excédentaires de terrains à bâtir selon les données de Fahrländer Partner à des fins

d'habitation *et* d'activités permet de connaître de manière approximative le montant total nécessaire pour financer le potentiel actuel de déclassement.

Compte tenu des recettes générées chaque année par la taxe sur la plus-value (voir chapitre 4.1.3) et après détermination des surfaces à déclasser selon la méthodologie présentée (voir chapitre 3.1.4), il est possible de calculer la surface déclassable ou le potentiel de déclassement pour les années 2015 et 2030 dans l'hypothèse d'une introduction de la taxe en 2011.

#### 4.2.3 Estimation du potentiel de déclassement

Durant les cinq premières années, sur la base des hypothèses retenues dans la modélisation, environ 3200 hectares de terrains à bâtir (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) pourraient être déclassés dans toute la Suisse. En vingt ans, le potentiel de déclassement s'élève à près de 10 000 hectares. Comme le révèle le Tableau 9, le potentiel de déclassement n'est pas distribué uniformément entre les régions. Le canton de Zoug est un cas particulier, puisque, selon Fahrländer Partner (2008), aucune commune zougnoise ne possède un excédent de zones à bâtir pour l'habitat jusqu'en 2030 et que seules des zones d'activités excédentaires peuvent être déclassées.

Le canton de Bâle-Ville montre également comment un canton peut afficher un potentiel de déclassement malgré une pénurie (nette) de zones à bâtir à l'échelle du canton. La pénurie de zones à bâtir pour tout le canton s'élève à 136 ha (zone d'habitation 90 ha, zone d'activités 46 ha). Les données de Fahrländer Partner révèlent cependant que la petite commune rurale de Bettingen possède un faible excédent de zone à bâtir d'environ un hectare. Etant donné que cette zone à bâtir est mal située, elle correspond au potentiel de déclassement pour tout le canton.

Le Tableau 9 révèle en outre que si l'on choisit de déclasser d'abord les terrains les plus avantageux, les zones d'activités sont souvent les premières qui sont déclassées. Les indemnités moyennes augmentent cependant légèrement avec le temps. Ainsi, l'indemnité moyenne de 84 CHF/m<sup>2</sup> pendant les cinq premières années augmenterait de 25% à 107 CHF/m<sup>2</sup> pendant les vingt premières années. Si seules des zones d'habitation/mixtes étaient déclassées, l'indemnité moyenne au mètre carré serait plus élevée et sa progression serait également plus marquée. La différence peut être illustrée à l'aide des indemnités moyennes calculées pour le canton de Zurich. Les surfaces déclassables les plus avantageuses pendant les cinq premières années sont toutes des zones d'activités indemnisées à hauteur de 85 CHF/m<sup>2</sup>. Les terrains à bâtir plus coûteux ne sont déclassés que lors d'une étape ultérieure.

Tableau 9: Potentiel de déclassement (zones d'habitation/mixtes et zones d'activités) de la taxe sur la plus-value

Canton	Produit de la taxe sur la plus-value en mio. CHF	Ø Indemnité en CHF/m <sup>2</sup>	Déclassés en ha	
			en 5 ans	en 20 ans
ZH	67.4	85 (97)	396.6	1'392.4
BE	91.5	75 (91)	611.3	1'631.6*
LU	21.8	78 (83)	139.3	524.6
UR	2.2	85 (85)	13.1	52.6
SZ	60.6	110 (110)	263.7*	263.7*
OW	1.0	85 (85)	6.0	24.1
NW	5.9	85 (148)	34.4	78.9
GL	0.2	50 (50)	2.4	9.5
ZG	21.4	95 (95)	112.4	147.7*
FR	38.2	85 (85)	224.7	898.8
SO	21.4	57 (64)	188.4	665.6
BS	3.8	853 (853)	1.1*	1.1*
BL	2.5	85 (85)	14.5	58.2
SH	2.8	59 (60)	23.7	92.5
AR	2.3	51 (69)	22.4	66.5
AI	0.4	85 (85)	2.4	9.7
SG	15.2	52 (72)	146.3	423.5
GR	10.7	54 (69)	100.1	309.5
AG	20.5	85 (85)	120.4	481.6
TG	10.0	61 (76)	81.6	262.6
TI	1.8	49 (50)	18.8	73.3
VD	86.1	84 (90)	510.1	1'917.4
VS	2.2	49 (50)	22.1	86.1
NE	4.7	57 (64)	40.9	147.0
GE	35.5	335 (335)	53.1	212.2
JU	2.9	48 (49)	30.8	121.2
<b>Suisse</b>	<b>533.2</b>	<b>84 (107)</b>	<b>3'181.0</b>	<b>9'951.9</b>

\* Signifie que les réserves excédentaires de terrains à bâtir sont déclassées en totalité (100%) jusqu'en 2030.

La Figure 4 montre dans quelle mesure la seule taxe sur la plus-value permet d'atteindre le but de la révision partielle de la LAT, à savoir la suppression de toutes les réserves excédentaires de zones à bâtir dans les cinq ans: les excédents de zones à bâtir (habitation / activités) ne sont supprimés pendant cette période que dans les cantons de Schwyz et de Bâle-Ville. Les suppressions sont également considérables dans le canton de Zoug, où plus des trois quarts des excédents de zones à bâtir disparaissent.



La suppression des excédents de zones à bâtir jusqu'en 2030 ne peut toutefois réussir que si les classements en zone à bâtir ont lieu exclusivement dans les communes où il existe une pénurie avérée de zones à bâtir, ce qui n'est le cas que dans les cantons de Zoug et de Bâle-Ville. Dans le canton de Berne, près de 2100 hectares devraient être classés en zone à bâtir pour supprimer les excédents de zones à bâtir de 1600 hectares environ. Seuls 586 hectares seraient nécessaires dans les communes bernoises où il existe une pénurie de zones à bâtir jusqu'en 2030, soit 3,5 fois moins que nécessaire.

Six cantons (GL, BL, TG, TI, VS, JU) pourraient déclasser moins d'un cinquième de leurs excédents dans les vingt premières années suivant l'entrée en vigueur de la taxe sur la plus-value. Dans cinq d'entre eux, la surface classée en zone à bâtir serait relativement modeste, de sorte que le produit de la taxe sur la plus-value le serait également. Le canton du Jura entreprend des classements en zone à bâtir relativement importante, mais à Glaris, qui connaît une situation semblable, la différence entre la plus-value résultant de mesures d'aménagement (71 CHF/m<sup>2</sup> dans le canton du Jura et 120 CHF/m<sup>2</sup> dans le canton de Glaris, dont 25% seulement sont disponibles pour des déclassements) et le niveau de l'indemnité (49 CHF/m<sup>2</sup> dans le canton du Jura et 50 CHF/m<sup>2</sup> dans le canton de Glaris) est minime, de sorte que le potentiel de déclassement y est limité.

### 4.3 Cas de figure

Le concept 1 « taxe sur la plus-value » fait l'objet ci-après d'une analyse plus détaillée basée sur l'étude de quelques cas de figure. Le but est de faire ressortir plus précisément les effets obtenus au niveau communal. Cette analyse permet également de vérifier l'exactitude de l'estimation globale de l'efficacité présentée dans les sous-chapitres précédents. Entrent en ligne de compte pour le choix de ces cas de figure les cantons qui

- possèdent des données précises sur les prix fonciers,
- disposent de statistiques communales précises sur les classements en zone à bâtir,
- atteignent une certaine taille et, pour cette raison, présentent une hétérogénéité exemplaire de situations sur leur territoire cantonal
- présentent un excédent de zones à bâtir quasiment sur toute la surface de leur territoire.

L'observation de ces critères a conduit au choix du *canton de Zurich*, du *canton de Vaud* et du *canton de Thurgovie* pour approfondir l'analyse à partir de quelques

cas de figure. La base de données et de calcul (données plus précises) utilisée pour ces exemples est en partie différente de celle utilisée pour l'analyse au niveau suisse dans les chapitres 4.1 et 4.2 si bien que les résultats cantonaux présentés dans les exemples peuvent s'écarter légèrement des modélisations au niveau suisse.

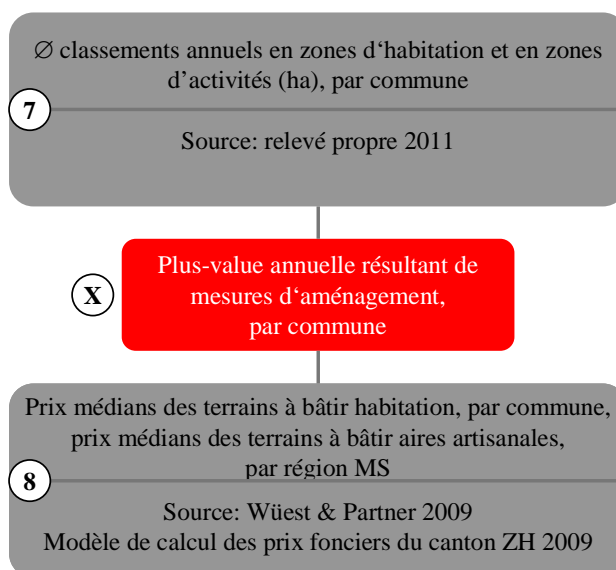
Les résultats qui concernent les exemples cantonaux, en particulier le potentiel de déclassement, doivent être considérés comme des résultats de modélisation et non pas comme des prévisions régionales. Le calcul de l'excédent de zones à bâtir s'appuie sur les données du bureau Fahrländer Partner qui ne reflètent que partiellement les contingences récentes. Ainsi, la construction de nouvelles infrastructures de transport peut profondément modifier tant la demande de terrains à bâtir que les prix fonciers, et avoir donc des incidences correspondantes sur les excédents de zones à bâtir.

### 4.3.1 Canton de Zurich

#### *Base de données pour le calcul de la plus-value*

La base de données utilisée pour l'exemple de Zurich s'écarte des données utilisées pour les calculs au niveau suisse sur deux points: les données concernant les nouveaux classements et les données concernant les prix du terrain à bâtir (cf. Figure 6).

Figure 6: Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Zurich



Estimation de la valeur du prix du terrain agricole dans le canton de Zurich: 7 francs au m<sup>2</sup>

*Classements en zone à bâtir (7)*: les données relatives aux classements en zones à bâtir de 1991 à 2009 sont disponibles selon une différenciation en quatre types de zone (zones affectées au logement, zones mixtes, zones affectées à des activités et zones affectées à des constructions et installations publiques) et ce, séparément pour chaque année et pour chaque commune. Les classements dans des zones à bâtir réservées aux constructions et installations publiques n'ont en principe pas été pris en compte dans les données cantonales utilisées pour la comparaison au niveau suisse (cf. chap 4.1) parce qu'ils ne sont pas soumis à la taxation sur la plus-value. Il est toutefois nécessaire de faire une exception pour le canton de Zurich car les types de données les plus anciens ne traitent pas toujours séparément les données concernant les constructions et installations publiques; les calculs effectués pour ce cas de figure nécessitent donc la prise en compte de cette zone dans les zones affectées au logement et les zones mixtes.<sup>18</sup>

*Prix des terrains à bâtir (8)*: le canton de Zurich dispose d'un modèle de calcul des prix fonciers basé sur les ventes de gré à gré de terrains équipés non construits situés dans des zones à bâtir affectées au logement. Ces données permettent de déterminer la valeur du 25<sup>ème</sup> centile ainsi que la valeur médiane dans chaque commune.<sup>19</sup> Ces prix fonciers remplacent les données fournies par le bureau Wüest & Partner par région MS. De plus, on ne part plus de l'hypothèse d'un prix du terrain agricole de 5 francs, mais on utilise le prix médian du terrain agricole (7 francs) déterminé à partir de l'annuaire statistique du canton de Zurich (prix foncier par type de zone).

#### *Méthode de calcul de la plus-value (X)*

La méthode de calcul est différente car le facteur de pondération MI-MPL permettant de calculer les prix fonciers virtuels au niveau communal n'a plus d'utilité puisqu'on dispose de prix empiriques des terrains à bâtir au niveau communal.

La plus-value annuelle calculée selon cette méthode plus précise est inférieure d'environ 10% (27 millions de francs) aux résultats obtenus au niveau suisse. Cette différence est due au fait que les prix du terrain à bâtir – pondérés selon la fréquence des classements – sont en moyenne 55 francs moins chers et que les classements ont été effectués dans les communes où les prix sont les plus bas.

---

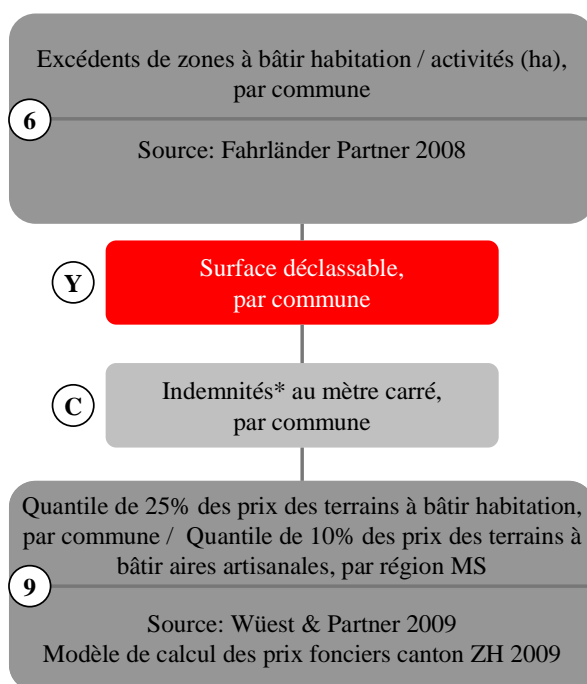
<sup>18</sup> De plus, la série de données détaillées qui a été utilisée a dû être rectifiée pour tenir compte des changements de zones prévisibles chaque année dans chaque commune (quelques inexactitudes subsistent cependant).

<sup>19</sup> Cela limite en théorie les possibilités de comparaison avec les calculs au niveau suisse car le bureau Wüest & Partner utilise la valeur du 10<sup>ème</sup> centile. Pour la modélisation jusqu'en 2030, seules seront déclassées les zones à bâtir affectées à des activités professionnelles, raison pour laquelle on peut considérer comme négligeable la limitation des possibilités de comparaison.

*Base de données et méthode de calcul du potentiel théorique de déclassement*

La base de données détaillées permet une estimation plus précise des recettes, mais donne également la possibilité d'affiner les calculs du potentiel théorique de déclassement. Cette différence est principalement due à l'utilisation d'informations plus précises sur les prix:

Figure 7: Structure du mécanisme de déclassement selon le concept 1 dans le canton de Zurich



\* déduction faite de la valeur du prix agricole avant le classement, soit : 7 francs au m<sup>2</sup>

Valeurs du 25<sup>ème</sup>, respectivement du 10<sup>ème</sup> centile des prix des terrains à bâtir (9): le calcul de la compensation est basé, comme le calcul des recettes, sur les prix des terrains à bâtir selon le modèle zurichois de calcul des prix des terrains à bâtir affectés au logement en 2009. A la différence de la modélisation au niveau national, on utilise la valeur du 25<sup>ème</sup> centile – et non pas la valeur du 10<sup>ème</sup> centile déterminée par le bureau Wüest & Partner. Par contre, on se réfère à la valeur du 10<sup>ème</sup> centile pour les prix des surfaces commerciales.

*Estimation du potentiel théorique de déclassement*

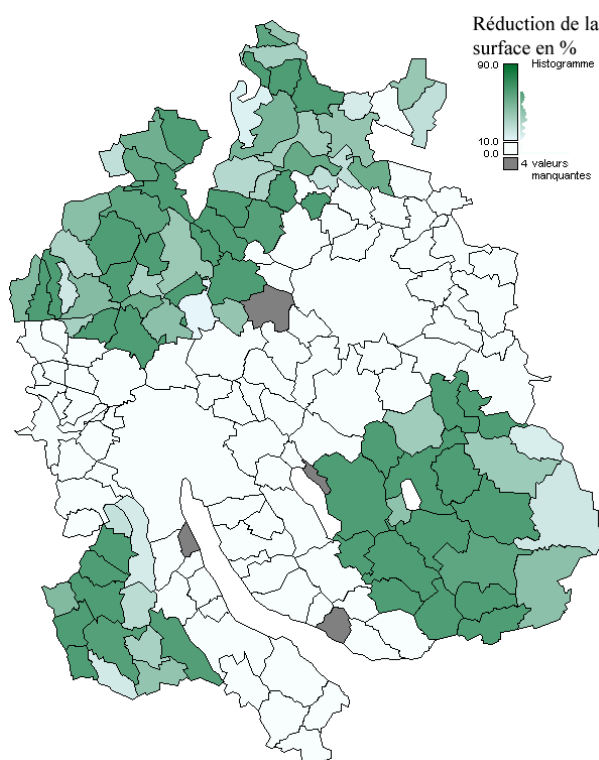
Les cinq premières années - en partant de l'hypothèse selon laquelle seules les réserves à bâtir les moins chères seraient déclassées – le mécanisme de déclassement permettrait de déclasser des terrains uniquement dans les communes du nord,



du sud-est et du sud-ouest du canton de Zurich. Dans ces secteurs, la valeur du 10<sup>ème</sup> centile des terrains affectés à des activités (zones commerciales) est la plus basse. La Figure 8 indique en vert les communes présentant par ailleurs presque uniquement d'importants excédents de zones à bâtir dans ce type de zone. La méthode et les données utilisées ne permettent pas d'évaluer si des réalisations nouvelles telles que l'ouverture du tronçon de l'A4 qui traverse le Knonaueramt, au sud-ouest du canton, ont une influence sur la diminution des excédents de zones à bâtir ou augmentent la demande de terrains à bâtir.

La carte ci-dessous n'indique pas de potentiel de réduction (valeurs non indiquées) dans les communes de Greifensee, Kilchberg, Oberembrach et Männedorf car selon le bureau Fahrländer Partner (2008), ces communes sont les seules à ne pas avoir d'excédents de surfaces en zone mixte/d'habitation ou dans des zones d'activités.

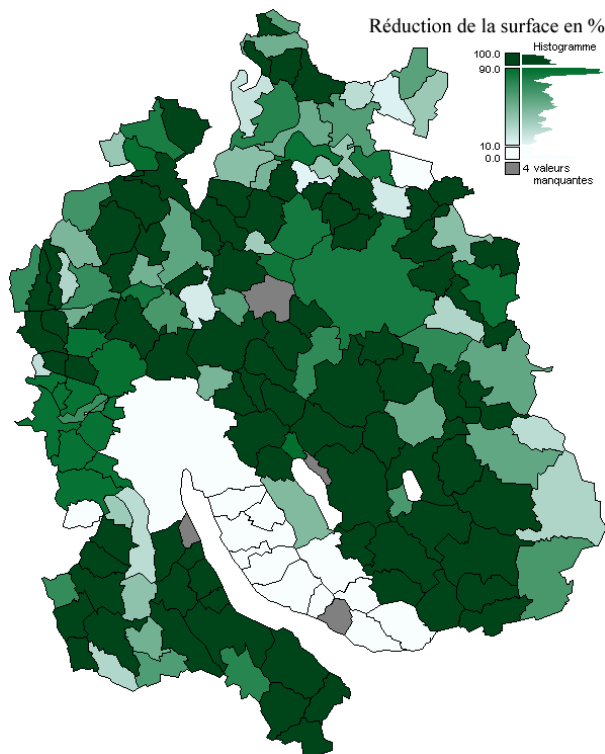
Figure 8: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2015



Selon cette méthode de calcul, il serait possible d'ici 2030 de réduire les zones à bâtir de presque toutes les régions du canton de Zurich – l'excédent de zones à bâtir pourrait même être complètement résorbé dans quatre communes (en vert foncé) (cf. Figure 9) – à l'exception de la ville de Zurich, du district de Meilen et

de la vallée de la Limmat ; dans cette dernière, le prix des terrains à bâtir dans les zones d'activités est relativement élevé et par conséquent, la vallée de la Limmat ne serait pas encore concernée par des déclassements (les deux autres districts font partie des régions les plus chères du canton).

Figure 9: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2030

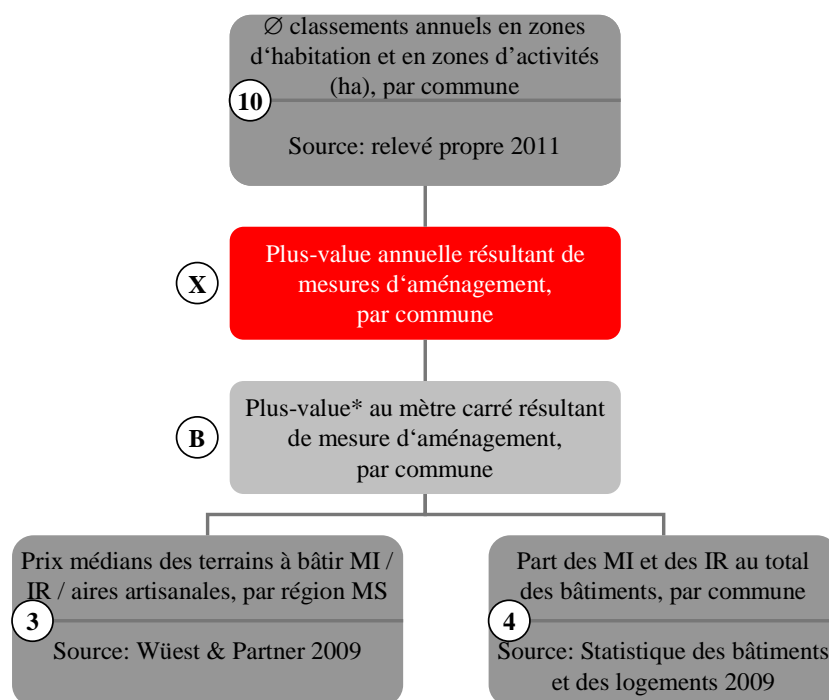


#### 4.3.2 Canton de Vaud

*Base de données pour le calcul de la plus-value et de la surface potentielle de déclassement*

La base de données utilisée dans le cas de figure du canton de Vaud s'écarte de celle utilisée pour la modélisation au niveau suisse sur un seul point, à savoir: les données sur les nouveaux classements en zone à bâtir (cf. Figure 10).

Figure 10: Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Vaud



\* Estimation de la valeur du prix du terrain agricole dans le canton de Vaud: 5 francs au m<sup>2</sup>

*Classements en zone à bâtir (10)*: Toutes les communes vaudoises, à l'exception des villes de Lausanne et Yverdon, disposent d'une base de données différenciées par type de zones permettant une comparaison entre les années 2000 et 2010 et par conséquent, le calcul de la moyenne annuelle des classements en zone à bâtir. Pour les villes de Lausanne et Yverdon, le nombre annuel de classements a été déterminé sur la base d'une comparaison entre les années 2008 et 2010. Comme le rythme des classements en zone à bâtir est souvent plus lent dans les villes, cela n'a aucune influence notable sur la qualité des données. Ces données, disponibles par commune, permettent donc de renoncer aux calculs effectués à partir des données sur la statistique de la superficie.

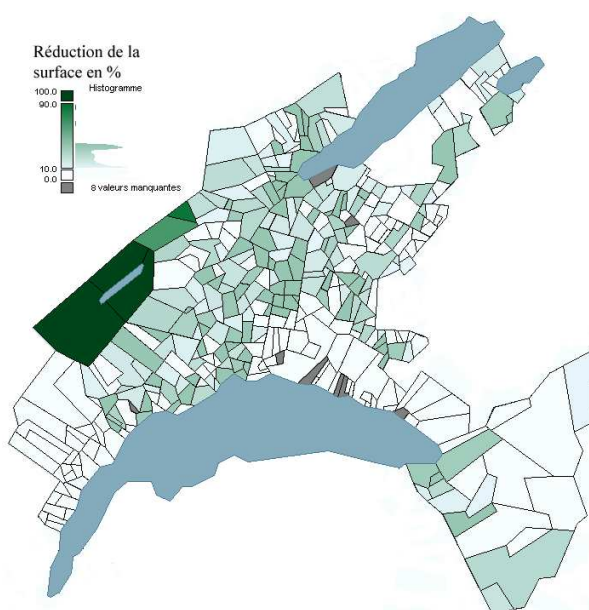
Dans le cas de figure du canton de Vaud, la base de données ainsi que la méthode de calcul utilisée pour le mécanisme de déclassement sont identiques à celles utilisées pour la modélisation au niveau suisse (cf. Figure 3).

#### *Estimation du potentiel théorique de déclassement*

En utilisant les données sur les classements commune par commune, on observe par rapport à la modélisation au niveau suisse une accentuation du phénomène de localisation des classements dans les secteurs où les prix fonciers sont plus élevés.

La plus-value moyenne est ainsi de 670 francs par m<sup>2</sup>, ce qui représente 44 francs de plus que celle établie selon la modélisation au niveau suisse. Les recettes de la taxation sur la plus-value augmentent ainsi de six millions de francs pour atteindre un montant de 92.2 millions de francs. Pour un mécanisme de déclassement qui reste identique, le potentiel de déclassement estimé est légèrement supérieur à celui qui a été déterminé au niveau suisse: 545.9 ha (au lieu de 510.1 ha) au bout de cinq ans, respectivement 2012.5 ha (au lieu de 1917.4 ha) au bout de 20 ans.

Figure 11: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % jusqu'en 2015



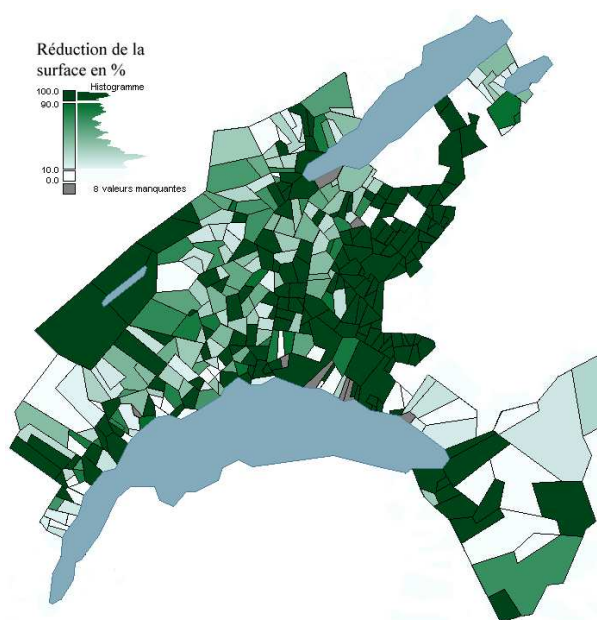
L'analyse des incidences au niveau communal atteste, conformément aux données du bureau Fahrländer Partner, l'absence d'excédents de zones à bâtir dans cinq communes (Prilly, Pully, Vevey, Chanéaz et Cheseaux-Noréaz) et montre que trois communes (Cully, Grandvaux et Tartegnin) ne possèdent des excédents de zones à bâtir qu'à l'intérieur du milieu urbanisé. Aucun déclassement n'est envisageable dans ces deux types de situation. Ces communes sont indiquées en gris dans les illustrations ci-après (pas d'indications chiffrées).

Selon la méthode de modélisation appliquée, le concept permettrait de résorber en l'espace de cinq ans tous les excédents de zones à bâtir dans cinq communes de la région MS La Vallée (Le Lieu, L'Abbaye, Ballaigues, Le Chenit, Vallorbe) ainsi que dans un tiers des zones d'activités de trois régions MS (Pays d'Enhaut, La Vallée, La Broye). Par conséquent, la Figure 11 indique des pourcentages élevés de réduction des réserves à bâtir dans ces communes et régions. Les secteurs re-

présentés en vert clair sur la carte doivent être interprétés comme des zones où les prix fonciers sont comparativement élevés.

Si l'on considère l'horizon 2030 (cf. Figure 12), on remarque immédiatement que Lausanne parvient à résorber entièrement ses excédents de zones à bâtir. Ce résultat découle en premier lieu de la méthode de modélisation utilisée pour le mécanisme de déclassement: en l'espace de vingt ans, les zones d'activités comparativement les mieux situées du canton seraient toutes déclassées. En conséquence, les communes comme Lausanne qui n'ont aucun excédent de zones à bâtir affectées au logement parviennent à éliminer toutes leurs réserves à bâtir.

Figure 12: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % jusqu'en 2030



A ce stade de la présentation, il est important de rappeler que les résultats des modélisations du mécanisme de déclassement n'ont aucun caractère normatif et ne sauraient servir de base de décision pour définir des mesures d'organisation du territoire. Dans la réalité, la ville de Lausanne procéderait certainement à des changements de zones et transformerait les zones industrielles et artisanales en zones mixtes ou en zones d'habitation.

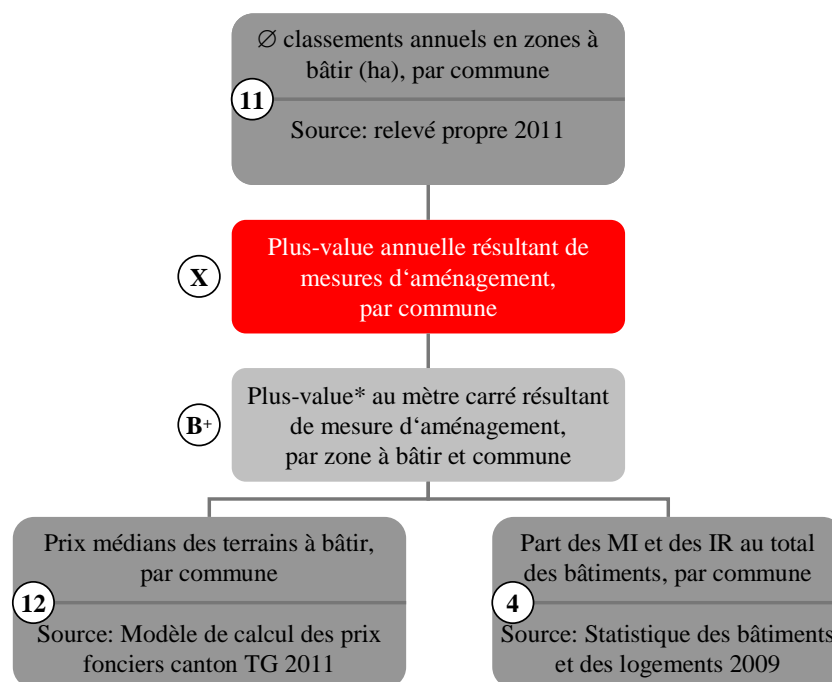
### 4.3.3 Canton de Thurgovie

#### *Base de données pour le calcul de la plus-value*

La base de données du canton de Thurgovie s'écarte, comme pour le cas de figure du canton de Zurich, des données utilisées pour les calculs au niveau suisse sur deux points: les données concernant les nouveaux classements et les données concernant les prix du terrain à bâtir (cf. Figure 13).

*Nouveaux classements (11)*: les données concernant les classements en zone à bâtir sont saisies par le canton commune par commune pour chaque type de zone. Comme dans le canton de Zurich, ces données sont annualisées et normalisées pour permettre une comparaison.

Figure 13: Structure des recettes générées par le concept 1 dans le canton de Thurgovie



\* Estimation de la valeur du prix du terrain agricole dans le canton de Thurgovie: 5 francs au m<sup>2</sup>

*Prix des terrains à bâtir (12)*: le canton de Thurgovie gère sa propre statistique des prix fonciers, publiée dans la revue «Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise». Les données communales utilisées couvrent la période de 2003 à 2010. Elles sont différenciées selon les catégories : zone de village, zone de maisons individuelles (MI), zone de bâtiments à plusieurs logements (MPL), zone d'habitation et d'activités, zone commerciale, ainsi que zone industrielle. En

l'absence de données (sauf pour les zones de bâtiments à plusieurs logements, cf. méthode de calcul B+), on prend en considération le prix médian correspondant déterminé par rapport à l'ensemble des communes (c'est-à-dire la valeur médiane cantonale).

#### *Méthode de calcul de la plus-value*

*Plus-value d'aménagement par zone (B<sup>+</sup>):* le calcul de la plus-value d'aménagement est effectué directement à partir des données différenciées par type de zone sans recours aux données de la statistique de la superficie, mais selon une méthode identique. En l'absence de données sur les zones de maisons à plusieurs logements (MPL), on calcule le prix médian du terrain à bâtir affecté à la zone MPL en soustrayant 60 francs du prix médian du terrain à bâtir affecté à la zone MI. Ces 60 francs correspondent à l'écart moyen (médian) entre les prix des terrains à bâtir des zones MPL et MI.

#### *Base de données pour le calcul du potentiel théorique de déclassement*

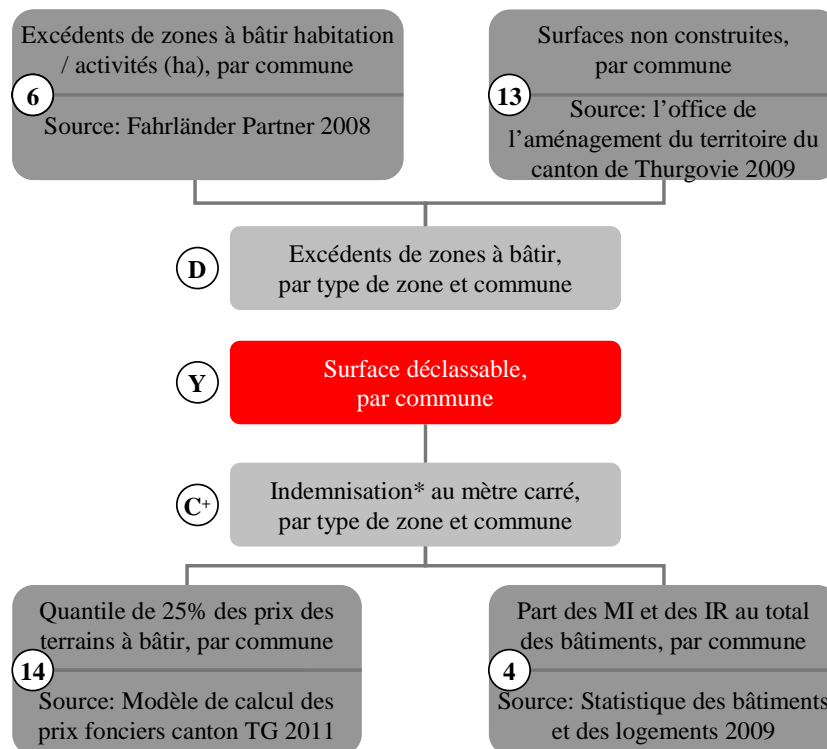
Pour la modélisation du mécanisme de déclassement dans l'exemple de la Thurgovie, il a également été nécessaire de procéder à quelques adaptations permettant une évaluation plus précise (cf. Figure 14).

*Surfaces non construites (13):* l'office de l'aménagement du territoire du canton de Thurgovie recense les surfaces non construites dans toutes les communes. Ces données sont différenciées selon les zones suivantes : zone d'habitation, zone mixte (y compris la zone de village et la zone d'habitation et d'activités commerciales) et la zone d'activités (industrie, artisanat et commerces).

*Valeurs du 25<sup>ème</sup> centile des prix des terrains à bâtir (14):* en partant de la base de données de la statistique des prix fonciers du canton de Thurgovie, on calcule l'indemnité de déclassement en prenant en considération la valeur du 25<sup>ème</sup> centile (ou dernier quartile) des prix des terrains à bâtir. En l'absence de données, on calcule la plus-value en procédant comme pour les prix médians de terrains à bâtir.

Les différences par rapport à la modélisation au niveau suisse proviennent du fait que la valeur du 10<sup>ème</sup> centile des prix fonciers avait été prise comme référence pour le calcul au niveau suisse tandis que seules les valeurs du 25<sup>ème</sup> centile sont disponibles commune par commune pour le présent cas de figure cantonal.

Figure 14: Structure du mécanisme de déclassement selon le concept 1 dans le canton de Thurgovie



\* déduction faite de la valeur du prix du terrain agricole avant le classement, soit: 5 francs au m<sup>2</sup>

### Méthode de calcul du potentiel théorique de déclassement

*Indemnisation par type de zone (C<sup>+</sup>):* le calcul de l'indemnité de déclassement suit la même méthode que celle utilisée pour la modélisation au niveau suisse. La seule différence est due à la différenciation nouvelle entre les zones de logements et les zones de logements et les zones mixtes.

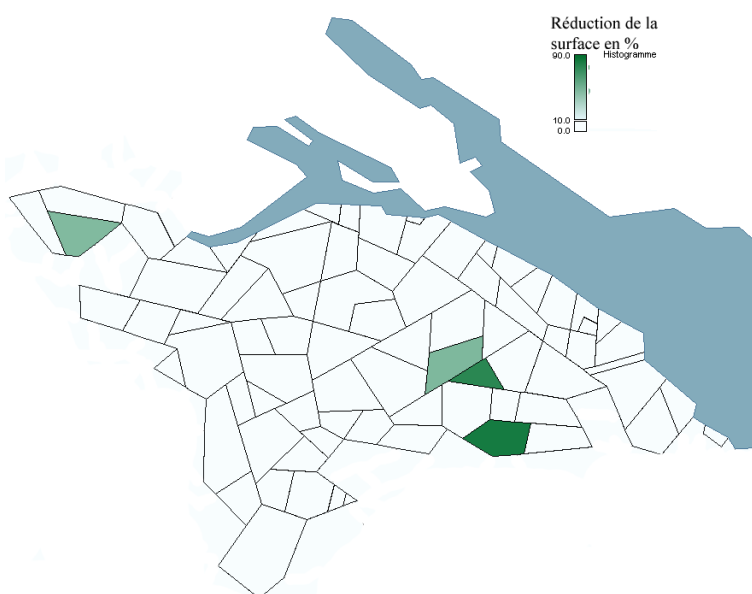
*Excédents de zones à bâtir par type de zone (D):* les données du bureau Fahrländer Partner sur les excédents de zones à bâtir qui sont disponibles sont différenciées selon l'affectation des terrains à bâtir à des logements ou à des activités. Pour affiner les données de la catégorie logements, il a été nécessaire de parvenir à une distribution statistique plus précise des catégories de zones de logements et de zones mixtes. Les données utilisées pour déterminer les excédents de zones à bâtir ont été différenciées par type de zone et par commune.



*Estimation du potentiel théorique de déclassement*

Les données sur les excédents de zones à bâtir dans les zones de logements et/ou les zones d'activités ainsi que le prix au m<sup>2</sup> des indemnités de déclassement correspondantes permettent d'estimer le potentiel théorique de déclassement en fonction des moyens financiers à disposition (en l'espace de cinq, puis de vingt ans). Selon les calculs détaillés effectués pour la Thurgovie, les moyens financiers générés diminuent de 800'000 francs par rapport aux résultats obtenus pour la modélisation au niveau suisse. Le revenu total de la taxation de la plus-value est estimé à 9.2 millions de francs par année. Ces recettes correspondent à un potentiel théorique de déclassement de 71.2 hectares (environ dix hectares de moins que pour la modélisation au niveau suisse) durant les cinq premières années concentré, selon les hypothèses de modélisation, sur quatre communes. Cette diminution du potentiel de déclassement est due à l'augmentation du montant des indemnités de déclassement résultant de l'utilisation de la valeur du 25<sup>ème</sup> centile, et non pas du 10<sup>ème</sup> centile, des prix fonciers.

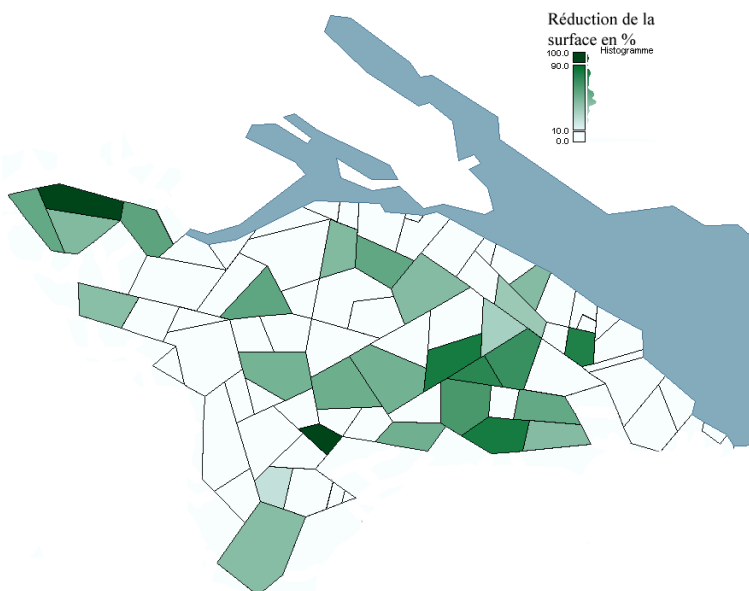
Figure 15: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % jusqu'en 2015



Jusqu'en 2030 également, seul un quart des communes (21) parvient à réduire une partie des excédents de zones à bâtir. Un total de 257.8 hectares peut être déclassé, ce qui correspond aux résultats obtenus au niveau suisse. En raison de la modélisation, les déclassements ne concernent que des zones d'activités de telle sorte que tous les excédents de zones à bâtir sont réduits dans cette catégorie en premier lieu

dans les communes dont le prix des terrains dans les zones d'activités sont les plus bas (communes de Sulgen, Bischofszell et Basadingen-Schlattingen).

Figure 16: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % jusqu'en 2030



#### 4.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 1

En Suisse, 535 hectares sont classés chaque année en zone à bâtir (principalement dans des zones mixtes et/ou de logements et dans des zones d'activités). La plus-value moyenne au m<sup>2</sup> avoisine les 400 francs, ce qui donne au total une plus-value annuelle théorique d'environ 2.1 milliards de francs. Un taux de taxation de 25% de la plus-value génère des recettes d'environ 533 millions de francs. Dans les cantons de Genève, Bâle-Ville, Zurich ou Zoug, les prix des terrains à bâtir sont élevés tandis qu'ils sont relativement bas dans les cantons du Jura, de Glaris et de Soleure. La plus-value d'aménagement varie donc fortement d'un canton à l'autre. Par ailleurs, les surfaces des nouveaux classements en zone à bâtir sont très différentes. Par conséquent, les recettes cantonales de la taxation sur la plus-value présentent un tableau très hétérogène.

S'agissant de l'estimation du potentiel théorique de déclassement, ces moyens financiers permettent de déclasser 3200 hectares de terrains à bâtir (zones de logements et/ou mixtes et zones d'activités) dans les cinq premières années et au total un peu moins de 10'000 hectares d'ici 2030. Pour parvenir à de telles superficies de déclassement dans la réalité également, il faudrait impérativement déclas-

ser en premier lieu les réserves à bâtir les moins chères et situées aux endroits considérés comme « inopportuns » sous l'angle de l'aménagement du territoire.<sup>20</sup>

Ce potentiel de déclassement à première vue considérable (36% des excédents de zones à bâtir seraient résorbés en l'espace de 20 ans dans l'ensemble du pays) ne doit pas masquer le fait que les excédents de zones à bâtir diffèrent considérablement selon les régions et que seuls 10 cantons parviendraient à réduire leurs excédents de 50% ou plus d'ici 2030. Les cantons du Valais, de Glaris, du Tessin, de Bâle-Campagne, du Jura et de Thurgovie notamment, ne peuvent guère réduire leur surface en zone à bâtir du fait que leurs réserves à bâtir sont relativement importantes et qu'ils procèdent rarement à de nouveaux classements. S'il n'y a pas de classement, il n'y a pas de plus-value qui puisse être taxée pour compenser des déclassements. Dans les cantons de Glaris et du Jura, ce phénomène est renforcé par des prix fonciers plus bas (c'est-à-dire une plus-value au m<sup>2</sup> plus basse).

Cette hétérogénéité entre les cantons est encore plus accentuée au niveau communal comme le montrent les analyses des cas de figure. Selon la tendance observée, le potentiel de déclassement semble en premier lieu se situer dans les communes rurales – dans un cas extrême comme dans celui du canton de Thurgovie, il se limite dans les cinq premières années à quatre communes.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus dans les calculs plus détaillés effectués dans les cas de figure étudiés ne présentent pas de grands écarts par rapport à la modélisation au niveau suisse. Cela signifie que les calculs au plan suisse peuvent être considérés comme fiables. S'agissant du potentiel théorique de déclassement d'ici 2030, l'écart maximum est de l'ordre de  $\pm 5\%$ .

---

<sup>20</sup> La mise en œuvre du concept 1 nécessiterait au préalable la localisation et la désignation sur l'ensemble du territoire suisse des réserves à bâtir situées aux endroits « inopportuns ».

## 5 Analyse détaillée du concept 2: impôt sur les gains immobiliers

### 5.1 Recettes générées par le modèle

Les modalités de perception de l'impôt sur les gains immobiliers (en particulier concernant le sujet et l'objet de l'impôt, le taux d'imposition, les possibilités de déduction, les diminutions du taux d'imposition en fonction de la durée de propriété etc.) présentent des différences considérables d'un canton à l'autre (cf. à ce sujet Locher 2011 ou Egloff 2008). Les données à disposition ne permettent pas de faire une modélisation des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers tenant uniquement compte des plus-values résultant de classements en zone à bâtir. Par ailleurs, considérer uniquement les plus-values résultant de classements en zone à bâtir ne concerne qu'une infime partie des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers. Dans les agglomérations (dynamiques), le produit de l'impôt sur les gains immobiliers provient principalement d'augmentations de la fortune qui sont plus souvent liées aux conditions du marché qu'à des mesures d'aménagement.

Vu la situation, nous avons décidé d'effectuer cette modélisation en nous référant au *droit actuellement en vigueur* et en utilisant comme base de calcul les recettes de l'impôt sur les gains immobiliers indiquées par les cantons et les communes. Nous avons d'abord calculé le montant annuel (adapté au taux d'inflation) des recettes moyennes de l'impôt sur les gains immobiliers en nous basant sur le produit de l'impôt de ces dix dernières années. Ensuite, pour estimer le potentiel théorique de déclassement, nous sommes partis d'une *affectation partielle de 25%* du produit actuel de l'impôt sur les gains immobiliers. Ce choix a été effectué par analogie avec la proposition de taxation sur la plus-value à un taux de 25%. Pour estimer le potentiel théorique de déclassement, nous avons également pris en compte, au sens d'une analyse dite de sensibilité, la possibilité d'utiliser le total du produit de l'impôt sur les gains immobiliers – c'est-à-dire selon le principe d'une affectation totale de cet impôt.

#### 5.1.1 Base de données

L'Administration fédérale des finances (AFF) a publié les comptes annuels des cantons et des communes (cumulés) de 1990 à 2008. Le poste « impôts sur les gains de fortune » comprend les impôts sur les gains en capitaux, sur la fortune et immobiliers.

L'avantage des données de l'AFF est qu'elles se présentent sur une longue durée avec la garantie d'une uniformité. De plus, les comptes 2008 de tous les cantons (respectivement les comptes des communes dans les cantons de Zurich et Zoug<sup>21</sup>) fournissent le détail du produit de cet impôt. L'impôt sur les gains immobiliers est indiqué séparément. Les cantons de Zurich et Zoug connaissent l'impôt sur les gains immobiliers uniquement au niveau communal tandis que six autres cantons (BE, FR, BS, SH, GR, JU) le connaissent tant au niveau cantonal que communal. Tous les autres cantons perçoivent cet impôt uniquement au niveau cantonal, sans participation communale.

L'indice des prix à la consommation (IPC) est utilisé pour tenir compte de l'inflation dans les séries de données sur le produit de l'impôt. Cet indice sert à évaluer le renchérissement en Suisse. Les indices des années 1999 à 2008 permettent de convertir les données annuelles de l'AFF à leur valeur en 2008.

### 5.1.2 Méthode de calcul

La comparaison entre les données de l'AFF et les comptes cantonaux (et en partie communaux) permet d'évaluer l'impôt sur les gains immobiliers. Dans les cantons de Schwyz (2% concernent d'autres impôts dans la catégorie impôt sur les gains de fortune 2008), Zoug (7%), Schaffhouse (1%) et Neuchâtel (5%), les données de l'AFF sont corrigées pour tenir compte de ces autres impôts. Pour le canton du Jura, le montant doit être corrigé de 47% du fait que l'impôt sur les gains de loterie est inclus dans la catégorie de l'impôt sur les gains de fortune. Pour le canton de Soleure également, une importante correction a été effectuée (de 59%) parce que l'impôt sur les prestations en capital est inclus dans la catégorie de l'impôt sur les gains de fortune.<sup>22</sup> Dans quelques cantons, les comptes publics permettent de déterminer un produit de l'impôt (légèrement) plus élevé que par l'utilisation des données de l'AFF car l'administration fédérale des finances corrige si nécessaire les indications que lui fournissent les cantons pour tenir compte des amortissements fiscaux.

Le produit de l'impôt sur les gains immobiliers subit chaque année de fortes variations en fonction de la dynamique des transactions. Pour faire une analyse plus approfondie des recettes potentielles de l'impôt sur les gains immobiliers, il est donc nécessaire d'utiliser la moyenne arithmétique des années 1999 à 2008, corrigée de l'inflation au moyen de l'IPC.

---

<sup>21</sup> Les comptes 2007 sont utilisés en raison d'une réforme fiscale entrée en vigueur en 2008.

<sup>22</sup> Il faut ajouter une légère correction en raison des amortissements fiscaux

### 5.1.3 Estimation des recettes

Le Tableau 10 présente le produit de l'impôt sur les gains immobiliers, adapté au taux de l'inflation, durant la période d'observation considérée de 10 ans. On remarque durant les deux dernières années (2007 et 2008) une nette augmentation du produit de l'impôt. Cette augmentation est due à un accroissement du dynamisme du marché immobilier. Les plus-values liées au marché, la fréquence et le nombre de transactions augmentent. La détermination de la moyenne arithmétique (dernière colonne du tableau) permet de compenser les cycles de variation du marché immobilier. Le droit en vigueur permet d'estimer le produit potentiel de l'impôt sur les gains immobiliers. L'exploitation totale de ce potentiel exigerait une affectation totale (100%) de l'impôt.

Tableau 10: *Produit de l'impôt sur les gains immobiliers à la valeur de 2008 en millions de francs*

<b>Canton</b>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	<b>Ø</b>
ZH	294.3	296.3	309.3	324.4	319.7	321.4	300.7	356.3	392.1	409.9	<b>332.4</b>
BE	100.0	93.8	88.1	138.6	85.2	129.2	145.2	130.3	151.7	133.0	<b>119.5</b>
LU	9.9	11.3	11.3	11.8	12.4	14.1	14.6	16.0	18.1	21.8	<b>14.1</b>
UR	3.2	3.7	4.7	3.0	3.2	3.6	3.0	3.0	3.8	3.0	<b>3.4</b>
SZ	25.0	33.6	29.9	111.4	47.5	39.0	41.2	37.3	57.9	50.6	<b>47.4</b>
OW	0.8	1.4	0.9	1.1	1.2	0.9	1.2	1.5	1.4	1.1	<b>1.2</b>
NW	7.2	7.6	10.0	6.5	8.8	9.7	7.1	8.5	10.7	9.8	<b>8.6</b>
GL	1.8	2.1	0.9	0.7	1.2	0.9	0.9	0.9	0.7	0.8	<b>1.1</b>
ZG	22.9	23.6	21.7	26.5	20.6	24.5	17.2	19.5	19.0	22.3	<b>21.8</b>
FR	20.4	20.6	19.7	19.4	19.1	23.6	26.1	25.6	30.8	47.5	<b>25.3</b>
SO	5.4	5.2	5.4	4.8	5.0	5.8	5.9	6.2	10.8	7.5	<b>6.2</b>
BS	21.5	23.0	35.8	24.2	24.8	33.0	30.8	34.2	41.4	31.7	<b>30.0</b>
BL	54.4	63.4	79.8	68.1	53.7	32.6	26.9	37.6	33.5	25.7	<b>47.6</b>
SH	8.3	7.9	6.6	6.6	7.5	7.4	7.7	8.4	8.5	7.7	<b>7.7</b>
AR	8.0	5.7	6.2	7.5	7.8	6.4	7.0	8.3	7.7	7.0	<b>7.2</b>
AI	2.7	2.3	1.1	3.3	2.2	2.3	2.5	3.0	3.0	2.6	<b>2.5</b>
SG	80.1	77.2	77.1	57.7	68.2	70.8	76.0	92.1	101.5	93.3	<b>79.4</b>
GR	34.9	36.5	34.9	35.7	32.8	39.4	41.7	46.3	60.1	61.6	<b>42.4</b>
AG	13.0	13.0	14.8	23.4	27.1	31.0	35.1	37.0	35.9	35.5	<b>26.6</b>
TG	28.3	31.4	24.2	27.7	31.2	31.1	35.3	39.0	38.9	38.9	<b>32.6</b>
TI	24.1	28.8	29.1	27.9	32.0	39.0	38.1	38.3	55.7	76.2	<b>38.9</b>
VD	73.9	76.2	66.7	71.1	56.7	84.9	94.3	102.3	141.5	106.8	<b>87.4</b>
VS	3.8	5.1	7.2	11.9	11.3	18.2	21.2	21.5	37.7	41.7	<b>18.0</b>
NE	10.3	12.3	9.6	15.6	16.7	14.8	19.8	19.1	22.6	21.0	<b>16.2</b>
GE	21.4	21.1	36.0	36.1	24.3	32.7	47.7	70.9	67.7	89.0	<b>44.7</b>
JU	1.9	2.0	1.9	2.2	1.9	1.7	1.7	2.0	2.9	2.9	<b>2.1</b>
<b>Suisse</b>	<b>879.0</b>	<b>906.1</b>	<b>934.2</b>	<b>1'068.6</b>	<b>923.8</b>	<b>1'019.8</b>	<b>1'050.6</b>	<b>1'166.3</b>	<b>1'356.7</b>	<b>1'348.7</b>	<b>1'065.4</b>

En comparant les recettes de la taxation sur la plus-value au produit de l'impôt sur les gains immobiliers (cf. Tableau 11), on observe que le prélèvement de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers permettrait à huit cantons (ZH, GL, BS, BL, AI, SG, TI, VS) d'enregistrer des recettes supérieures à celles de la taxa-

tion sur la plus-value. Il s'agit de cantons qui ne procèdent plus qu'à de rares classements en zone à bâtir (GL, BS, BL, AI, TI) et/ou qui perçoivent un impôt sur les gains immobiliers relativement élevé (BL, SG) (cf. Locher 2011). Au plan suisse en revanche, un taux d'affectation partielle de 25% de l'impôt sur les gains immobiliers générerait 266 millions de francs de recettes - environ la moitié des recettes générées par la taxe sur la plus-value - pour financer la suppression des excédents de zone à bâtir. Une affectation totale du produit de l'impôt sur les gains immobiliers permettrait en revanche de recueillir le double.

Tableau 11: Comparaison des recettes de la taxation sur la plus-value et du produit de l'affectation (partielle) de l'impôt sur les gains immobiliers

Canton	Taxe sur la plus-value en millions de francs	Impôt sur les gains immobiliers en millions de francs	
		25% du produit de l'impôt	Affectation totale
ZH	67.4	<b>83.1</b>	332.4
BE	<b>91.5</b>	29.9	119.5
LU	<b>21.8</b>	3.5	14.1
UR	<b>2.2</b>	0.9	3.4
SZ	<b>60.6</b>	11.8	47.4
OW	<b>1.0</b>	0.3	1.2
NW	<b>5.9</b>	2.1	8.6
GL	0.2	<b>0.3</b>	1.1
ZG	<b>21.4</b>	5.4	21.8
FR	<b>38.2</b>	6.3	25.3
SO	<b>21.4</b>	1.5	6.2
BS	3.8	<b>7.5</b>	30.0
BL	2.5	<b>11.9</b>	47.6
SH	<b>2.8</b>	1.9	7.7
AR	<b>2.3</b>	1.8	7.2
AI	0.4	<b>0.6</b>	2.5
SG	15.2	<b>19.8</b>	79.4
GR	<b>10.7</b>	10.6	42.4
AG	<b>20.5</b>	7.0	27.8
TG	<b>10.0</b>	8.2	32.6
TI	1.8	<b>9.7</b>	38.9
VD	<b>86.1</b>	21.9	87.4
VS	2.2	<b>4.5</b>	18.0
NE	<b>4.7</b>	4.0	16.2
GE	<b>35.5</b>	11.2	44.7
JU	<b>2.9</b>	0.5	2.1
<b>Suisse</b>	<b>533.2</b>	<b>266.3</b>	<b>1'065.4</b>

## 5.2 Estimation du potentiel théorique de déclasserment

En se basant sur ces calculs et en utilisant le même mécanisme de déclasserment que pour le concept 1 relatif à la taxe sur la plus-value (cf. chap. 4.2 et Figure 3), il est possible de déterminer le potentiel de déclasserment (cf. Tableau 12).

Tableau 12: *Potentiel de déclassement (habitation/activités/zones mixtes) pour un taux d'affectation partielle de 25% des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers*

Canton	25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers en millions de francs	Ø Indemnité en francs/m <sup>2</sup>	Déclassés en ha	
			5 ans (20 ans)	en 5 ans
ZH	83.1	85 (112)	488.9	1'478.5
BE	29.9	60 (77)	248.7	775.9
LU	3.5	58 (75)	30.3	94.0
UR	0.9	85 (85)	5.0	20.2
SZ	11.8	85 (95)	69.6	249.8
OW	0.3	85 (85)	1.7	6.8
NW	2.1	85 (85)	12.6	50.5
GL	0.3	50 (50)	2.7	11.0
ZG	5.4	95 (95)	28.7	114.6
FR	6.3	85 (85)	37.2	148.7
SO	1.5	51 (53)	15.3	58.8
BS	7.5	853 (853)	1.1*	1.1*
BL	11.9	85 (85)	69.9	279.8
SH	1.9	58 (60)	16.4	64.4
AR	1.8	51 (66)	17.5	54.5
AI	0.6	85 (85)	3.7	14.8
SG	19.8	56 (75)	176.2	532.2
GR	10.6	54 (69)	99.0	306.3
AG	7.0.	85 (85)	40.9	163.7
TG	8.2	61 (74)	67.1	219.0
TI	9.7	51 (62)	95.8	312.0
VD	21.9	83 (84)	132.0	517.8
VS	4.5	50 (51)	45.0	177.0
NE	4.0	57 (61)	35.6	131.8
GE	11.2	335 (335)	16.7	66.7
JU	0.5	47 (48)	5.6	22.1
<b>Suisse</b>	<b>266.3</b>	<b>76 (91)</b>	<b>1'763.3</b>	<b>5'871.9</b>

\* signifie que cela permet de déclasser 100% des excédents de zones à bâtir d'ici 2030

Au final, l'efficacité de l'impôt sur les gains immobiliers est nettement moindre puisqu'il manque près de la moitié des recettes potentielles. A l'échelle de la Suisse, il serait possible de déclasser 1760 hectares d'excédents de zones à bâtir dans les cinq premières années et 5870 hectares d'ici 2030. Cependant, les quatre cantons qui n'arrivaient qu'à un faible taux de réduction par une taxe sur la plus-value (VS, GL, TI, BL) parviennent à de meilleurs résultats. D'ici 2030, le canton de Glaris arrive à un potentiel de réduction d'une superficie 15% supérieure au potentiel obtenu via la taxe sur la plus-value et les trois autres cantons parviennent à déclasser deux fois plus de surface (VS) ou même, plus de quatre fois plus de surface (TI, BL). Néanmoins, le potentiel de déclassement dans les cantons de Glaris et du Valais reste très bas.



Figure 17: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers

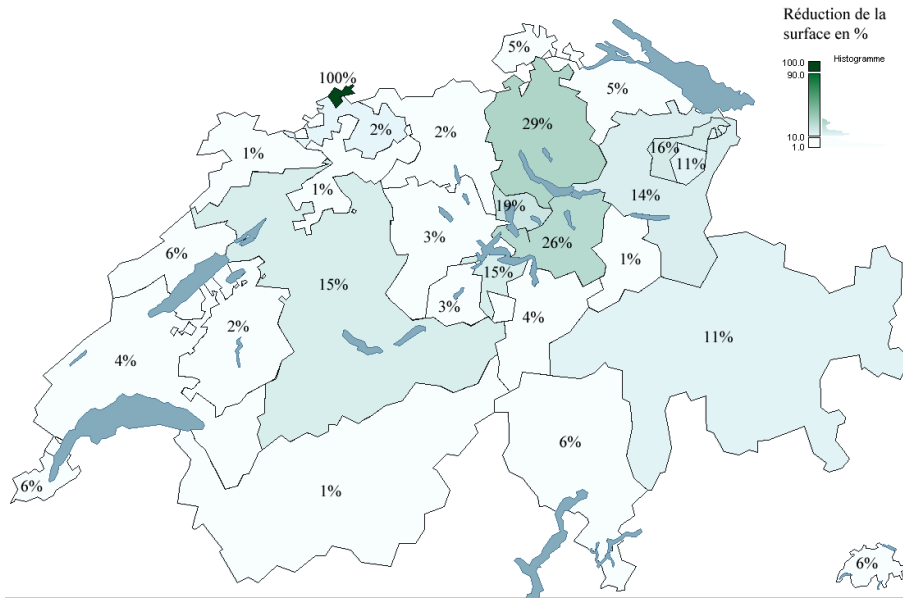
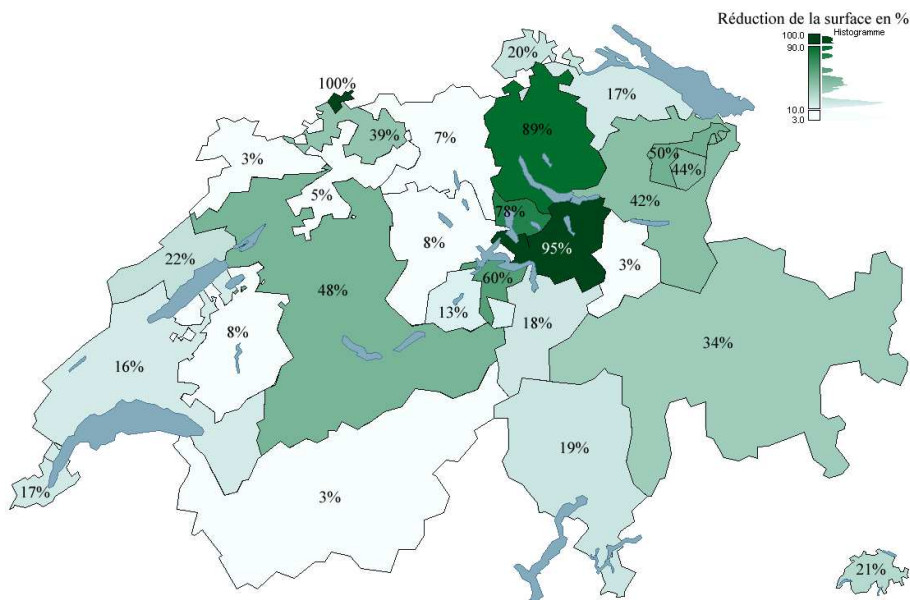


Figure 18: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers

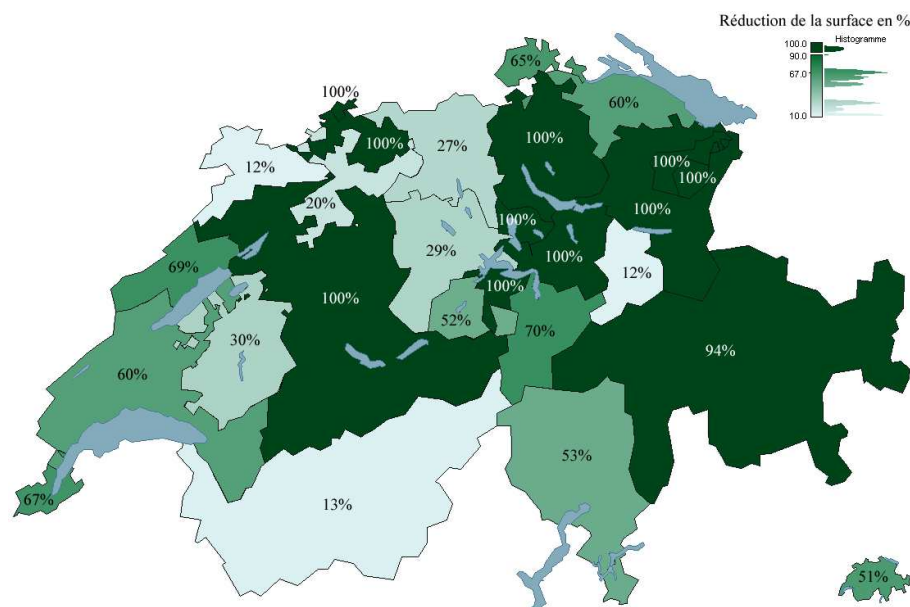


Les Figure 17 et Figure 18 montrent que seul le canton de Bâle-Ville parvient à résorber tous ses excédents d'ici 2015 et 2030 via le prélèvement de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers. Par ailleurs, les cantons de Schwyz (95%), Zurich (89%), Zoug (78%), Nidwald (60%) et Argovie (50%) parviennent à réduire leurs excédents de 50% et plus en 20 ans.

Sur le plan suisse, le potentiel de diminution des excédents est de 6% d'ici 2015 et de 21% d'ici 2030. Ces résultats sont nettement inférieurs aux pourcentages de réduction (12% d'ici 2015 et 36% d'ici 2030) obtenus par la taxe sur la plus-value.

Une affectation totale de l'impôt sur les gains immobiliers permettrait d'augmenter les recettes et par conséquent de résorber nettement plus d'excédents d'ici 2030 (cf. Figure 19<sup>23</sup>). A l'échelle suisse, le potentiel total de déclassement serait de 51% et 10 cantons (ZH, BE, SZ, NW, ZG, BS, BL, AR, AI, SG) seraient en mesure d'éliminer tous leurs excédents.

Figure 19: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) en % d'ici 2030 via une affectation de 100% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



<sup>23</sup> On a renoncé à présenter une carte du potentiel de réduction des excédents de zones à bâtir d'ici 2015 via une affectation de 100% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers, car elle serait identique à celle de la Figure 18 (correspondant à la situation selon laquelle un quart du produit de l'impôt permettrait de déclasser les réserves excédentaires sur une durée quatre fois plus longue).

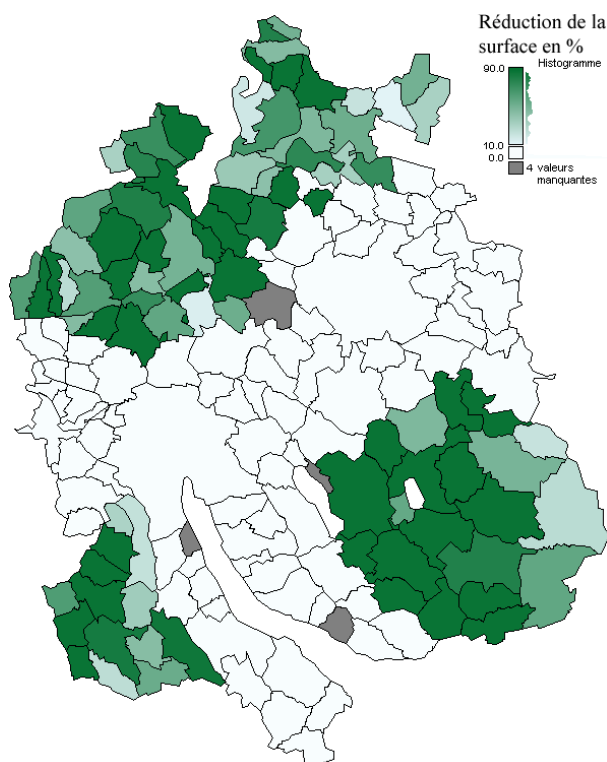
### 5.3 Cas de figure

A la différence du concept 1, les bases de données et la méthode de calcul utilisées dans les cas de figure pour calculer le potentiel de recettes induites par le concept 2 ne diffèrent pas de celles utilisées pour la modélisation au niveau suisse (cf. chap. 5.1). Pour estimer le potentiel de déclassement, on se base, comme pour les cas de figure du concept 1 au chap. 4.3 sur un mécanisme de déclassement spécifique à chaque canton.

#### 5.3.1 Canton de Zurich

L'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers, perçu uniquement au niveau communal dans le canton de Zurich, génère des recettes de 83.1 millions de francs par année. Cette somme est supérieure d'environ un tiers à celle obtenue via le concept 1 « taxe sur la plus-value ». En conséquence, la surface potentielle de déclassement est plus étendue puisqu'elle est liée au mécanisme de financement.

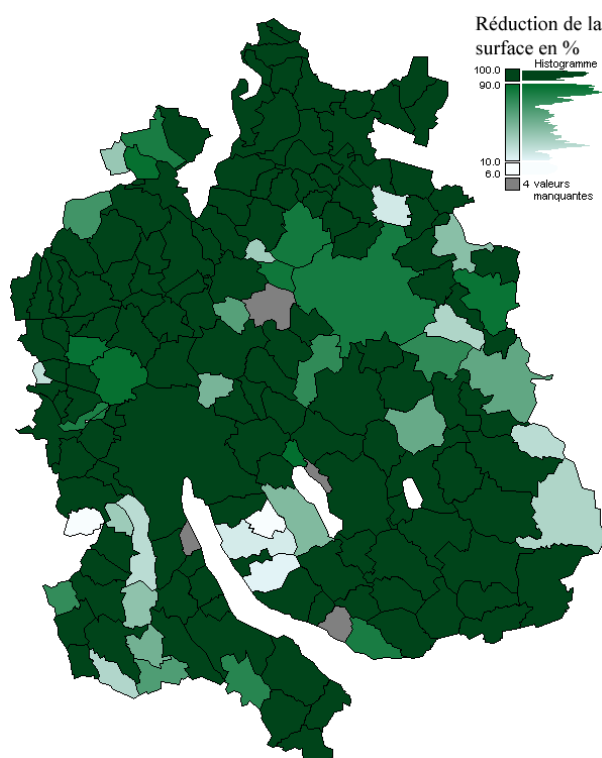
Figure 20: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % jusqu'en 2015 pour un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



Dans le canton de Zurich, les prix des terrains à bâtir en zone d'activités sont les plus bas dans le Knonaueramt, l'Oberland zurichois, la région de l'Unterland au nord et le vignoble. Le mécanisme de déclassement appliqué permettrait de déclasser ou d'éliminer 86% des excédents dans les zones d'activités en l'espace de cinq ans. Ces déclassements sont concentrés dans les communes représentées en vert foncé (cf. Figure 20) qui présentent presque toutes des excédents de réserves à bâtir dans les zones d'activités. D'après les données du bureau Fahrländer Partner (2008), les quatre communes de Greifensee, Kilchberg, Oberembrach et Männedorf n'ont aucun excédent dans les zones d'habitation/mixtes ou les zones d'activités. Il n'est donc pas possible d'estimer leur potentiel de réduction (données manquantes).

Dans l'ensemble du canton, 89% des réserves excédentaires pourraient être résorbées d'ici 2030 (cf. Figure 21) –121 communes parviendraient même à éliminer la totalité de leurs excédents. Seules les communes dont les prix des terrains à bâtir sont très élevés (par ex. Herrliberg, Zumikon, Küsnacht) parviendraient à éliminer leurs réserves excédentaires uniquement dans les zones d'activités.

Figure 21: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2030 via un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



Selon le mécanisme de déclassement étudié, une affectation totale de l'impôt sur les gains immobiliers permettrait d'éliminer entièrement toutes les réserves excédentaires d'ici 2030.

### 5.3.2 Canton de Vaud

A la différence de l'exemple du canton de Zurich, le produit du prélèvement de 25% de l'impôt sur les gains immobiliers dans le canton de Vaud se monterait à 21.9 millions de francs, un montant inférieur au produit de la taxation sur la plus-value (92.2 millions de francs<sup>24</sup>). Le canton de Vaud fait même partie des cantons où la diminution des recettes est proportionnellement la plus forte. Concrètement, l'impôt sur les gains immobiliers générerait dans ce canton moins d'un quart des recettes de la taxation sur la plus-value (cette diminution est plus accentuée encore dans les cantons de Soleure, Lucerne, Fribourg et du Jura). Le potentiel de déclassement induit par l'impôt sur les gains immobiliers dans l'ensemble du canton de Vaud est de 132 hectares en l'espace de cinq ans et de 518 hectares d'ici 2030.

En conséquence, le potentiel de réduction des réserves excédentaires est de 4% durant les cinq premières années, ce qui est peu par rapport au potentiel résultant de la taxation sur la plus-value (cf. Figure 22). Seules trois communes (Le Lieu, L'Abbaye et Le Chenit) de la région MS La Vallée parviendraient à éliminer leur excédents. Hormis les communes de Ballaigues (77%) et de Vallorbe (48%), les autres communes ne pourraient réduire leurs excédents que selon une fourchette de 0 à 7% au maximum.

Ce taux de réduction augmente légèrement (16%) si l'on considère l'horizon 2030 (cf. Figure 23). La distribution géographique présentée à la Figure 23 correspond à celle de la Figure 11 chap. 4.3.2 (taxation sur la plus-value jusqu'en 2015) parce que les recettes quatre fois moins élevées sont compensées par une durée quatre fois plus longue.

---

<sup>24</sup> Ce montant fait référence au produit de la taxation sur la plus-value selon la modélisation effectuée pour l'exemple du canton de Vaud qui aboutit à un résultat supérieur (+ de 6 millions de francs) au montant obtenu pour la modélisation au niveau suisse.

Figure 22: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers

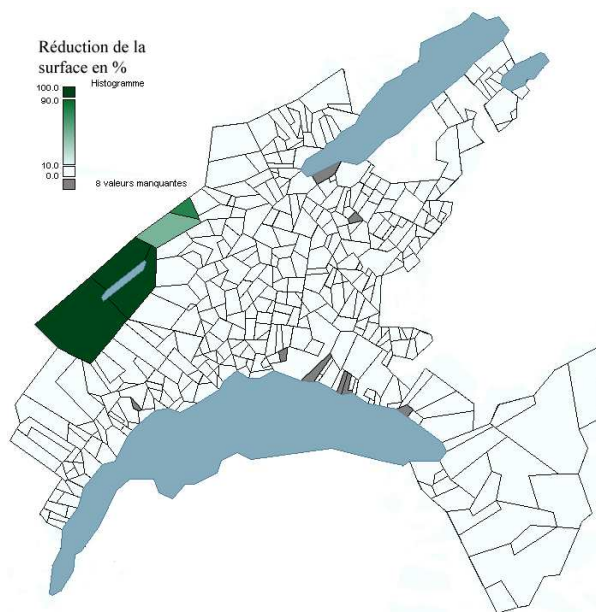
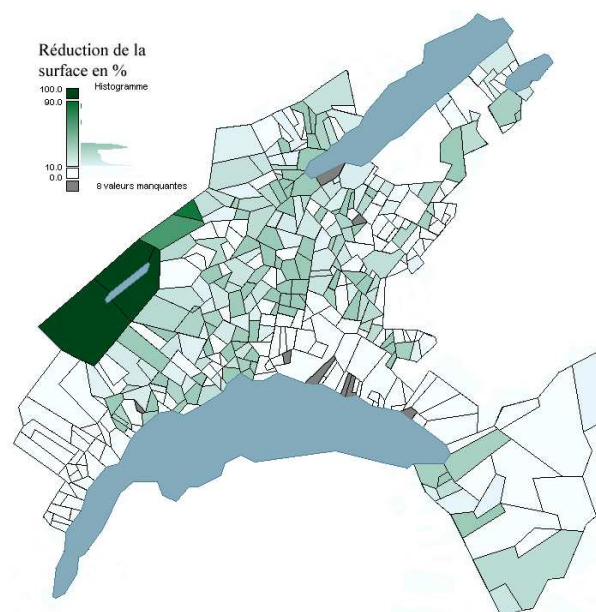
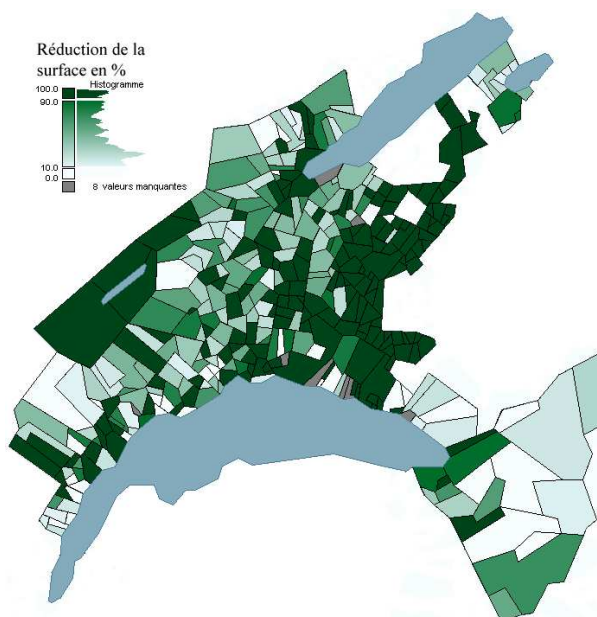


Figure 23: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



Une affectation totale du produit de l'impôt sur les gains immobiliers permettrait d'ici 2030 de réduire jusqu'à près de 60% des réserves excédentaires (cf. Figure 24).

Figure 24: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030 avec une affectation totale (100%) du produit de l'impôt sur les gains immobiliers

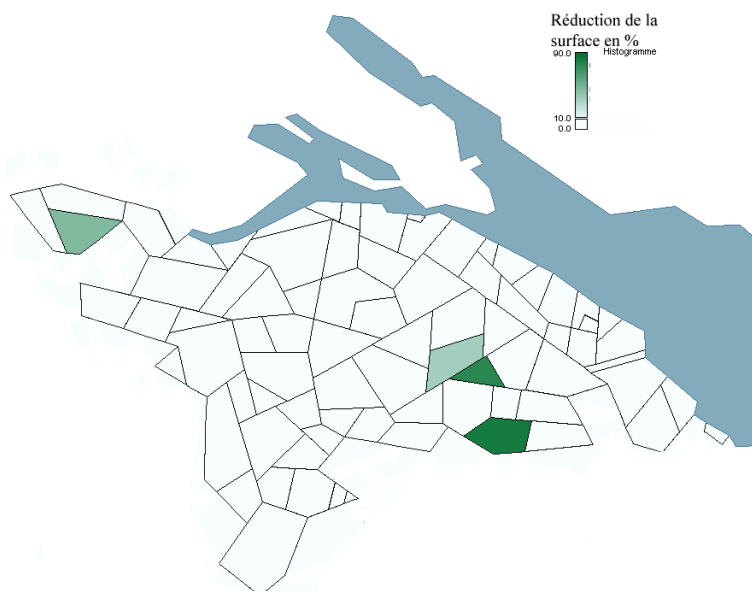


### 5.3.3 Canton de Thurgovie

Dans le canton de Thurgovie, les recettes générées par 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers se monteraient à 8.2 millions de francs par année. Cette somme serait légèrement inférieure au produit obtenu via la taxation sur la plus-value (9.2 millions de francs), mais les incidences sur le potentiel de déclassement seraient comparables.

En raison de la modélisation, tous les déclassements effectués jusqu'en 2015 ne touchent que des zones d'activités car toutes les réserves excédentaires de zones à bâtir sont d'abord réduites dans les zones d'activités des communes dont les prix des terrains à bâtir dans cette catégorie sont les plus bas (communes de Sulgen, Bischofszell et Basadingen-Schlattigen) (cf. Figure 25). Il convient d'ajouter la diminution de la surface des deux tiers des zones d'activités de la commune de Bürglen (TG). Ainsi, le potentiel de déclassement dans les cinq premières années est estimé à 63.4 hectares.

Figure 25: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2015 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



Si l'on considère l'horizon 2030, le potentiel de déclassement augmente de 168.1 hectares dans les zones d'activités (total 231.5 ha). Dans la commune de Bettwiesen qui ne dispose pour ainsi dire plus d'excédents de zones à bâtir destinées au logement, cela correspond à l'élimination de 94% des réserves excédentaires (cf. Figure 26).

Dans l'hypothèse d'une affectation totale de l'impôt sur les gains immobiliers, seules six communes du canton de Thurgovie (Horn, Frauenfeld, Bottighofen, Ermatingen, Gottlieben, Weinfelden) ne parviennent pas à réduire leurs réserves excédentaires (cf. Figure 27). Le résultat est également faible dans la commune de Steckborn qui réduit seulement de 2% ses excédents dans les zones d'activités. Le potentiel total de déclassement dans ces conditions est de 753 hectares, ce qui correspond à l'élimination de 57% des excédents de zones à bâtir.



Figure 26: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030 avec un taux d'affectation de 25% du produit de l'impôt sur les gains immobiliers

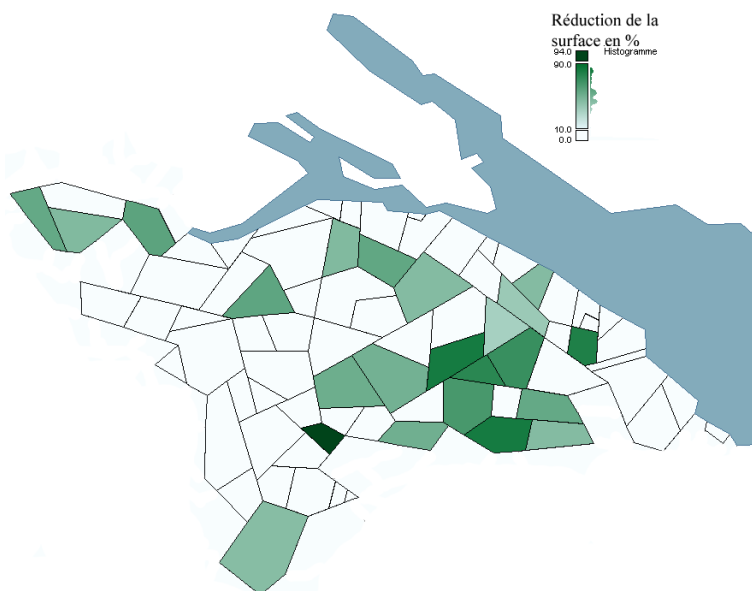
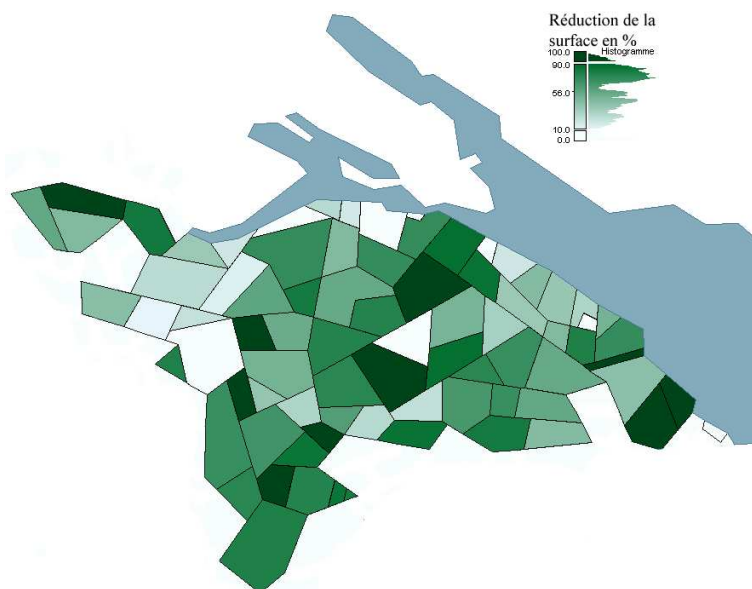


Figure 27: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030 avec une affectation complète (100%) du produit de l'impôt sur les gains immobiliers



## 5.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 2

Le produit de l'impôt sur les gains immobiliers au niveau suisse est estimé à 1.1 milliards de francs par année. Une affectation de 25% de cet impôt permettrait de disposer de 266 millions de francs par année pour financer la réduction des réserves excédentaires de zones à bâtir. Cela représente la moitié des recettes générées via la taxe sur la plus-value. Dans 18 cantons, les fonds disponibles pour les déclassements seraient nettement moindres que ceux générés par la taxe sur la plus-value, tandis qu'ils seraient plus importants dans six cantons. Cette dernière situation concerne, d'une part des cantons qui ne peuvent procéder qu'à de rares classements en zone à bâtir, d'autre part ceux qui perçoivent un impôt sur les gains immobiliers comparativement élevé. Il importe par ailleurs de souligner que la corrélation entre la recherche de fonds et l'utilisation de ces fonds est moins apparente avec l'impôt sur les gains immobiliers qu'avec la taxe sur la plus-value.

Une diminution des fonds disponibles induit un potentiel de déclassement moindre. A l'échelle de la Suisse, le potentiel de déclassement pour une affectation de 25% de l'impôt sur les gains immobiliers est de 1760 hectares d'ici 2015 et de 5870 hectares d'ici 2030. Cela correspond à une réduction des excédents de zones à bâtir respectivement de 6% d'ici 2015 et de 21% d'ici 2030. L'efficacité de ce concept en terme de financement est moindre que celle de la taxation sur la plus-value, mais cette faiblesse est compensée par un résultat équilibré au niveau de la réduction des excédents de zones à bâtir.

Comme le montrent les exemples, les résultats au niveau communal sont pour le moins très hétérogènes à court terme, durant les cinq premières années. A plus long terme (jusqu'en 2030) dans le canton de Zurich et, dans une mesure moindre, dans le canton de Vaud, les possibilités de réduction des excédents de zones à bâtir s'équilibrent entre les communes.

La comparaison entre le concept 2 « impôt sur les gains immobiliers » et le concept 1 « taxe sur la plus-value » montre que l'efficacité de la taxe sur la plus-value est nettement plus grande pour parvenir à une diminution de la surface des zones à bâtir ou à éliminer les excédents de zones à bâtir. Compte tenu d'une affectation de 25% de l'impôt sur les gains immobiliers, le potentiel de déclassement durant les 20 premières années est inférieur de 40% ou 4080 hectares à celui de la taxation sur la plus-value.

## 6 Analyse détaillée du concept 3: compensation réelle

### 6.1 Concept de modélisation de l'efficacité de la compensation réelle

Comparé à la taxe sur la plus value ou à l'impôt sur les gains immobiliers, le concept 3 « compensation réelle » n'est pas véritablement un instrument servant à diminuer les excédents de zones à bâtir. Il permet essentiellement une meilleure répartition des réserves existantes. Selon le canton et l'intervalle de temps considéré, il contribue respectivement à une nouvelle répartition et à une diminution des réserves et des excédents de zones à bâtir situés aux « endroits inopportuns » et ce, mieux que ne le ferait la taxe sur la plus-value.

La différence de valeur entre le montant du produit de la taxation de la plus-value résultant d'un classement en zone à bâtir et celui de l'indemnité qui doit obligatoirement être versée pour la compensation réelle nécessitant un déclassement à un autre emplacement est un élément essentiel de la modélisation.<sup>25</sup> Ainsi, la compensation réelle équivaut à une taxation implicite de la plus-value. Le système de compensation est appliqué à l'intérieur du même territoire cantonal.

Pour ce qui est de la compensation réelle au niveau cantonal, le prélèvement implicite de la plus-value peut être aisément déduite des calculs effectués pour le concept 1 (cf. chapitre 4). Les informations recueillies chaque année pour chacun des cantons sur la superficie des classements en zone à bâtir et sur la plus-value qui en résulte sont disponibles. Pour les déclassements requis par la compensation réelle, il suffit d'ajouter le montant des indemnités qui doivent être versées pour les déclassements correspondants. Le rapport entre le montant total des indemnités de compensation versées et la plus-value totale créée permet de calculer le prélèvement implicite moyen de la plus-value.

Le prélèvement implicite de la plus-value peut être expliquée dans l'exemple suivant: dans le canton du Jura, le classement en zone à bâtir d'1 m<sup>2</sup> de terrain crée une plus-value moyenne d'aménagement de 71 francs (cf. Tableau 7, chap. 4.1.3). La compensation par une surface équivalente – dans les zones les moins chères à déclasser, selon l'hypothèse retenue au départ - nécessite le versement d'une indemnité de 48 francs (cf. Tableau 9, chap. 4.2.3). Le prélèvement implicite de la plus value dans le canton du Jura est donc de 48 francs / 71 francs = 68% (ce qui correspond à une différence d'un facteur 1.5). Elle est par conséquent bien supérieure à une taxation de 25% de la plus-value selon le concept 1.

---

<sup>25</sup> Pour une taxation de 25% de la plus-value, une différence de valeur d'un facteur 4 est nécessaire pour déclasser une surface équivalente à celle qui a été classée en zone à bâtir.

Le canton de Vaud est un contre-exemple. La différence de valeur entre les surfaces classées en zone à bâtir et les terrains à déclasser est nettement plus importante. Pour un classement en zone à bâtir d' $1\text{m}^2$  de terrain, la plus-value moyenne résultant de mesures d'aménagement est de 626 francs. Pour une compensation par une surface équivalente, le propriétaire dont le terrain est classé en zone à bâtir doit verser une indemnité d'une valeur moyenne de 84 francs/m<sup>2</sup> au propriétaire dont le terrain sera déclassé en zone non constructible – dans les zones les moins chères à déclasser, selon l'hypothèse retenue au départ. Cela correspond par conséquent à un prélèvement implicite de la plus-value de 84 francs / 626 francs = 13% (ce qui correspond à une différence d'un facteur 7.5), inférieure à une taxation de 25% de la plus-value.

Par conséquent, pour une compensation de surface équivalente selon le concept 3, une faible différence de valeur entre les surfaces classées en zone à bâtir et les surfaces à déclasser se traduit par un taux de taxation et donc une taxation implicite de la plus-value plus élevée que dans le cas d'une importante différence de valeur.

## 6.2 Estimation de la taxation implicite théorique de la plus-value

Pour procéder à une comparaison avec la taxation sur la plus-value, nous présentons ci-dessous le prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle les 5 premières années (cf. Figure 28) et au bout de 20 ans (cf. Figure 29). Dans tous les cantons, un prélèvement implicite de la plus-value de plus de 25% (différence de valeur d'un facteur  $<4$ ; cantons indiqués en vert) génère dans le cadre de la compensation réelle davantage de recettes, et permet de déclasser davantage de surfaces, que par la taxation sur la plus-value. Inversement, un prélèvement implicite de la plus-value de moins de 25% (différence de valeur d'un facteur  $>4$ ; cantons représentés en rouge) permet moins de déclassements.

Il est de prime abord surprenant que les deux cartes indiquent des valeurs élevées tant dans le canton du Jura que dans le canton de Bâle-Ville alors que les plus-values d'aménagement dans ces deux cantons présentent de notables différences. Ce phénomène est dû au montant élevé des indemnités de compensation versées dans le canton de Bâle-Ville qui connaît une pénurie de terrains à bâtir bon marché, respectivement une cherté des terrains à bâtir.



premières années et de 21% d'ici 2030, ce qui génère des recettes inférieures à la taxation de 25% de la plus-value selon le concept 1.

### 6.3 Cas de figure

Dans les cas de figure étudiés ci-après, une analyse plus approfondie par la modélisation permet d'examiner plus précisément les propositions présentées. Concrètement, on part du principe que la compensation réelle doit d'abord être effectuée dans la même aire d'aménagement, c'est-à-dire sur le même territoire communal. Partir de cette hypothèse permet des analyses plus précises que dans les seules limites du territoire cantonal ou de l'aire de compensation correspondante, comme cela a été fait pour la modélisation au niveau suisse.

#### 6.3.1 Canton de Zurich

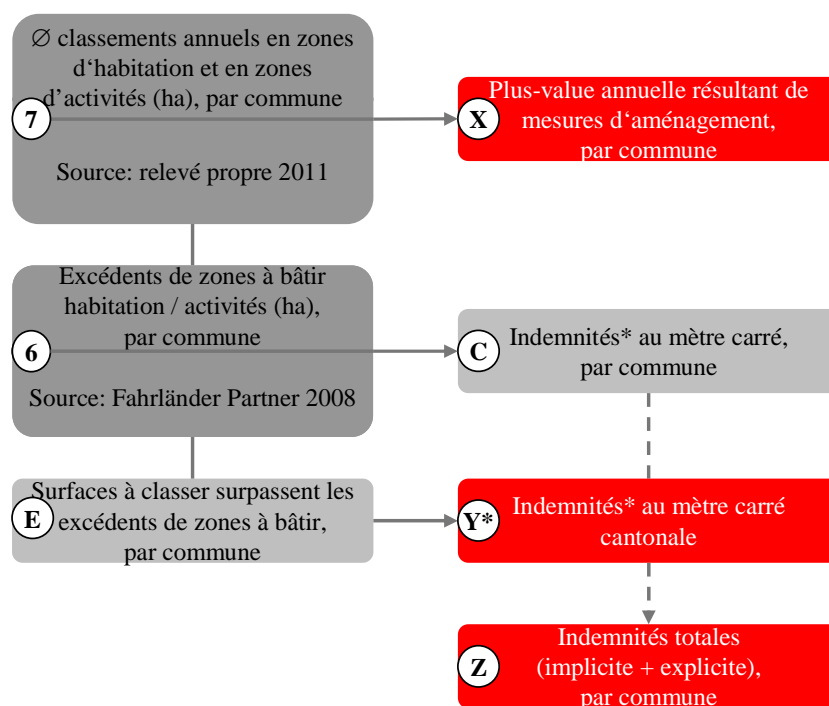
##### *Base de données et méthode de calcul*

La base de données est la même que celle utilisée pour l'analyse détaillée du cas de figure de Zurich dans le cadre du concept 1 (cf. chap. 4.3.1).

Le niveau de précision de la modélisation est communal. Les surfaces classées en zone à bâtir sont en premier lieu compensées sur le même territoire communal – pour autant que la commune concernée dispose d'excédents de zones à bâtir selon les données du bureau Fahrländer Partner. Les classements qui ne peuvent être compensés sur le même territoire communal sont indemnisés par une taxe de compensation.

Comme le montre la Figure 30, il est possible d'estimer le potentiel de surfaces de compensation sur le même territoire communal à partir des données concernant les classements en zone à bâtir (7) et les réserves excédentaires de zones à bâtir (6). Les déclassements sont effectués en fonction des prix fonciers. En d'autres termes, les excédents de terrains bon marché (en règle générale affectés à la zone d'activités) sont les premiers à être déclassés et les zones plus chères, affectées au logement, ne sont déclassées qu'ultérieurement. Dans les communes où les surfaces à classer surpassent les excédents de zones à bâtir, la compensation et les déclassements, sont effectués dans le territoire cantonal (E). Ce processus de déclassement se déroule selon le même mécanisme que pour le concept 1.

Figure 30: Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Zurich



\* Estimation de la valeur du prix du terrain agricole dans le canton Zurich: 7 francs par m<sup>2</sup>

Il est également possible d'estimer la valeur monétaire de ces surfaces en se basant sur des calculs antérieurs (plus-value moyenne d'aménagement par m<sup>2</sup> et par commune). L'indemnisation au m<sup>2</sup> par canton (Y\*) correspond sur le principe à l'étape de calcul effectuée pour le concept 1, à la différence près que seules les surfaces qui n'ont pas encore été compensées au niveau communal sont intégrées au calcul. En additionnant les indemnités de compensation versées directement au niveau communal (C) et la taxe de compensation (Y\*), on obtient le montant total des sommes versées par les propriétaires des surfaces qui ont été classées en zone à bâtir (Z). Ce montant total rapporté à la plus-value d'aménagement (X) correspond au prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle.

#### *Estimation de la taxation implicite théorique de la plus-value*

Dans le canton Zurich, la compensation réelle génère moins de recettes que la taxation de 25% de la plus-value au sens du concept 1. En raison de la méthode de calcul plus précise, l'analyse par commune aboutit toutefois à un prélèvement implicite de la plus-value nettement plus élevé que dans les résultats obtenus pour la modélisation au niveau suisse (cf. chapitre 6.2) – et ce parce que les déclassements ne peuvent être effectués que dans des communes connaissant des prix fonciers

élevés. Les cinq premières années, le taux moyen du prélèvement de la plus-value passe dans le canton de Zurich à 18% (17% au bout de 20 ans) alors qu'il n'était que de 11% (12% en 20 ans) selon la modélisation au niveau suisse.

Dans 22 communes, soit 13% des communes du canton de Zurich (34 communes, soit 20% en 20 ans), les propriétaires fonciers devraient verser un montant correspondant à plus d'un quart de leur plus-value d'aménagement pour compenser les surfaces classées en zone à bâtir (cf. communes représentées en vert, Figure 31 et Figure 32).

Figure 31: *Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle durant les 5 premières années dans le canton de Zurich*

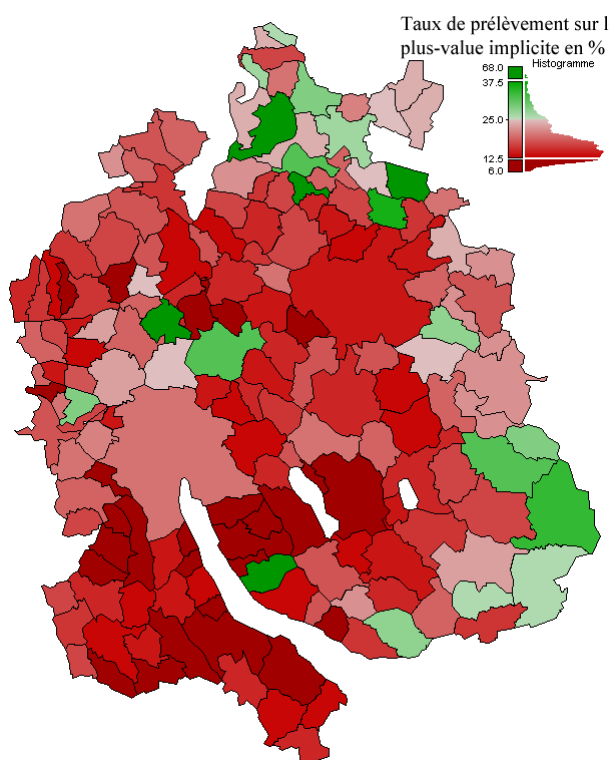
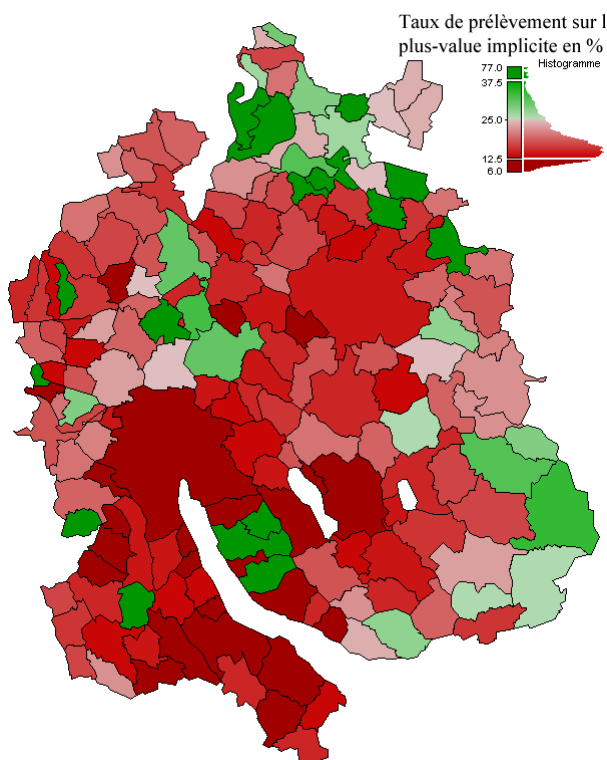




Figure 32: Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle au bout de 20 ans dans le canton de Zurich



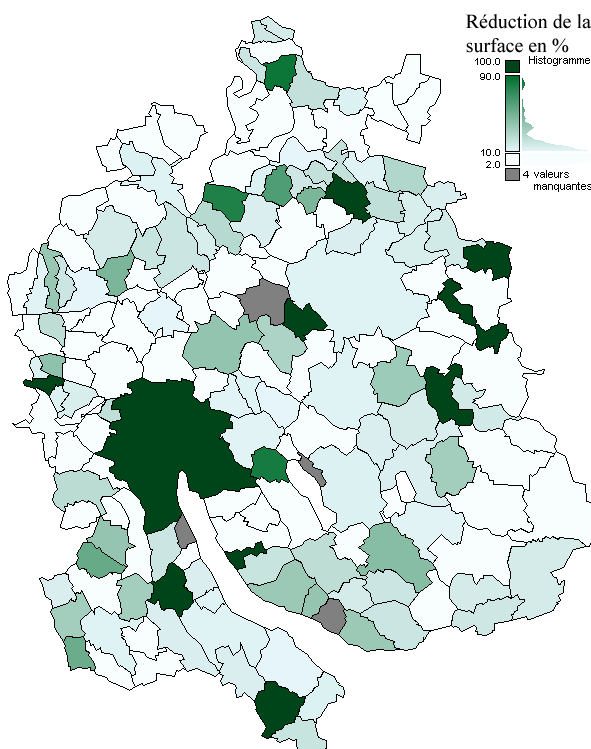
Quatre communes présentent un taux de prélèvement de 40% ou plus - ceci pour des raisons différentes: les communes d'Altikon (taxation implicite de 68%, plus-value moyenne de 424 francs/m<sup>2</sup>) et Humlikon (47%, 430 francs/m<sup>2</sup>) sont des communes qui ont beaucoup plus d'excédents dans les zones affectées au logement que dans les zones d'activités. En conséquence, les compensations de surface ne peuvent être effectuées qu'avec des zones d'habitation qui sont en moyenne beaucoup plus chères, ce qui induit des indemnités de compensation plus élevées. Dans le cas de la commune d'Oberglatt (prélèvement implicite de 40%, plus-value moyenne de 205 francs/m<sup>2</sup>), les plus-values d'aménagement sont relativement basses si bien que la compensation réelle permet un prélèvement implicite élevée. Les classements en zone à bâtir dans la commune d'Herrliberg génèrent une plus-value moyenne de près de 1200 francs/m<sup>2</sup>. L'étude précise de la compensation réelle commune par commune montre que les excédents qui pourraient être déclassés sont situés dans des zones affectées au logement où les terrains sont chers (un peu plus de 950 francs/m<sup>2</sup>). Le taux moyen du prélèvement est donc élevé (45%).

Dans la durée (Figure 31 comparée à la Figure 32), la commune de Küsnacht ou celle de Zumikon passe de taux très bas (9%, respectivement 12%) à des taux très élevés (74% ou 51%). Ces communes connaissent des prix fonciers comparables à ceux d'Herrliberg. Les cinq premières années, ces communes pourraient éliminer tous leurs excédents via la compensation réelle grâce à leurs excédents dans des zones d'activités non construites et bon marché. Plus tard – soit jusqu'en 2030 – ces communes se retrouvent dans une situation comparable à celle de la commune d'Herrliberg (les cinq premières années).

#### *Estimation du potentiel théorique de déclassement*

La représentation cartographique de la réduction des excédents de zones à bâtir (cf. Figure 33 et Figure 34) dans le canton de Zurich présente un tableau bien plus hétérogène des résultats que pour les concepts 1 et 2.

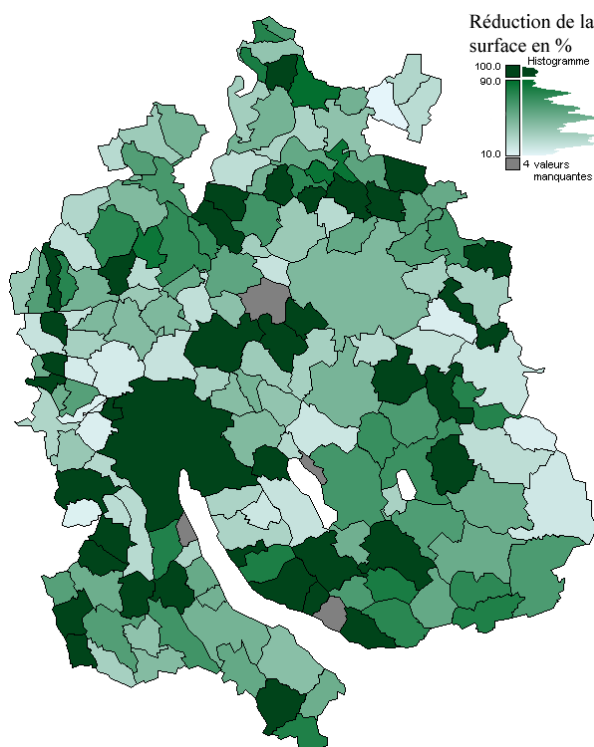
Figure 33: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2015



Seules dix communes seraient obligées de recourir à la taxe de compensation durant les cinq premières années pour contribuer à une réduction des excédents de zones à bâtir dans d'autres régions. A l'horizon 2030, 22 communes viendraient les rejoindre tandis que les autres communes continueraient de réduire leurs excé-

dents de zones à bâtir mal situés. La compensation réelle permettrait d'éliminer au total 44% des excédents (respectivement 13% d'ici 2015). Cela représente un peu plus de la moitié des résultats obtenus via le concept 1.

Figure 34: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Zurich en % d'ici 2030

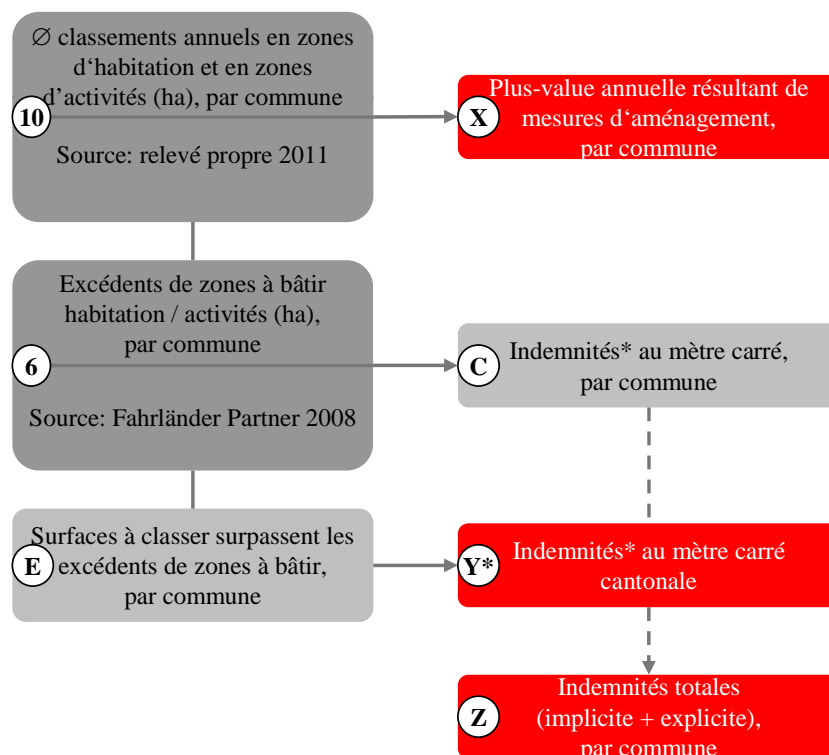


### 6.3.2 Canton de Vaud

#### *Base de données et méthode de calcul*

La modélisation détaillée effectuée pour le canton de Vaud diffère de celle du canton de Zurich sur deux points (cf. Figure 35). Premièrement, le prix du terrain agricole est estimé à 5 francs comme pour les calculs effectués pour les concepts 1 et 2 (il était de 7 francs dans le canton de Zurich). Deuxièmement, les données concernant les classements en zone à bâtir (10) sont structurées différemment ou couvrent une durée plus courte (cf. explications, chapitre 4.3.2). Sinon, les calculs sont les mêmes que pour ceux du canton de Zurich.

Figure 35: Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Vaud



\* Estimation de la valeur du terrain agricole dans le canton de Vaud: 5 francs par m<sup>2</sup>

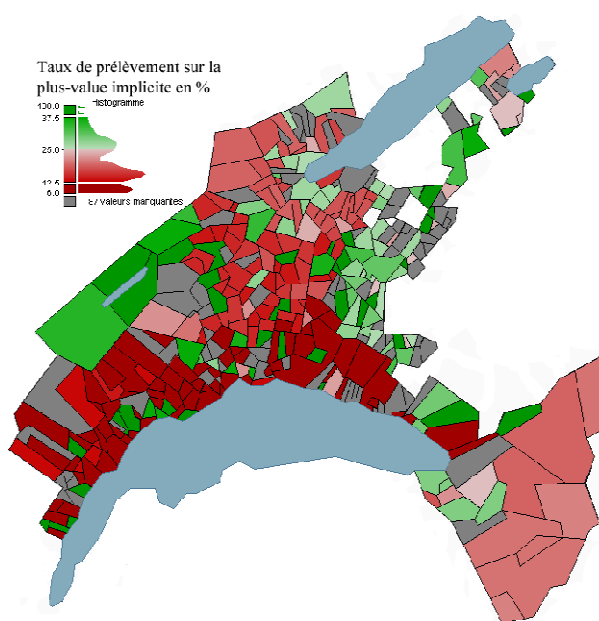
#### *Estimation de la taxation implicite théorique de la plus-value*

Ces dix dernières années, près d'un quart des communes du canton de Vaud (87 communes) n'ont créé pour ainsi dire aucune nouvelle zone d'habitation ou d'activités. Pour ces communes, il n'est donc pas possible de calculer un prélèvement implicite de la plus-value (ces communes sont indiquées en gris dans les figures ci après, Figure 36 et Figure 37). De plus, le taux de prélèvement implicite de la plus-value dans les communes de Gilly (dans les deux figures ci-après) et Paudex (Figure 36 seulement) doit être corrigé et estimé à 100% en raison d'une différence inhérente au modèle: au cours de la dernière décennie, ces deux communes n'ont créé que des zones d'activités, dont les terrains sont moins chers que ceux des zones destinées à des logements et qui génèrent une plus-value d'aménagement relativement faible. Par ailleurs, selon les données du bureau Fahrländer Partner, ces deux communes ont essentiellement des excédents de zones à bâtir affectées au logement. Le modèle induit ainsi automatiquement une indemnisation plus élevée que la plus-value d'aménagement qui serait générée.

La Figure 36 met en évidence un prélèvement de la plus-value nettement plus bas (communes représentées en rouge) – en particulier au bord du Léman – que dans le concept de la taxation de la plus-value. Cette carte ne montre toutefois pas que les classements en zone à bâtir sont relativement rares dans ces communes. Selon la méthode de calcul utilisée, le canton de Vaud pourrait en moyenne parvenir à un prélèvement implicite de 23% les cinq premières années et de 27% au bout de 20 ans. En termes de taxation, l'efficacité du concept 3 serait donc comparable à celle du concept 1.

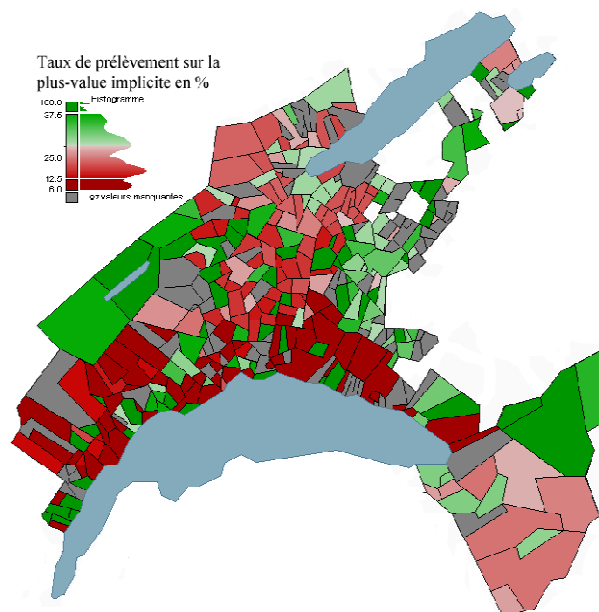
L'influence de cette modélisation plus précise sur les résultats obtenus pour la compensation réelle dans le territoire communal (par rapport aux calculs effectués au niveau suisse qui prévoient une compensation réelle dans le territoire cantonal) est encore plus accentuée dans le canton de Vaud que dans le cas de figure de Zurich: alors que la compensation réelle au niveau cantonal génère une taxation implicite de la plus-value d'environ 14%, la compensation réelle dans le territoire d'une commune vaudoise induit un prélèvement implicite de 10 % de plus.

Figure 36: *Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 5 ans dans le canton de Vaud*



\* Taux du prélèvement implicite corrigé dans la commune de Gilly (100%) (cf. texte).

Figure 37: Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 20 ans dans le canton de Vaud



\* Taux du prélèvement implicite corrigé dans les communes de Gilly et Paudex (100%) (cf. texte).

#### *Estimation du potentiel théorique de déclassement*

D'ici 2015, la compensation réelle permettrait d'éliminer les excédents de zone à bâtir essentiellement dans les communes situées sur l'axe Lausanne-Yverdon ainsi que dans les communes de la région MS La Vallée. Les autres communes ne parviendraient pas à résorber leurs excédents (cf. Figure 38). Au total - et malgré un prélèvement comparable de la plus-value - ce concept permettrait d'éliminer près de la moitié moins d'excédents (9% à l'échelle du canton) que le concept 1.

Cette différence persiste quand on considère l'horizon 2030 (34% au lieu de 63%; cf. Figure 39). Il faut par ailleurs souligner que ce concept ne permet pas, contrairement aux concepts 1 et 2, de réduire les excédents de zones à bâtir dans la région de La Broye, au nord-ouest du canton.

Figure 38: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2015

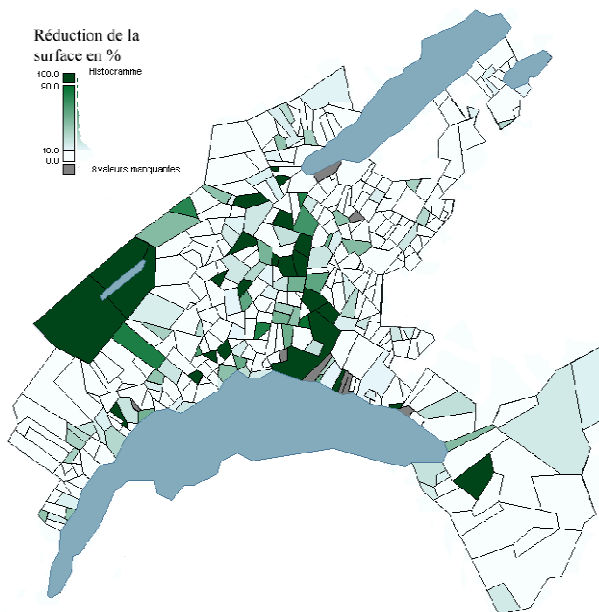
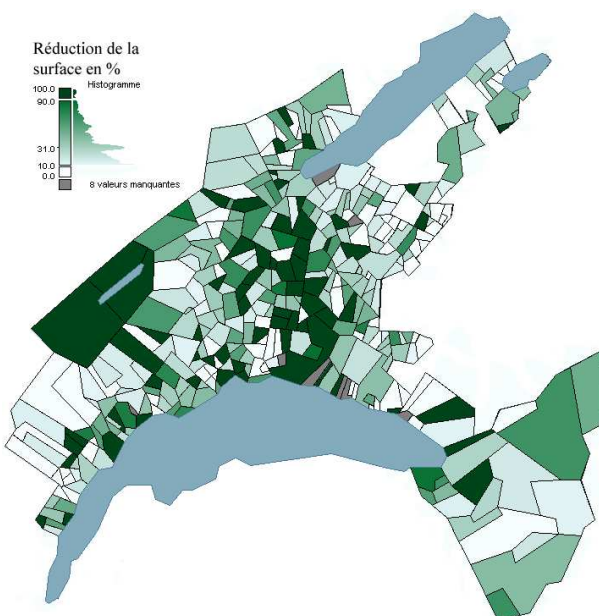


Figure 39: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Vaud en % d'ici 2030

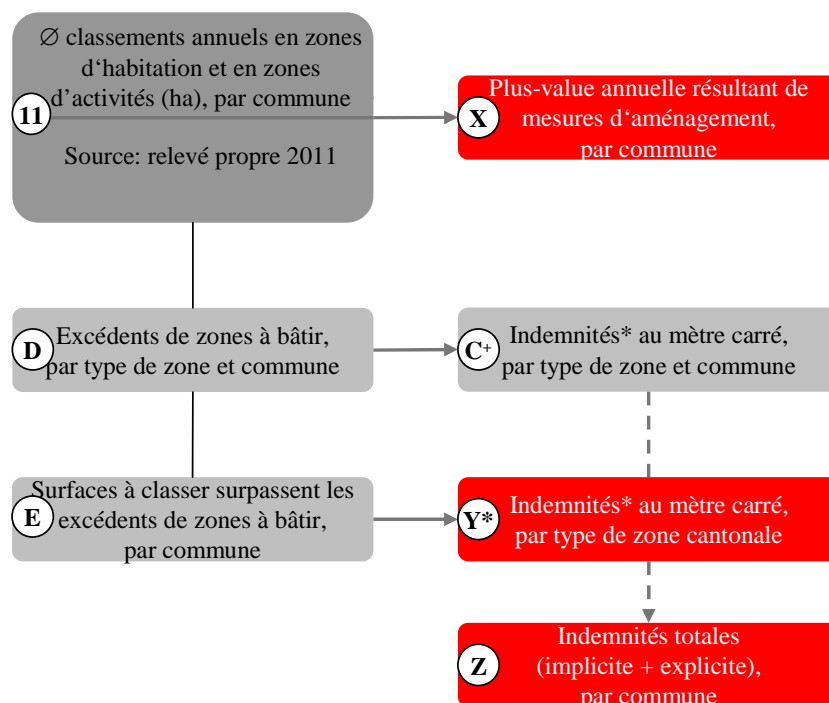


### 6.3.3 Canton de Thurgovie

#### *Base de données et méthode de calcul*

Le concept de modélisation détaillée adopté pour le canton de Thurgovie correspond en majeure partie à celui qui a été utilisé pour le canton de Vaud. Les données disponibles sont toutefois mieux différenciées par type de zone (cf. Figure 40). En conséquence, les données sur les classements en zone à bâtir (11) sont plus précises. Il est donc possible de calculer les indemnités au m<sup>2</sup> (C+) et (Y\*) par type de zone (zone affectée au logement, zone mixte, zone affectée à des activités).

Figure 40: Structure de la modélisation selon le concept 3 dans le canton de Thurgovie



\* Estimation de la valeur du terrain agricole dans le canton de Thurgovie: 5 francs par m<sup>2</sup>

#### *Estimation de la taxation implicite théorique de la plus-value*

La représentation cartographique présente deux similitudes avec le canton de Vaud: premièrement, dans le canton de Thurgovie également, un quart des communes n'a classé aucun terrain agricole en zone constructible ces (cinq) dernières années. Deuxièmement, comme dans les communes de Gilly et Paudex, des différences inhérentes à la modélisation sont observées dans deux communes du canton de Thurgovie (Romanshorn et Münsterlingen) dont le prélèvement implicite de la plus-value est supérieure à 100%. La commune de Romanshorn a créé ces derniè-

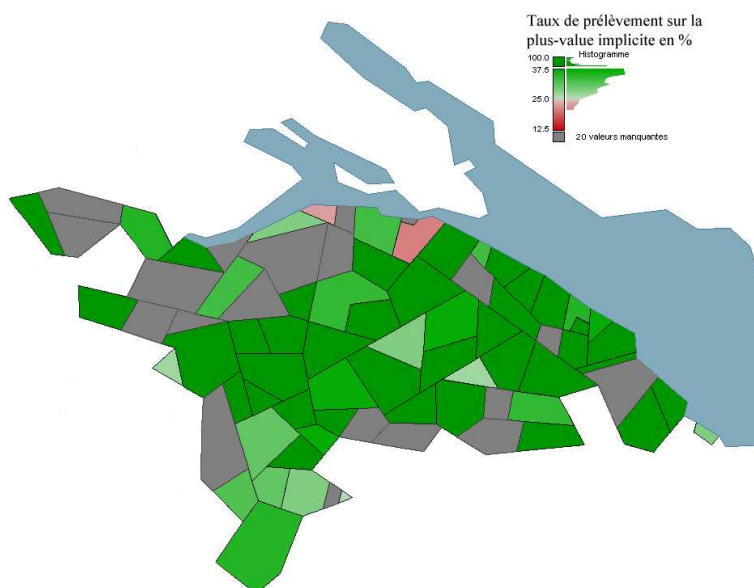


res années uniquement des zones d'activités et la commune de Münsterlingen seulement des zones mixtes et des zones commerciales.

Le prélèvement implicite de la plus-value estimée à 44% (en 5 ans comme en 20 ans) est de 10% supérieure à celle qui avait été calculée au niveau suisse dans le cadre d'une compensation de surface dans le territoire cantonal. Les communes représentées en vert à la Figure 41 ont des taux de prélèvement élevés. Seuls les propriétaires fonciers des communes de Berlingen et Tägerwilten devraient ne verser qu'un peu moins de 25% de leur plus-value (aux propriétaires des surfaces à déclasser en zone non constructible).

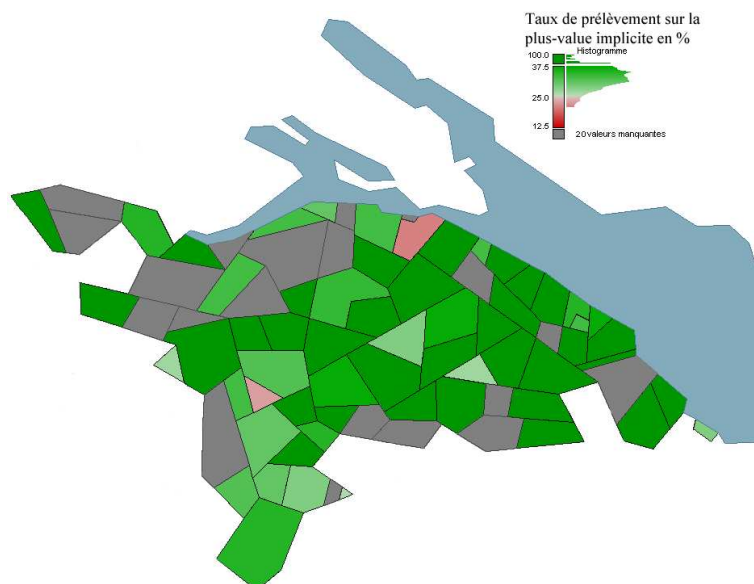
A l'horizon 2030, ce pourcentage dépasserait les 25% à Berlingen tandis qu'il diminuerait dans la commune de Stettfurt qui, après un peu plus de quatre ans, ne pourrait plus éliminer ses excédents sur le territoire communal et pourrait procéder à des déclassements avantageux à l'échelle cantonale grâce à la taxe de compensation (cf. Figure 42).

Figure 41: *Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 5 ans dans le canton de Thurgovie*



\* Taux du prélèvement implicite corrigé dans la commune de Romanshorn (100%) (cf. texte).

Figure 42: Prélèvement implicite de la plus-value dans le cadre de la compensation réelle en l'espace de 20 ans dans le canton de Thurgovie



\* Taux du prélèvement implicite corrigé dans les communes de Romanshorn et Münsterlingen (100%) (cf. texte).

#### *Estimation du potentiel théorique de déclassement*

Durant les cinq premières années qui suivent l'introduction d'une compensation réelle, des déclassements ne sont pas effectués selon le modèle uniquement dans les communes les moins chères. Quatre communes (Matzingen, Stettfurt, Schöholzerswil, Dozwil) peuvent éliminer complètement leurs excédents de zone à bâtir grâce à l'effet conjugué de leurs faibles excédents de zones à bâtir et des surfaces relativement importantes qu'elles classent en zone à bâtir (cf. Figure 43).

A l'échelle cantonale, la réduction des excédents de zones à bâtir d'ici 2030 (cf. Figure 44) est nettement plus importante grâce à la compensation réelle que par une taxe sur la plus-value (27% des excédents de zone à bâtir contre 19%).

Figure 43: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2015

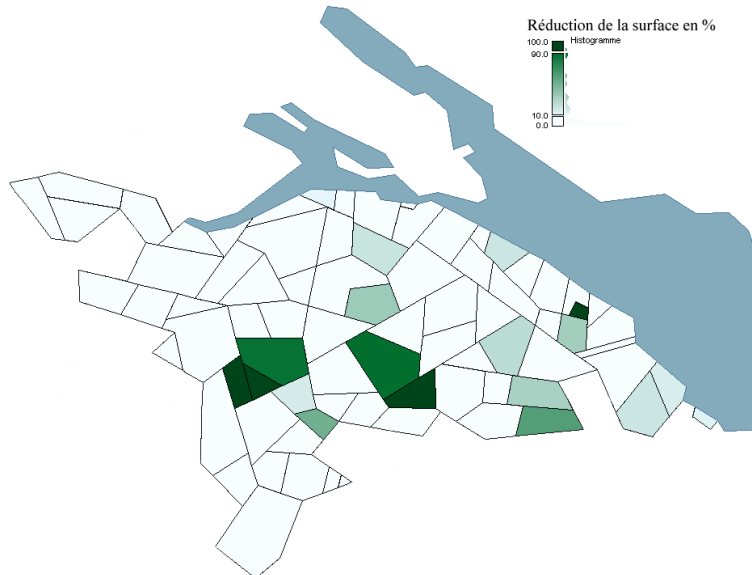
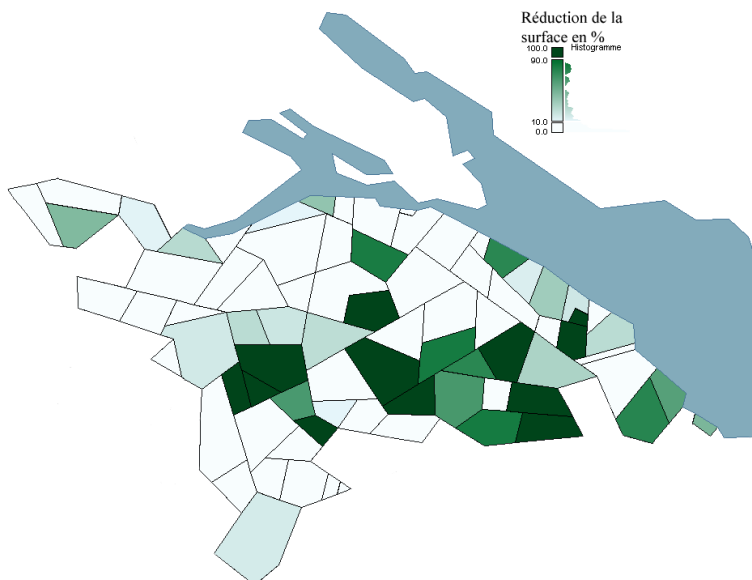


Figure 44: Réduction des excédents de zones à bâtir (habitation / activités) dans le canton de Thurgovie en % d'ici 2030



## 6.4 Conclusions intermédiaires concernant le concept 3

Comme cela a été mentionné au début du présent chapitre, la compensation réelle, contrairement à la taxe sur la plus-value et à l'impôt sur les gains immobiliers, n'est pas véritablement un instrument servant à diminuer les excédents de zones à bâtir puisque chaque classement en zone constructible exige le déclassement d'une surface équivalente. Le concept 3 permet essentiellement une meilleure répartition des réserves existantes.

La compensation réelle génère toutefois un prélèvement implicite de la plus-value plus ou moins élevé selon le canton ou la commune concernée. Selon la modélisation au niveau suisse, ce prélèvement implicite de la plus-value est de 19% jusqu'en 2015 et de 21% jusqu'en 2030, ce qui représente des taux inférieurs à la taxation de 25% de la plus-value selon le concept 1. Ces calculs sont toutefois basés sur l'hypothèse d'une compensation réelle dans le territoire cantonal.

Selon la tendance dégagée par l'analyse, les cantons possédant d'importants excédents de zones à bâtir ne tirent guère parti de la plus-value parce qu'ils disposent de très nombreuses possibilités de déclassements peu onéreux. La même tendance est observée dans les cantons dont les surfaces à classer et les surfaces à déclasser présentent une grande différence de valeur qui ne leur permet pas de bénéficier de plus-values suffisantes.

La modélisation plus précise effectuée pour l'analyse des cas de figure part du principe que la compensation réelle doit d'abord être effectuée sur le même territoire communal et seulement ensuite au niveau intercommunal (à l'intérieur du même territoire cantonal). Selon cette modélisation, le concept 3 contribue, selon le canton et l'intervalle de temps considéré, à une nouvelle répartition et à une diminution des réserves de zones à bâtir ainsi que des excédents de zones à bâtir situés aux « endroits inopportuns » et ce, mieux que ne pourrait le faire la taxe sur la plus-value.

Le but à atteindre étant de diminuer les réserves excédentaires de zones à bâtir, la compensation réelle présente selon cette analyse une efficacité comparable à la taxe sur la plus-value.

## **7 Approfondissement du concept 4 : pilotage de la densification de l'habitat**

### **7.1 Estimation du potentiel de densification dans l'ensemble du pays**

L'ampleur des effets que le frein à l'expansion des zones à bâtir pourrait produire indirectement grâce au pilotage de la densification de l'habitat dépend finalement de l'importance respectivement du potentiel de densification et des réserves existant en Suisse à l'intérieur des zones à bâtir. Il n'existe à ce sujet aucun chiffre officiel sur le plan national. Au vu de cette situation, une grossière estimation du potentiel de densification a été effectuée.

#### **7.1.1 Base de données relative au calcul du potentiel de densification**

*Réserves à l'intérieur des zones à bâtir:* les données relevées par Fahrländer Partner donnent des indications sur les réserves existant à l'intérieur des zones à bâtir qui sont disponibles jusqu'en 2030, au niveau communal, en équivalent zones à bâtir destinées au logement et aux activités. Il s'agit ici de données modélisées (voir Fahrländer Partner 2008) qui ont été établies de manière convaincante sur la base d'indications provenant du canton de Zurich – seul canton disposant de données comparables -.

*La statistique sur les zones à bâtir:* la statistique sur les zones à bâtir 2008 de l'ARE classe les différents statuts des zones à bâtir selon le type de zones.

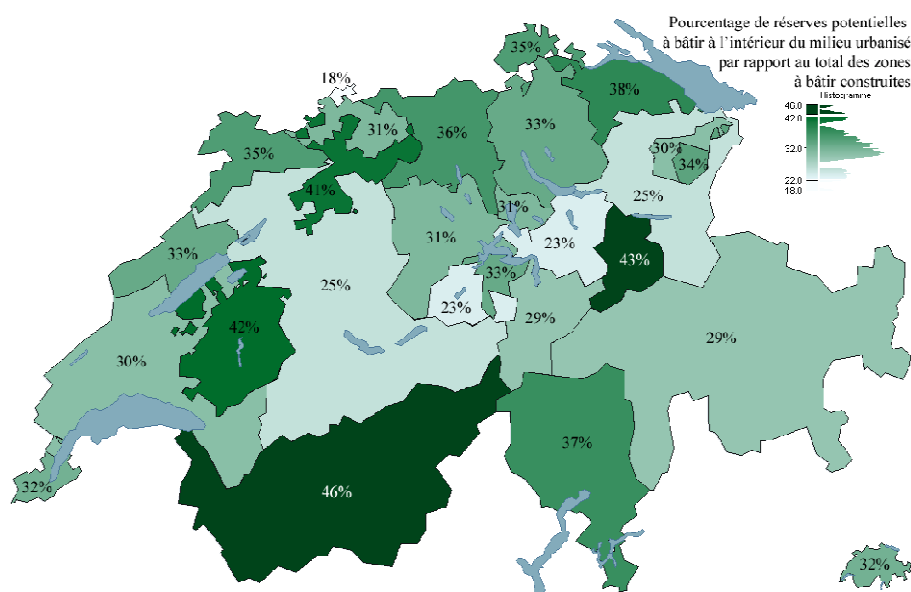
*Demande de zones à bâtir jusqu'en 2030:* Fahrländer Partner fait des prévisions relatives à la demande de zones à bâtir pour une période située entre 2005 et 2030. Les données sont établies au niveau communal pour les zones destinées à l'habitat (zones d'habitation et zones mixtes) et pour les zones d'activités.

*Durée de vie moyenne d'une nouvelle construction:* il n'existe aucune statistique précise sur la durée de vie moyenne d'un bâtiment d'habitation nouvellement construit et répondant à un type de construction standard en Suisse. Les estimations vont de 60 à 100 ans. De même, on ne dispose que d'estimations pour des bâtiments industriels ou commerciaux. Celles-ci situent la durée de vie moyenne entre 40 et 60 ans. Pour la suite de l'étude, on s'est basé sur une durée de vie effective de 80 ans pour des bâtiments d'habitation et 60 ans pour des bâtiments industriels ou commerciaux.

### 7.1.2 Potentiel de densification pour l'ensemble du pays

La densification intérieure du parc immobilier suisse permet en principe une substantielle économie en zones à bâtir. Comme le montre la figure 45, les zones à bâtir existantes pourraient, sur la base d'une estimation sommaire, être mieux utilisées sur le plan suisse dans une proportion supérieure à un tiers. Les chiffres se rapportent à un potentiel de densification mesuré en équivalent zones à bâtir et non pas selon la surface constructible. La carte ne donne aucune image homogène et n'autorise aucune typologie claire. Le canton de Bâle-Ville, par exemple, présente la valeur la plus basse (18 %), tandis que le canton de Genève, canton ville, répond à la moyenne suisse. On doit en déduire qu'ici les communes rurales genevoises présentent un potentiel de densification considérable.

Figure 45: Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones à bâtir utilisées en 2007

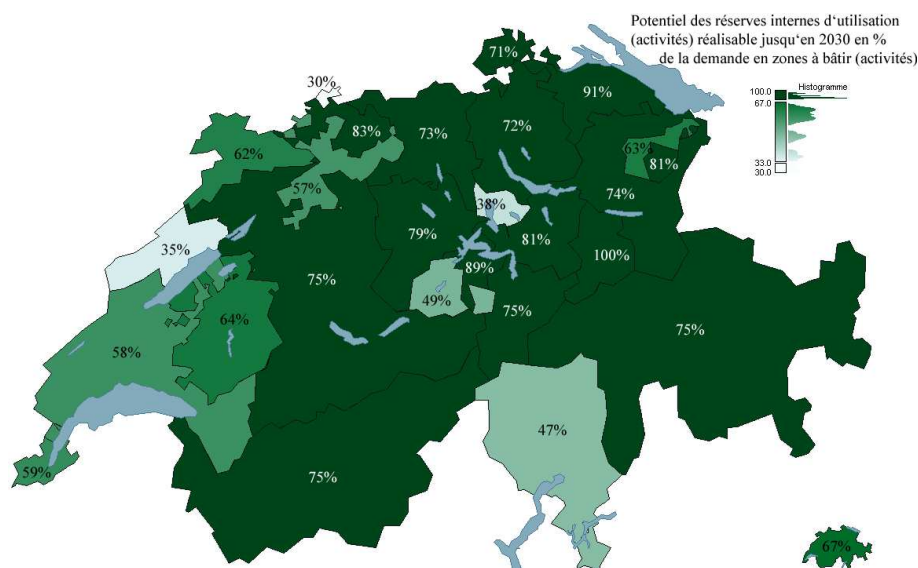


### 7.1.3 Potentiel de densification réalisable dans l'ensemble du pays jusqu'en 2030

Le potentiel de densification présenté dans cette étude n'est pas directement exploitable, mais ne l'est en règle générale que dans l'hypothèse d'une nouvelle construction de remplacement. Un tel cas se produit, on le suppose, respectivement 80 ans (zones d'habitations) et 60 ans (zones d'activités) après une construction. Entre 2007 et 2030 (période de 23 ans), seuls environ respectivement 28.75 % (23/80) et 38.33% (23/60) du potentiel de densification sont finalement réalisables. De plus, ces potentiels se situent avant tout dans les zones d'activités.



Figure 47: Rapport entre les réserves internes (pour les activités) potentiellement réalisables jusqu'en 2030 et la demande en zone à bâtir (pour les activités) durant la même période



## 7.2 Exemple du potentiel de densification dans le canton de Zurich

### 7.2.1 Base de données relative au calcul du potentiel de densification

A la différence de ce que l'on peut constater dans l'ensemble du pays, le canton de Zurich dispose de données détaillées sur les réserves internes. L'Office du développement territorial (ODT) du canton de Zurich établit pour chaque commune – selon un classement en zones d'habitation, zones mixtes et zones d'activités – le *degré d'extension* constaté pour les années 2000 à 2009. Le degré d'extension est basé sur des concepts proposés. Ainsi, par exemple, des affectations spéciales sont prises en considération dans le cadre des surfaces brutes de plancher construites, tandis que, concernant l'indice d'utilisation admissible, c'est la réglementation standard qui est prise en compte. A cet égard, des communes présentent un degré d'extension supérieur à 100% à l'intérieur d'un type de zone. Pour les cas particuliers, les calculs qui suivent sont corrigés manuellement au degré 100%.

A côté du degré d'extension, il y a encore les *zones à bâtir* (en ha) *construites* de 1991 à 2009. Les réserves internes peuvent être calculées de manière simple à l'aide des ces données.

$$\text{Réserves internes} = \text{zones à bâtir construites (en ha)} \times (1 - \text{degré d'extension})$$



### 7.2.2 Potentiel de densification dans le canton de Zurich

Le potentiel de densification en équivalent zones à bâtir (en 2009) est, avec un taux de 32% des zones d'habitations construites, quelque peu inférieur aux données de Fahrländer Partner qui le fixent (pour 2007) à 36%.

Figure 48: Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones d'habitations construites en 2009

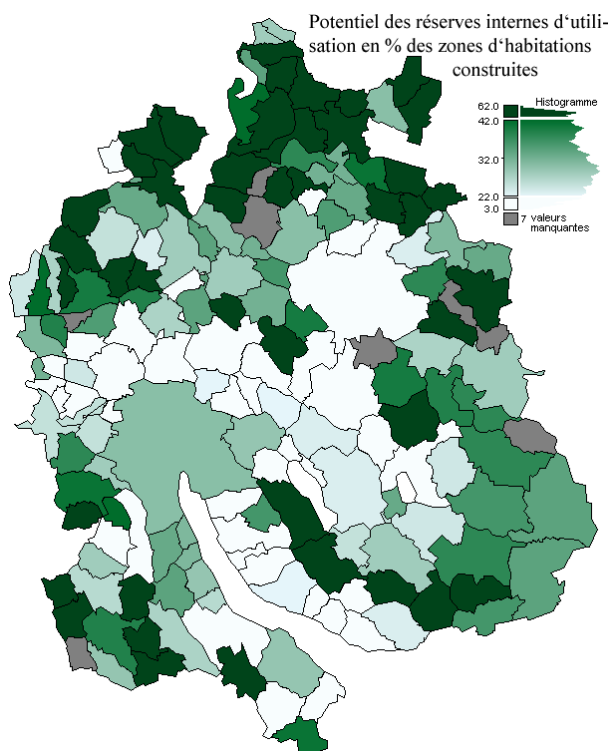
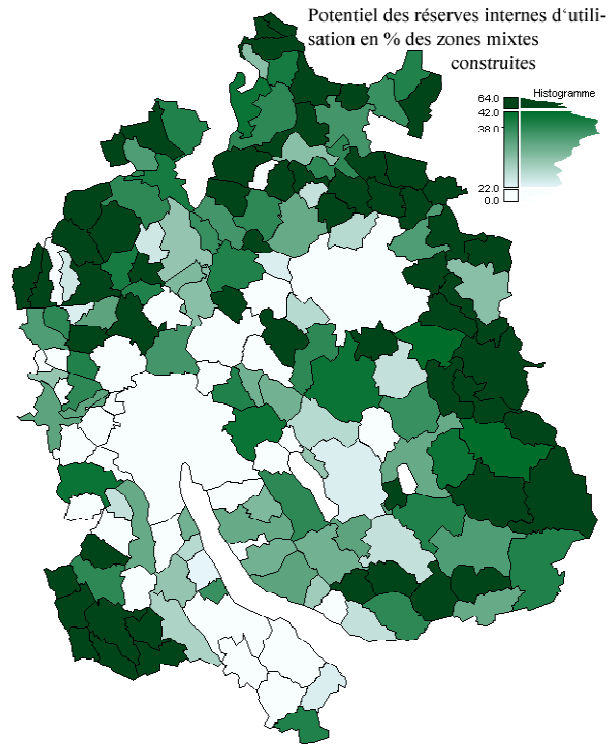


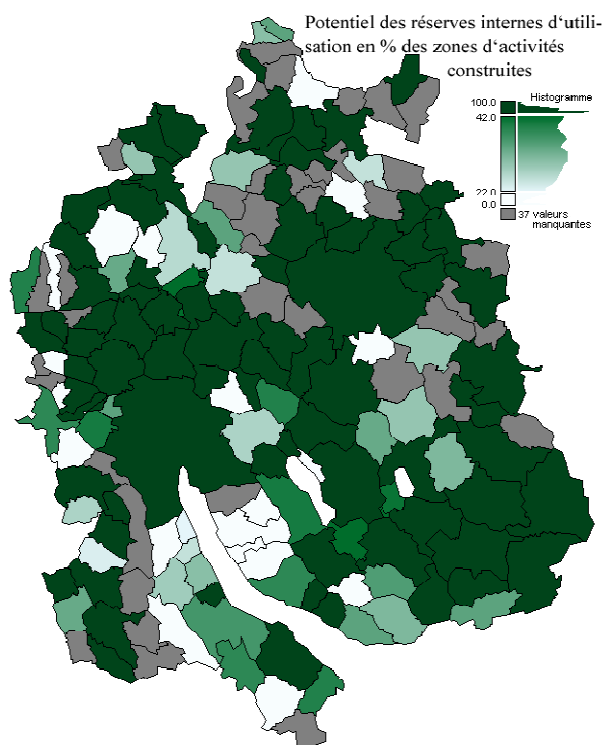
Figure 48 montre que le potentiel de densification relatif aux zones d'habitation est constaté avant tout aux limites du territoire cantonal, dans l'arrondissement de Kronau, dans l'Oberland et l'Unterland zurichois, ainsi que dans les régions viticoles. Le potentiel de densification le plus élevé concerne les communes rurales de Trüllikon (62%) et Aesch (60%). 7 communes (Maschwanden, Buch am Irchel, Volken, Regensberg, Kyburg, Sternenberget Hofstetten) ne disposent d'aucune véritable zone d'habitation, mais uniquement de zones mixtes.

Figure 49: Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones mixtes construites en 2009



Le potentiel de densification des zones mixtes est réparti de la même manière que celui des zones d'habitations (voir la figure 49). Il est frappant de constater que la Ville de Zurich dispose certes encore de 30% de réserves internes dans les zones d'habitations, mais a cependant déjà épuisé 94% du potentiel de densification dans les zones mixtes.

Figure 50: Part des réserves internes potentielles en équivalent zones à bâtir sur l'ensemble des zones d'activités construites en 2009

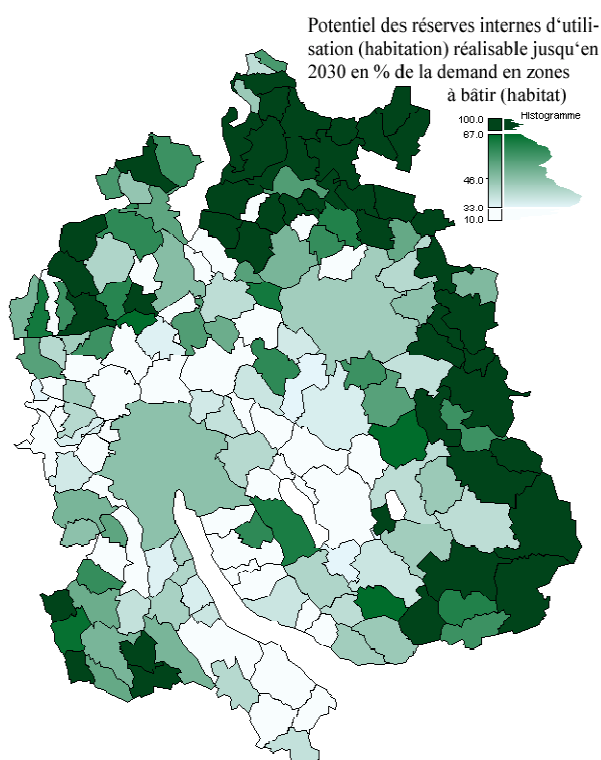


La figure 50 montre qu'aucune commune ne comprend pratiquement une zone d'activités qui ait connu une forte densification. Font exception à ce sujet quelques communes, en particulier sur les rives du Lac de Zurich.

### 7.2.3 Potentiel de densification réalisable dans le canton de Zurich jusqu'en 2030

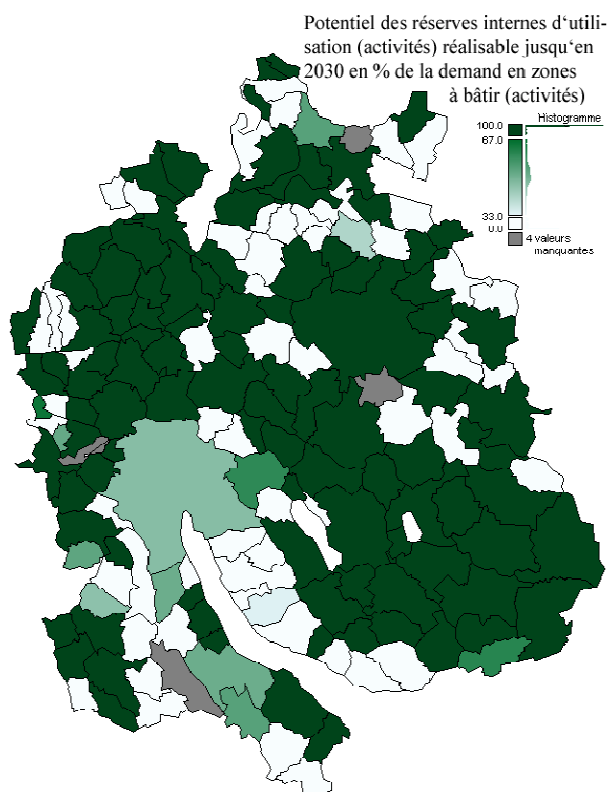
Grâce au potentiel de densification esquissé, environ 40% de la demande de zones d'habitations pourraient être satisfaits entre 2005 et 2030.<sup>26</sup> Ce potentiel doit être toutefois relativisé, car il est géographiquement limité avant tout à l'Est du canton de Zurich (voir figure 51).

Figure 51: Rapport entre les réserves internes (pour l'habitat) potentiellement réalisables entre 2005 et 2030 et la demande de zones à bâtir (pour l'habitat) durant la même période



<sup>26</sup> Les données établies par Fahrländer Partner permettent une comparaison entre 2005 et 2030 ou 2010 et 2030. Les données de l'ODT du canton de Zurich sont disponibles pour la période 2000 à 2009. Si d'autres hypothèses devaient ainsi être établies, on pourrait théoriquement en tenir compte à partir des perspectives de 2005.

Figure 52: *Rapport entre les réserves internes (pour les activités) potentiellement réalisables entre 2005 et 2030 et la demande de zones à bâtir (pour les activités) durant la même période*



La demande de zones à bâtir réservés à des activités ne peut toutefois être guère satisfaite par une densification, ni en l'amplifiant très fortement, ni en l'exécutant d'une manière rapide. La Figure 52 montre clairement que, d'un côté, plus de la moitié des communes peuvent à vrai dire satisfaire plus des 90% de la demande de zones d'activités au moyen d'une densification, d'un autre, un quart des communes zurichoises peuvent cependant satisfaire moins de 10% de cette demande.

### 7.3 Bilan intermédiaire du concept 4

Les zones à bâtir construites à disposition recèlent au plan national un potentiel de densification d'environ un tiers. Sur la base de la longue durée de vie des bâtiments, ce potentiel n'est cependant pas disponible dans l'immédiat. La demande de zones d'activités peut, en comparaison avec les zones d'habitations, être satisfaite au moyen d'une densification pour trois raisons:

1. La demande de zones d'activités est par rapport aux zones d'habitations plus faible.

2. La durée de vie des bâtiments d'habitations est, par rapport aux bâtiments industriels ou commerciaux, plus longue (dans les modèles proposés, la différence est de 20 ans).
3. Le degré actuel d'extension des zones d'habitations est, par rapport à celui des zones d'activités, significativement plus élevé.

Malgré tout, la demande de zones à bâtir pourrait être freinée également dans les zones d'habitations grâce à une densification de 44% sur le plan national. L'exemple de Zurich montre en outre qu'un tel frein aurait tendance à être plutôt identifié dans les communes rurales situées dans la périphérie.

Les explications relatives au potentiel de densification montrent cependant que, par rapport aux concepts 1, 2 et 3, aucune réduction effective des excédents de zones à bâtir n'a eu lieu. Une densification peut simplement contribuer de manière indirecte à un ralentissement de la croissance de futures zones à bâtir.

## 8 Appréciation comparative des quatre concepts de réduction des zones à bâtir

En ce qui concerne une possible mise en œuvre des quatre concepts, une appréciation comparative et qualitative sera entreprise à ce stade. Les forces et les faiblesses des quatre concepts doivent ainsi être identifiées et confrontées entre elles. Les concepts seront à cet effet examinés et évalués à l'aide de quatre critères différents. On renonce délibérément à procéder à cette occasion à une pondération de ces critères. Ces derniers seront brièvement exposés dans la suite de l'étude.

L'appréciation des quatre concepts doit tout d'abord avoir lieu sur la base (1) de l'efficacité obtenue en visant une réduction des excédents de réserves de zones à bâtir. Comme deuxième critère important, il faut mentionner (2) les charges liées à la mise en œuvre. Le troisième, (3) l'acceptance politique, constitue un point important ayant une influence sur la vérification des capacités de mise en œuvre. Dans ce contexte, interviennent également les réflexions relatives à la transparence et à la vérification de l'exécution des concepts respectifs. Plus ces réflexions sont menées tôt, plus grande sera vraisemblablement aussi l'acceptance politique. Finalement, (4) la disponibilité des données nécessaires aux concepts et par conséquent, de manière indirecte, la vérification des prévisions seront également évaluées.<sup>27</sup>

Lors de l'appréciation, on se basera sur les prémices pour savoir si l'application des quatre concepts est chaque fois prévue sur le plan cantonal. C'est pourquoi les évaluations s'appliquent aussi en première ligne au niveau cantonal. Là où une appréciation divergente existe au niveau communal, on se rapportera à ces évaluations.

### 8.1 Appréciation individuelle des concepts 1 à 4

#### *Modèle 1 : Taxe sur la plus-value*

(1) *Efficacité de l'objectif*: La taxe sur la plus-value perçue sur la base d'un taux de 25% permet sur le plan national de réduire jusqu'en 2030 les excédents de réserves de zones à bâtir à juste 10'000 hectares, soit 36%. Ce concept peut ainsi contribuer de manière notable à viser d'abord l'objectif en question, mais son application ne peut en aucune façon être financée en totalité. L'efficacité peut cependant être considérée comme comparativement bonne. On doit à la vérité observer

---

<sup>27</sup> La mise en œuvre juridique devrait ici être également considérée comme un critère d'appréciation central. L'évaluation a tout d'abord lieu à cet effet en relation avec les travaux entrepris par l'ARE lui-même et par ailleurs en relation avec un mandat ayant pour but d'étudier la conformité juridique.

que selon la proposition du Conseil des Etats relative au concept 1, la taxe sur la plus-value ne peut être exigée que lors de la réalisation effective du gain et non pas déjà lors du classement en zone à bâtir. Cela signifie que les recettes nécessaires au financement des déclassements de zones, soit ne sont pas disponibles en même temps que la couverture des dépenses, soit elles sont retardées par rapport à celles-ci.

(2) *Charges liées à la mise en oeuvre*: lors de l'introduction de la taxe sur la plus-value, on doit mettre en place au début un calcul uniforme de la plus-value. La désignation des territoires à déclasser constitue une autre tâche. Cette opération liée à un examen des modifications à apporter aux règlements communaux des constructions représente pour les autorités cantonales d'exécution une charge considérable. Cette charge découle à vrai dire de l'obligation de procéder de toute façon, dans le cadre de la révision de la LAT, à l'examen de la taille des zones à bâtir, ceci indépendamment de l'introduction de la taxe sur la plus-value. Par contre, on doit considérer comme nettement moins lourdes les charges permanentes liées aux tâches d'exécution à remplir après l'introduction de la taxe.

(3) *Acceptance politique*: l'acceptance politique devrait présenter des différences certaines. Les cantons ou communes périphériques, de petite taille ou financièrement faibles, devraient plutôt s'y opposer, car ils pourraient considérer la taxe sur la plus-value comme une péjoration de leur attractivité. En revanche, l'acceptance politique devrait être peut-être plus grande dans les collectivités de taille plus grande, urbaines ou financièrement fortes, car la plus-value créée par les classements en zone à bâtir est comparativement élevée. Etant donné que la taxe sur la plus-value existe déjà dans trois cantons (BS, NE, GE) et que de nombreux autres cantons mènent des réflexions à son sujet, on peut estimer le degré d'acceptance politique moyennement élevé.

(4) *Disponibilité des données*: la disponibilité des données nécessaires à la mise en oeuvre de la taxe et aux prévisions à faire à son sujet, est du côté recettes très différente selon les cantons. Dans les cantons disposant de données relatives au prix des terrains valables pour l'ensemble de leur territoire, la situation peut être qualifiée de bonne. Mais la plupart des cantons devraient encore établir de meilleures bases (comme c'est le cas avec les concepts de calcul en application) pour obtenir les données en question.

### *Concept 2: Impôt sur les gains immobiliers*

(1) *Efficacité de l'objectif*: Dans l'hypothèse d'une affectation partielle des impôts sur les gains immobiliers à raison de 25%, on obtient sur le plan national, dans le délai de 20 ans, un potentiel de densification présumé d'à peine 6000 hectares, ce



qui correspond à une diminution de 21% des réserves de zones à bâtir excédentaires. En comparaison de la taxe sur la plus-value, les chances d'atteindre l'objectif sont ainsi nettement plus faibles. C'est pourquoi, en comparaison de la taxe sur la plus-value qui est perçue dans les cantons connaissant très peu de nouveaux classements en zone à bâtir, des moyens relativement plus importants sont mis à disposition pour procéder à des déclassements. Concernant les impôts sur les gains immobiliers, un déclassement peut être opéré, sans qu'un classement en zone à bâtir ait été préalablement entrepris. Le lien entre la mise à disposition des moyens et leur utilisation est à vrai dire moins clair que celui qui existe à propos de la taxe sur la plus-value.

(2) *Charges affectant la mise en oeuvre*: comme pour la taxe sur la plus-value, on doit tout d'abord déterminer les territoires faisant l'objet de déclassements, opération qui devrait être menée, il est vrai, dans le cadre de la révision projetée de la LAT, même sans introduction d'un système de compensation. On doit compter sur une mise en œuvre unique (en particulier lors d'une harmonisation) qui, couplée aux adaptations nécessaires sur le plan des lois fiscales, entraînera avant tout pour les cantons certaines charges. Ces charges de mise en œuvre ne devraient en revanche pas être aussi importantes pour les communes, car les conditions-cadres légales doivent être élaborées avant tout au niveau cantonal (et fédéral). Les charges permanentes liées à l'exécution seront, après introduction de la mesure, réduites du côté recettes.

(3) *Acceptance politique*: l'acceptance politique devrait du côté des propriétaires fonciers – en présence de taux d'imposition sur les gains immobiliers inchangés – être plus élevée qu'en cas de perception d'une taxe sur la plus-value. Par contre, il faut s'attendre à une opposition du côté des cantons (et des communes), si l'utilisation d'un quart des revenus des impôts sur les gains immobiliers doit être liée à des déclassements. Les propriétaires fonciers s'élèveraient une nouvelle fois contre une augmentation des taux de l'impôt sur les gains immobiliers. La modification des lois fiscales est en règle générale souvent contestée. Dans l'ensemble, il est difficile de dire dans quelle mesure une révision des lois fiscales liée au concept 2 serait davantage acceptée qu'une simple révision de la LAT. Mais on en déduit que l'acceptance politique, en comparaison de celle sur la taxe sur la plus-value, a probablement tendance à être plus petite.

(4) *Disponibilité des données*: la disponibilité des données en vue de la mise en œuvre du concept 2 est du côté recettes très bonne. La prévisibilité sera à la rigueur entravée dans les cantons et les communes qui connaissent relativement peu de mutations immobilières et dans lesquels les valeurs peuvent ainsi subir d'importantes fluctuations. S'agissant du système de déclassement, la situation est identique à celle qui prévaut dans le concept 1. De nombreux cantons doivent tout

d'abord mettre en place les bases nécessaires à l'établissement des données en question.

### *Modèle 3: Compensation complète*

(1) *Efficacité de l'objectif*: la compensation complète n'apporte rien d'explicite à la problématique de la réduction des zones à bâtir. Cependant, grâce à une nouvelle attribution améliorée, de nombreux excédants de zones à bâtir, situés dans des endroits inappropriés, peuvent être réduits jusqu'en 2030, par canton, de la même façon que pour la taxe sur la plus-value. En ce qui concerne l'horizon 2015, l'efficacité de ce concept est toutefois, par rapport à la taxe sur la plus-value, plus modeste. Si le rendement du prélèvement implicite de la plus-value est, comparé à la taxe sur la plus-value, quelque peu plus faible, il n'est pas retardé à la différence de la perception de la taxe, mais il échoit au moment même de la mise en zone.

(2) *Charges liées à la mise en oeuvre*: les charges liées à la première mise en oeuvre sont comparables à celles concernant la taxe sur la plus-value. Ici également, la désignation des territoires faisant l'objet de déclassements doit être entreprise en premier lieu. Cette opération, liée à l'examen des modifications de réglementations communales sur les constructions, occasionne une charge considérable pour les autorités cantonales d'exécution. Les classements en zone à bâtir et les déclassements représentent en même temps pour les communes une charge administrative continue. Les charges constantes liées à l'exécution doivent le cas échéant être considérées comme légèrement plus lourdes que celles liées à la taxe sur la plus-value.

(3) *Acceptance politique*: l'acceptance politique attendue dans les cantons et communes disposant d'importantes réserves de zones à bâtir devrait, sur la base du système proposé, être probablement supérieure à celle qui concerne les collectivités qui ne disposent encore que peu de réserves de zones à bâtir. La compensation complète signifie d'une part un contingentement des réserves actuelles de zones à bâtir. D'autre part, les zones à bâtir, à la différence des concepts 1 et 2 ne sont pas réduites de manière explicite. Il n'est pas possible de dire de manière définitive quel est l'élément qui prédomine en ce qui concerne l'acceptance politique. Dans l'ensemble, on doit cependant constater pour l'instant une acceptation légèrement plus faible, en comparaison de celle concernant le concept 1.

(4) *Disponibilité des données*: la disponibilité des données servant à la mise en oeuvre de la compensation complète et aux prévisions de ses objectifs est également comparable à celle qui concerne la taxe sur la plus-value. Le statut des données servant au calcul de la plus-value varie en fonction des cantons. Ici également, les données sont bonnes dans les quelques cantons qui disposent pour

l'ensemble de leur territoire de données sur le prix des terrains, tandis que la plupart des autres cantons doivent encore élaborer les données nécessaires.

*Concept 4: Pilotage de la densification*

(1) *Efficacité de l'objectif*: le pilotage de la densification de l'habitat apporte une contribution à la problématique qui n'est ni explicite à l'image de celle apportée par les concepts 1 et 2, ni implicite comme le fait le concept 3 avec sa réduction des excédents de réserves de zones à bâtir. De même, il ne s'ensuit aucun prélèvement de plus-values générées par des mesures d'aménagement. L'efficacité est dans le meilleur des cas de nature indirecte, en ce sens que la demande peut être absorbée sur la base de nouvelles mises en zone à bâtir.

(2) *Charges liées à la mise en oeuvre*: les charges liées à la mise en oeuvre doivent en principe être considérées comparativement comme légères, ce en cas de maintien des règlements de construction actuels. Si la densification devait toutefois s'appuyer sur des incitations ciblées, on devrait alors s'attendre à une augmentation des charges correspondante plus importante. L'ampleur de la densification devrait être chaque fois déterminée en relation avec sa localisation géographique et ses structures. Procéder à des densifications qui dépasseraient les possibilités actuelles conduirait à des réactions diverses parmi la population et les professionnels.

(3) *Acceptation politique*: l'acceptation politique relative à un accroissement de la densification est d'une façon générale élevée parmi les professionnels. Cette acceptation peut toutefois, dans certains cas particuliers, être à nouveau faible en fonction des intérêts des acteurs en présence. Au niveau cantonal et communal, une majorité en faveur de la densification doit être trouvée auprès de l'autorité de décision, afin que l'élaboration de la base légale correspondante puisse aboutir.

(4) *Disponibilité des données*: les possibilités techniques de la saisie des données en matière de potentiel de densification existent grâce aux mesures (relevant de la police des constructions) mathématiquement saisissables. Le plus souvent toutefois, il ne s'agit que de données ponctuelles. Une saisie des données couvrant l'ensemble du territoire fait souvent défaut dans les cantons (excepté le canton de Zurich). Sur la base des recherches menées jusqu'à ce jour, la disponibilité des données et aussi la possibilité de faire des prévisions sur leur base doivent être qualifiées de moyennes.

## 8.2 Synthèse de l'appréciation finale

L'appréciation comparative du tableau 13 montre clairement qu'aucun des quatre concepts ne l'emporte nettement sur l'autre si l'on tient compte des quatre critères retenus. L'appréciation globale souligne toutefois que, sur la base des explications fournies, le concept 4 « pilotage de la densification de l'habitat » ne peut pas être considéré, du point de vue de l'efficacité, comme suffisant. Cela ne signifie cependant pas que l'« utilisation des réserves internes » doive être abandonnée comme axe principal. Le concept 4 est bien davantage un instrument important qui doit être développé indépendamment de l'objectif « réduction des zones à bâtir ».

Tableau 13: Appréciation comparative sur la base de la grille de critères

Critère	Concept 1	Concept 2	Concept 3	Concept 4
(1) Efficacité pour atteindre l'objectif	+	- à o	+	-
(2) Moyens de mise en œuvre	- à o	o à +	o	o à +
(3) Acceptation politique	o	- à o	- à o	o à +
(4) Disponibilité des données	- à o	o à +	- à o	- à o

+ = satisfaisant, o = moyen/partiellement satisfaisant, - = insuffisant

Eu égard à l'objectif « réduction des zones à bâtir », le concept 1 fait comparativement très bonne figure sur le plan national, parce qu'il offre davantage de moyens – qui peuvent également être engagés pour les déclassements de zones à bâtir -. Le concept 2 est le concept le plus efficace là où, comparativement, il est procédé à moins de nouveaux classements en zone à bâtir. Ceci est le cas parfois dans les cantons disposant d'importantes réserves de zones à bâtir, qui par nature devraient faire l'objet d'un nombre restreint de mises en zone à bâtir. Cette situation signifie a contrario que le concept 2 présente par rapport au concept 1 des avantages dans les territoires où, en raison de l'existence de réserves surdimensionnées de zones à bâtir, les problèmes sont les plus complexes. Le concept 3 n'entraîne quant à lui aucune réduction effective des zones à bâtir.

En ce qui concerne l'objectif visant une meilleure localisation des réserves de zones à bâtir, on peut affirmer que le concept 2 – parce qu'indépendant des nouveaux classements en zone à bâtir – présente d'excellents résultats dans les cantons qui disposent déjà de réserves importantes de zones à bâtir. En effet, dans ces cantons, une meilleure distribution des zones à bâtir de moindre importance – au contraire d'une réduction – peut être obtenue. Le concept 1 permet d'obtenir, pour l'horizon 2015, la meilleure nouvelle attribution des réserves de zones à bâtir. En ce qui concerne l'horizon 2030, le modèle 3 se rapproche du concept 1, car le problème relatif à une « mauvaise » localisation des zones à bâtir dans les communes

---

connaissant des prix des terrains à bâtir élevés est résolu par le biais d'une taxe sur la plus-value élevée et implicite. Le prélèvement implicite de la plus-value se rapproche au fil du temps d'une taxe sur la plus-value d'un taux de 25%.

La taxe sur la plus-value présente à court terme (dans le délai de cinq ans), par rapport à la compensation complète, une efficacité plus grande en ce qui concerne la réduction des excédants de réserves de zones à bâtir. Pour le long terme (dans le délai de 20 ans), la compensation complète est du point de vue efficacité comparable à la taxe sur la plus-value et doit même être classée à un niveau plus élevé. Si le modèle d'une compensation complète aboutit à une mise en œuvre selon les modalités actuellement débattues, on peut renoncer, sur la base des avis exprimés au sujet de l'efficacité de la mesure, à l'introduction d'une taxe sur la plus-value telle qu'elle a été présentée par le Conseil des Etats.

On doit en effet considérer que, sous l'angle de l'acceptance politique, la taxe sur la plus-value présente probablement certains avantages par rapport à la compensation complète. Compte tenu de ce contexte, la taxe sur la plus-value apparaît à nouveau comme plus judicieuse.

---

## Bibliographie

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2006): *Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen*, ARE, Bern.

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2008): *Bauzonenstatistik Schweiz 2007*, ARE, Bern.

Avenir Suisse (2010): *Kantonsmonitoring - Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug*, Avenir Suisse, Zürich.

Egloff, Dieter (2008): *Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG*, Raum & Umwelt Mai 3/08, VLP-ASPAN, Bern.

Fahrländer Partner (2008): *Bauzonen Schweiz – Wieviel Bauzonen braucht die Schweiz*, Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung, Fahrländer Partner, Zürich.

Frey, R.L. (1993): Strategien und Instrumente, in *Frey, R.L.; Staehelin-Witt, E. & Blöchliger, H. (Hrsg.): Mit Ökonomie zur Ökologie. Analyse und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht. 2. Auflage*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a.M.

Giller, P. (2011): Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt, *Collage* 1/11, 18-19.

Gmünder, M. (2010): *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung*, Rüeegger, Zürich/Chur.

Locher, P. (2010): *Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer*, Arbeitspapier, unveröffentlicht.

Locher, P. (2011): *Ausbau der Grundstückgewinnsteuer als Alternative zum Mehrwertausgleich*, Arbeitspapier, unveröffentlicht.

Valda, A & Westermann, R. (2004): *Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen*, ARE /BUWAL, Bern.

Wüest & Partner (2009): *Immo-Monitoring 2010/1 Herbstausgabe*, Zürich.

## Annexe A: tableau synoptique des données

Tableau 14: Type, année, niveau et source des données

Données	Année	Niveau	Source
Classements antérieurs en zone à bâtir	div.	Canton	Enquête propre auprès des aménagistes cantonaux
	2007-2009		Enquête d'Avenir Suisse dans 25 cantons
	2004-2009	Commune	Répartition au niveau des communes des données des aménagistes cantonaux au moyen de la Statistique de la superficie.
Classements futurs		Canton	Analyse de tendance simplifiée
Surface déclassable	2007	Commune	Statistique des zones à bâtir (pour les variantes 1 « Efficacité » et 2 « Compensation »)
Zones à bâtir excédentaires	2008 et 2007	Commune	Détermination par Fahländer Partner (2008) des volumes de zones à bâtir qui seront excédentaires jusqu'en 2030.
Prix du terrain à bâtir pour MI, IR et aires commerciales	2009	Région MS	Données de Wüest & Partner sur les valeurs du quantile de 10% et sur les valeurs médianes
	2009	Commune	Trois cantons disposent d'une statistique détaillée sur les prix du terrain (BL / TG / ZH)
Prix du terrain agricole	2009	Suisse	Le prix du terrain agricole varie entre 50 centimes et 10 francs le mètre carré. L'étude se base sur une hypothèse de 5 francs le mètre carré.
Part MI	2009	Commune	Statistique des bâtiments et des logements
Plus-value	2009	Région MS	Hypothèse admise: correspond au prix médian du terrain à bâtir diminué du prix du terrain agricole (5 CHF)
Impôt sur les gains immobiliers	2008 <sup>28</sup>	Canton / Commune	AFC (des données communales sont également disponibles selon les cantons)
Taux de l'impôt sur les gains immobiliers	2011	Canton	Locher (2011) a déterminé le taux de l'impôt sur les gains immobiliers pour un gain de 590 000 francs et une durée de possession de 15/30 ans.
Gains immobiliers	2009/2010	Canton	Calcul sur la base du taux de l'impôt sur les gains immobiliers et de l'impôt sur les gains immobiliers

<sup>28</sup> En moment de l'élaboration de la présente étude les chiffres de 2009 n'étaient pas encore disponibles.