

Ces années qui ont modifié l'environnement des lobbys immobiliers romands

La propriété foncière est de plus en plus remise en cause par les pouvoirs publics et les citoyens qui entendent disposer d'une meilleure maîtrise du sol pour l'aménagement du territoire. Un changement qui donne une nouvelle mesure de l'influence, jusque-là écrasante, des groupes d'intérêt. PAR ANDRÉ LOERSCH

C'est dans un contexte radicalement nouveau que *La Cité* entame, avec ses publications des semaines et des mois à venir, son exploration des lobbys immobiliers romands.

Cette série commence par l'analyse de la mutation, soudaine, du cadre qui a jusqu'ici permis aux groupes d'intérêt d'asseoir leur influence, un préalable nécessaire pour mieux saisir l'étendue de leur emprise sur la politique du logement.

Le prochain article portera sur les liens d'intérêt et le poids des lobbys immobiliers dans les Parlements de Suisse romande.

Au printemps dernier, lorsque *La Cité* lançait une souscription afin de réaliser une «radiographie du lobby immobilier romand», l'arrière-fond idéologique et les principes qui guident, depuis quarante ans, les questions de la propriété du sol et de l'aménagement du territoire semblaient figés.

Le respect du fédéralisme et de la propriété privée — inscrite lors du référendum de 1969 dans la Constitution fédérale, en même temps que des prérogatives très générales en matière d'aménagement du territoire pour la Confédération — posaient les limites de l'intervention publique dans les dossiers fonciers et influençaient largement les politiques publiques du logement.

Quatre décennies se sont depuis écoulées, durant lesquelles les propriétaires immobiliers, et les lobbys qui les représentent, faisaient largement la pluie et le beau temps, et le rapport de forces sur ces questions apparaissait presque immuable, comme semblait l'indiquer le rejet massif, en 1988, de l'initiative «Ville-campagne contre la spéculation immobilière» (70% de non).

C'était bien avant que la Loi fédérale sur les résidences secondaires — la «loi Weber» — ne soit acceptée, à la surprise générale, le 12 mars 2012, par une courte majorité des votants (50,6%). Sur le plan idéologique, l'acceptation du texte de l'écologiste Franz

Weber, qui impose aux cantons et communes un quota maximum de 20% de résidences secondaires par rapport à l'ensemble des habitations, pourrait bien annoncer un changement de paradigme au sein d'une large part de la population.

Au nom d'un intérêt général de préservation du paysage — contre le «mitage» du territoire, soit la dissémination de constructions dans les zones naturelles —, les votants ont décidé de renforcer les pouvoirs de la Confédération au détriment des Cantons, et de réduire les prérogatives de gestion du sol attribuées aux privés et aux communes.

TAXES SUR LA PLUS-VALUE FONCIÈRE

Ce n'est pas tout. Le 15 juin dernier, le Parlement fédéral votait une nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) qui, elle aussi, renforce significativement les compétences de Berne — avec deux fois plus de dispositions que dans la loi actuellement en vigueur —, impose des directives aux Cantons, et introduit une nouvelle conception de la propriété foncière.

Jusqu'à présent, le régime de la propriété foncière prévoyait des indemnités pour les propriétaires, en cas de restriction de leur propriété, ou d'expropriation, mais aucune taxe n'était perçue sur les gains obtenus par un classement en zone à bâtir. Une simple opé-

ration qui, parfois, suffit à faire passer le prix d'un mètre carré de 6 francs (zone agricole) à plusieurs centaines de francs.

Seuls quatre cantons connaissent à l'heure actuelle le principe d'une taxe sur la plus-value: Genève applique un taux de 15%, Neuchâtel et Thurgovie 20%, Bâle fixe une ponction de 50%. Si la loi votée par les Chambres devait entrer en vigueur, c'est une taxe d'au moins 20% que l'ensemble des Cantons suisses devraient intégrer dans leurs législations.

Cette taxe devrait notamment servir à financer les indemnités qui seront dues pour les déclassements de zones à bâtir déjà existantes, et qui ne correspondent pas aux nouveaux principes défendus par Berne: celui d'éviter la «thésaurisation» (soit une accumulation de zones à bâtir sans projet précis de construction) de ce type de zones, de préserver les terres agricoles et le paysage.

Constatant que les zones à bâtir sont «surdimensionnées dans de nombreux endroits», la loi impose une réduction de celles qui ne seraient pas «nécessaires dans les quinze prochaines années». Les autorités cantonales et communales n'auront pas le choix: elles seront «forcées de procéder à des déclassements sur la base des indications du plan directeur».

Le Valais constitue un exemple peut-être extrême mais très parlant des conséquences que la nouvelle législation pourrait avoir dans



JOUEURS DE COR DES ALPES DANS LE CHANTIER «SWISS ALP RESORT» À ANDERMATT, COMBATTU PAR FRANZ WEBER

© KEYSTONE / URS FUELLER / NENDAZ, VALAIS / 26 NOVEMBRE 2012

des régions où, durant de nombreuses années, des terrains ont été classés, apparemment, autant dans le but de créer du patrimoine que de créer des zones à bâtir.

«Avec les réserves accumulées depuis l'après-guerre, le Valais a aujourd'hui un potentiel de zones à bâtir (6000 hectares) qui permettrait de tripler sa population (...) Si la population continuait de croître en moyenne actuelle de 4500 personnes par année, il y en aurait pour 133 ans», écrivait le journaliste valaisan Eric Felley dans *La Cité* du 7 septembre dernier. Au total, la LAT pourrait coûter «environ deux milliards de francs aux propriétaires» et créer des situations extrêmement délicates pour tous ceux qui auraient obtenu des crédits, en hypothéquant leur terrain sur la base de leur valeur de zone à bâtir.

Deux milliards, ce serait aussi le montant de la plus-value totale produite chaque année par l'ensemble des terrains dézonés (passant de terres agricoles à terrains à construire) en Suisse. Tel est en tout cas le chiffre avancé dans une recherche publiée par le Centre patronal vaudois en 2012.

UN SCRUTIN DÉTERMINANT

Remise en cause par un référendum de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'un des lobbys les plus puissants en Suisse, la LAT sera soumise en votation le 3 mars 2013, un référendum qui sonne comme un rappel historique. En 1976, c'était déjà l'USAM, et la Ligue vaudoise qui faisaient échouer la première tentative d'introduction de la loi fédérale d'aménagement du territoire. Celle-ci ne verra le jour qu'en 1979, mais sans plus aucune mention d'une taxe sur la plus-value foncière.

Nul doute que les lobbys engagés dans la — courte — campagne à venir sur le référendum du 3 mars prochain soulèveront à nouveau les mêmes arguments qu'il y a quarante ans: d'accord pour un aménagement du territoire cohérent, mais sans empiètement sur le droit à la propriété et en sauvegardant l'autonomie cantonale et communale.

C'est toutefois dans un climat radicalement différent, qui pourrait préfigurer un véritable changement de mentalités sur la question foncière, que se déroulera ce scrutin. Un climat marqué par la crise, par la pénurie persistante de logements dans de nombreuses régions, et l'idée de plus en plus répandue que les principes d'économie de marché, défendus par les lobbys immobiliers, ne permettent plus à la population de se loger à des prix abordables.

«On sent un frémissement», souligne Philippe Biéler, ancien responsable de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) et ancien conseiller d'Etat vaudois. «Personne ne s'attendait au succès de l'initiative Weber, maintenant quelque chose se passe dans les têtes.» Même constat du côté d'André Gavillet, autre ancien conseiller d'Etat vaudois, qui, depuis de nombreuses années suit les questions foncières et immobilières pour le périodique *Domaine public*, qui entrevoit l'échec de l'USAM: «Le référendum a abouti. Le peuple tranchera donc. Et l'on sait, depuis le succès de l'initiative Franz Weber, que ce peuple, essentiellement urbain, peut se sentir lui aussi 'propriétaire' de son sol: ce pays, c'est à lui», analyse-t-il dans le numéro du 3 octobre 2012.

Cette nouvelle perspective doit évidemment beaucoup aux circonstances. Outre la

pénurie de logements et le difficile contexte économique, l'évolution démographique impose également de nouveaux modes de pensée. La Suisse du référendum de 1976 comptait un peu plus de 6 millions d'habitants. Celle d'aujourd'hui a dépassé les 8 millions de résidents.

C'est un «changement de paradigme», qu'observe ainsi Patrice Borcard, préfet du district de La Gruyère, dans un canton de Fribourg, qui, après des années de déficit démographique, est désormais confronté à un accroissement régulier de sa population, et un développement spectaculaire de certaines de ses régions.

«La ville de Bulle a doublé en quarante ans», souligne-t-il. Confrontée à une urbanisation soudaine, cette région de terriens, de paysans, qu'on aurait supposés attachés à une gestion décentralisée du sol, s'est prononcée en faveur de la loi sur les maisons secondaires. «Ici, les gens ont soutenu l'initiative Weber, ce qui aurait été impensable il y a quelques années encore. J'y vois l'expression d'un refus d'un développement jugé trop rapide. La Gruyère compte aujourd'hui 50 000 habitants, et on en attend 70 000 en 2025.» Face à cette explosion, «des points de vue changent».

NOUVEAUX OUTILS JURIDIQUES

Troisième canton le plus peuplé de Suisse, Vaud s'est engagé dans une course contre la montre pour créer les équipements nécessaires à l'absorption de près de 10 000 nouveaux habitants par année, et offre également des prémisses d'un «changement de paradigme» qui pourrait à l'avenir influencer le développement foncier.

C'est un véritable choc, par exemple que créaient, en avril 2011, deux conseillers d'Etat vaudois, le libéral-radical Pascal Broulis et l'UDC (Union démocratique du centre) Jean-

Claude Mermoud, en annonçant leur volonté de doter les communes vaudoises d'un «droit d'emption». Cet outil juridique aurait permis aux municipalités d'exiger des propriétaires privés qui ne réaliseraient pas, au-delà d'un certain délai, leurs droits à bâtir, de vendre leurs terrains. «Décidément, les temps changent», commentait le quotidien *24 Heures*, visiblement surpris par cette mesure, annoncée par deux ministres de droite. Devant la levée de boucliers qu'avait provoquée cette proposition, celle-ci avait toutefois été abandonnée.

En matière de gestion foncière, le canton de Vaud n'apparaît plus comme cette forteresse du patriotisme fédéraliste défendu par la Ligue vaudoise, symbole de l'état d'esprit qui assurait le succès des différents scrutins nationaux contre les tentatives régulières, de la gauche ou du parlement, d'adopter des moyens de lutte contre la spéculation foncière ou d'assurer un aménagement du territoire cohérent.

Régulièrement, le Grand Conseil vaudois traite ces questions avec des résultats qui semblent indiquer, ici aussi, un changement des modes de pensée, et des rapports de force. En 2009, le député vaudois Grégoire Junod avait par exemple proposé l'introduction d'une taxe sur la plus-value foncière, analogue à ce que prévoit la LAT.

Si le Vaudois Olivier Feller, conseiller national libéral et président de la Chambre vaudoise immobilière (CVI) pouvait se féliciter, dans la lettre d'information de son organisation que «sous l'impulsion de la CVI, cette proposition a été rejetée par le Grand Conseil, fort opportunément», il oubliait de rappeler le nombre de voix, pourtant révélateur, qu'avait remporté la proposition: avec 67 voix favorables, 67 contraires et une abstention, seule la voix prépondérante du président du Parlement

faisait pencher la balance en faveur du rejet. En 2012, le député vaudois Jérôme Christen relançait le débat sur la propriété privée, en déposant à nouveau, au parlement cantonal comme à celui de la municipalité de Vevey des propositions de droit de préemption pour les communes¹. En 2011, l'ASLOCA déposait une initiative cantonale prévoyant des mesures d'«expropriations» de terrains pour réaliser des «logements à loyer modéré». Elle devrait être soumise au vote en 2013 ou en 2014.

PIERRE D'ACHOPPEMENT

Mais il est également une autre idée, longtemps mise en avant par les lobbys immobiliers, qui est désormais remise en cause de manière plus marquée en Suisse romande: celle que les principes de l'économie de marché doivent ou tout simplement peuvent s'appliquer aux questions immobilières et foncières. «Le sol a la particularité de ne pas répondre pleinement aux lois du marché. Il n'est pas extensible», souligne André Gavillet. «On ne corrige pas la rareté des terres en augmentant les surfaces de mètres carrés.»

«L'idée qu'il existe un marché libre, qu'il faut laisser le marché libre, ce que demandent les milieux immobiliers, voilà la pierre d'achoppement, l'obstacle à la mise en place d'une politique du logement», commente Béatrice Métraux. Cette membre du parti des Verts, succédait en novembre 2011 au conseiller d'Etat vaudois UDC Jean-Claude Mermoud, brutalement décédé.

En charge du Département de l'intérieur, elle annonçait clairement, en février 2012, que «le droit d'emption que Jean-Claude Mermoud avait proposé pour lutter contre la thésaurisation des terrains a été abandonné et il n'est pas question d'y revenir. Mais il faut au moins explorer le droit de préemption pour



LE 15 JUIN DERNIER, LES CHAMBRES ONT ADOPTÉ UNE NOUVELLE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QUI RENFORCE SIGNIFICATIVEMENT LES COMPÉTENCES DE BERNE SUR LA GESTION FONCIÈRE.

© KEYSTONE / CARO AGENTUR / STEFANIE PREUSS / ARCHIVES

les communes» (*Le Temps*, du 12 février 2012) «Maintenir un droit d'emption dans notre projet de révision de la loi cantonale de l'aménagement du territoire, ce serait courir à coup sûr le risque d'un référendum, et de perdre l'ensemble des changements que nous souhaitons introduire dans la loi», commente, pour *La Cité*, Béatrice Métraux, qui prône le dialogue avec les propriétaires pour que les communes puissent acquérir les terrains dont elles ont besoin. Le droit d'emption ne figurera ainsi pas parmi les mesures de la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire qui devrait être discutée par le parlement vaudois dans le premier semestre 2013.

Ce texte contiendra en revanche un concept modifié: un «droit d'emption contrac-

breuses familles faces à des hausses de loyer probablement insupportables.

Dans le canton de Genève, certains opérateurs immobiliers ont récemment donné la preuve, s'il en fallait encore une, qu'ils n'ont pas pour vocation de résoudre tous les problèmes de logements, lorsqu'ils construisent de la propriété par étages.

Le journal *Le Courrier* révélait, le 22 novembre 2012, que le délai de dix ans, imposé pour la revente d'un appartement acquis en «zone de développement» du canton de Genève, où les prix sont contrôlés durant cette période par l'État, n'empêche pas la spéculation. Elle en modifie simplement le rythme. Ainsi, des dizaines de logements construits récemment dans différents quartiers n'avaient

territoire «entraîné en vigueur sous une forme suffisamment élaguée et édulcorée pour que ses opposants ne jugent pas nécessaire de lui opposer un référendum.²» La mise à disposition de terrains en droit de superficie — qui permet la construction de logements, notamment par des coopératives, en faisant l'économie de l'achat des terres — restait insignifiante en Suisse.

Pourtant, selon Hans Tschäni, cette approche seule «permettrait d'écarter la distribution élitaires de la propriété foncière, et surtout cette grande injustice du système actuel: la razzia des propriétaires privés sur la rente foncière». Le journaliste dénonçait la logique économique qui érigeait en «absolu» le principe de propriété foncière, dont la portée s'est



VALLÉE DE CONCHES À RECKINGEN, EN VALAIS. UNE RÉGION QUI SE RETROUVE PARFOIS AU CENTRE DE LUTTES POUR LA PROTECTION DU PAYSAGE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

© KEYSTONE / JEAN-CHRISTOPHE BOTT / 12 JANVIER 2012

tuel», qui prévoit une négociation avec les propriétaires pour les décider de vendre à la commune plutôt qu'à un autre acheteur. «Cela n'a plus de sens de parler de marché, ou de fonctionnement de l'économie privée lorsque l'on parle de politique de logement», souligne Nicole Decker, cheffe de l'Office cantonal du logement à Neuchâtel.

«J'ai une expérience du secteur privé, poursuit-elle. Dans le domaine privé, une entreprise qui n'est pas satisfaite de sa clientèle, peut en changer, déménager, changer d'activité. Nous sommes confrontés à une population donnée, avec des statistiques claires sur leurs moyens financiers: 60% des ménages de ce canton disposent de moins de 50 000 francs de revenus imposables annuels [impôt fédéral direct, ndlr]. Nous ne pouvons pas ignorer ces données, et c'est pour cela que des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, comme les coopératives, sont nécessaires. À moins d'imaginer de déplacer, en quelque sorte, les catégories de la population à revenu modeste, notre mission est de répondre aux besoins de la population dans son ensemble.»

En ville de Neuchâtel, l'échéance prochaine de programmes d'aide au logement, souligne Nicole Decker, placera de nom-

ment simplement pas été proposés sur le marché, réservés qu'ils avaient été aux promoteurs eux-mêmes et à leurs proches, avec la perspective de bénéfices importants à dix ans.

Selon le quotidien genevois, un appartement de quatre pièces acquis entre 600 000 et 700 000 francs pourrait alors se vendre entre 1,3 et 1,7 million. «Dans le quartier de la Tullette, j'ai repéré un propriétaire qui avait seize appartements à lui seul», résume le conseiller d'Etat François Longchamp, en charge du Département de l'urbanisme. «Cela a l'avantage de lui permettre de changer de logement tous les deux jours, d'avoir encore, à la fin du mois, le sentiment de la nouveauté», ironise-t-il. C'est en février 2013 que M. Longchamp devrait proposer des mesures pour tenter d'empêcher à l'avenir de telles manœuvres.

UN OUVRAGE UNIQUE

Dans les années 1980, le journaliste allemand Hans Tschäni publiait, sur la question foncière en Suisse, un livre rempli d'amertume et de colère, qui soulignait la toute-puissance des lobbys et les dégâts provoqués par la propriété foncière privée. En 1980, regrettait-il, la première Loi fédérale de l'aménagement du

territoire, grâce au droit de succession, sur plusieurs générations.

Avec son ouvrage, sans doute le seul à avoir abordé le rôle des lobbys dans la définition de la politique foncière en Suisse, Hans Tschäni entendait confronter la population aux «25% de personnes qui 'possèdent' la Suisse», les «seules à avoir des raisons pour maintenir un système de tenure de terres qui ne garantit pas aux 75% restants un espace protégé. C'est indubitablement un manque de conscience des masses qui fait que ce système reçoit le soutien, lors de votations, des 30% à 40% de votants.»

Cette époque pourrait être considérée comme révolue si le peuple suisse votait massivement, le 3 mars prochain, en faveur de nouvelles normes en matière de propriété foncière, renforçant les pouvoirs publics contre les groupes d'intérêt.

1. Moins contraignant que le droit d'emption, le droit de préemption signifierait que les autorités municipales seraient systématiquement informées d'un projet de vente de terrain. Elles disposeraient alors d'un certain délai pour faire valoir leur droit à acquérir ces terrains prioritairement, au même prix.

2. *À qui appartient la Suisse?*, Hans Tschäni, Éditions Zoé, Genève, 1988.