

Impact limité et positif de la taxe sur la plus-value à Neuchâtel – une perspective immobilière

PATRICK DURRER

Gérant chez Terra Foncier Sàrl et doctorant en aménagement, Universités de Neuchâtel et Lausanne.



[ILL. 1]



[ILL. 2]

[ILL. 1+2] Exemple de densification d'une zone villa sur le Littoral.
(Source: atelier d'architecture Manini et Pietrini Sàrl, Neuchâtel)

Quels sont les effets de la taxe sur la plus-value sur les prix immobiliers? Viendra-t-elle renchérir le prix des logements? Ou dissuadera-t-elle les propriétaires de mettre leur terrain en zone à bâtir? Ces questions ont été évoquées lors de la campagne de votation sur la LAT. L'exemple du canton de Neuchâtel qui applique cette taxe depuis plus de 20 ans montre qu'il n'y a pas de réponse univoque, et que le milieu immobilier est capable de composer avec cette nouvelle taxe.

Neuchâtel et la taxe, une histoire ancienne

Au sein des milieux de l'immobilier et de l'aménagement, le canton de Neuchâtel est régulièrement désigné comme le bon élève de la classe «nouvelle LAT». En effet, lors de la dernière mise à jour du Plan directeur cantonal, validée par le Conseil fédéral en 2013, Neuchâtel s'est inspiré de la révision de la LAT en cours au niveau national pour mettre en place plusieurs mesures d'aménagement au niveau cantonal qui sont devenues depuis une réalité pour tous les cantons suisses. Cet article aborde les incidences de la mise en place de cette taxe pour la pratique immobilière et foncière dans le canton et en Suisse.

A Neuchâtel, la taxe sur la plus-value foncière existe depuis l'adoption de la première loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) en 1986. Elle fait partie intégrante de l'élaboration des coûts de tout projet immobilier confronté à un classement de parcelles en zone à bâtir. Les articles 33 à 37 de la LCAT définissent un prélèvement auprès du propriétaire foncier par l'Etat de 20% sur le montant de la plus-value générée par la mesure d'aménagement. De par son ancienneté à Neuchâtel, cette mesure d'aménagement ne fait plus débat et fait partie du paysage institutionnel et juridique des professionnels de l'immobilier. Cependant, suite à l'acceptation par le peuple de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), Neuchâtel figure parmi les cantons qui doivent redéfinir leurs zonages et identifier leurs besoins en termes de zones à bâtir et de potentiel de déclassement de terrains pour atteindre les objectifs fixés par la loi.

Pour comprendre les enjeux de la taxe sur la plus-value foncière, il est utile de faire un détour par le marché immobilier neuchâtelois. Globalement, les marchés immobiliers suisses sont fortement ancrés dans les réalités locales et régionales. Au niveau neuchâtelois, un bien ne se vendra pas de la même manière et au même prix sur le Littoral, au Val-de-Travers ou à la Chaux-de-Fonds. Le Littoral sera fort probablement peu touché par le déclassement de zone, contrairement aux communes des montagnes neuchâteloises qui devront revoir leur zonage. De par la densification vers l'intérieur du Littoral [ILL.1] et le fort boom immobilier de ces dernières décennies, peu de nouveaux terrains sont susceptibles d'être classés en zone constructible. En effet, à part certaines réserves telles que les zones d'utilisation différée, la plupart des parcelles se situent déjà en zone à bâtir. Ceci fait dire à certains praticiens consultés (notaires, avocats, architectes, fiscalistes, aménagistes) que la thématique de la taxe sur la plus-value foncière tend à devenir de l'histoire ancienne à Neuchâtel.

Impacts de la taxe sur les prix de l'immobilier

La perception de la taxe est toutefois une réalité avec laquelle les praticiens doivent composer, surtout dans un contexte général de densification. Pour l'illustrer, prenons trois exemples d'incidences limitées de la taxe sur la fixation des prix du marché, une thématique qui a fait partie du cœur de la campagne de votation du 3 mars 2013 sur la LAT. Chacun des cas peut correspondre à un zonage différent.

1. Mise en zone à bâtir et vente à l'unité: Dans le premier cas, celui d'une promotion, les projets immobiliers vont être planifiés, élaborés, puis revendus par unité (PPE, villas) à partir d'une zone agricole transformée en zone villa ou de faible à moyenne densité [ILL.2]. Le propriétaire foncier fera son calcul de rentabilité en répercutant le montant de l'ensemble de ses coûts (achat du terrain, participation à l'élaboration du plan de quartier dans lequel ces terrains se situent, coûts de construction, différentes taxes dont celle sur la plus-value foncière) sur la vente finale. En ce sens, la taxation sur la plus-value constitue un paramètre parmi d'autres de la fixation de la valeur de l'investissement immobilier et du prix de vente de l'objet, sans pour autant en constituer la part déterminante.

2. Densification d'une zone à bâtir et vente de l'immeuble: Dans le deuxième cas, celui d'immeubles locatifs résidentiels ou commerciaux construits à partir de la transformation d'une zone d'habitation de faible densité en une zone de forte densité, le bâtiment est construit, puis vendu sur le marché. Dans ce cas-là, le vendeur pourra vouloir répercuter le montant de la taxe sur le montant de la vente de l'immeuble. Toutefois, même si actuellement la rareté des biens de rendement fait augmenter leur valeur sur le marché, le montant de la taxe demeure faible par rapport au prix de vente de ce genre d'objets, surtout dans une zone densifiée.

3. Immeuble construit comme investissement locatif: Dans le troisième cas, celui de la construction d'un bâtiment locatif résidentiel, industriel ou commercial qui demeure propriété de l'investisseur, peu importe le type de zone, le montant de la taxe sera également reporté sur le prix de l'investissement. Cependant, ce sont avant tout les potentiels de revenus locatifs, donc le marché local et régional, qui définiront la valeur du bien. De plus, si un terrain n'a pas encore fait l'objet de la taxation, sa valeur en sera diminuée dans la mesure où l'acheteur-investisseur déduira le montant de la taxe de la valeur du terrain qu'il acquiert, la perception de la plus-value foncière se faisant au plus tard «lors de l'aliénation du bien fonds» (LCAT art. 37, version du 2 octobre 1991) ou de la construction de la parcelle (art. 5 LAT). De manière générale, le montant de la taxe sera plutôt intégré au calcul de la valeur du bien et de l'investissement. La taxe n'aura pas d'influence sur les coûts de construction, ni directement sur les prix des loyers à fixer, sachant que pour ces derniers, ce sont surtout les conditions structurelles des marchés (réglementation, offre et demande, situation économique, etc.) qui définissent la fourchette de prix applicable.

La localisation et le zonage initial sont des paramètres déterminants de la taxe. En effet, la valeur du terrain qui est classé en zone d'urbanisation ou en zone à densifier constituera un pourcentage plus ou moins élevé du coût total de l'investissement en fonction de la situation géographique du terrain. Dans les secteurs urbains qui connaissent des changements de zone, le coût du terrain peut dans certains cas exceptionnels dépasser les 50%. De plus, les calculs des coûts des projets immobiliers actuels sont très serrés. Le montant de la taxe peut alors constituer un paramètre important du calcul des coûts totaux.

Selon cette logique, la localisation des marchés a une influence sur les plus-values. Le gain réalisé par le propriétaire d'un terrain devenant constructible ou changeant de zone au fond du Val-de-Travers ne sera pas aussi important, que si l'on considère le Littoral. La même opération dans la région de Nyon sur l'Arc lémanique ou sur les bords du lac de Lucerne verra le montant de la plus-value fortement augmenter, la valeur des parcelles étant bien différente. En fonction des



[ILL. 3] Zone d'utilisation différée (ZUD) à Cortaillod. Exemple de terrains pouvant faire l'objet d'un classement futur en zone à bâtir. La taxe sur la plus-value foncière serait alors perçue. (Photo: Patrick Durrer)

contextes légaux cantonaux et de l'offre et la demande régionale, le montant de la taxe sur la plus-value sera donc plus ou moins élevé. Les prix des objets à la vente le seront également.

En résumé, les terrains à bâtir commencent à se faire rares et le canton de Neuchâtel doit trouver, en partenariat avec les communes, des terrains à déclasser. Le potentiel de perception de la taxe à partir des zones agricoles est donc en diminution. Reste la densification via la réaffectation des zones d'urbanisation (qui ne fait pas l'objet d'un prélèvement de la plus-value actuellement dans le canton de Neuchâtel). Du point de vue du propriétaire, la tendance sera de reporter l'ensemble des coûts, taxe sur la plus-value comprise, sur le montant de l'investissement et/ou le prix de vente des objets. Ces points sont au cœur de chaque négociation immobilière.

La taxe n'est pas un frein à l'urbanisation

Une nouvelle génération de praticiens envisage la taxe non plus comme une contrainte, mais comme un outil qui oblige les acteurs du marché (étatique ou privé) à se coordonner. Les recettes de la taxe permettent en effet selon le contexte cantonal de dédommager les propriétaires, mais aussi d'investir dans des infrastructures. L'équilibre doit être trouvé entre les prérogatives du capital qui doit produire un rendement et les nécessités de l'Etat qui doit répondre aux problématiques territoriales générées par l'augmentation démographique (la taxe sur la plus-value foncière étant un de ces outils). Le risque est de voir les processus de planification du territoire et leur mise en oeuvre au niveau local devenir de plus en plus complexes et conflictuels. L'objectif que les services de l'Etat et les professionnels peuvent donc partager est la volonté de produire un environnement bâti de meilleure qualité tout en évitant le mitage du territoire qui entame les ressources de la Suisse. A ce titre, la perception de la taxe sur la plus-value foncière peut être considérée comme un outil mettant en lumière la nécessité pour les acteurs publics et privés du territoire de bien se coordonner.

En permettant de dédommager des propriétaires qui voient leur terrain déclassé, la perception de la taxe contribue à l'échelle des territoires communaux et cantonaux à clarifier la situation foncière des zones constructibles et à ne pas freiner les possibilités d'investissement. Les investisseurs aiment la clarté. Tout en permettant des équilibres, cet outil ne fait pas obstacle à la mission de l'économie immobilière, à savoir produire un habitat de qualité et générer une certaine rentabilité.

En guise de conclusion, la taxe sur la plus-value foncière est nécessairement reportée sur le prix final par le propriétaire ou le constructeur. Toutefois, la perception de la taxe n'intervient pas de manière unique sur l'ensemble des parcelles

du registre foncier. Son application dépend de la temporalité de chaque projet immobilier et du zonage de départ. La taxe sur la plus-value foncière a donc un impact sur les prix des immeubles et la valeur des investissements, mais elle n'est pas suffisante pour démotiver les propriétaires à effectuer des changements de zone, quand les lois le permettent.

CONTACT

patrick.durrer@unine.ch

ZUSAMMENFASSUNG *Begrenzter und positiver Einfluss der Mehrwertabgabe in Neuenburg – Ein Blick auf den Immobilienbereich*

Im Fokus stehen die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Immobilien- und Bodenpolitik im Kanton Neuenburg. Erfahrungen zeigen, dass die Abgabe nicht als Bremse wirkt, wenn es darum geht, Grundstücke neu als Bauland einzuzonen. Die Besteuerung in der Höhe von 20% des durch Planungsmassnahmen generierten Mehrwerts wird im Kanton Neuenburg seit 1986 praktiziert. In einem Kanton mit immer weniger Bauland-Einzonungen verlieren die Diskussionen rund um das Thema allerdings zunehmend an Wichtigkeit.

Die vom Immobiliensektor akzeptierte Abgabe wirkt sich jedoch je nach Marktbereich und Art des Geschäfts unterschiedlich stark auf die Boden- und Liegenschaftspreise aus. Bei Kaufobjekten (Einfamilienhäuser, Stockwerkeigentum) werden diese Kosten in der Regel auf die Verkaufspreise abgewälzt. Der Wert eines Renditeobjekts wiederum hängt wesentlich vom Mietertrag ab. In diesem Fall wird der Betrag der Abgabe in die Kosten eingerechnet und wenn möglich vom Bodenpreis abgezogen. In städtischen Gebieten, wo das Land allenfalls einen grossen Anteil der gesamten Investitionskosten darstellt und der Handlungsspielraum klein ist, kann die Abgabe zu einem wichtigen Faktor der Kostenberechnung werden. Wie die Erfahrungen im Kanton Neuenburg zeigen, ist jedoch der Einfluss auf Umzonungen begrenzt. Doch die Abgabe macht deutlich, dass neben den reinen Preisberechnungen eine Koordination zwischen den kantonalen Ämtern und der Immobilienwirtschaft notwendig ist. Es muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen den Rentabilitätsansprüchen und den Bedürfnissen des Kantons, der auf die durch das Bevölkerungswachstum entstandenen raumplanerischen Probleme reagieren muss.