

ANNEXE

FONDS CANTONAL ART. 5 LAT
PREVISIONS FINANCIERES

Octobre 2014

Cette annexe présente des estimations concernant le fonds cantonal gérant le régime de compensation selon l'art. 5 LAT¹.

1 DONNEES POUR LES PREVISIONS DU FONDS

1.1 Surface des zones à bâtir surdimensionnées

La surface de zones à bâtir surdimensionnées qu'il est possible de restituer à l'agriculture dans une première étape à court terme est évaluée à 50 ha.

Selon l'OAT² révisée et les directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération, toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014, le canton du Jura atteindrait actuellement un taux cantonal d'utilisation de 87%³. Pour pouvoir développer de nouvelles zones à bâtir, il devrait atteindre un taux d'au moins 95%. A cette fin, il faudrait en théorie supprimer presque l'intégralité des terrains libres situés en zone d'habitation et en zone mixte du canton, soit un total de plus de 200 ha, y compris ceux situés au sein du milieu bâti. L'accueil de nouveaux habitants et de nouveaux emplois ne pourrait alors plus s'effectuer que par densification des terrains déjà construits ou sur les terrains libres situés en zone centre.

Ce taux d'utilisation de 87% est théorique. Le calcul pose problème car :

- il emploie le scénario démographique haut de l'OFS établi en 2010 ; or en 2014, les chiffres réels d'évolution de la population du canton dépassent ce scénario moyen ;
- il extrapole les chiffres de l'emploi à partir du scénario démographique moyen alors que l'évolution de l'emploi dans le Jura ces dernières années est nettement plus rapide que celle de la population ;
- il ne tient pas compte des particularités régionales : certaines régions connaissent en effet une croissance rapide alors que d'autres connaissent une baisse démographique marquée, ce qui biaise la vision, le calcul étant fait uniquement dans une perspective de croissance à l'échelon cantonal.

Il sera impossible dans les faits de déclasser 200 ha dans le canton car une bonne part des terrains libres en question se situe à l'intérieur du tissu déjà largement bâti.

Le Service du développement territorial (SDT) a mené une étude interne en 2012 sur le potentiel réel de déclassement dans les régions les plus concernées par le problème du surdimensionnement de la zone à bâtir. Il a examiné de manière très concrète sur des cartes les surfaces en zone à bâtir pour l'habitat (zones centre, mixte et d'habitation) qui se situent en périphérie du bâti, sont contiguës à la zone agricole et présentent un potentiel réel de restitution à l'agriculture. L'ensemble de ces surfaces atteint 40 ha. Cette première approche devrait encore être confrontée de manière détaillée dans le terrain avec les communes. Il n'en demeure pas moins qu'un potentiel réel de déclassement de 40 ha existe dans le canton dans les zones centre, mixtes et d'habitation. A cela, il faut encore ajouter les autres types de zones à bâtir où certains terrains périphériques pourraient également, dans une moindre mesure, être déclassés. Il s'agit de certaines zones d'activités communales, zones d'utilité publique, zones de sports et de loisirs, zones vertes et enfin de zones de maisons de vacances. Au total, on peut tabler sur un potentiel de réduction à moyen terme d'environ 50 ha.

D'éventuels déclassements complémentaires ne sont pas totalement exclus à l'intérieur du tissu bâti, par exemple des terrains libres en zone centre qui ne sont de fait pas constructibles en raison de la

¹ RS 700 – Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

² RS 700.1 – Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire

³ Calcul effectué par l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

présence de vergers protégés et qui passeraient en zone verte. Ce genre de cas ne devrait pas donner lieu à des indemnités.

1.2 Montant des indemnités

Le montant des indemnités à verser correspondant à cette première étape peut être estimé à CHF 125'000 à l'horizon 2030, c'est-à-dire sur une période de planification de quinze ans.

La plupart des terrains concernés ne sont pas équipés alors qu'ils sont en zone depuis plus de 15 ans. Vraisemblablement, ils ne font l'objet d'aucun projet de construction. Pour ces terrains, l'intérêt public de les retourner à la zone agricole est évident, alors que le propriétaire privé y trouve généralement son compte : la démarche apportera une diminution de leur charge fiscale (diminution de la valeur officielle du fait du retour à l'agriculture) sans pour autant compromettre leurs objectifs, puisqu'aucun projet concret n'a vu le jour dans ces secteurs.

Pour mémoire, plusieurs communes jurassiennes ont déjà mené ces dernières années des procédures ayant abouti au retour de certaines parcelles à la zone agricole⁴, parfois en échange d'autres surfaces nouvellement affectées. A ce jour, un seul propriétaire a sollicité une indemnisation devant les tribunaux jurassiens⁵.

La jurisprudence fédérale est extrêmement restrictive dans le domaine, et seule une minorité de cas sera sujette à indemnisation. Il faut en effet que la probabilité de réalisation soit forte pour qu'un propriétaire puisse prétendre à une indemnité.

Des indemnités seront toutefois nécessaires, dans les cas où les propriétaires subiront un sacrifice particulier. La proportion est difficile à évaluer avec précision.

Il faut relever que dans les régions touchées par la question des zones à bâtir surdimensionnées, le prix de vente des terrains à bâtir est particulièrement bas (conséquence de la trop grande quantité de terrains disponible sur le marché). Dans les communes concernées, le prix du terrain à bâtir se situe entre CHF 35 et CHF 95/m², donc une valeur moyenne de CHF 65/m². Du fait que les frais de viabilisation des terrains à bâtir s'élèvent au moins à CHF 50/m², la valeur moyenne du terrain à bâtir non équipé à prendre en considération se situe autour de CHF 15/m², tandis que le prix licite de vente du terrain en zone agricole se situe aux alentours de CHF 2/m². La différence est donc en moyenne de CHF 13/m².

En faisant une hypothèse pessimiste voulant que le quart des terrains soient concernés, soit 12.5 ha, le montant total des indemnités potentielles se monterait à environ CHF 1'625'000 en considérant une valeur de CHF 13/m² et à CHF 1'875'000 en considérant une valeur de CHF 15/m².

L'ensemble des déclassements sera vraisemblablement réalisé sur une période de planification, soit 15 ans. Il s'ensuit que la dépense annuelle moyenne sera de l'ordre de CHF 110'000 à 125'000.

1.3 Autres subventions à financer par le fonds

Le montant des autres subventions à financer par le fonds peut être évalué à CHF 200'000 par an. Ce montant est destiné essentiellement à financer les politiques publiques favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens) et les subventions pour l'aménagement régional.

Il est proposé d'abroger le décret sur le financement de l'aménagement⁶ et de le remplacer par le fonds 5 LAT. En effet, il paraît logique que les aides octroyées aux régions et aux communes dans le

⁴ Ce fut notamment le cas à Alle, La Baroche, Les Breuleux, Bure, Châtillon, Dampreux, Grandfontaine, Haute-Ajoie, Mervelier, Porrentruy.

⁵ Recours rejeté par le tribunal de première instance et porté actuellement devant le tribunal cantonal.

⁶ RSJU 702.611

domaine de l'aménagement du territoire soient également financées par le fonds de compensation. Cela permettra en outre d'alléger le budget de l'Etat, d'autant que les encaissements provenant de l'impôt sur le gain immobilier diminueront (cf. ci-après).

L'abrogation prévue du décret sur l'aménagement permettra également d'étendre les prestations d'aides à des politiques de développement de l'urbanisation vers l'intérieur, telles que la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens, comme cela est prévu à l'art. 5 LAT.

Actuellement le budget de l'Etat octroie CHF 145'000 par an aux régions et aux communes, uniquement pour la révision des plans d'aménagement local (PAL) ou l'établissement de plans directeurs régionaux. Les cantons voisins sont beaucoup moins généreux dans ce domaine. BE, BL, BS et SO n'accordent aucune subvention dans ce domaine, tandis qu'en Argovie, la subvention est limitée à 17%, contre 30% dans le Jura.

Il sera possible de dégager du fonds un montant d'au moins CHF 200'000 par an à répartir entre les subventions aux régions et aux communes pour l'aménagement régional et la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens. Dans certains cas particuliers, lorsque le projet revêt un intérêt pour la région et le canton, la révision de l'aménagement local pourrait également être subventionnée à titre exceptionnel.

1.4 Montant des plus-values

Le montant du prélèvement des plus-values à l'horizon 2030, c'est-à-dire sur une période de planification de quinze ans, peut être évalué à CHF 9'000'000, soit en moyenne CHF 600'000 par an.

Il est difficile de prédire le montant des prélèvements des plus-values futures avec précision car les classements en zone à bâtir varient fortement d'une commune à l'autre. On peut cependant se baser sur les éléments suivants :

- Une première évaluation réalisée sur 4 ans (2004 à 2007) a montré que si le prélèvement de la plus-value avait existé à cette époque, il aurait pu se monter pour l'ensemble de la période à CHF 6'400'000, soit CHF 1'600'000 par an, cela en ne considérant que les terrains nouvellement affectés à la zone à bâtir. Cette somme aurait été ensuite encaissée au fil des quinze années suivantes et cumulée progressivement avec les plus-values réalisées ultérieurement. A relever que la période étudiée était plutôt calme, avec plusieurs classements en zone à bâtir, essentiellement dans des communes où la valeur du terrain était relativement faible.
- Une deuxième évaluation réalisée pendant la période de novembre 2013 à avril 2014 a montré que si le prélèvement de la plus-value avait pu être opéré, il aurait rapporté pendant l'ensemble de la période (6 mois) CHF 4'600'000, soit CHF 9'200'000 / an. La période étudiée était particulièrement chargée avec plusieurs classements en zone à bâtir importants dans de grandes communes (Porrentruy, Courrendlin, Les Bois, Le Noirmont), où la valeur du terrain est moyenne.
- Une troisième évaluation prospective a été effectuée. Elle évalue sur une période de planification de 15 ans, décomposée en 5 tranches de 3 années, les perspectives d'encaissement, tenant compte de l'impact de la révision de la LAT qui va limiter fortement les possibilités de classer des terrains en zone à bâtir. Cette troisième évaluation table sur un encaissement effectif proche de CHF 9'000'000 répartis sur 15 ans, soit environ CHF 600'000 par an.

1.5 Frais liés à la perception

Les frais liés à la perception de la plus-value sont évalués à CHF 30'000 par an, correspondant à 0.3 EPT ou à des mandats d'estimateurs externes d'un montant équivalent. Ils seront financés par le fonds.

Les frais liés à la perception de la plus-value sont ceux inhérents aux estimations, à la facturation, à la perception et au traitement des oppositions. Cette charge de travail devrait être d'environ CHF 30'000 à CHF 50'000 par an, représentant 0.3 EPT ou un mandat d'estimateur externe équivalent, à financer par le fonds.

1.6 Evolution à long terme du fonds

A long terme, le fonds sera suffisamment doté pour permettre de financer d'autres tâches, conformément à la législation fédérale.

La simulation réalisée montre clairement que l'addition au fil du temps des plus-values générera à long terme (plus de quinze ans) un « bas de laine » appréciable de plusieurs millions qui pourra être utilisé conformément à la LAT pour d'autres mesures visant au développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Il ne faut pas perdre de vue que les plus-values seront encaissées sur un horizon de planification de quinze ans, conformément à la législation fédérale (art. 15 LAT).

A titre d'exemple, le Canton de Bâle-Ville, qui perçoit la plus-value depuis des décennies à hauteur de 50%, a encaissé à ce jour pour un total de CHF 100 millions par ce biais. Il utilise ces ressources pour financer les aménagements des espaces verts et des espaces publics.

2 IMPACTS AU NIVEAU DE L'IMPÔT SUR LE GAIN IMMOBILIER

2.1 Manque à gagner au niveau de l'impôt sur le gain immobilier

Pour les cas soumis au prélèvement de la plus-value, celui-ci engendrera un manque à gagner au niveau de l'impôt sur le gain immobilier dans les caisses de l'Etat d'environ 15% du montant de la plus-value, soit CHF 90'000 par an. Pour les communes, le manque à gagner se montera à environ 10%, soit CHF 60'000 par an.

Trois exemples concrets ont été pris pour évaluer l'incidence de la mise en place du prélèvement de la plus-value sur l'impôt sur le gain immobilier. Il en ressort que, dans tous les cas, les montants qui seront prélevés sur la plus-value pour alimenter le fonds cantonal de compensation seront bien supérieurs à une taxation ordinaire (sans réduction pour le prélèvement de la plus-value) par l'impôt sur le gain immobilier.

Au niveau du budget de l'Etat, la perte de recette sur le gain immobilier peut être évaluée à environ 15% du montant prélevé au titre de la plus-value⁷, ce qui représente un montant de l'ordre de CHF 90'000 avec un encaissement moyen de CHF 600'000 par an.

Au niveau des communes, la perte de recettes sur le gain immobilier peut être évaluée approximativement à 10 % pour les cas soumis à la taxe sur la plus-value, soit environ CHF 60'000 par an.

Il est bon de rappeler que pour la majorité des biens déjà en zone à bâtir à ce jour, aucune incidence ne sera perceptible au niveau de l'impôt sur le gain immobilier puisque les terrains en cause ne seront pas soumis à la taxe sur la plus-value, sauf pour les cas particuliers où des terrains très attractifs

⁷ Environ 15% pour les nouveaux classements en zone à bâtir (prélèvement 30%) et environ 10% pour les augmentations des possibilités d'utilisation à l'intérieur des zones à bâtir existantes (prélèvement 10%)

verront leur possibilité d'utilisation croître de manière considérable, par exemple un doublement de l'indice d'utilisation du sol admissible ou le passage de zone d'activités à zone d'habitation.

2.2 Compensation du manque à gagner

Pour les communes, la perte enregistrée au niveau de l'impôt sur le gain immobilier sera globalement compensée par les subventions qui pourront être accordées par le fonds.

Les subventions à hauteur de CHF 200'000 par an que le Canton pourra accorder par le fonds pour l'aménagement régional et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (encouragement à la réhabilitation de l'habitat dans les centres anciens) sont supérieurs à la perte qu'enregistreront les communes au niveau de l'impôt sur le gain immobilier.

Celles-ci ne seront pas perdantes par rapport à la situation actuelle puisque ce montant est comparable à ce qu'elles reçoivent actuellement pour l'aménagement local (CHF 145'000 par an) cumulé avec le surplus qu'elles encaissent au niveau de l'impôt sur le gain immobilier en l'absence de taxation de la plus-value (CHF 60'000 par an).

Il ne faut en outre pas perdre de vue qu'un montant de CHF 110'000 à CHF 125'000 annuel sera également alloué aux communes pour les cas d'indemnisation consécutifs à des déclassements qu'elles auraient à financer seules, en l'absence du fonds de compensation. En effet, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constitue une obligation légale selon la LAT qu'il faudra réaliser dans tous les cas.

De son côté, l'Etat économisera sur le budget ordinaire le montant de CHF 145'000 actuellement alloué aux subventions pour l'aménagement local. Cette économie est supérieure aux CHF 60'000 à CHF 90'000 qui manqueront dans les caisses cantonales au niveau de la perception de l'impôt sur le gain immobilier, soit une économie d'environ CHF 55'000 par an pour les comptes cantonaux pris dans leur globalité (budget ordinaire + fonds cantonal 5 LAT).