



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

TERRITOIRE 2030

**MISE EN CONSULTATION DE L'AVANT-PROJET D'ADAPTATION DE LA LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC).**

DÉCEMBRE 2014 – MARS 2015

IMPRESSUM

Direction de l'aménagement,
de l'environnement et des constructions (DAEC)

Concept de communication et création graphique

INVENTAIRE, communication visuelle Sàrl
avec le concours de Battiste Cesa

Photographies

Dominique Bersier

Imprimerie

Graf R. AG à Morat

Tirage

1000 exemplaires en français
500 exemplaires en allemand

EDITORIAL	5
ENTRETIEN AVEC MAURICE ROPRAZ	6
LAT : UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE POUR LA SUISSE	8
MISE EN ŒUVRE DE LA LAT : QUELS SONT LES ENJEUX POUR FRIBOURG ?	10
GERER LE TERRITOIRE ET LA ZONE A BATIR DE MANIERE PLUS EFFICACE	14
LA TAXE SUR LA PLUS-VALUE : NOUVEL INSTRUMENT DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	18
• LES VARIANTES POUR LE TAUX	20
• LES VARIANTES POUR L’AFFECTATION DU FONDS	21
• QUELLES CONSEQUENCES FINANCIERES POUR LE CANTON ?	23
L’ESSENTIEL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LAT	30



TERRITOIRE 2030, UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE ET DE NOUVEAUX OUTILS POUR LE DEVELOPPEMENT DU CANTON DE FRIBOURG

Territoire 2030, c'est parti! Cette réflexion doit nous permettre d'imaginer à quoi notre canton ressemblera d'ici une quinzaine d'années! L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance d'application le 1^{er} mai 2014 marque un tournant pour la Suisse et pour le canton de Fribourg. Les objectifs fixés sont clairs: mieux protéger le paysage, la nature et les terres agricoles, lutter contre la thésaurisation des terrains et offrir aux collectivités publiques de nouveaux moyens pour mettre en place une politique foncière active.

Cette nouvelle philosophie rendra de moins en moins évidente la mise en zone de nouveaux terrains. Il faudra avant tout utiliser les zones actuelles, valoriser l'intérieur du milieu bâti existant et le densifier. Ensemble, nous devons désormais imaginer un nouveau chemin pour concilier les exigences de la LAT avec les impératifs du développement économique et démographique de notre canton. Territoire 2030 est le processus qui doit nous permettre d'y parvenir. C'est à la fois un défi à relever, mais aussi l'occasion de repenser durablement notre développement territorial.

Pour atteindre cet objectif, nous devons dans un premier temps adapter notre législation cantonale. Des outils de gestion de la zone à bâtir et une taxe sur la plus-value d'au moins 20% doivent être introduits. Dans un deuxième temps, il nous faudra réviser notre plan directeur cantonal dans les cinq ans. Ce n'est qu'au terme de ces travaux que sera levé le moratoire imposé par la LAT sur l'extension de la zone à bâtir.

Notre stratégie est désormais connue. Des modifications de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) sont mises en consultation publique jusqu'en mars 2015. Plusieurs variantes sont proposées, notamment en ce qui concerne le taux de la taxe sur la plus-value et sur l'affectation du fonds qu'elle alimentera.

L'aménagement du territoire est un enjeu de société primordial. Chaque citoyen est concerné. Que ce soit pour des questions d'aménagement, de développement économique, d'environnement ou encore de transports. Territoire 2030 est un projet de longue haleine, complexe, mais ô combien essentiel. Nous souhaitons ainsi que la population fribourgeoise prenne part à cette consultation publique et qu'un large débat ait lieu sur l'avenir de notre canton.



ENTRETIEN AVEC MAURICE ROPRAZ

«Avec Territoire 2030, le canton de Fribourg imagine son aménagement de demain»

AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉVISION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT) LE 1^{ER} MAI 2014, LE CANTON DE FRIBOURG DOIT ADAPTER SON CADRE LÉGAL. LES PREMIERS OUTILS DE MISE EN ŒUVRE SONT DÉSORMAIS CONNUS ET MIS EN CONSULTATION SOUS LE TITRE GÉNÉRIQUE TERRITOIRE 2030. MAURICE ROPRAZ, CONSEILLER D'ÉTAT EN CHARGE DE LA DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, EXPLIQUE LA STRATÉGIE DU CANTON DE FRIBOURG.

- QU'EST-CE QUE LE PROJET TERRITOIRE 2030 ?

Maurice Ropraz: C'est le visage dont nous rêvons pour notre canton! Le grand défi est de concilier développement économique, croissance de la population et sauvegarde de notre paysage. Territoire 2030 est le moyen de tendre vers cet objectif. Ce projet apporte aussi, bien sûr, les premières réponses du canton de Fribourg à la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée par le peuple en mars 2013. Il présente notamment les outils qui permettront de lutter contre le mitage du territoire et la thésaurisation des terrains tout en renforçant la politique foncière active des collectivités publiques. La nouvelle philosophie introduite par la LAT veut donner une dimension harmonieuse au développement territorial et éviter le grignotage des terres agricoles et des espaces naturels. Ces adaptations du cadre légal sont mises en consultation jusqu'en mars 2015.

- CONCRÈTEMENT, QUELS SONT LES CHANGEMENTS MAJEURS INTRODITS PAR LA RÉVISION DE LA LAT ?

- Nous devons repenser notre manière de voir notre habitat et notre territoire, en protégeant davantage le paysage et les terres agricoles. A l'avenir, construire sera bien sûr toujours possible, mais il faudra, avant toute nouvelle extension de la zone à bâtir, densifier notre tissu bâti, développer les zones d'activités actuelles ou encore utiliser et valoriser les friches industrielles. C'est un immense défi pour les autorités cantonales, mais aussi pour les architectes et les urbanistes, qui devront imaginer des solutions innovantes pour densifier et construire vers «l'intérieur» de nos villes et de nos villages.

- QUE VONT APPORTER LES NOUVEAUX OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LAT ?

- Concrètement, la mise en œuvre de la LAT passe par deux étapes: l'introduction d'une taxe sur la plus-value d'au moins 20% et d'outils de gestion de la zone à bâtir ainsi qu'une révision totale du plan directeur cantonal, qui devra être terminée d'ici 2019. Territoire 2030 propose aujourd'hui des modifications de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) portant sur la plus-value ainsi que sur la gestion de la zone à bâtir. La révision du plan directeur cantonal se fera dans un second temps.

- FRIBOURG EST-IL CONTRAINT D'AGIR MAINTENANT ?

- Oui, ces deux étapes sont indispensables pour faire tomber le moratoire sur les zones à bâtir imposé par la LAT. Tant que le nouveau plan directeur cantonal n'est pas validé par le Conseil fédéral, ce moratoire restera en vigueur. Seuls certains projets importants pour l'avenir du canton comme la construction d'hôpitaux ou de bâtiments pour l'Université peuvent faire exception. Pour tous les autres cas, toute extension de zone doit être obligatoirement compensée par un dézonage simultané de même surface.

- LA LATEC EST ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 2010. ELLE DEMANDAIT AUX COMMUNES DE RÉVISER LEUR PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL (PAL) D'ICI LA FIN 2014. QUEL VA ÊTRE L'IMPACT DE TERRITOIRE 2030 SUR CES PROCESSUS DE RÉVISION ?

- Il faut reconnaître que la chronologie entre les processus engagés au niveau cantonal et communal et l'entrée en vigueur de la LAT n'est pas idéale. Je comprends le désarroi et les difficultés des communes qui viennent de terminer la révision de leur PAL ou sont en passe de le faire, alors même que nous commençons à mettre en place une réflexion qui va poser de nouvelles règles du jeu. Cette nouvelle philosophie va notamment durcir la possibilité pour les communes d'étendre leur zone à bâtir, dans un canton de Fribourg qui devra redimensionner à la baisse ses zones à bâtir à hauteur de 270 ha. Ajoutez à cela le moratoire sur l'extension des zones à bâtir et vous comprendrez que les communes manifestent aujourd'hui leur inquiétude. Mais ces nouvelles modifications sont imposées par la LAT. Il est clair que l'acceptation de la LAT par le peuple a renforcé le pouvoir de la Confédération au détriment du canton et surtout des communes, qui devront désormais davantage coordonner au niveau régional la mise en place de leur PAL.

- COMMENT LE CANTON COMPTE-T-IL DÉDOMMAGER LES PROPRIÉTAIRES DE TERRAINS QUI VERRAIENT LEUR SURFACE DÉZONÉE ?

- La LAT impose aux cantons d'introduire une taxe sur la plus-value d'au moins 20%. Cette taxe alimentera un fonds cantonal qui permettra d'indemniser les propriétaires qui subiraient une expropriation matérielle suite à un dézonage. Dans l'avant-projet de loi modifiant la LATeC, plusieurs variantes sont mises en consultation. Deux d'entre elles concernent le montant du taux de taxation, soit un taux de 20% soit un taux différencié de 20 à 30%. Trois autres variantes concernent l'affectation du fonds cantonal, en permettant en plus du financement de l'indemnisation des propriétaires et des améliorations foncières, celui d'études d'aménagement ou même de projets d'aménagement. Des estimations sur les conséquences financières de ces différentes solutions ont également été étudiées.

- CES CHANGEMENTS SONT-ILS DE NATURE À FREINER LE DÉVELOPPEMENT CANTONAL ?

- Territoire 2030 est justement là pour l'éviter! Notre intention est bien évidemment de permettre au canton de Fribourg d'offrir à son économie les conditions-cadre nécessaires à son développement. Nous devons donc trouver un chemin étroit mais possible entre, d'une part, la limitation des mises en zone à bâtir sur des terres agricoles et, d'autre part, la mise à disposition pour les entreprises de terrains nécessaires à leur implantation ou à leur extension. Territoire 2030 apporte les premiers outils qui vont nous permettre d'appliquer les solutions pragmatiques à ce grand défi. A ce titre, les communes, qui ont déjà fourni un énorme travail dans la révision de leur PAL, seront évidemment en première ligne dans ce processus de longue haleine.

- COMMENT LES RÉGIONS ET LES COMMUNES VONT-ELLES ÊTRE INTÉGRÉES DANS CETTE RÉFLEXION ?

- Nous avons voulu donner une structure participative à Territoire 2030. Le comité de pilotage réunit ainsi autour du Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions les représentants des communes et des régions. En parallèle, le comité de projet dirigé par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), et réunissant différents services de l'Etat, s'attelle à l'élaboration de propositions concrètes. La première étape consistera à mettre en place un programme d'aménagement cantonal, qui sera présenté au Grand Conseil. La seconde étape sera celle de la révision de notre plan directeur cantonal.

- QUEL EST LE MESSAGE DE CONCLUSION QUE VOUS VOULEZ ADRESSER À LA POPULATION FRIBOURGEOISE ?

- L'aménagement du territoire est un enjeu de société crucial. L'immense défi qui nous attend va toucher chaque citoyen, que ce soit pour des questions d'aménagement, d'environnement ou de transports. Et c'est parce que Territoire 2030 nous concerne tous, que j'ai voulu une consultation la plus large possible. Je vais aller à la rencontre de la population à l'occasion de séances d'information publiques durant les mois de janvier et février. Et je me réjouis, avec mes services, de discuter ouvertement de la feuille de route et des outils que nous proposons à nos concitoyens et concitoyennes sur un sujet certes complexe, mais capital pour l'avenir du canton de Fribourg.

LA LOI FEDERALE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT): UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE POUR LA SUISSE



LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (LAT) ET DE SON ORDONNANCE EST ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} MAI 2014. AVEC CE NOUVEAU DISPOSITIF QUI VISE À LUTTER CONTRE LE MITAGE DU TERRITOIRE, C'EST UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE DE L'AMÉNAGEMENT QU'IL S'AGIT D'INTÉGRER DANS LA LÉGISLATION ET LA PLANIFICATION CANTONALES D'ICI 2019. CES CINQ PROCHAINES ANNÉES, LE CANTON DEVRA ADAPTER SA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC), AFIN D'INTRODUIRE NOTAMMENT UNE TAXE SUR LA PLUS-VALUE, ET RÉVISER TOTALEMENT LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL. PENDANT CETTE PÉRIODE, UN MORATOIRE SUR LES ZONES À BÂTIR SERA APPLIQUÉ. EN MENANT DE FRONT CES DIFFÉRENTES TÂCHES, LE CANTON DE FRIBOURG ÉLABORE L'ORGANISATION DE SON TERRITOIRE À L'HORIZON 2030.

Acceptée en votation populaire le 3 mars 2013, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) détermine une nouvelle philosophie du développement territorial. Avec la densification pour mot d'ordre, il s'agit notamment de regrouper les habitats de manière à préserver le paysage. Un certain nombre de cantons et de communes possèdent trop de réserves de zones à bâtir par rapport à leurs besoins. Les bâtiments sont parfois fortement dispersés à travers les localités. La révision de la LAT vise à enrayer ce genre de phénomènes qui accentuent le mitage du territoire. Cette modification du droit fédéral est axée sur la maîtrise de l'urbanisation. Elle précise les buts et principes de l'aménagement du territoire aux fins de mieux protéger les terres cultivables.

LUTTE CONTRE LE MITAGE DU TERRITOIRE

Les nouvelles dispositions fédérales ont pour objectifs une utilisation mesurée du sol, une délimitation pertinente des zones à bâtir et la création d'un milieu bâti plus compact. Les villes et les villages doivent se développer prioritairement vers l'intérieur, notamment en densifiant les constructions, en comblant les brèches dans le milieu bâti ou encore en menant des reconversions de friches industrielles.

Cette révision veut également limiter la thésaurisation des terrains à bâtir. Les zones à bâtir surdimensionnées, qui dépassent nettement les besoins pour les années futures, doivent être réduites et les réserves de terrains à bâtir mieux utilisées. Dans le même temps, la révision cherche à endiguer la disparition des terres cultivables.

LES CANTONS EN PREMIÈRE LIGNE

Dans la mise en œuvre de la révision, les cantons sont des acteurs de premier ordre. Chacun d'entre eux devra présenter, dans son plan directeur, les mesures qui favorisent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Chaque canton devra également assurer que les zones à bâtir n'excèdent pas les besoins prévisibles des quinze prochaines années.

CINQ ANS POUR METTRE EN ŒUVRE LA LAT

Le plan directeur cantonal doit être adapté et soumis à l'approbation du Conseil fédéral dans un délai de cinq ans. Enfin, en cas de classements de terrains en zone à bâtir, le canton a l'obligation de prélever une taxe d'au moins 20% de la plus-value pour compenser, en priorité, les déclassements. C'est donc toute une série d'instruments de gestion de la zone à bâtir qui devra être mise en place.

MORATOIRE SUR L'EXTENSION DES ZONES À BÂTIR

Jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral des nouveaux plans directeurs cantonaux, les zones à bâtir sont soumises à un moratoire: si une commune veut étendre sa zone à bâtir, elle doit proposer simultanément le dézonage d'une surface équivalente. Des exceptions sont toutefois possibles pour des projets de construction publique et jugés urgents par les cantons (la construction d'un hôpital, par exemple).

UNE STRATÉGIE SUPRACOMMUNALE

Le rôle des communes dans l'aménagement du territoire va également évoluer. Avant la révision de la LAT, du moment qu'elles respectaient les objectifs et principes généraux du plan directeur cantonal, les communes bénéficiaient d'une grande marge d'appréciation concernant la répartition des zones à bâtir sur leur territoire. Elles n'avaient pas non plus d'obligation de tenir compte des zones à bâtir des communes voisines.

Désormais, les zones à bâtir devront être coordonnées au-delà des frontières communales. La dimension maximale des zones à bâtir s'inscrira dans le cadre du plan directeur cantonal. Ce dernier déterminera les limites et l'emplacement des extensions de zone à bâtir.

OBLIGATION DE CONSTRUIRE

Un autre instrument important introduit par la LAT est le principe d'obligation de construire, l'objectif étant de lutter contre la thésaurisation des terrains constructibles. Il appartient au canton de définir dans sa loi les mesures à prendre. Parmi elles, le droit d'emption légal permet aux collectivités publiques d'acquérir, à certaines conditions et dans un délai fixé par la loi, des terrains non construits et de les valoriser.

MISE EN ŒUVRE DE LA LAT QUELS SONT LES ENJEUX POUR FRIBOURG ?





AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LAT RÉVISÉE, LE CANTON DE FRIBOURG DOIT INTÉGRER LE NOUVEAU DISPOSITIF FÉDÉRAL EN MODIFIANT LA LOI CANTONALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC). IL DOIT NOTAMMENT INTRODUIRE UNE TAXE SUR LA PLUS-VALUE ET RÉVISER DANS LES CINQ ANS SON PLAN DIRECTEUR CANTONAL. TROIS OBJECTIFS SONT POURSUIVIS : IDENTIFIER LES BESOINS EN ZONE À BÂTIR POUR LES VINGT ANS À VENIR, RÉPARTIR LES RÉSERVES DE ZONES À BÂTIR ET IDENTIFIER LES ZONES SURDIMENSIONNÉES. DANS L'INTERVALLE, UN MORATOIRE EST DÉCRÉTÉ SUR TOUTE EXTENSION DE ZONES À BÂTIR.

Les communes restent compétentes en matière d'aménagement du territoire. Elles devront mettre en œuvre le nouveau plan directeur cantonal; celui-ci définira comment elles devront se concerter à un niveau supracommunal. Toutes les collectivités publiques ne devront d'ailleurs pas nécessairement réviser leur plan d'aménagement local après l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal. En revanche, elles devront mener une politique proactive pour mettre en œuvre les objectifs de la nouvelle gestion des zones à bâtir: réduire les zones surdimensionnées, lutter contre la thésaurisation des terrains en menant une politique foncière active, densifier et requalifier le milieu bâti.

LA SITUATION À FRIBOURG

Les méthodes de dimensionnement fixées dans le plan directeur cantonal en vigueur, tant pour les zones résidentielles que pour les zones d'activités, apparaissent trop généreuses à l'aune du nouveau droit fédéral. Elles devront donc impérativement être revues à la baisse.

Aujourd'hui, environ 40% des communes du canton de Fribourg présentent un surdimensionnement, avec des situations assez inégales entre elles. Celles-ci ne pourront que réduire leurs zones, tandis que les autres, correctement dimensionnées, pourront envisager de nouvelles mises en zone à bâtir.

Sur la base des estimations de l'Office fédéral du développement territorial (ODT), le canton de Fribourg doit encore déclasser environ 170 ha de zones destinées à l'habitat et quelque 100 ha de zones d'activités. Il faut donc s'attendre à une vague importante de déclassements durant ces prochaines années.

	INSTRUMENTS DE PLANIFICATION	INSTANCES DE DÉCISION	INSTANCES D'APPROBATION
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	CONFEDERATION Conceptions Plans sectoriels	Conseil fédéral	
	▼		
	CANTON Idées directrices et objectifs	Grand Conseil	
	Plan directeur cantonal (Cartes et textes)	Conseil d'Etat	Conseil fédéral
	▼		
	REGION Plan directeur régional	Association de communes	Conseil d'Etat
▼			
COMMUNE Plan d'aménagement local Plans d'aménagement de détail	Conseil communal	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	
▼			
CONSTRUCTION	Permis de construire de minime importance	Conseil communal	
	Permis de construire	Préfet	

LES INSTRUMENTS FRIBOURGEOIS D'AMENAGEMENT TERRITORIAL

Conformément à la législation fédérale, la Confédération élabore des concepts et des plans sectoriels définissant les priorités et les conditions-cadre dans les domaines de sa compétence. Toutefois, la mise en œuvre de l'aménagement du territoire demeure principalement la tâche du canton. Le plan directeur cantonal est le support principal de l'aménagement du territoire et son outil de planification primordial.

LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Le plan directeur définit le développement spatial du canton et coordonne toutes les activités qui lui sont liées, tout en les orientant durablement. Son application s'étend sur une période de 10 à 15 ans, mais il est conçu de manière à permettre des adaptations en tout temps et ainsi de tenir compte très rapidement des éventuelles modifications des conditions-cadre.

Le plan directeur comprend les buts et les principes de la politique cantonale en matière d'aménagement du territoire. Il définit également les études devant encore être réalisées pour la prise de décisions à venir. Enfin, il constitue une aide à la décision pour les projets et les planifications. Pour les régions et les

communes, il énonce les lignes du développement spatial souhaité par le canton. Le plan directeur se base sur des études cantonales, des plans sectoriels et des inventaires, aussi bien que sur l'expérience et la pratique de l'administration cantonale en matière d'aménagement du territoire. Il prend également en considération les études réalisées par la Confédération (concepts et plans sectoriels).

Le plan directeur cantonal ne gère pas la phase de réalisation effective des projets. En revanche, il définit les principes qui permettront d'identifier les projets d'intérêt cantonal. Avec la LAT révisée, le plan directeur cantonal va également devoir mettre en place des outils pour coordonner les projets qui ont un impact important sur le territoire.

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL

Le plan d'aménagement local (PAL) est une feuille de route qui permet de savoir où l'on se trouve à un moment donné du développement communal, où l'on veut aller et comment y parvenir. Le PAL va ainsi déterminer de manière très concrète comment le visage d'une commune va évoluer sur le long terme dans de nombreux domaines comme l'utilisation du sol, la planification des équipements collectifs, les niveaux de bruit et de pollution, le développement des transports publics, la planification de la circulation et des nouvelles formes de mobilité, la police des constructions ou encore l'affectation des zones. Chaque PAL doit être conforme au cadre défini par le plan directeur cantonal et les dispositions légales fédérales et cantonales.



LIMITATION DE L'EXTENSION DES ZONES À BÂTIR

Le durcissement du nouveau droit fédéral limitera à l'avenir encore davantage les possibilités d'extension de zones à bâtir. Il est donc difficile aujourd'hui de déterminer de manière précise le potentiel de nouvelles mises en zone à bâtir sur l'ensemble du territoire cantonal pour les vingt prochaines années. Un bilan de l'évolution durant ces dernières années permet toutefois de tirer quelques enseignements utiles.

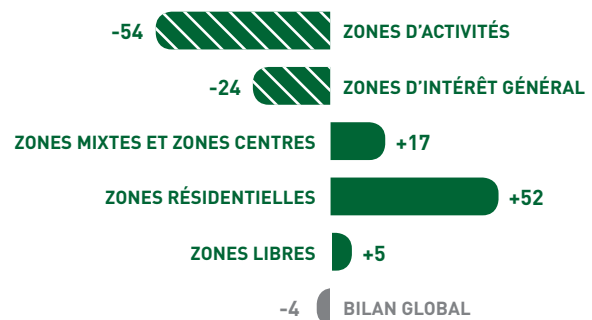
L'évolution globale des zones à bâtir durant ces neuf dernières années a été stable. Dans l'ensemble, les nouvelles mises en zone ont donc été compensées par des déclassements. Il est également possible que des changements d'affectation aient eu lieu entre les différents types de zones à bâtir. Concernant les zones spéciales, qui n'entrent pas dans le calcul de dimensionnement, on constate qu'elles représentent un potentiel non négligeable sous l'angle d'une éventuelle taxation de la plus-value.

FRIBOURG TRAVAILLE DÉJÀ SUR LE SURDIMENSIONNEMENT

Des efforts ont déjà été entrepris depuis quelques années par le canton et les communes pour réduire le surdimensionnement des zones à bâtir ou réexaminer leur destination. La part des zones résidentielles – dont plus des deux tiers est composée de zones à faible densité – dans l'augmentation globale de l'étendue des zones à bâtir durant ces neuf années, est importante. Avec la nouvelle LAT, il ne faut pas s'attendre à ce que cette évolution se poursuive à l'avenir.

Les efforts fournis depuis l'adoption du plan directeur cantonal de 2002 doivent être poursuivis. Les mesures de dézonage des terrains engendreront certainement des actions en indemnisation pour expropriation matérielle de la part des propriétaires touchés. Pour l'heure, il est extrêmement difficile de donner une estimation des montants qui devront être versés par les collectivités publiques aux propriétaires touchés durant les vingt prochaines années.

EVOLUTION DES ZONES À BÂTIR DE 2005 À 2014 (EN HA)



EVOLUTION DES ZONES SPÉCIALES DU CANTON DE FRIBOURG DE 2009 À 2014 (EN HA)



MODIFICATION DE LA LATEC GERER LE TERRITOIRE ET LA ZONE A BATIR DE MANIERE PLUS EFFICACE





LES OUTILS FRIBOURGEOIS

Les principales modifications apportées par l'avant-projet sont les suivantes :

1. **Introduction du principe de coordination supracommunale pour l'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir.** Cette coordination au-delà des frontières communales peut se faire par le biais d'une planification cantonale (sur la base des principes fixés dans le plan directeur cantonal), régionale ou d'une planification intercommunale. Le plan directeur cantonal fixera la méthode à appliquer.
2. La LATeC prévoit déjà la possibilité d'un retour en zone automatique d'un terrain mis en zone pour la création d'un grand projet, en dehors d'une révision générale de PAL, en cas de non-réalisation des travaux de gros œuvre dans un délai de cinq ans. **L'avant-projet de loi étend cette possibilité aux cas de mise en zone d'activités ou zones spéciales (exploitation de matériaux, golf, activités équestres, etc.) pour un projet planifié en dehors d'une révision générale.** Cette modification se justifie pour des projets particuliers qui sont très souvent de grands consommateurs de surfaces.
3. **Introduction d'un délai de dix ans pour utiliser les terrains mis en zone à bâtir ou en zone spéciale conformément à leur affectation.** Ce délai s'applique aussi aux terrains en zone à bâtir et non construits dont l'affectation est reconduite dans le cadre d'une révision générale de PAL.
4. **Introduction d'un droit d'emption légal en faveur de la commune** si le terrain n'est pas construit à l'échéance du délai de dix ans.
5. **Introduction, à titre subsidiaire, d'un droit d'emption légal en faveur de l'Etat** pour les terrains affectés à des zones d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal, si la commune n'a pas fait usage de son droit à l'échéance du délai de dix ans.
6. **Possibilité de prévoir un droit d'emption en faveur de la commune dans un délai plus bref** que celui de dix ans pour la construction du terrain, par le biais d'un contrat de droit administratif entre la commune et le ou la propriétaire.
7. **Introduction du plan d'aménagement de détail-cadre (nouvel instrument), visant une meilleure gestion stratégique de la planification et de la réalisation de projets de grande ampleur destinés à une restructuration ou à une requalification du tissu bâti existant.** Il s'agit d'une possibilité supplémentaire qui s'offre au planificateur communal pour lui permettre d'avoir une plus grande maîtrise du développement d'un secteur de grande ampleur ainsi que d'assurer une coordination optimale entre l'urbanisation, l'environnement et la mobilité sur un secteur urbain étendu.

Les modifications du droit cantonal nécessaires pour tenir compte de la priorité donnée par le droit fédéral à la densification du milieu bâti sont effectuées dans le règlement de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC). C'est en effet dans ce règlement que l'on trouve les dispositions fixant les règles de construction et en particulier les différents indices.

A TRAVERS L'AVANT-PROJET DE MODIFICATION DE LA LATEC SOUMIS À CONSULTATION, LE CANTON VISE PLUSIEURS OBJECTIFS : MAÎTRISER L'URBANISATION GRÂCE À LA DENSIFICATION ET À LA REQUALIFICATION, LUTTER CONTRE LA THÉSAURISATION EN INTRODUISANT LE PRINCIPE D'OBLIGATION DE CONSTRUIRE ET DÉVELOPPER UNE POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES. POUR Y PARVENIR, UN DROIT D'EMPTION LÉGAL DES COMMUNES ET DU CANTON EST INTRODUIT. UNE NOUVELLE FORME DE PLAN D'AMÉNAGEMENT DE DÉTAIL EST ÉGALEMENT PRÉVUE, QUI PERMETTRA UNE MEILLEURE PLANIFICATION ET GESTION DE GRANDS SECTEURS URBAINS À DENSIFIER OU À REQUALIFIER.

DES CONDITIONS PLUS STRICTES POUR LES MISES EN ZONE

Les nouvelles mises en zone ne seront admissibles qu'une fois toutes les réserves pratiquement épuisées. Parallèlement, les cantons et les communes continuent leurs efforts pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Les mesures préconisées doivent conduire à déclasser davantage de zones à bâtir inadéquates du point de vue de l'aménagement du territoire et à ne classer en zone à bâtir que les terrains adéquats (avant tout dans les centres et dans des sites bien équipés).

PAS DE RETOUR À L'ANCIEN SYSTÈME

Le contexte antérieur à cette modification du droit fédéral, qui permettait d'axer le développement de l'urbanisation prioritairement sur les extensions de zones à bâtir moyennant un dimensionnement correct, n'existe plus et ne reviendra plus.

L'autonomie communale en matière de dimensionnement des zones à bâtir est supprimée avec l'entrée en vigueur de la LAT révisée. Dans la mesure où les limites de l'extension et la répartition de leurs zones à bâtir dans le canton seront arrêtées dans le plan directeur cantonal, les communes ne disposeront plus que d'une marge de manœuvre restreinte. Elles pourront se déterminer par rapport au choix possible entre différentes solutions conformes au droit fédéral, au type de zones envisagées pour leur développement ainsi qu'aux types de mesures qu'elles devront prendre pour assurer une densification ou une éventuelle requalification du milieu bâti.

OBLIGATION DE CONSTRUIRE

Les cantons doivent concrétiser le principe de l'obligation de construire. Ils doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité des terrains à bâtir, autrement dit, veiller à ce que ces derniers soient utilisés conformément à leur affectation. Le plan d'affectation des zones est un plan qui doit être majoritairement réalisé les quinze prochaines années. Le choix des mesures est laissé aux cantons.

MODIFICATION DE LA LATEC LA TAXE SUR LA PLUS-VALUE: NOUVEL INSTRUMENT DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL





LA LAT IMPOSE AUX CANTONS DE SE Doter d'une taxe sur la plus-value d'au moins 20 %, afin de compenser les avantages liés à des mesures d'aménagement, en particulier aux nouvelles mises en zone à bâtir. L'avant-projet de la LATEC propose deux variantes de taux pour cette taxe : un taux unique de 20 % et un taux variable de 20 à 30 %. Les recettes alimenteront un fonds pour dédommager avant tout les propriétaires qui verraient leur terrain déclassé. Selon plusieurs variantes, des études dans les communes ou même des projets d'aménagement pourraient également être financés par ce biais. Dans tous les cas, une partie de ces prélèvements sera affectée à l'actuel fonds des améliorations foncières, en remplacement de l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA).

Que veut dire taxer la plus-value? Il est facile de comprendre, par exemple, que les terrains en zone à bâtir possèdent généralement une valeur sensiblement plus élevée que les terrains réservés à l'agriculture. Au sein même des zones à bâtir, la valeur du sol peut également varier en fonction de son affectation spécifique. Ainsi, certains changements d'affectation du sol (la mise en zone à bâtir d'un terrain agricole) entraînent une plus-value et créent un avantage particulier pour les propriétaires. C'est l'augmentation de la valeur du terrain qui sera taxée à l'avenir, que ce soit lors d'une mise en zone à bâtir, d'une mise en zone spéciale, d'un changement d'affectation ou d'un avantage tiré d'une autorisation spéciale de construire en zone agricole.

Le prélèvement d'une taxe sur cette plus-value répond ainsi à une exigence d'égalité de traitement. Le droit fédéral laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre quant à la mise en place de cette taxe. Ils peuvent par exemple déterminer les mesures d'aménagement soumises à la taxe ou encore les affectations du produit. Seule obligation : ils doivent fixer un montant minimal de 20% pour le taux de prélèvement.

UNE TAXATION ET UN FONDS CANTONAUX

L'avant-projet de loi mis en consultation prévoit d'établir une taxation au niveau cantonal et non au niveau communal. Ce choix s'est imposé dans la mesure où c'est le plan directeur cantonal qui devra obligatoirement définir les besoins et la répartition des extensions possibles de zones à bâtir. Le fonds ainsi créé et alimenté par le prélèvement de taxes sera géré par le canton, ce qui garantira l'uniformité du système. La coordination est ainsi facilitée entre le prélèvement de la plus-value et les mesures fiscales existantes, en particulier l'imposition du gain immobilier. Dans un premier temps, les communes surdimensionnées alimenteront le fonds. Dans une seconde phase, et selon les variantes prévues par l'avant-projet, elles pourraient également en bénéficier pour le financement d'études ou de projets d'aménagement du territoire.

MESURES D'AMÉNAGEMENT ASSUJETTIES À LA TAXE

Le droit fédéral n'impose le prélèvement de la taxe sur la plus-value que dans le cas où des terrains auparavant affectés à la zone de non-bâtir sont nouvellement et durablement classés en zone à bâtir. Les cantons restent libres d'étendre le prélèvement de la taxe à d'autres mesures d'aménagement.

En raison de questions d'égalité de traitement, du surdimensionnement des zones à bâtir dans le canton et de la nouvelle politique de densification, l'avant-projet propose d'aller au-delà du régime minimal prévu par le droit fédéral. Il prévoit de taxer non seulement les mises en zone à bâtir, mais aussi les mises en zone spéciale (zones d'exploitation de matériaux, zones de port, zones sportives ou de loisirs), les changements d'affectation et les avantages résultant d'une autorisation spéciale octroyée pour une construction non conforme à la zone agricole (restaurant de montagne, buvette d'alpage par exemple). Le fonds devrait ainsi être suffisamment alimenté pour couvrir les besoins liés aux éventuels cas d'expropriation matérielle.

TAXATION

La taxation de la plus-value intervient au moment de l'approbation, par le canton, de la modification du plan de zones ou, en cas de construction non conforme à la zone agricole, au moment de l'entrée en force du permis. La compétence pour la taxation est attribuée à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) qui rend sa décision en se basant sur l'évaluation effectuée par une Commission spécialisée, en l'occurrence la Commission d'acquisition des immeubles (CAI). Le Service cantonal des contributions est l'autorité de la perception de la taxe sur la plus-value, lors de la vente ou de la construction du terrain.

TAXE SUR LA PLUS-VALUE VARIANTES POUR LE TAUX

La nouvelle LAT fixe à 20% au minimum le taux de la taxe. Le choix du taux est une question délicate qui tient à la nature compensatoire du régime à mettre en place. Plus le taux est élevé, plus les recettes le seront aussi et plus la couverture du financement des indemnisations pour expropriation matérielle sera assurée. Le choix peut également être influencé par l'étendue des mesures d'aménagement que le canton entend financer. Enfin, plus le taux est élevé, plus les effets de la nouvelle taxe sur l'imposition des gains immobiliers seront importants.

VARIANTE 1 : UN TAUX UNIQUE DE 20 %

Cette première variante prévoit de s'en tenir au taux minimum de 20%. La taxe s'applique aux propriétaires dont les terrains seront nouvellement mis en zone à bâtir. Le prélèvement de la taxe est étendu aux mises en zone spéciale, aux changements d'affectation et aux avantages résultant d'une autorisation spéciale octroyée pour une construction non conforme à la zone agricole, en générant ainsi des recettes supplémentaires.

Le taux minimum de 20% permet de minimiser les incidences financières du prélèvement de la nouvelle taxe sur les gains immobiliers. En revanche, en se contentant du taux minimum, on renonce à des recettes supplémentaires qui découleraient d'une taxation plus élevée. Les montants à disposition ne permettraient donc pas d'envisager un financement important de mesures diverses.

VARIANTE 2 : DES TAUX DIFFÉRENCIÉS

Cette variante consiste à prévoir des taux différenciés. Les nouvelles mises en zone sont taxées à raison de 30% de la plus-value, tandis que les changements d'affectation et les avantages résultant de l'octroi d'une autorisation spéciale pour une construction non conforme à la zone agricole sont taxés à raison de 20%.

Cette solution garantit des recettes plus élevées. Le fonds ainsi généré sera plus à même de financer les améliorations foncières ainsi que les indemnités dues pour expropriation matérielle. Il convient toutefois de relativiser ce potentiel de recettes supplémentaires, car les possibilités de nouvelles mises en zone à bâtir seront réduites à l'avenir, alors que les changements d'affectation des zones devraient connaître une augmentation sensible. Enfin, une augmentation du taux de la taxation à 30% engendrerait une baisse des recettes de l'impôt sur les gains immobiliers. Cette baisse aura des conséquences tant pour les communes que pour le canton.



TAXE SUR LA PLUS-VALUE VARIANTES POUR L'AFFECTATION DU FONDS

Les recettes de la taxe sur la plus-value seront utilisées en priorité pour les indemnités des propriétaires qui subiraient une expropriation matérielle. Le canton est pourtant libre de prévoir le financement d'autres mesures d'aménagement. A ce titre, l'estimation des recettes générées par le prélèvement est primordiale pour l'extension des affectations du fonds de la plus-value à d'autres domaines. L'avant-projet propose trois variantes. Quelle que soit la variante retenue, les principes de gestion du fonds, y compris les priorités entre les différentes affectations, sont fixés par le Conseil d'Etat.

Le canton de Fribourg connaît un impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (LIAA). Ce prélèvement permet actuellement d'alimenter le fonds des améliorations foncières. Il est perçu lorsque le propriétaire d'un terrain productif s'en sépare, entraînant une diminution de l'aire agricole. L'avant-projet permet de poursuivre l'alimentation de ce fonds en y affectant une partie des montants perçus, à raison de 4% de la plus-value générée par les mesures d'aménagement.

VARIANTE A

Cette variante prévoit de financer exclusivement des indemnités accordées pour cause d'expropriation matérielle découlant d'une mesure d'aménagement. Cette variante se base sur un scénario pessimiste: le financement des mesures d'aménagement pourrait ne pas être assuré en raison du surdimensionnement des zones à bâtir dans le canton de Fribourg, des possibilités réduites de nouvelles mises en zone durant les quinze prochaines années et des projections en matière d'indemnités pour expropriation matérielle.

VARIANTE B

En plus de l'indemnisation des propriétaires, cette variante prévoit, en seconde priorité, le financement d'études communales pour la requalification et la densification du milieu bâti. Lorsque le processus de redimensionnement des zones à bâtir sera terminé et que les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle auront été versées, le nouveau fonds cantonal continuera d'être alimenté par la plus-value découlant de nouvelles mises en zone et des changements d'affectation de zones. A terme, il disposera d'un potentiel plus important pour financer d'autres mesures d'aménagement, notamment pour la densification. Dans tous les cas, le financement d'études communales se fera uniquement si le paiement des indemnités pour expropriation matérielle est garanti.

VARIANTE C

Cette variante prévoit d'ajouter à l'indemnisation des propriétaires et au financement des études communales la possibilité de financer d'autres mesures d'aménagement. Il s'agit par exemple de mesures consistant à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air ou le bruit. Elles pourraient être mises en œuvre par le biais de la création et du financement de parkings d'échange. Des mesures consistant à créer des voies cyclables et des chemins pour piétons ou à ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres pourraient également être financées par ce biais. Compte tenu des coûts de tels projets, seules quelques communes pourraient bénéficier d'un financement de la part du canton.



QUELLES CONSEQUENCES FINANCIERES POUR LE CANTON ?

Compte tenu des variantes à disposition et des incertitudes qui pèsent encore sur l'aménagement du territoire du canton de Fribourg, il est difficile de déterminer de manière précise les incidences financières de l'avant-projet de modification de la LATeC. Il apparaît toutefois indispensable de faire des estimations sur la base d'hypothèses de travail, afin de pouvoir procéder à une évaluation complète du système prévu.

Ces estimations sont présentées sur la base de deux scénarios, l'un pessimiste et l'autre optimiste, même si ce dernier repose lui aussi sur des prévisions relativement prudentes. Dans chacun de ces scénarios, les conséquences financières des deux variantes relatives au taux sont présentées.

Même si, à la lumière des scénarios retenus par l'Office fédéral du développement territorial, le canton de Fribourg pourrait prétendre à un bilan équilibré entre les nouvelles mises en zone à bâtir et les dézonages sur une période de quinze ans, il faut partir de l'idée que les nouvelles mises en zone seront inférieures aux surfaces sorties de la zone à bâtir.

Cette hypothèse paraît raisonnable au vu des conditions posées par le nouveau droit fédéral pour pouvoir admettre une extension de la zone à bâtir. La priorité est désormais accordée à la mise en valeur des terrains à bâtir non construits et aux mesures de densification ainsi qu'à la disponibilité juridique des terrains nouvellement mis en zone. En conséquence, il paraît logique de compter avec une augmentation sensible des changements d'affectation d'une zone à bâtir à une autre, entraînant une plus-value des terrains touchés.



1. SCENARIO PESSIMISTE

EVOLUTION DES MESURES D'AMÉNAGEMENT À QUINZE ANS

CAS DE FIGURE	SURFACE ESTIMÉE	COMMENTAIRE
Dézonages sur l'ensemble du canton	270 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut
Mises en zone sur l'ensemble du canton	150 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut
Changements d'affectation augmentant la valeur des terrains	200 ha	Basé sur les changements d'affectation constatés entre 2013-2014, avec une légère augmentation
Cas d'expropriation matérielle	100 ha	Basé sur les terrains entièrement ou partiellement équipés dans les communes surdimensionnées

CONTRIBUTIONS ET UTILISATION DU FONDS DE LA PLUS-VALUE À 15 ANS, AVEC UN TAUX DE PRÉLÈVEMENT UNIQUE DE 20%

CAS DE FIGURE	TAUX	REVENUS CHF	AFFECTATION DES REVENUS	VALEURS DE RÉFÉRENCE
Revenus provenant des mises en zone à bâtir	20%	52 Mio		Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux	20%	20 Mio		
Revenus provenant des changements d'affectation et des constructions hors de la zone à bâtir non conformes à la zone agricole	20%	20 Mio		Augmentation moyenne valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au fonds de la plus-value		92 Mio		
Contributions au fonds des améliorations foncières			18,4 Mio	
Indemnités pour expropriation matérielle			80 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Montant des affectations			98,4 Mio	
Solde du fonds de la plus-value			- 6.4 Mio	

➤ CONTRIBUTIONS ET UTILISATION DU FONDS DE LA PLUS-VALUE À QUINZE ANS, AVEC UN TAUX DIFFÉRENCIÉ DE 20 ET 30 %

CAS DE FIGURE	TAUX	REVENUS CHF	AFFECTATION DES REVENUS	VALEURS DE RÉFÉRENCE
Revenus provenant des mises en zone à bâtir	30 %	78 mio		Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/ m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux	30 %	30 Mio		
Revenus provenant des changements d'affectation et des constructions hors de la zone à bâtir non conformes à la zone agricole	20 %	20 Mio		Augmentation moyenne valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au fonds de la plus-value		128 Mio		
Contributions au fonds des améliorations foncières			18,4 Mio	
Indemnisations pour expropriation matérielle			80 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Montant des affectations			98,4 Mio	
Solde du fonds de la plus-value			+ 29.6 Mio	

2. SCENARIO OPTIMISTE

➤ EVOLUTION DES MESURES D'AMÉNAGEMENT À QUINZE ANS

CAS DE FIGURE	SURFACE ESTIMÉE	COMMENTAIRE
Dézonages sur l'ensemble du canton	270 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut.
Mises en zone sur l'ensemble du canton	200 ha	Basé sur les estimations fédérales avec scénario démographique haut.
Changements d'affectation augmentant la valeur des terrains	200 ha	Basé sur les changements d'affectation constatés entre 2013-2014, avec une légère augmentation.
Cas d'expropriation matérielle	75 ha	Basé sur les terrains entièrement ou partiellement équipés dans les communes surdimensionnées.

➤ CONTRIBUTIONS ET UTILISATION DU FONDS DE LA PLUS-VALUE À QUINZE ANS, AVEC UN TAUX DE PRÉLÈVEMENT UNIQUE À 20 %

CAS DE FIGURE	TAUX	REVENUS CHF	AFFECTATION DES REVENUS	VALEURS DE RÉFÉRENCE
Revenus provenant des mises en zone à bâtir	20 %	71 Mio		Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/ m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux	20 %	20 Mio		
Revenus provenant des changements d'affectation et des constructions hors de la zone à bâtir non conformes à la zone agricole	20 %	20 Mio		Augmentation moyenne valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au fonds de la plus-value		111 Mio		
Contributions au fonds des améliorations foncières			22.2 Mio	
Indemnités pour expropriation matérielle			60 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Montant des affectations			82.2 Mio	
Solde du fonds de la plus-value			+ 28.8 Mio	

➤ CONTRIBUTIONS ET UTILISATION DU FONDS DE LA PLUS-VALUE À QUINZE ANS, AVEC UN TAUX DIFFÉRENCIÉ DE 20 ET 30 %

CAS DE FIGURE	TAUX	REVENUS CHF	AFFECTATION DES REVENUS	VALEURS DE RÉFÉRENCE
Revenus provenant des mises en zone à bâtir	30 %	106,5 Mio		Prix du terrain agricole 10 Frs/m ² Augmentation moyenne de valeur du terrain de 190 Frs/ m ² pour l'habitat et 140 Frs/m ² pour les activités Pas d'augmentation de valeur retenue pour les mises en zone d'intérêt général
Revenus provenant des mises en zone spéciale, y compris zone d'extraction de matériaux	30 %	30 Mio		
Revenus provenant des changements d'affectation et des constructions hors de la zone à bâtir non conformes à la zone agricole	20 %	20 Mio		Augmentation moyenne valeur du terrain pour les changements d'affectation de 50 Frs/m ²
Montants versés au fonds de la plus-value		156.5 Mio		
Contributions au fonds des améliorations foncières			22.2 Mio	
Indemnités pour expropriation matérielle			60 Mio	Prix moyen estimé à 80 Frs/m ²
Montant des affectations			82.2 Mio	
Solde du fonds de la plus-value			+ 74.3 Mio	

➤ EXEMPLE DE TAXATION DE LA PLUS-VALUE

Un propriétaire possède un terrain agricole de 1 hectare (10'000 m²) qui va être mis en zone à bâtir.
Sa valeur avant la vente est de 10'000 m² x 10 francs/m² soit 100'000 francs.

Avec la mise en zone, le terrain prend de la valeur : 10'000 m² x 190 francs/m² soit désormais 1'900'000 francs.
Donc la plus-value réalisée par la mise en zone est de 1'900'000 francs - 100'000 francs soit 1'800'000 francs.

Taxe sur la plus-value s'applique donc comme suit :

1. On prélève 16 % de 1'800'000 francs soit 288'000 francs, montant versé au fonds cantonal de la plus-value.
2. On prélève 4 % de 1'800'000 francs soit 72'000 francs, montant versé au fonds des améliorations foncières.

Au total, la taxe sur une plus-value de 1'800'000 francs se monte donc à 360'000 francs.

COMPARAISON DES DEUX SCENARIOS

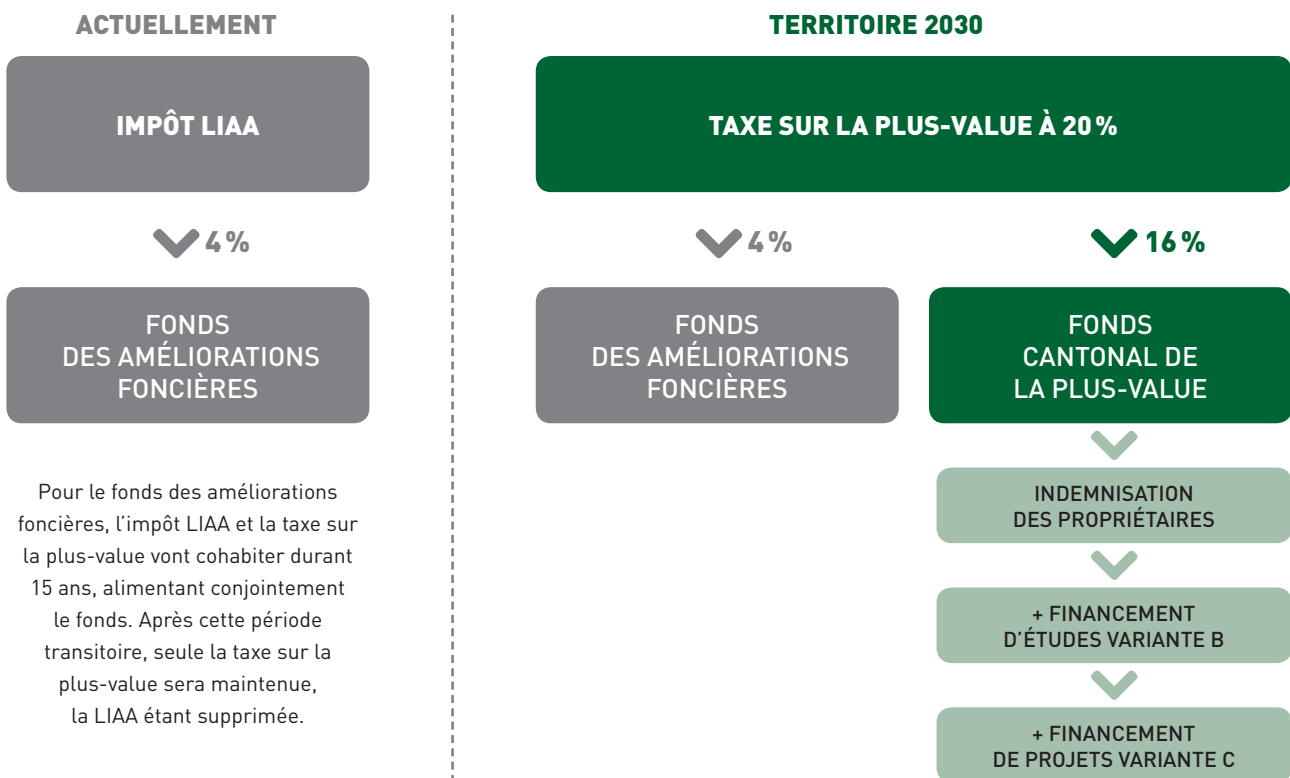
Si l'on choisit le taux unique de 20%, le nouveau fonds cantonal de la plus-value sera, dans le meilleur des cas, équilibré, voire déficitaire, du moins dans un premier temps. Tout dépendra des montants qui devront être versés en raison d'expropriations matérielles. Avec des taux différenciés, le fonds serait bénéficiaire sur quinze ans.

Il faut toutefois tenir compte des incidences d'une telle variante sur l'impôt sur les gains immobiliers (IGI). En fonction de la variante retenue pour les taux, les recettes de l'impôt sur les gains immobiliers diminueraient approximativement de 8,5 à 14,5%.

Compte tenu des perspectives de nouvelles mises en zone dans le canton de Fribourg pour les quinze prochaines années et de l'estimation du solde du fonds cantonal de la plus-value, il semble absolument indispensable d'assujettir à la taxe les changements d'affectation de zones, afin de garantir une alimentation suffisante, quelle que soit la variante retenue. Le montant de 50 Frs/m² retenu pour l'augmentation de valeur découlant de changements d'affectation est basé sur une estimation moyenne de l'augmentation des prix des terrains sur l'ensemble du territoire, tous les types de zones confondus.

De manière générale, les prévisions relatives aux recettes générées par les mises en zone spéciale durant les quinze prochaines années apparaissent pessimistes, compte tenu de l'évolution de ces zones durant ces cinq dernières années.

Si l'on se réfère au scénario le plus pessimiste, avec un taux unique à 20%, le montant négatif du solde ne doit pas empêcher le canton de prévoir également la possibilité (à moyen et long terme) de financer également d'autres mesures d'aménagement. De tels montants pourront être débloqués uniquement si le financement des indemnités pour expropriation est assuré. Il convient de se doter d'une base légale cantonale pour le long terme. Une fois que la vague des déclassements sera passée et que les zones à bâtir seront correctement dimensionnées, il serait donc possible d'envisager le financement d'autres mesures d'aménagement (selon les variantes B ou C).



TERRITOIRE 2030

L'ESSENTIEL

DE LA MISE EN

ŒUVRE DE LA LAT

- 1.** L'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et de son ordonnance le 1^{er} mai 2014 impose aux cantons d'adapter leur législation en introduisant des outils de gestion de la zone à bâtir ainsi qu'une taxe sur la plus-value d'au moins 20%, et de réviser leur plan directeur dans les cinq ans.
- 2.** Les différentes mesures législatives choisies par le canton de Fribourg sont aujourd'hui connues. Ces modifications de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) sont mises en consultation publique jusqu'en mars 2015.
- 3.** L'ensemble du processus de mise en œuvre de la LAT dans le canton de Fribourg est présenté sous le label Territoire 2030.
- 4.** Jusqu'à l'adaptation du cadre légal cantonal et l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, un moratoire s'applique sur toute extension de la zone à bâtir.
- 5.** Ce nouveau dispositif doit permettre de lutter contre le mitage du territoire et la thésaurisation des terrains et de renforcer la politique foncière active des collectivités publiques.
- 6.** Selon la nouvelle législation, les zones à bâtir existantes et non construites doivent être utilisées avant tout nouveau projet de mise en zone et le milieu bâti doit être densifié.
- 7.** L'emplacement et le dimensionnement des zones à bâtir sont désormais décidés à travers une coordination régionale, qui sera définie par le plan directeur cantonal et qui favorisera la collaboration intercommunale.
- 8.** Les communes bénéficieront d'un droit d'emption légal si les terrains ne sont pas construits dans les dix ans. Objectifs: lutter contre la thésaurisation et faciliter la densification et la requalification des terrains.
- 9.** Deux variantes ont été retenues pour la taxe sur la plus-value: un taux à 20% et un taux différencié de 20 et de 30%. Cette taxe sera perçue lors de nouvelles mises en zone, en cas de changement d'affectation et lors de constructions hors zone à bâtir non conformes à la zone agricole.
- 10.** Trois variantes ont été retenues pour l'affectation du fonds cantonal sur la plus-value. Selon une première variante, le fonds permettra de financer les améliorations foncières ainsi que les expropriations matérielles pour dézonage. Deux autres variantes, qui complètent la première, sont proposées. Le fonds pourrait également soutenir les communes pour des études de densification et de requalification, en ce qui concerne la deuxième variante, et financer des projets d'aménagement en ce qui concerne la troisième. Le fonds sera géré au niveau cantonal.

