

Canton de Neuchâtel - SAT

Révision de la LCAT-NE
Etude sur l'impact financier du
redimensionnement de la zone à bâtir

Rapport final, version publication

Genève, 6 décembre 2016



Wüest & Partner

N° du projet	107795
Client	Canton de Neuchâtel – SAT
Interlocuteur	Dominique Bourquin
Elaboration	Wüest & Partner SA Rue du Stand 60-62 CH-1204 Genève Tél. +41 22 319 30 00 Fax +41 22 319 30 01 geneve@wuestpartner.com www.wuestpartner.com
Direction du projet	Hervé Froidevaux
Période	Juillet – novembre 2016

Wüest & Partner est un cabinet de conseils immobiliers actif au niveau international. L'entreprise concentre ses activités dans le domaine de l'immobilier et du bâtiment ainsi que dans le développement de l'espace et des emplacements. Elle s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire pour conseiller les propriétaires institutionnels ou privés, les banques, les assurances, les entreprises du domaine de l'immobilier et du bâtiment ainsi que les pouvoirs publics.

Grâce à ses prestations de services globales, ses produits innovants et ses données exclusives, elle élabore des solutions adaptées à sa clientèle et participe dans de nombreux cas à leur mise en œuvre.

Depuis sa fondation en 1985, Wüest & Partner est synonyme de qualité, d'innovation et d'avantages pour le client. Le fait de se concentrer sur des prestations de conseils garantit des résultats professionnels et neutres.

Forte d'une équipe interdisciplinaire forte d'environ de 100 conseillers, l'entreprise dispose d'une base de connaissances exceptionnelles. Les membres de l'équipe sont des spécialistes en économie, architecture, informatique, ingénierie ainsi qu'en sciences sociales et naturelles. Un réseau international d'entreprises partenaires et de professionnels bien implantés sur le plan local complètent les équipes de conseillers basées à Zurich, Genève, Francfort et Berlin.

La continuité, la durabilité et l'indépendance des prestations de l'entreprise sont garanties par les 17 partenaires-propriétaires de Wüest & Partner SA : Martin Hofer, Andreas Ammann, Marcel Scherrer, Marco Feusi, Andreas Bleisch, Jan Bärthel, Nabil Aziz, Patrick Schnorf, Mario Grubenmann, Patrik Schmid, Gino Fiorentin, Stefan Meier, Hervé Froidevaux, Ronny Haase, Pascal Marazzi-de Lima, Andreas Keller et Karsten Jungk.

Table des matières

1	Contexte et objectifs de l'étude	2
2	Données et périmètre	3
3	Changements de zone et enjeux	4
4	Méthode d'évaluation des prix des terrains	6
4.1	Zones d'affectations standard : méthode de la valeur résiduelle	6
4.2	Zones d'affectations non-standards : estimation d'un prix unique	7
4.3	Modélisation des prix par secteur	7
5	Prix des terrains par secteur de référence	8
6	Résultats et bilan cantonal	10
6.1	Impact cantonal des changements de zone prévus dans les PDR	11
6.2	Scénario A (statut quo) : 20% sur les nouvelles mises en zone	12
6.3	Scénario B : 30% mises en zones / 20% changements de zone	13
6.4	Scénario C : 30% mises en zones / 30% changements de zone	14
7	Limites de la méthode	15
7.1	Données de base et hypothèses	15
7.2	Contexte d'incertitude	16
8	Conclusions	17
9	Annexes	18

1 Contexte et objectifs de l'étude

Le canton de Neuchâtel se penche actuellement sur la mise en œuvre de la LAT fédérale révisée et notamment sur une éventuelle adaptation de son système de compensation des avantages et inconvénients résultant de mesures d'aménagement (Art. 5 LAT).

Le canton de Neuchâtel pratique déjà depuis 1986 la taxation des plus-values résultant de l'affectation d'un bien-fonds à une zone à bâtir, mais dans le cadre de la révision de sa LCAT-NE, le canton a jugé opportun de faire le point sur ses procédés et éventuellement de rediscuter le taux de prélèvement ainsi que l'assiette du prélèvement en parallèle aux travaux de redimensionnement de la zone à bâtir. L'évolution de la zone à bâtir aura en effet des conséquences importantes sur les finances cantonales.

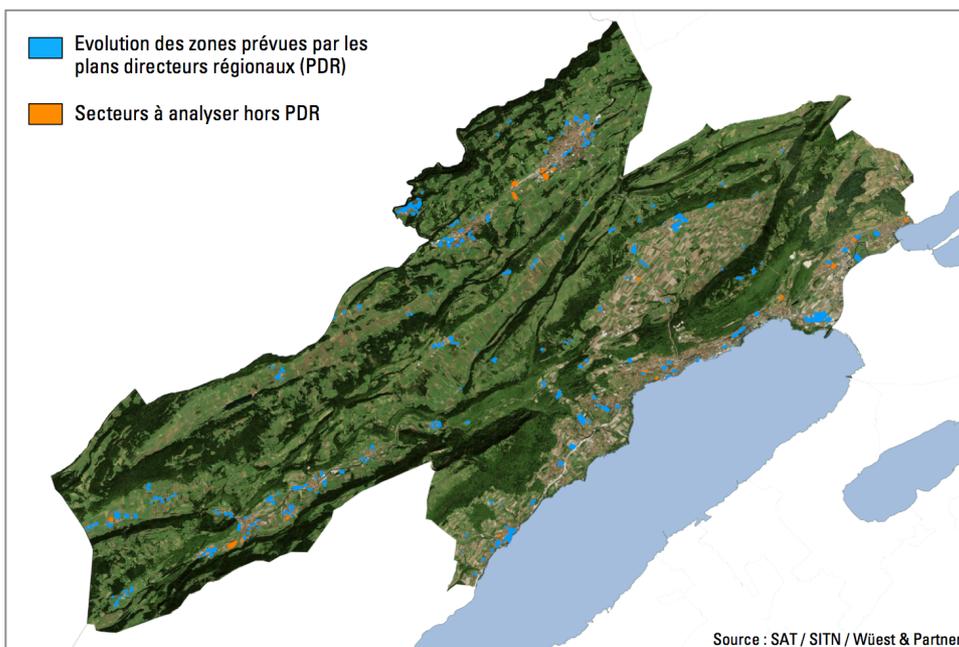
Les régions ont récemment remis des plans directeurs régionaux (PDR) au Service de l'aménagement du territoire (SAT), indiquant les modifications de zones envisagées (classement, déclassement, changement d'affectation ou gel de la zone à bâtir). Un état provisoire de l'évolution de la zone à bâtir à l'horizon 2030/2040 est donc connu. Le SAT souhaite maintenant examiner l'impact financier de ces modifications de zone sur le fonds d'aménagement du territoire existant et présenter un projet politique contenant des informations chiffrées selon scénarios de taxation envisagés.

Dans ce contexte, le SAT a contacté Wüest & Partner pour l'accompagner dans sa démarche. L'objectif principal du mandat étant d'évaluer les niveaux de prix des terrains sur des secteurs de référence à travers le canton (représentant plus de 400 sous-secteurs). L'objectif de l'étude est également de pouvoir évaluer l'impact financier global (coûts de dédommagement et revenus de taxation) des évolutions de la zone à bâtir.

2 Données et périmètre

Le périmètre d'étude comprend l'ensemble des zones sur lesquelles des évolutions et des changements de zones sont prévus par les plans directeurs régionaux. Ce périmètre représente un total de 398 zones, d'une surface totale de 302 ha répartie dans les 6 régions du canton. Sur ces 302 ha, seuls 274 ha sont amenés à évoluer (pots-communs* de 28 ha). Ces 398 zones ont été regroupées par le SAT en secteurs représentatifs sur lesquels sont calculés les prix avant et après l'évolution des affectations du sol :

- Avant évolution, 39 secteurs (A01-A39) regroupent 336 zones
- Après évolution, 27 secteurs (B01-B27) regroupent 157 zones



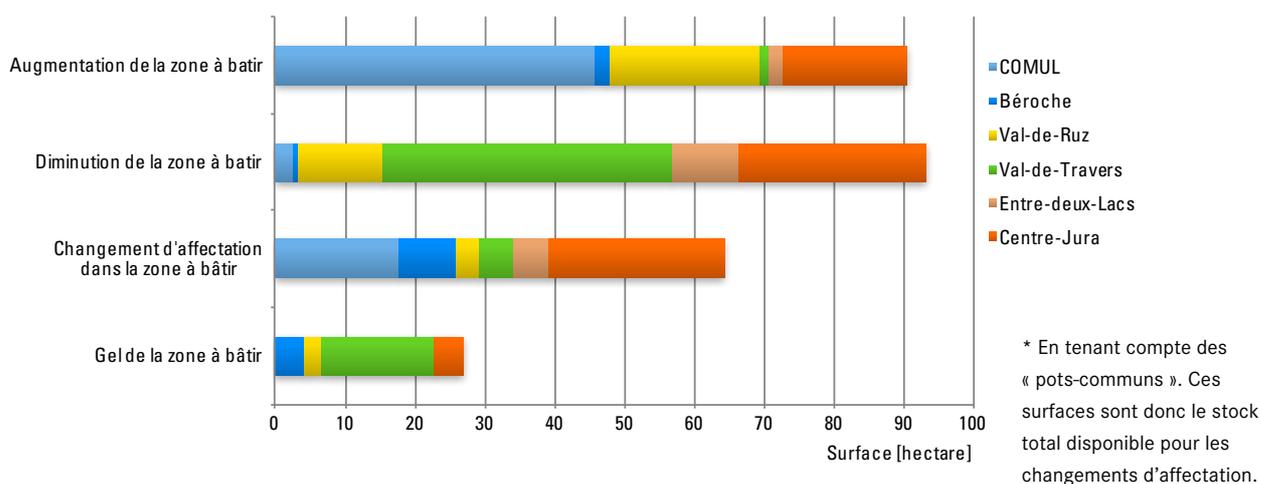
*Les pots-communs sont des stocks de surfaces envisagés pour les changements de zone, mais parmi lesquels seule une partie du stock sera effectivement amené à évoluer. Les communes devront ainsi faire des choix au sein de ces pots-communs.

Les données et géo-données des secteurs à analyser ont été mises à disposition par le SAT après un traitement préalable des données (détails en annexe 1).

3 Changements de zone et enjeux

Les surfaces concernées par les changements de zones prévus par les PDR représentent un total de 274 ha répartis sur les 398 zones. Le graphique ci-dessous permet de visualiser et de comparer les quantités de surfaces concernées en fonction du type d'évolution et de la localisation régionale. Des graphiques complémentaires avec des analyses détaillées par changement de zone sont disponibles en annexe 2.

Surfaces concernées* par les changements de zones des PDR, par région



Augmentation de la zone à bâtir	90.4 ha
Diminution de la zone à bâtir	93.2 ha
Changement d'affectation dans la zone à bâtir	64.2 ha
Gel de la zone à bâtir	26.9 ha
Surfaces totales concernées par les changements de zone des PDR	274 ha

Source :
SAT/Wüest & Partner

La diminution de la zone à bâtir touchent 93.2 ha. Ces terrains à déclasser, dont 53% des surfaces sont situées actuellement en zone d'habitation standard, devraient retourner dans leur totalité à la zone agricole. A l'inverse, l'augmentation de la zone à bâtir sur 90.4 ha se fait à 70% au détriment de la zone agricole, 19% de la zone d'utilisation différée, 9% de zones spécifiques et 3% de la zone viticole. Au sein de la zone à bâtir actuelle, les changements d'affectation, y compris les simples hausses de densité, s'étendent sur 64.2 ha, dont près de la moitié des surfaces (44%) sont situées aujourd'hui en zone d'activités économiques. Enfin, les gels de la zone à bâtir, qui touchent 78% des surfaces situées actuellement en zone d'habitation standard, représentent un total de 26.9 ha.

Comme exigé par la LAT fédérale, la mise en zone à bâtir entraîne la perception de la taxe sur la plus-value. La réglementation fixe notamment un seuil minimum de taxation à 20% de la plus-value (pratique déjà effective à Neuchâtel) et une exigibilité de la taxe lors de la construction ou de l'aliénation du bien fonds. La LAT ne fixant que le minimum obligatoire, elle permet également de percevoir la taxe lors d'un changement d'affectation ou d'une hausse de l'indice d'utilisation du sol. Le niveau du taux de perception ainsi que l'assiette de la mesure de taxation sont des variables qui seront testées plus loin dans l'étude.

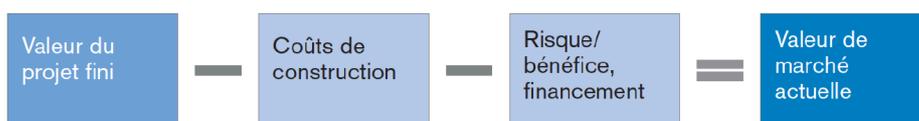
En théorie, le déclassement d'une zone à bâtir entraîne une perte de valeur du bien-fonds et par conséquent, une indemnisation de la moins-value au propriétaire foncier. En effet, la LAT fédérale exige une compensation des avantages mais aussi des inconvénients résultant de mesures d'aménagement. Toutefois, la pratique a montré que l'indemnisation n'est pas systématique, notamment dans les cas de terrains pas équipés, situés en zone de danger, réservés à des résidences secondaires ou encore si la volonté de construire n'a jamais été démontrée par le propriétaire. Cette part d'incertitude est donc une variable à prendre en compte pour le calcul du bilan cantonal.

Les cas de gel de la zone à bâtir sont également source d'incertitude, car la mesure peut être jugée comme confiscatoire et être équivalente à une expropriation matérielle au-delà d'une certaine durée.

4 Méthode d'évaluation des prix des terrains

4.1 Zones d'affectations standard : méthode de la valeur résiduelle

La valeur résiduelle détermine la valeur de marché des terrains en plusieurs étapes décrites dans le schéma ci-dessous :



Un projet théorique est quantifié sur la base de la zone d'affectations et de l'IBUS et sa valeur est estimée à partir des loyers capitalisés ou de prix de vente de logements en propriété. Le niveau de prix dépend de la qualité de micro-situation et le taux de capitalisation dépend de l'affectation (de 5.0 à 6.7%). Les coûts de construction sont estimés pour ce même projet, sur la base de benchmarks par affectation. La marge de risque/bénéfice et les coûts de financement dépendent des coûts de construction et des affectations du projet.

La valeur de marché du terrain est donc la valeur résiduelle du projet spécifique à la zone et à la qualité de situation. Les valeurs extrêmes ou d'amateur sont explicitement exclues des estimations standardisées. Les valeurs comprennent un équipement de base à la parcelle, mais sans équipements spéciaux sur parcelle et sans dépollutions éventuelles. Les coûts de transactions (lods, frais de notaire et de courtage, impôt sur le gain immobilier) ne sont pas compris.

Pour résumer, les paramètres du modèle comprennent la macro-situation (commune), la micro-situation (1 : bon ; 2 : moyen ; 3 : mauvais), la densité de la zone (IBUS), le mix d'affectations en logements et activités (industrie-artisanat, bureau, vente), les coûts de construction, le risque et le financement.

Le prix des terrains situés dans des zones d'affectations « standards », soit des zones d'habitats, d'activités ou mixtes, sont évalués à l'aide de cette méthode :

Zones d'affectations standards : estimations par le modèle de la valeur résiduelle

11 - Zone d'habitation

11 - Zone d'habitation (constructions basses)

12 - Zone d'activités économiques

13 - Zone mixte

14 - Zone centrale

Etapes pour une estimation du prix d'un terrain par la méthode de la valeur résiduelle. Une fiche descriptive basé sur un exemple de terrain fictif est disponible en annexe 3.

Source : Wüest & Partner

Les hypothèses définies pour les zones d'affectations standard (mix d'affectation, IBUS etc.) sont décrites en annexe 4.

4.2 Zones d'affectations non-standards : estimation d'un prix unique

Pour les terrains situés dans des zones d'affectations « non-standards », qui ne peuvent pas faire l'objet d'une estimation par la méthode de la valeur résiduelle pour cause de non constructibilité ou d'usage bien spécifique sans valeur de rendement quantifiable, des prix uniques ont été estimés par Wüest & Partner, puis validés par le SAT exclusivement pour les besoins de l'exercice. Pour certaines zones particulières (16 et 17 ci-dessous), fixer un prix unique n'a pas été jugé pertinent. Un prix individuel, selon la localisation, a donc été estimé par Wüest & Partner, puis validé par le SAT également et exclusivement pour les besoins de l'exercice. Il est à relever que l'estimation du prix des zones d'affectation non-standards n'est pas de nature à modifier le résultat de la présente étude, vu le nombre restreint de surfaces concernées.

Zones d'affectations non-standards

15 - Zone affectée à des besoins publics
16 - Zone à bâtir à constructibilité restreinte
17 - Zone de tourisme et de loisirs
18 - Zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir
21 - Zone agricole
23 - Zone viticole
43 - Zone d'affectation différée selon l'art. 18, al. 2, LAT
49 - Autre zone selon l'art. 18, al. 1, LAT

Source :
SAT/Wüest & Partner

4.3 Modélisation des prix par secteur

L'évaluation du prix des terrains s'effectue sur les 398 zones sur lesquelles un changement d'affectation est prévu par les PDR, mais l'objectif est ensuite de calculer des prix pour 66 secteurs de référence. Un secteur comprend en effet entre 1 et 50 zones, un prix moyen par secteur a donc été calculé. La méthode détaillée par étape, de l'estimation d'un prix de terrain à l'agrégation par secteur, est disponible en annexe 5.

5 Prix des terrains par secteur de référence

Les 39 secteurs de référence « avant évolution » (A01-A39), regroupant 336 zones, sont listés dans le tableau ci-dessous. La région, l'affectation actuelle des secteurs ainsi que le nombre de zones intégrées aux secteurs sont également renseignés. Les prix ne sont pas communiqués dans le rapport final « version publication » en raison du fait qu'ils ne sont pas destinés à être utilisés comme prix de référence ou comme valeur indicative dans des dossiers particuliers.

Prix référence des 39 secteurs « avant évolution » (A01-A39)

Secteur	Région	Affectation actuelle	Nombre de zones
A01	COMUL	12 - Zone d'activités économiques	16
A02	COMUL	15 - Zone affectée à des besoins publics	2
A03	Béroche	11 - Zone d'habitation	18
A04	Béroche	11 - Zone d'habitation (constructions basses)	4
A05	Béroche	12 - Zone d'activités économiques	9
A06	Béroche	13 - Zone mixte	2
A07	Béroche	15 - Zone affectée à des besoins publics	1
A08	Entre-deux-Lacs	12 - Zone d'activités économiques	3
A09	Entre-deux-Lacs	15 - Zone affectée à des besoins publics	1
A10	Val-de-Travers	11 - Zone d'habitation	19
A11	Val-de-Travers	12 - Zone d'activités économiques	3
A12	Val-de-Travers	13 - Zone mixte	9
A13	Val-de-Travers	14 - Zone centrale	9
A14	Val-de-Travers	15 - Zone affectée à des besoins publics	1
A15	Val-de-Travers	11 - Zone d'habitation	50
A16	Val-de-Travers	11 - Zone d'habitation (constructions basses)	1
A17	Val-de-Travers	12 - Zone d'activités économiques	4
A18	Val-de-Travers	13 - Zone mixte	7
A19	Val-de-Travers	14 - Zone centrale	14
A20	Val-de-Travers	15 - Zone affectée à des besoins publics	1
A21	Val-de-Ruz	11 - Zone d'habitation	1
A22	Val-de-Ruz	11 - Zone d'habitation	31
A23	Val-de-Ruz	11 - Zone d'habitation (constructions basses)	23
A24	Val-de-Ruz	13 - Zone mixte	1
A25	Val-de-Ruz	14 - Zone centrale	7
A26	Val-de-Ruz	18 - Zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir	2
A27	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation	28
A28	Centre-Jura	12 - Zone d'activités économiques	3
A29	Centre-Jura	13 - Zone mixte	6
A30	Centre-Jura	14 - Zone centrale	1
A31	Centre-Jura	15 - Zone affectée à des besoins publics	8
A32	Centre-Jura	16 - Zone à bâtir à constructibilité restreinte	5
A33	Centre-Jura	17 - Zone de tourisme et de loisirs	2
A34	Centre-Jura	18 - Zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir	4
A35	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation	27
A36	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation (constructions basses)	5
A37	Centre-Jura	13 - Zone mixte	3
A38	Centre-Jura	14 - Zone centrale	9
A39	Centre-Jura	15 - Zone affectée à des besoins publics	2

Source :
SAT/Wüest & Partner

Les 27 secteurs de référence « après évolution » (B01-B27), regroupant 157 zones, sont listés dans le tableau ci-dessous. La région, l'affectation actuelle des secteurs ainsi que le nombre de zones intégrées aux secteurs sont également renseignés. Les prix ne sont pas communiqués dans le rapport final « version publication » en raison du fait qu'ils ne sont pas destinés à être utilisés comme prix de référence ou comme valeur indicative dans des dossiers particuliers.

Prix référence des 27 secteurs « après évolution » (B01-B27)

Secteur	Région	Affectation prévue	Nombre de zones
B01	COMUL	11 - Zone d'habitation ou 13 - Zone mixte	13
B02	COMUL	12 - Zone d'activités économiques	4
B03	COMUL	13 - Zone mixte	16
B04	Béroche	11 - Zone d'habitation	5
B05	Béroche	13 - Zone mixte	9
B06	Béroche	15 - Zone affectée à des besoins publics	3
B07	Béroche	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	4
B08	Entre-deux-Lacs	12 - Zone d'activités économiques	2
B09	Entre-deux-Lacs	13 - Zone mixte	1
B10	Val-de-Travers	11 - Zone d'habitation	3
B11	Val-de-Travers	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	8
B12	Val-de-Travers	13 - Zone mixte	1
B13	Val-de-Travers	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	2
B14	Val-de-Ruz	11 - Zone d'habitation ou 13 - mixte ou 14 - centrale	12
B15	Val-de-Ruz	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	1
B16	Val-de-Ruz	11 - Zone d'habitation ou 13 - mixte ou 14 - centrale	4
B17	Val-de-Ruz	12 - Zone d'activités économiques	2
B18	Val-de-Ruz	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	1
B19	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation ou 13 - Zone mixte	7
B20	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation ou 13 - mixte ou 14 - centrale	15
B21	Centre-Jura	12 - Zone d'activités économiques	2
B22	Centre-Jura	15 - Zone affectée à des besoins publics	1
B23	Centre-Jura	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	13
B24	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation ou 13 - Zone mixte	2
B25	Centre-Jura	11 - Zone d'habitation ou 13 - mixte ou 14 - centrale	6
B26	Centre-Jura	12 - Zone d'activités économiques	10
B27	Centre-Jura	16 - Zone à bâtir à constructabilité restreinte	10

Source :
SAT/Wüest & Partner

Les prix avant et après changement de zone sont utilisés dans la section suivante pour évaluer l'impact financier global (coûts de dédommagement et revenus de taxation) des évolutions de la zone à bâtir.

6 Résultats et bilan cantonal

L'évaluation de l'impact financier des modifications de zone sur les finances du canton est présentée sous forme de 3 scénarios envisagés par le SAT. Les assiettes et niveaux de perception de la taxe des 3 variantes sont les suivants :

- **Scénario A** : statut quo avec une taxation de 20% des plus-values sur les nouvelles mises en zone (ou augmentation de la zone à bâtir)
- **Scénario B** : une taxation de 30% des plus-values sur les nouvelles mises en zone et une taxation de 20% des plus-values sur les changements de zone (changements d'affectation ou hausse de la densité)
- **Scénario C** : une taxation de 30% des plus-values sur les nouvelles mises en zone et une taxation de 30% des plus-values sur les changements de zone (changements d'affectation ou hausse de la densité)

Le calcul du bilan cantonal nécessite de travailler avec des hypothèses. Tout d'abord concernant les incertitudes liées au risque d'indemnisation des propriétaires affectés par une moins-value de leur terrain. Pour les raisons déjà évoquées plus haut (voir page 5), tous les déclassements de terrains ne feront sans doute pas l'objet d'une indemnisation. Pour le calcul du bilan, l'hypothèse est de prendre en compte 70% des moins-values résultant des déclassements. Cette proportion est prudente mais raisonnable compte tenu du risque potentiel. Pour les cas liés à une diminution des potentiels en zone à bâtir (changement de zone ou baisse de l'IBUS), le risque d'indemnisation est jugé plus faible avec une hypothèse retenue de 50% des moins-values indemnisées.

Concernant encore les changements d'affectation dans la zone à bâtir, il est peu probable que la totalité des terrains soit effectivement valorisés selon leur nouvelle affectation (voir page 15). Ce risque de non valorisation des changements d'affectations est estimé à 50%. Seules 50% des taxes potentielles sont donc perçues dans le calcul.

Pour ce qui est des risques liés à l'indemnisation des gels de la zone à bâtir, comme évoqué plus haut, la mesure peut être jugée comme confiscatoire et être équivalente à une expropriation matérielle au-delà d'une certaine durée. Pour le calcul, ce risque d'indemnisation pour expropriation matérielle est estimé à 25% des surfaces gelées.

La dernière hypothèse concerne le risque de surestimation des prix des terrains. En effet, si la valeur du terrain estimée par l'Etat pour prélever la plus-value se situe au niveau des prix du marché, les contestations de valeurs seront nombreuses. Pour réduire les contestations, il est donc pertinent que les prix soient estimés de manière prudente. Pour couvrir ce risque, nous partons donc sur des prix réduits de 20% par rapport aux prix estimés par secteurs de référence.

Les hypothèses de travail sont discutées au chapitre 7 dans les « limites de la méthode » en page 15.

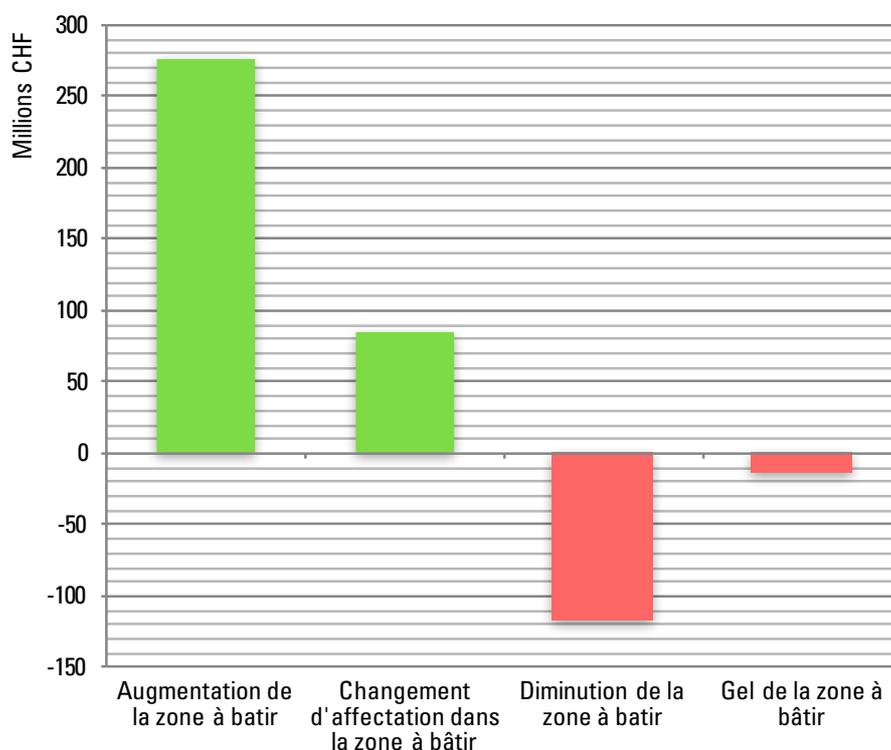
6.1 Impact cantonal des changements de zone prévus dans les PDR

En considérant la totalité des changements de zone envisagés par les PDR (274 ha répartis sur 398 zones), le bilan de valeur des terrains suite aux modifications de zone est positif. La plus-value atteint 232.8 millions CHF.

La plus-value sur les augmentations de zone à bâtir (mise en zone) est de 275.6 millions CHF (+305 CHF/m² en moyenne), alors que la moins-value résultant de la diminution de la zone à bâtir (déclassement en zone agricole) se monte à 116.1 millions CHF (-125 CHF/m² en moyenne).

Le solde résultant des hausses et des baisses de valeurs sur les changements d'affectation est positif à 85.7 millions CHF en considérant la totalité des changements de zone potentiels (c'est à dire sans l'hypothèse que 50% des valorisations ne seront pas réalisées). Enfin pour les cas de gel de zone à bâtir, en considérant une expropriation matérielle sur 25% des surfaces gelées, la moins-value atteint 12.4 millions CHF.

Bilan de valeur cantonal par type de changement d'affectation



Les bilans de valeur par région sont disponibles en annexe 6.

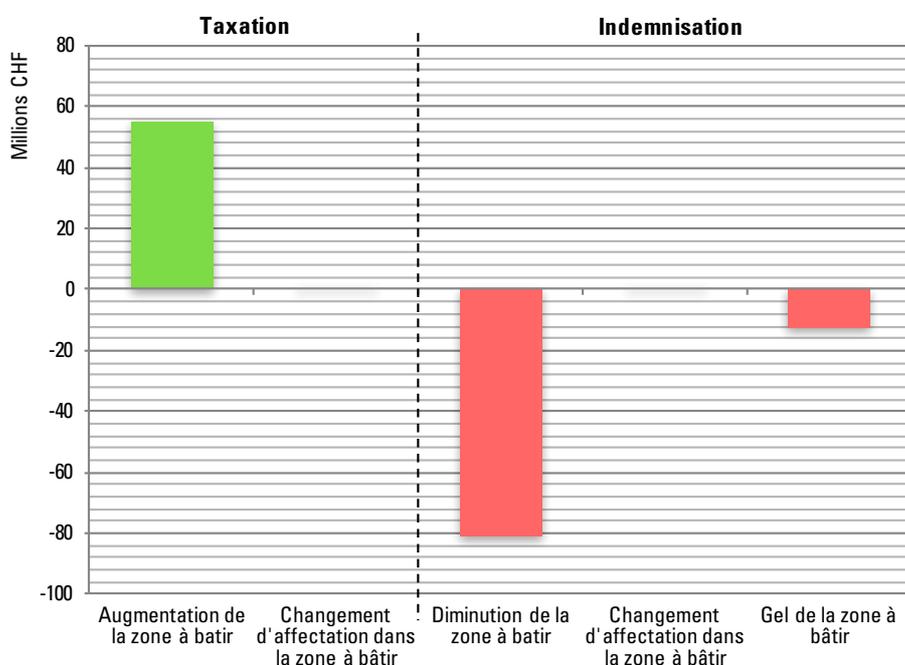
Source : Wüest & Partner

Augmentation de la zone à bâtir	CHF +275'589'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir	CHF +85'733'000
Diminution de la zone à bâtir	CHF -116'139'000
Gel de la zone à bâtir	CHF -12'422'000
Bilan de valeur de l'évolution des 398 zones des PDR	CHF +232'761'000

6.2 Scénario A (statut quo) : 20% sur les nouvelles mises en zone

Le scénario A, qui représente le maintien de la pratique actuelle basée uniquement sur une taxation des plus-values à hauteur de 20% sur les nouvelles mises en zone, génère une recette provenant des taxations de 55.1 millions CHF, alors que les indemnités résultant des déclassements et du gel de la zone à bâtir se montent respectivement à 81.3 millions CHF et 12.4 millions CHF, soit un total de 93.7 millions CHF. Le bilan final est donc négatif à -38.6 millions CHF.

Bilan des taxations et indemnités du scénario A (status quo)



Les bilans des taxations et indemnités du scénario A par région sont disponibles en annexe 7.

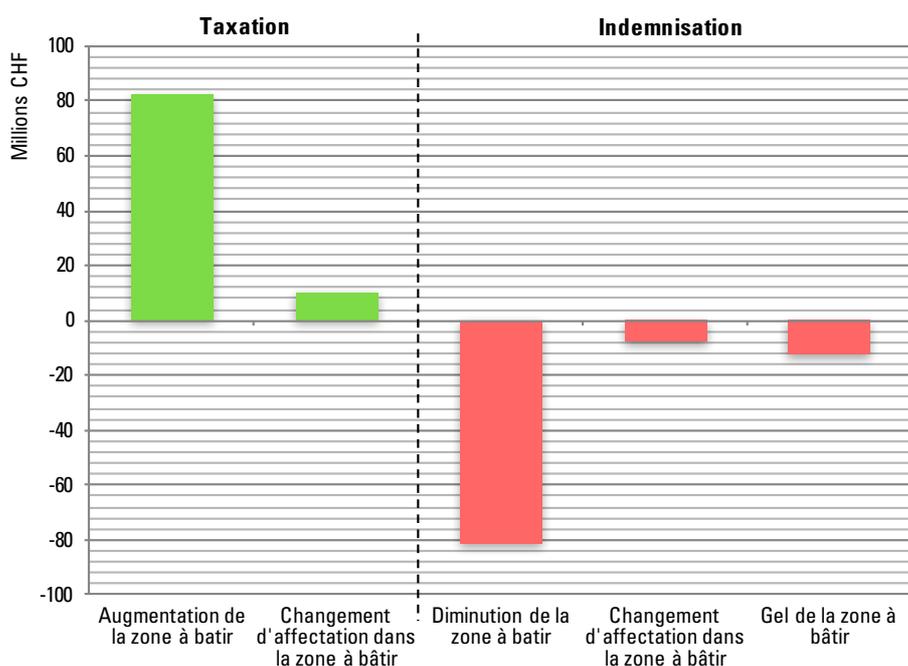
Source : Wüest & Partner

Augmentation de la zone à bâtir	CHF +55'118'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (taxation)	CHF 0
Diminution de la zone à bâtir	CHF -81'298'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (indemnisation)	CHF 0
Gel de la zone à bâtir	CHF -12'422'000
Bilan des taxations et indemnités selon scénario A (statut quo)	CHF -38'602'000

6.3 Scénario B : 30% mises en zones / 20% changements de zone

Le scénario B, qui comprend une hausse à 30% des taxations des plus-values des nouvelles mises en zone et l'élargissement de la taxation aux changements d'affectation dans la zone à bâtir avec un taux de 20%, génère des recettes totales de 92.8 millions CHF. Les recettes provenant des nouvelles mises en zone s'accroissent à 82.7 millions CHF et les recettes résultant de l'élargissement aux changements de zone se montent à 10.1 millions CHF. Comparé au scénario A, les indemnisations à couvrir augmentent également en raison de la baisse de potentiel de certaines zones à bâtir. L'indemnisation supplémentaire s'élève à 7.7 millions CHF. Dès lors l'élargissement de l'assiette de taxation aux changements de zone affiche un bilan positif de +2.4 millions CHF. En fin de compte, le bilan final est négatif à -8.6 millions CHF.

Bilan des taxations et indemnisations du scénario B



Les bilans des taxations et indemnisations du scénario B par région sont disponibles en annexe 7.

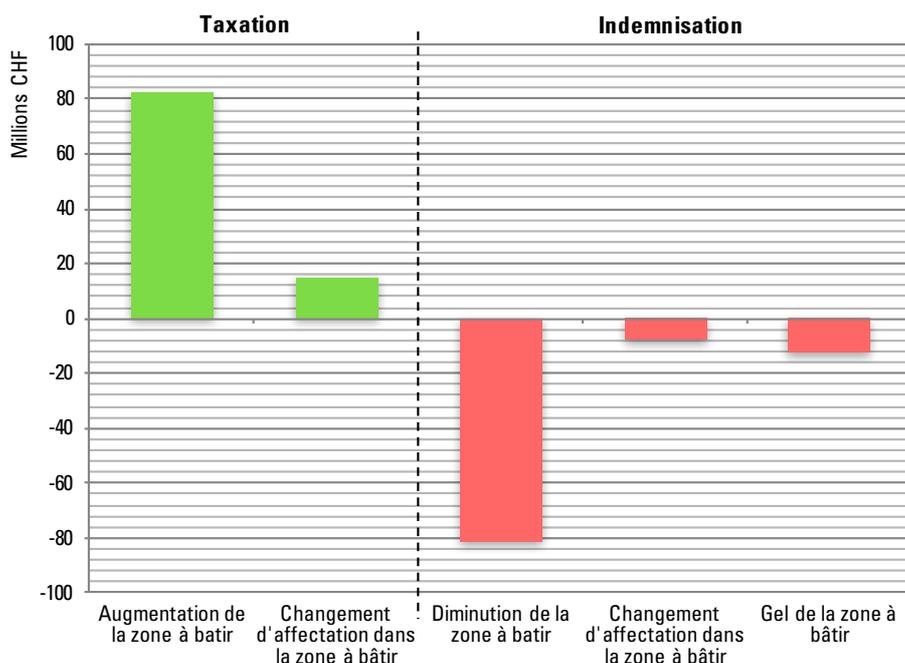
Source : Wüest & Partner

Augmentation de la zone à bâtir	CHF +82'677'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (taxation)	CHF +10'117'000
Diminution de la zone à bâtir	CHF -81'298'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (indemnisation)	CHF -7'720'000
Gel de la zone à bâtir	CHF -12'422'000
Bilan des taxations et indemnisations selon scénario B	CHF -8'645'000

6.4 Scénario C : 30% mises en zones / 30% changements de zone

Le scénario C, qui comprend une hausse à 30% des taxations des plus-values des nouvelles mises en zone et l'élargissement de la taxation aux changements d'affectation dans la zone à bâtir avec un taux de 30%, génère des recettes totales provenant des taxations de 97.9 millions CHF. Comparé au scénario B, seules les recettes supplémentaires engendrées par un niveau de perception plus élevé sur les changements d'affectation dans la zone à bâtir ont un impact sur le bilan. Dès lors, le bilan de l'élargissement de l'assiette est positif et augmente à +7.5 millions CHF, mais l'indemnisation totale est inchangée à 101.4 millions CHF. Le bilan final est donc négatif à -3.6 millions CHF.

Bilan des taxations et indemnisations du scénario C



Les bilans des taxations et indemnisations du scénario C par région sont disponibles en annexe 7.

Source : Wüest & Partner

Augmentation de la zone à bâtir	CHF +82'677'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (taxation)	CHF +15'176'000
Diminution de la zone à bâtir	CHF -81'298'000
Changement d'affectation dans la zone à bâtir (indemnisation)	CHF -7'720'000
Gel de la zone à bâtir	CHF -12'422'000
<i>Bilan des taxations et indemnisations selon scénario C</i>	<i>CHF -3'587'000</i>

7 Limites de la méthode

7.1 Données de base et hypothèses

La méthode proposée dans cette étude intègre de nombreuses hypothèses, que ce soit sur les données de base, les estimations des prix ou les scénarios d'évaluation du bilan cantonal. Les différentes estimations sont donc relativement sensibles à la définition de ses différentes variables.

Tout d'abord s'agissant des données de base, les secteurs définis par le SAT ne sont pas toujours homogènes. Ils peuvent concerner des zones dans des communes aux potentiels immobiliers différents ou avec des qualités de situation qui varient. Les prix calculés sont donc indicatifs et servent exclusivement au calcul du bilan global des mesures de planification cantonales. Les valeurs des secteurs et des zones ne peuvent en aucun cas servir de base à la taxation effective. Dans ce cas, une évaluation individuelle par parcelle, avec visite du site, sera nécessaire.

Pour le calcul des prix des terrains, il faut préciser que le bâti existant n'est pas pris en compte. Or une conséquence possible est que la valeur théorique future ne puisse pas être réalisée. Dans le cas notamment où la valeur actuelle des bâtiments est si importante que la réalisation d'un projet de construction n'est économiquement pas viable, ou encore si les bâtiments existants ne peuvent être démolis pour des raisons de protection du patrimoine. Il peut aussi s'agir d'un choix du propriétaire du bien-fonds, qui manquerait de motivation économique pour valoriser (et donc densifier) sa parcelle. Dès lors si le terrain n'est pas valorisé, la taxe ne serait pas perçue dans un scénario avec taxation des changements de zone. Ce risque de non valorisation est estimé à 50% dans les hypothèses de calcul du bilan cantonal (voir p.10), mais ce taux est bien entendu pour l'instant inconnu et par conséquent discutable.

D'autres hypothèses sont également discutables, notamment les proportions de déclassements à indemniser dont l'influence sur le bilan final est relativement importante. D'après le SAT, l'hypothèse de 70% sur les déclassements est plutôt prudente. S'agissant des indemnisations pour les baisses de potentiel des terrains en zone à bâtir (hypothèse de 50%), l'incertitude est également élevée, car nous ne disposons d'aucune référence pour ce genre de cas. La question sera sans doute de savoir si l'utilisation maximale selon l'ancienne affectation à plus haute densité a été réalisée (ou prévue dans un projet) ou non.

Concernant l'hypothèse sur les gels de zone à bâtir, à savoir une estimation de 25% d'expropriation matérielle sur l'ensemble des surfaces, ce taux est également discutable et dépendra sans doute du temps effectif de gel. On peut s'attendre néanmoins que les contestations des propriétaires, et donc les demandes d'indemnisation, seront supérieures à 25%.

La dernière hypothèse concerne le risque de surestimation des prix des terrains. Nous avons considéré une approche prudente d'évaluation, avec une réduction de 20% des valeurs de marché estimées. Ceci, car dans la pratique, une estimation prudente permettra d'éviter des contestations trop fréquentes des valeurs, qui engendreraient des frais de procédure importants.

7.2 Contexte d'incertitude

Le contexte d'incertitude entourant la mise en œuvre de la LAT, et notamment ses répercussions sur le marché immobilier, est grand étant donné le manque de recul sur son application.

On notera notamment une incertitude concernant les futurs prix de transaction, où on ne peut exclure que le propriétaire répercute l'entier de la taxe sur le prix de vente de son terrain. En majorant le prix des terrains du montant de la taxe, les recettes de taxation pourraient ainsi augmenter.

Concernant encore les prix futurs des terrains, il faut relever que les valeurs de référence calculées dans l'étude reflètent le marché actuel, dans l'hypothèse que la base de planification future pourra être utilisée pour un projet de valorisation. Or l'application de la LAT aura des répercussions importantes sur la quantité et la qualité des stocks de terrains disponibles pour la construction. Les modifications de zones auront donc sans doute des répercussions sur les prix futurs des terrains et par conséquent également sur les bilans des recettes de taxation et d'indemnisation.

Le dernier point concerne les modalités de perception de la taxe. Certains paramètres n'ont en effet pas été pris en considération dans l'étude, mais pourraient avoir un impact sur les revenus de la taxe en fonction des pratiques exercées par le canton. On relèvera notamment :

- Le mode de taxation (ou pas) dans le cas d'une propriété publique
- L'application d'un seuil minimal (ou pas) sur la taxation des plus-values
- Le mode de taxation dans le cas d'un droit de superficie (DDP)
- L'application de l'impôt sur le gain immobilier et sa considération dans le mode de taxation

8 Conclusions

Le canton de Neuchâtel se penche actuellement sur la mise en œuvre de la LAT fédérale révisée et notamment sur une éventuelle adaptation de son système de compensation des avantages et inconvénients résultant de mesures d'aménagement (Art. 5 LAT). En effet, le canton a jugé opportun de faire le point sur ses procédés et éventuellement rediscuter le taux de prélèvement ainsi que l'assiette du prélèvement en parallèle aux travaux de redimensionnement de la zone à bâtir dont l'évolution, encore provisoire, est matérialisée par les PDR remis par les régions au SAT.

Après un examen des changements d'affectation prévus et une évaluation des prix des terrains par secteur, cette étude propose 3 scénarios d'estimation du bilan financier cantonal consécutifs à ces évolutions. On le répète, les incertitudes sont encore nombreuses et les hypothèses de calcul sont évidemment discutables.

Les 3 variantes sont des scénarios envisagés par le SAT à des niveaux de taxation qui restent raisonnables (20 à 30% des plus-values) et comparables à ce que l'on retrouve dans les projets en cours dans différents cantons. En se basant sur ces 3 scénarios, les bilans comptables, qui résultent à la fois des recettes engendrées par les taxations et des indemnités à verser en cas de déclassement, sont négatifs pour les 3 variantes :

- Scénario A (statut quo) : -38'602'000 CHF
- Scénario B (30% / 20%) : -8'645'000 CHF
- Scénario C (30% / 30%) : -3'587'000 CHF

Le scénario A, équivalent au status quo et dont la taxe de 20% porte uniquement sur les plus-values consécutives aux mises en zone, affiche un bilan négatif de 38.6 millions CHF. La hausse de cette taxe à 30% dans le scénario B permet de fortement abaisser ce déficit à -8.6 millions CHF : 92% du gain en recettes du scénario B s'explique par la hausse de la taxe sur les nouvelles mises en zone. La taxe de 20% sur les changements d'affectation en zone à bâtir (bilan positif de +2.4 millions CHF) n'explique que 8% de la hausse des recettes. En rehaussant cette dernière à 30% dans le scénario C (bilan positif de +7.5 millions CHF), son impact augmente sensiblement car la taxe est responsable pour 21% des nouvelles recettes par rapport au status quo du scénario A.

9 Annexes

Annexe 1 : Base de données mises à disposition par le SAT

Données et géo-données des zones à analyser :

- Géo-données relatives à l'évolution des zones à bâtir prévue par les PDR renseignée par les secteurs type à analyser et leurs IBUS (*Evolution_ZaB_PDR_WP_region*)
- Géo-données relatives aux secteurs à analyser hors PDR (*Autres_secteurs_WP_region*)
- Tableaux Excel reprenant les informations attributives des deux jeux de données

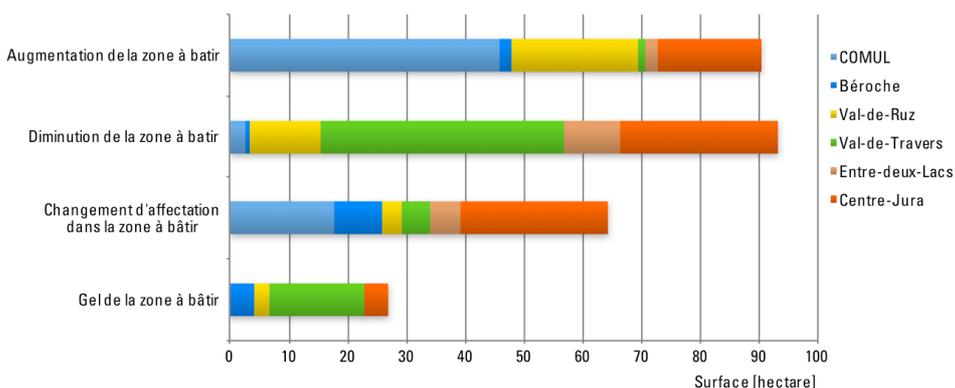
Travaux effectués en amont sur les données par le SAT :

- Définition des secteurs présumés représentatifs
- Saisie des IBUS pour chacune des zones selon son affectation actuelle et son affectation prévue

Remarques complémentaires transmises par le SAT concernant les affectations :

- *11 - Zone d'habitation (constructions basses)*: références à un type de zone d'utilisation actuelle réservée à de l'habitation secondaire
- *16 - Zone à bâtir à constructibilité restreinte*: équivalent à des zones de verdure
- *18 - Zone de transport à l'intérieur des zones à bâtir*: domaine CFF dans les zones à bâtir
- *11 - Zone d'habitation ou 13 - Zone mixte ou 14 - Zone centrale*: les PDR n'indiquent pas précisément l'affectation prévue pour l'ensemble des zones

Surfaces concernées* par les changements de zones prévus par les PDR, par région

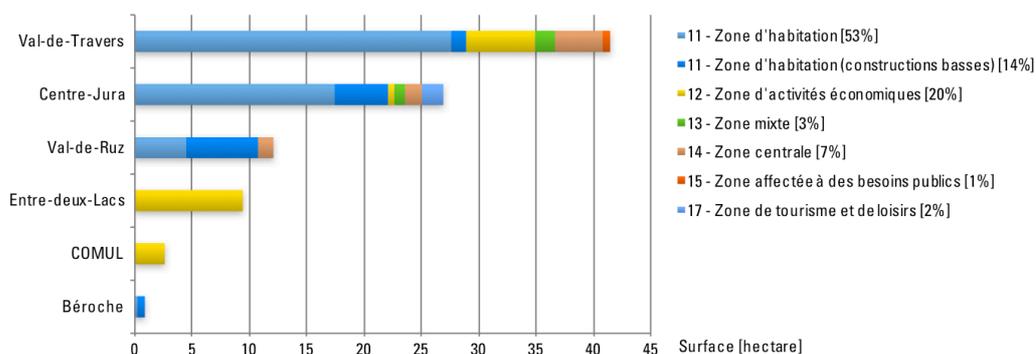


- Augmentation de la zone à bâtir : 90.4 ha
 - Diminution de la zone à bâtir : 93.2 ha
 - Changement d'affectation dans la zone à bâtir : 64.3 ha
 - Gel de la zone à bâtir : 26.9 ha
- => 274 ha sont concernés par des changements de zone

* Stocks de surfaces prévus pour les changements de zone. L'étendue des secteurs réellement concernés par d'éventuels changements de zone est supérieur en raison des « pots-communs » mis en place par les communes. Lesquels devront choisir des secteurs à affecter parmi une sélection sans pouvoir les affecter tous.

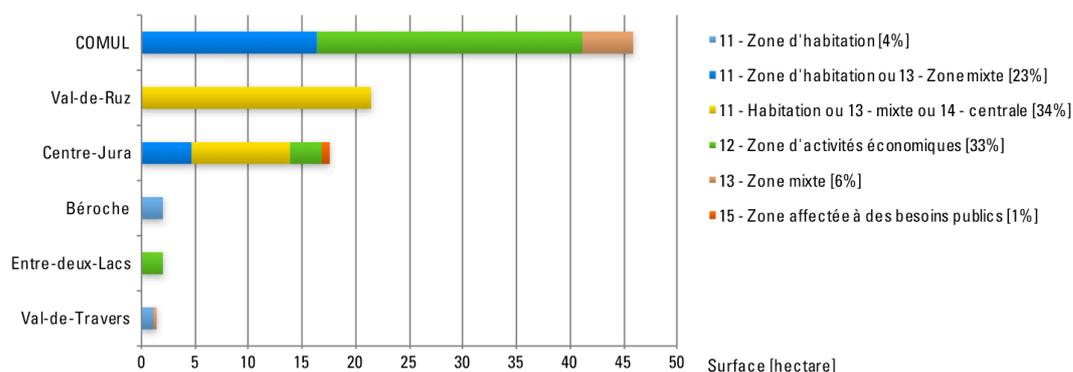
Annexe 2 : Détail des changements de zone (1)

Surfaces concernées par les diminutions de zone à bâtir, par région et affectations actuelles [% total]



- Diminution de la zone à bâtir : retour à la zone agricole de 93.2 ha
- 53% des surfaces concernées par des déclassements sont situées en zone d'habitation standard, et 20% sont situées en zone d'activités économiques
- Déclassement = perte de valeur = indemnisation de la moins value au propriétaire foncier ?
=> Pas systématiquement, exemples : *terrain pas équipé, pas de volonté de construire du propriétaire, terrain en zone de danger, terrain réservé à des résidences secondaires*
- Variable à considérer dans l'étude : risque d'indemnisation (% des terrains déclassés à indemniser)

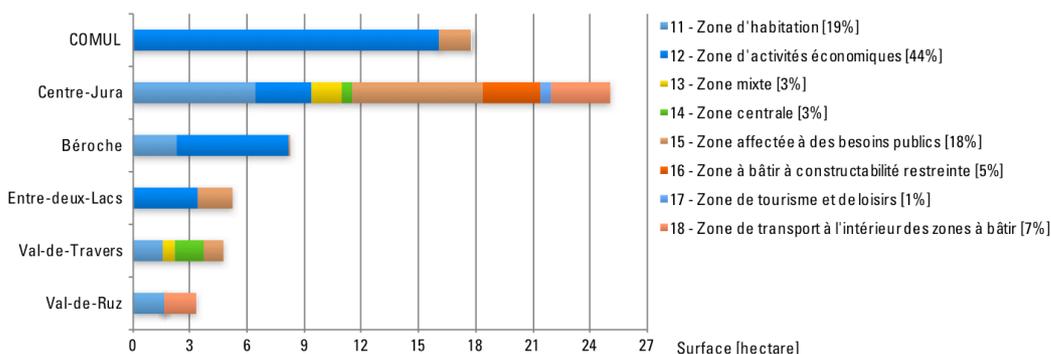
Surfaces concernées par les augmentations de zone à bâtir, par région et affectations futures [% total]



- L'augmentation de la zone à bâtir (90.4 ha) se fait au détriment de la zone agricole (70%), de la zone viticole (3%), de la zone d'affectation différée (19%) et de « autre selon art.18 al.1 LAT » (9%)
- La mise en zone à bâtir entraîne la perception de la taxe sur la plus-value (réglementation min. : taux de min. 20%, exigibilité lors de la construction ou de l'aliénation du bien fonds)
- Variable à considérer dans l'étude : taux de perception de la taxe (20% ou 30%)
- Pas considéré dans cette étude : mode de taxation dans le cas de propriété publique ou de DDP

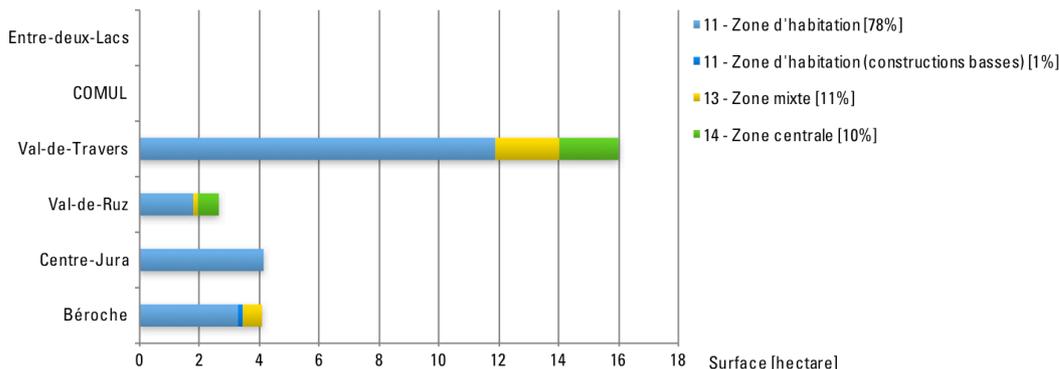
Annexe 2 : Détail des changements de zone (2)

Surfaces concernées par les changements en zone à bâtir, par région et affectations actuelles [% total]



- **Changement d'affectation dans la zone à bâtir (y compris simple hausse de l'indice) : 64.3 ha, dont près de la moitié des surfaces actuellement en zone d'activités économiques**
- **Réglementation élargie : mesure de taxation pas obligatoire qui peut s'appliquer lors d'un changement d'affectation ou d'une hausse de l'indice d'utilisation du sol**
- **Variable à considérer dans l'étude : application de la mesure au canton de Neuchâtel (20% ou 30%)**
- **Pas considéré dans cette étude : bâti existant (valeurs ou coûts de démolition)**

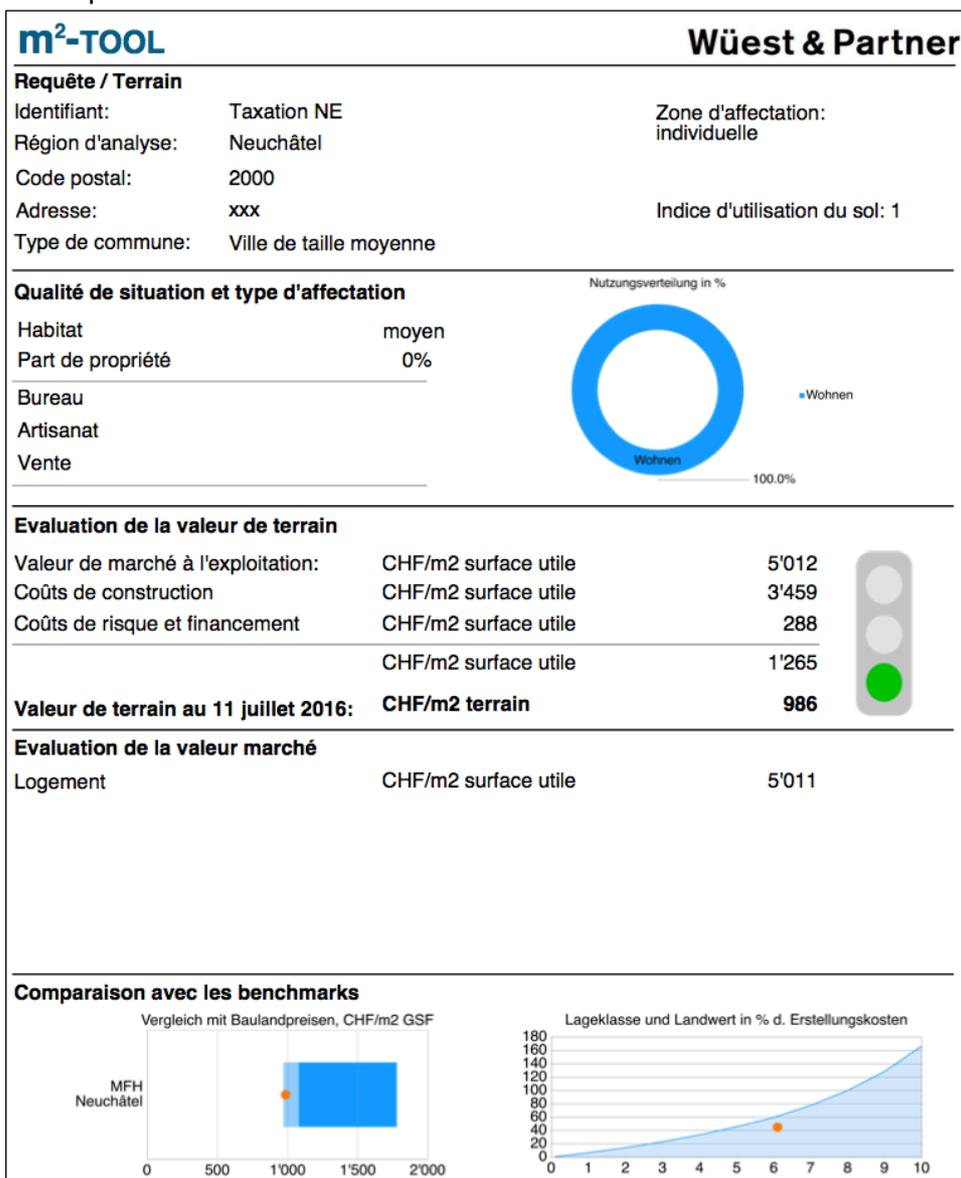
Surfaces concernées par les gels de zone à bâtir, par région et affectations actuelles [% total]



- **Gel de la zone à bâtir : 26.9 ha, dont 78% des surfaces actuellement en zone d'habitation standard**
- **A partir d'une certaine durée de gel, la mesure peut être jugée comme confiscatoire et être équivalente à une expropriation matérielle**
- **Variable à considérer : impact du gel sur la valeur du terrain (modélisation)**

Annexe 3: Description de la méthode de la valeur résiduelle

Exemple fictif d'estimation



Feu : Plausibilisation des données de base et de la valeur résiduelle

Surface utile = surface terrain x IBUS x coeff. SU/SP

Annexe 4 : Hypothèses d'affectations sur les zones standard

- **11 - Zone d'habitation + 11 - Zone d'habitation (constructions basses) :**
 - Affectation : 100% de logements ; 0% d'activités
 - Part de propriété du logement : $IBUS < 0.6 \rightarrow 100\%$; $0.6 < IBUS < 0.9 \rightarrow 50\%$; $IBUS > 0.9 \rightarrow 0\%$

- **13 - Zone mixte + 14 - Zone centrale :**
 - Affectation : 70% de logements ; 30% d'activités (typologie selon méthode ci-dessous)
 - Part de propriété du logement : $IBUS < 0.6 \rightarrow 100\%$; $0.6 < IBUS < 0.9 \rightarrow 50\%$; $IBUS > 0.9 \rightarrow 0\%$

- **12 - Zone d'activités économiques :**
 - Affectation : 0% de logements ; 100% d'activités
 - Typologie des activités en fonction du modèle de micro-situation (MS) :
 - « Industrie-artisanat » : 100% des affectations de base (si MS vente et MS bureaux < 4)
 - « Bureaux » => 25% des affectations si: $4 < MS \text{ bureaux} < 5.5$; 50% si: $MS \text{ vente} = 5.5$
 - « Vente » => 25% des affectations si: $4 < MS \text{ vente} < 5.5$; 50% si: $MS \text{ vente} = 5.5$
 - [Exemple : si MS Vente et MS Bureaux = 5.5 => Mix d'affectation 50% Vente et 50% bureaux]

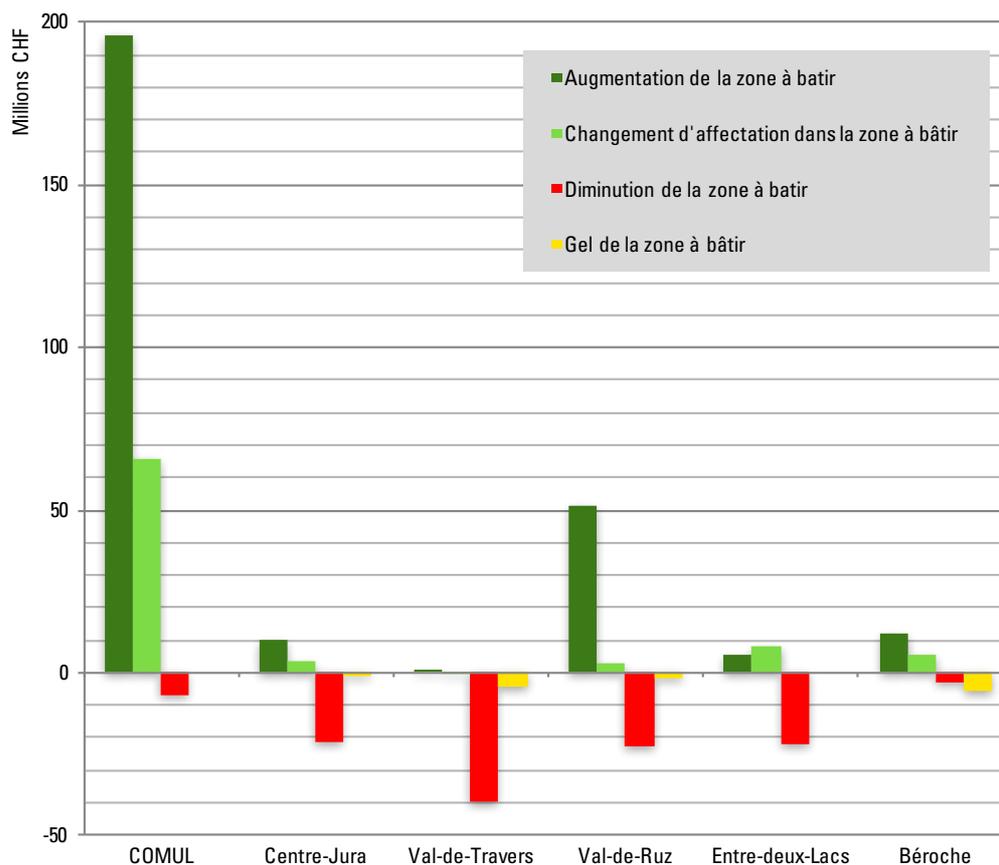
Annexe 5 : Modélisation du prix des secteurs

Estimation des zones - Capage - Agrégation

1. Estimation d'un prix du terrain en CHF/m² sur les zones, selon la méthode de la valeur résiduelle
2. Estimation d'un prix de terrain par secteur à partir du prix estimé des zones :
 - Remarque : un secteur comprend entre 1 et 50 zones
 - Calcul de la moyenne et de la médiane des prix de zones par secteur
 - Prix du secteur : correspond à la valeur minimale (arrondie) entre moyenne ou médiane (afin de limiter l'impact des zones à prix équivalents sur la médiane)
 - But : approche conservatrice dans le cas où l'une des deux valeurs diverge trop
3. Capage dans les communes très périphériques dans les cas où le prix estimé de la zone est inférieur (raisons possibles: loyers du marché faibles, prix de vente du marché faibles, par rapport aux coûts de construction standards => manque de potentiel de marché dans des zones excentrées)
4. Prix standard dans tous les grands secteurs d'activités économiques de la COMUL et de l'Entre-deux-Lacs, aux qualités et possibilités d'affectations très hétérogènes (industrie, artisanat, commerces, tertiaire, autres)
 - => Impact majeur sur le bilan financier en raison des grandes surfaces

Annexe 6 : Impact régional des changements de zone prévus dans les PDR

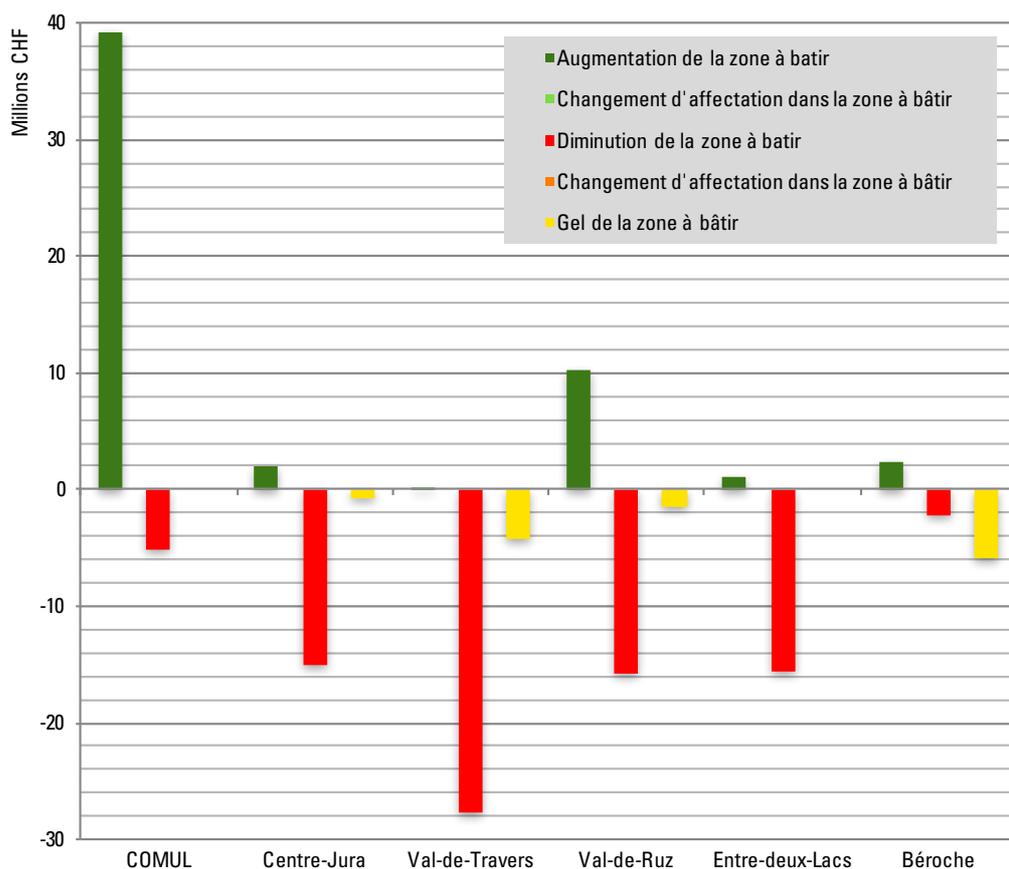
Bilans de valeur régionaux par type de changement d'affectation



Bilan par région (en CHF)	COMUL	Centre-Jura	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Entre-deux-Lacs	Béroche
Augmentation de la zone à bâtir	+195'717'200	+9'811'540	+1'062'936	+51'097'810	+5'790'480	+12'109'231
Changement d'affectation dans la zone à bâtir	+65'980'908	+3'775'480	-536'776	+2'819'763	+7'945'448	+5'748'424
Diminution de la zone à bâtir	-7'227'612	-21'586'580	-39'581'412	-22'453'116	-22'161'108	-3'129'604
Gel de la zone à bâtir	0	-739'074	-4'287'142	-1'560'042	0	-5'836'007
Bilan	+254'470'496	-8'738'634	-43'342'394	+29'904'416	-8'425'180	+8'892'044

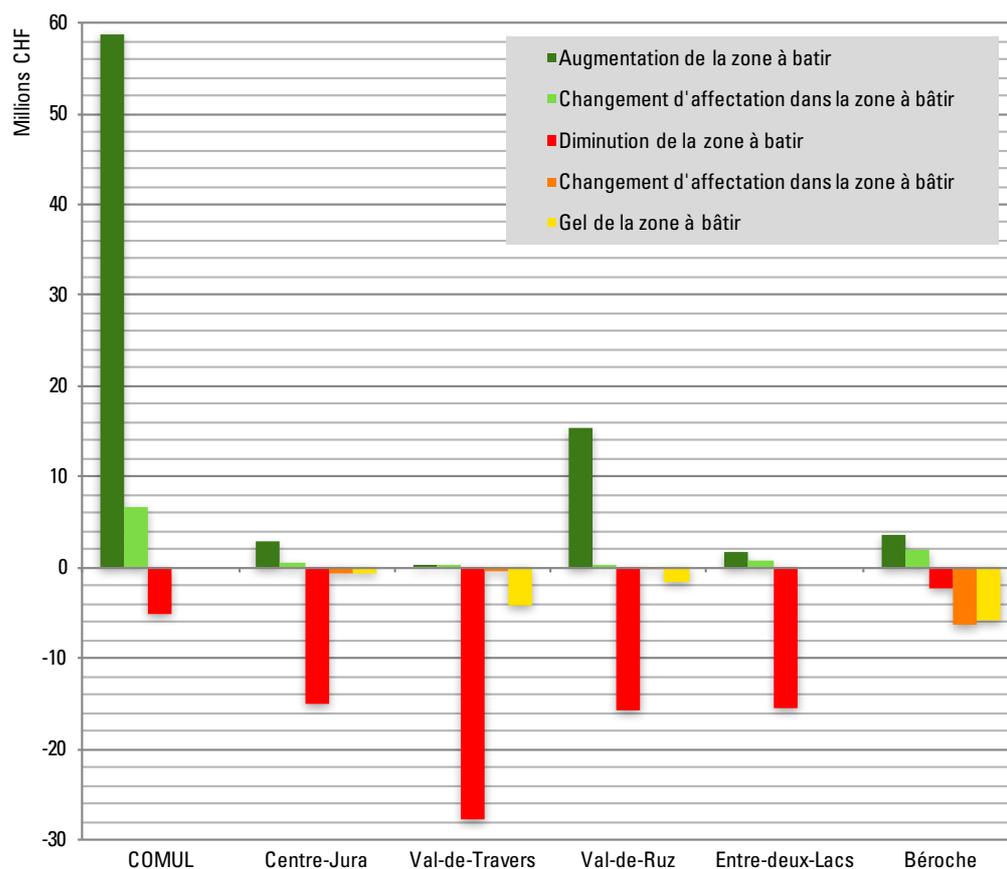
Annexe 7 : Bilan par région (scénario A)

Bilan des taxations et indemnisations du scénario A (statut quo)



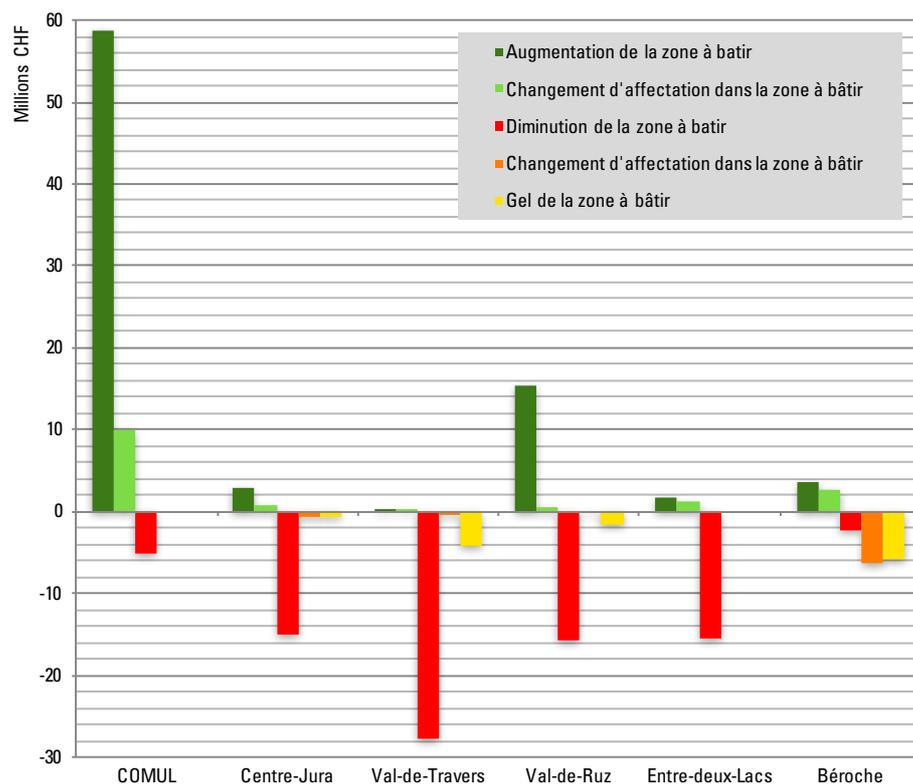
Bilan par région (en CHF)	COMUL	Centre-Jura	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Entre-deux-Lacs	Béroche
Augmentation de la zone à bâtir	+39'143'440	+1'962'308	+212'587	+10'219'562	+1'158'096	+2'421'846
Chgt d'affectation dans la ZàB (taxation)	0	0	0	0	0	0
Diminution de la zone à bâtir	-5'059'328	-15'110'606	-27'706'988	-15'717'181	-15'512'776	-2'190'723
Chgt d'affectation dans la ZàB (indemnisation)	0	0	0	0	0	0
Gel de la zone à bâtir	0	-739'074	-4'287'142	-1'560'042	0	-5'836'007
Bilan	+34'084'112	-13'887'372	-31'781'543	-7'057'661	-14'354'680	-5'604'884

Annexe 7 : Bilan par région (scénario B)

Bilan des taxations et indemnisations du scénario B
(30% mises en zones / 20% changements de zone)


Bilan par région (en CHF)	COMUL	Centre-Jura	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Entre-deux-Lacs	Béroche
Augmentation de la zone à bâtir	+58'715'160	+2'943'462	+318'881	+15'329'343	+1'737'144	+3'632'769
Chgt d'affectation dans la ZàB (taxation)	+6'598'091	+494'860	+40'936	+337'316	+794'545	+1'851'499
Diminution de la zone à bâtir	-5'059'328	-15'110'606	-27'706'988	-15'717'181	-15'512'776	-2'190'723
Chgt d'affectation dans la ZàB (indemnisation)	0	-586'560	-473'068	-276'696	0	-6'383'284
Gel de la zone à bâtir	0	-739'074	-4'287'142	-1'560'042	0	-5'836'007
Bilan	+60'253'922	-12'997'918	-32'107'382	-1'887'260	-12'981'087	-8'925'745

Annexe 7 : Bilan par région (scénario C)

Bilan des taxations et indemnisations du scénario C
(30% mises en zones / 30% changements de zone)


Bilan par région (en CHF)	COMUL	Centre-Jura	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	Entre-deux-Lacs	Béroche
Augmentation de la zone à bâtir	+58'715'160	+2'943'462	+318'881	+15'329'343	+1'737'144	+3'632'769
Chgt d'affectation dans la ZàB (taxation)	+9'897'136	+742'290	+61'404	+505'973	+1'191'817	+2'777'249
Diminution de la zone à bâtir	-5'059'328	-15'110'606	-27'706'988	-15'717'181	-15'512'776	-2'190'723
Chgt d'affectation dans la ZàB (indemnisation)	0	-586'560	-473'068	-276'696	0	-6'383'284
Gel de la zone à bâtir	0	-739'074	-4'287'142	-1'560'042	0	-5'836'007
Bilan	+63'552'968	-12'750'488	-32'086'914	-1'718'603	-12'583'814	-7'999'996