



## Message 2017-DFIN-20

14 mars 2017

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'Etat (fonds de politique foncière active)

Souhaitant donner suite de manière directe à la motion 2016-GC-79 des députés Laurent Thévoz et Jacques Vial, le Conseil d'Etat a l'honneur de vous soumettre une modification de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) visant à instituer un fonds cantonal de politique foncière active.

Ce message est structuré de la manière suivante:

<b>1. Origine de la proposition</b>	<b>1</b>
1.1. Motion 2016-GC-79	1
1.2. Réponse du Conseil d'Etat	2
1.3. Modalités de mise en œuvre	2
<hr/>	
<b>2. Modification de la loi sur les finances de l'Etat</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>3. Incidences du projet</b>	<b>3</b>
3.1. Conséquences financières et en personnel	3
3.2. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	3
3.3. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	3
3.4. Effets sur le développement durable	3
3.5. Soumission au referendum	3
<hr/>	
<b>4. Conclusion</b>	<b>3</b>

#### 1. Origine de la proposition

##### 1.1. Motion 2016-GC-79

Par motion déposée et développée le 17 juin 2016, les députés Laurent Thévoz et Jacques Vial ont demandé à ce que la répartition des responsabilités et du financement des secteurs stratégiques et des zones d'activités d'importance cantonale soit revue.

Les motionnaires relèvent l'importance de la disponibilité des terrains, condition indispensable à l'installation d'entreprises, et estiment que les modalités actuelles de gestion et de soutien du canton en matière de zones d'activités ne permettent pas d'exercer une politique foncière active suffisamment favorable à l'acquisition des terrains. Selon eux, la part des terrains en mains publiques située dans les secteurs stratégiques est trop faible pour être opérationnelle et la responsabilité financière des communes en matière de zones d'activités trop lourde pour pouvoir disposer des terrains nécessaires à l'accueil d'entreprises d'importance nationale, cantonale ou régionale.

Dans le but de favoriser une politique foncière active et de répondre aux besoins de la politique de la promotion économique cantonale, les motionnaires proposent de légiférer sur différents points. D'une part, ils demandent que les secteurs stratégiques soient dorénavant gérés par le canton, de manière à ce que celui-ci devienne l'unique responsable de la politique foncière active dans ces secteurs et acquière des terrains pouvant être mis à disposition d'entreprises et d'institutions privées ou publiques. Le canton financerait ainsi entièrement l'achat des terrains nécessaires. D'autre part, les motionnaires demandent que le canton cofinance de manière subsidiaire l'achat de terrains par les communes dans les zones d'activités cantonales.

A ces fins, les motionnaires proposent d'allouer un montant de 100 millions de francs pris sur la fortune cantonale à un «Fonds de politique foncière active», servant au financement de l'achat des terrains concernés. Le Conseil d'Etat serait chargé d'organiser les modalités de gestion du «Fonds de politique foncière active» et collaborerait étroitement avec les communes-sièges responsables de l'aménagement des secteurs stratégiques.

## 1.2. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat tient à rappeler en préambule que les zones d'activités sont définies dans le plan directeur cantonal en vigueur selon trois niveaux hiérarchiques: les secteurs stratégiques, les zones d'activités d'importance cantonale et les autres zones. Les huit secteurs stratégiques représentent les secteurs dont l'importance stratégique est reconnue par le canton, mais dont le pilotage et la concrétisation sont actuellement de la compétence des régions et des communes. L'Etat leur apporte un soutien technique et financier. Les zones d'activités d'importance cantonale sont planifiées par les communes et reconnues *a posteriori* par le canton. Un soutien financier est possible pour les zones d'activités d'importance cantonale selon la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPeC) et son règlement d'exécution, ainsi que pour les secteurs stratégiques. Enfin, les autres zones d'activités, non reconnues au niveau cantonal, sont entièrement planifiées et gérées par les communes.

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance d'une politique foncière active efficace pour le bon développement économique du canton. Il est sensible à la problématique exposée par les motionnaires et conscient des enjeux qui en découlent. Le Conseil d'Etat relève qu'il a déjà pris plusieurs décisions d'envergure qui concrétisent sa volonté d'action dans ce domaine. L'achat du site de Tetra Pak à Romont et le projet d'achat des sites d'Elanco à St-Aubin et Marly en sont certainement les illustrations les plus parlantes et se calquent parfaitement sur l'objectif fondamental des motionnaires.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de donner une suite directe partielle à la motion précitée, par la création d'un fonds dédié à la politique foncière active de l'Etat. Il souhaite toutefois pouvoir disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation des moyens du fonds, sans figer par exemple des parts spécifiques entre les différentes zones d'activités, stratégiques ou d'importance cantonale, et pouvoir au besoin y intégrer les éventuelles charges de gestion liés aux objets concernés. Comme l'ont démontré les récentes acquisitions, il importe que le Conseil d'Etat puisse être suffisamment réactif par rapport à d'éventuelles opportunités.

Le Conseil d'Etat tient en outre à rappeler que la modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), adoptée le 15 mars 2016 par le Grand Conseil et faisant actuellement l'objet d'un recours au Tribunal Fédéral, prévoit que si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, le canton dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à la disposition d'entreprises en exploitation. Les conditions auxquelles le canton pourra

l'exercer seront concrètement définies dans le cadre des travaux de révision du plan directeur cantonal. Par ailleurs, il importe que le futur plan directeur cantonal revisite les tâches et compétences des différents acteurs que sont l'Etat, les régions et les communes.

Compte tenu du calendrier que doivent suivre ces travaux (mise en consultation publique à l'automne 2017 et approbation du Plan directeur cantonal par le Conseil Fédéral prévue en mai 2019), ils ne pourront pas tenir compte des résultats de l'éventuelle acceptation de la motion et de la suite directe qu'il est proposé d'y donner. En revanche, une adaptation des thèmes du plan directeur cantonal relatifs aux zones d'activités pourra être réalisée ultérieurement si nécessaire.

## 1.3. Modalités de mise en œuvre

La constitution d'un «Fonds de politique foncière active» pour le financement de l'achat de terrains et de bâtiments dans les secteurs stratégiques nécessite une modification de la LFE, traitée dans le cadre du point suivant.

Le Conseil d'Etat propose de plus de procéder en parallèle aux opérations comptables nécessaires pour la constitution du fonds dans le cadre du bouclage des comptes 2016 de l'Etat, ce qui permettra de pouvoir disposer des moyens financiers en question dès 2017. Les informations nécessaires à ce sujet seront fournies dans le cadre du message sur les comptes 2016.

En procédant de la sorte, le financement de l'achat du site «Tetra Pak» à Romont et, en cas d'accord du Grand Conseil, des sites d'Elanco à St-Aubin et Marly pourra être assuré par ce nouveau fonds.

## 2. Modification de la loi sur les finances de l'Etat

Il est proposé d'introduire un nouvel article 42a<sup>ter</sup> dans la LFE, instituant un fonds de politique foncière active doté initialement d'un montant de 100 millions de francs. Ce fonds serait destiné à financer ou préfinancer des acquisitions de terrains et/ou de bâtiments dans les secteurs stratégiques et les zones d'activités d'importance cantonale. Il permettrait aussi de financer les frais liés à la gestion initiale et à l'éventuelle adaptation des sites destinés à être revendus ou loués à des tiers.

La dotation du fonds pourrait être complétée ultérieurement par le Conseil d'Etat, en y affectant notamment une part des éventuels excédents de financement réalisés par l'Etat. Les revenus découlant de la vente ou de la location des sites, terrains et bâtiments acquis par l'Etat dans le cadre de sa politique foncière pourraient également être reversés dans le fonds, dans des proportions restant à définir. Le Conseil

d'Etat réglera ces questions et, plus généralement, les modalités de fonctionnement du fonds, par voie d'ordonnance.

Il est prévu que le nouvel article 42a<sup>ter</sup> entre en vigueur à l'échéance des délais habituels s'appliquant en matière de referendum législatif, à condition que les opérations comptables nécessaires à la création du fonds de politique foncière active aient été adoptées par le Grand Conseil dans le cadre des décisions relatives aux comptes 2016 de l'Etat.

### **3. Incidences du projet**

#### **3.1. Conséquences financières et en personnel**

Le projet n'implique pas de dépenses nouvelles pour l'Etat. Il consiste à affecter une partie de la fortune existante à un usage particulier, à savoir la poursuite d'une politique foncière active.

Le présent projet n'a pas d'incidences directes en termes de personnel. Il est prévu que la gestion du fonds au sens strict soit assumée par le personnel en place.

#### **3.2. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes**

A ce stade, qui est celui de la constitution d'un fonds, le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Cette répartition pourrait par contre éventuellement être revue ultérieurement lors de la fixation des modalités d'application concrètes de la politique foncière active et dans le cadre plus large d'une adaptation de la politique cantonale de promotion économique.

#### **3.3. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Le projet de loi qui vous est soumis est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de problème en matière d'eurocompatibilité.

#### **3.4. Effets sur le développement durable**

Les effets du projet en matière de développement durable n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique. Sur le principe, le fait de réserver des montants pour financer des actions raisonnées et coordonnées en matière de politique foncière au niveau cantonal est cohérent avec les objectifs généraux du développement durable et compatible en particulier avec la dimension économique de ce dernier.

### **3.5. Soumission au referendum**

Dans la mesure où la création du fonds, alimenté initialement par la fortune nette existante, n'implique pas en elle-même de dépenses nouvelles pour l'Etat, la modification légale proposée n'est pas soumise au referendum financier. Elle est en revanche soumise au referendum législatif.

### **4. Conclusion**

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter la modification légale proposée.

---