

RAPPORT DU GOUVERNEMENT RELATIF AU POSTULAT N° 1470A DE MONSIEUR SERGE BEURET, DÉPUTÉ (LE CENTRE) INTITULÉ "REVISION GÉNÉRALE DES VALEURS OFFICIELLES ET LOCATIVES DES IMMEUBLES"

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

1. Objet du postulat

Le 31 mai 2023, la motion n° 1470 a été déposée au Parlement. Son auteur explique que les valeurs officielles bernoises datant de 1975 sont restées en vigueur dans le canton du Jura dès l'entrée en souveraineté et jusqu'à la révision générale décidée par le Parlement le 23 mars 1994.

Depuis la dernière révision, l'écart entre la valeur réelle et la valeur officielle des immeubles situés dans le canton s'est creusé au fil des années et ce de façon très différente selon les localités, le genre de bâtiments et les années de construction, ce qui engendre selon le motionnaire une inégalité de traitement entre propriétaires et entre les contribuables qui ont déposé leur fortune auprès d'une banque ou d'une compagnie d'assurance et ceux qui ont investi dans un bien immobilier.

Il demande que le Gouvernement présente des projets de textes législatifs devant permettre la révision générale des valeurs officielles des immeubles agricoles et non agricoles et de mener à bien ces procédures.

Lors de sa séance du 22 novembre 2023, le Parlement a accepté la transformation de la motion en postulat.

2. Contexte fédéral

Le système actuel d'imposition de la valeur locative est contesté depuis de nombreuses années. De manière générale, certains propriétaires de leur logement estiment être imposés sur un revenu qu'ils considèrent comme « fictif ». Au cours des dernières années, le Conseil fédéral s'est plusieurs fois montré ouvert à l'idée de réformer l'imposition de la propriété du logement, pour autant que les solutions proposées soient équilibrées, cohérentes et finançables. Dans ce contexte, il a décidé, dans son avis du 25 août 2021, d'entrer en matière sur la proposition de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E). Le 21 septembre 2021, le Conseil des États a été le premier à approuver la modification proposée du système d'imposition de la propriété du logement. Le 14 juin 2023, le Conseil national a également approuvé le projet. Afin d'éliminer les divergences et parvenir à un compromis avec le Conseil national, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États s'est prononcée le 11 novembre 2024 en faveur d'un changement complet de système, c'est-à-dire comprenant l'intégration des résidences secondaires. Elle a toutefois introduit dans le projet une clause selon laquelle la loi fédérale relative au changement de système d'imposition de la propriété du logement ne peut entrer en vigueur qu'avec l'arrêté fédéral qui crée la base pour l'introduction d'un impôt foncier spécial. Les deux dossiers devraient être soumis au vote final lors de la session d'hiver.

Un tel projet aura une influence non-négligeable sur la pratique en matière de taxation et pourrait impacter directement une éventuelle révision générale des valeurs officielles.

3. Rappel des types de révision

Conformément à l'article 28 du décret concernant la révision générale des valeurs officielles d'immeubles et de forces hydrauliques (ci-après : le décret ; RSJU 641.543.1), les valeurs officielles sont fixées au moyen d'une adaptation linéaire ou sectorielle des anciennes valeurs, d'une visite des lieux ou d'un questionnaire soumis au propriétaire.

On parle de révision générale des valeurs officielles lorsque l'ensemble des critères d'estimation de l'ensemble des feuillets du canton sont revus et font l'objet d'une nouvelle estimation. La nouvelle estimation se fonde sur une visite des lieux ou un questionnaire rempli par le propriétaire.

Conformément à l'article 29 du décret précité, l'estimation par l'adaptation linéaire ou sectorielle des anciennes valeurs intervient lorsque l'analyse de détail de chaque immeuble par visite des lieux ou questionnaire apparaît superflue en raison de la nature des immeubles concernés, de la durée écoulée depuis la dernière révision générale ou du nombre des mises à jour effectuées. L'aliéna 2 précise que le taux d'augmentation ou de diminution des anciennes valeurs peut varier selon les immeubles et les communes.

Dans le cadre d'une révision linéaire, un pourcentage prédéfini est appliqué à l'ensemble des estimations, sans examen des critères d'estimation.

Une révision sectorielle permet d'appliquer des coefficients distincts à différentes régions ou secteurs.

La dernière révision générale date de 1995 suivie en 2003 d'une révision linéaire avec un abattement de 7,5% de la valeur officielle et 5% de la valeur locative pour les immeubles non agricoles et un abattement de 20% de la valeur officielle pour les immeubles industriels.

A teneur de l'article 2 du décret précité, entre deux révisions générales, la valeur officielle est mise à jour lorsque différents changements interviennent, notamment en cas de construction, de transformation de bâtiment ou lors d'une modification de l'affectation ou de l'état de terrains ou bâtiments.

Il sied également de rappeler qu'au sens de l'article 43, alinéa 2bis, de la loi d'impôt cantonale (RSJU 641.11), la valeur officielle des immeubles déterminée sur la base de la valeur vénale est, dans les limites autorisées par le droit fédéral, estimée de manière prudente et modérée.

4. Impacts d'une révision des estimations

Une révision des estimations fiscales immobilières a irrémédiablement des impacts sur l'avancée de la taxation. Il ne peut, en effet, être procédé à la taxation tout pendant que la valeur officielle et la valeur locative n'ont pas été déterminées de manière définitive.

Il convient de rappeler que les nouvelles décisions d'estimation sont sujettes aux voies de droit habituelles, à savoir :

- Réclamation dans les 30 jours ; puis
- Recours dans les 30 jours devant la Commission cantonale des recours ; puis
- Recours dans les 30 jours devant le Tribunal cantonal ; puis
- Recours dans les 30 jours devant le Tribunal fédéral.

Pour rappel, la dernière révision générale de 1995 a donné lieu à plus de 3'000 procédures contentieuses (réclamations et recours compris). Certaines d'entre elles n'ont abouti à une décision définitive et exécutable qu'après plusieurs années, et pour quelques-unes le litige n'a été résolu qu'en 2003, soit près de 8 ans après la réalisation de la nouvelle estimation.

La révision linéaire de 2003, qui consistait en une baisse des valeurs, a, quant à elle, suscité plus de 190 réclamations.

Il sied de relever que le Canton du Jura dénombre, à l'heure actuelle, plus de 80'000 feuillets qui, eux-mêmes, comprennent plus de 100'000 objets (un feuillet pouvant comprendre plusieurs immeubles).

En retardant les étapes de taxation, une révision générale ou sectorielle linéaire des valeurs officielles a également des impacts par ricochet sur la facturation et l'encaissement de l'impôt, sur le décaissement aux autorités fiscales ainsi que sur les budgets des différentes autorités.

Il sied au surplus de relever que les valeurs officielles sont prises en considération dans d'autres cadres, par exemple dans la détermination des taxes communales (taxes immobilières notamment) ainsi que dans le cadre de l'octroi des subsides aux caisses maladie. Ainsi, bon nombre de contribuables personnes physiques détenteurs d'un bien immobilier s'exposent à une augmentation de leur charge fiscale combinée à une réduction de leurs subsides aux caisses maladies.

5. Brève comparaison intercantonale

Les dernières révisions générales ont été réalisées pour la plupart des cantons romands dans les années 1990 (Fribourg, Neuchâtel et Vaud notamment). Le canton du Valais dispose quant à lui d'estimations reposant sur une révision générale de 1976.

Le canton de Berne a effectué une révision de ses valeurs officielles en 2020. Après avoir réalisé une comparaison des prix de vente et des locations pratiqués, le canton de Berne a procédé à une adaptation des valeurs officielles et des valeurs locatives par application de pourcentages prédéfinis et variant selon les différentes régions (allant de -6% pour certaines régions à +15% pour d'autres). La révision a entraîné pour les feuillets de la commune de Moutier une baisse d'environ 3% de la valeur officielle totale.

Pour rappel, le 25 septembre 2024, le Parlement jurassien a adopté une disposition transitoire (article 218d de la loi d'impôt cantonale) qui prévoit que les évaluations officielles effectuées par le canton de Berne resteront valables suite au transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura jusqu'à leur prochaine mise à jour ou au plus tard jusqu'à la prochaine révision générale des valeurs officielles des immeubles et des forces hydrauliques.

6. Premiers constats

6.1 Ecart entre valeur vénale et valeur officielle

Une brève étude des dernières ventes immobilières réalisées dans le canton laisse pressentir un déséquilibre entre la valeur officielle et le prix de vente d'une majorité de biens, y compris les constructions anciennes. Toutefois, l'évolution ne semble pas identique dans toutes les régions du canton. Certaines régions ont connu un réel essor, alors que d'autres ont vu leur attractivité stagner, voire diminuer.

Contrairement aux valeurs officielles, les valeurs locatives semblent être encore en relation avec les prix du marché actuel. Une étude plus approfondie devra cependant être menée pour confirmer cette tendance.

6.2 Organisation des estimations

Le système d'estimation fiscale des immeubles repose actuellement sur des estimateurs cantonaux externes à l'administration. Il s'agit en règle générale de professionnels actifs sur le marché qui réalisent ces mandats en parallèle de leur activité professionnelle principale. Ceux-ci sont, conformément à l'article 24, alinéa 2 du décret, nommés par le Département des finances afin de collaborer à l'évaluation et au contrôle des valeurs officielles.

Ce système de milice ne permet pas d'être réactif et d'assumer la charge de travail qu'engendrerait une révision générale des valeurs officielles.

De plus, en cas d'arrêt des activités d'un estimateur cantonal (p.ex. en cas de retraite), son renouvellement peut s'avérer complexe compte tenu des compétences et connaissances spécifiques requises pour assumer un tel poste.

Les estimateurs actuels du domaine non-agricole réalisent en moyenne plus de 1'000 heures d'estimations par année pour un coût d'environ Fr. 69'200.- (sans prise en considération des indemnités kilométriques). Il sied de relever que le nombre d'heures et, par ricochet le coût lié aux estimations, augmentent progressivement chaque année (abstraction faite de l'année 2020 au cours de laquelle les visites des estimateurs ont dues être temporairement suspendues en raison de la crise sanitaire) pour dépasser les 1'200 heures en 2023.

A titre informatif, voici ci-dessous un résumé du nombre d'heures d'estimations et des coûts liés aux estimations pour le domaine non-agricole :

Année	Nombre d'heures d'estimations réalisés	Coût des mandats des estimateurs cantonaux (sans le défraiement pour les déplacements)
2017	1'010	Fr. 64'200.-
2018	937	Fr. 59'600.-
2019	1'045	Fr. 66'400.-
2020	904	Fr. 57'500.-
2021	1'323	Fr. 84'000.-
2022	1'170	Fr. 74'400.-
2023	1'224	Fr. 78'200.-

Le coût des heures d'estimations, tout comme l'ensemble des frais liés aux estimations, est pris en charge à raison de 50% par le Canton et à raison de 50% par les communes conformément à l'ordonnance concernant la contribution de l'Etat aux frais de la révision générale des valeurs officielles d'immeubles et de forces hydrauliques, ainsi qu'aux frais relatifs aux rectifications et aux nouvelles estimations (RSJU 641.543.12).

Il sied au surplus de relever que la problématique abordée sous le présent point se posera en tous les cas dès le 1^{er} janvier 2026 et l'arrivée de la commune de Moutier, eu égard à l'augmentation prévisible du nombre d'estimations. L'arrivée de la commune de Moutier représentera en effet une augmentation du nombre des feuillets jurassiens d'environ 10% (environ + 8'000 feuillets). En reportant ce pourcentage sur le nombre d'heures d'estimations réalisées en 2023, il peut être retenu une augmentation probable de l'ordre de 120 heures d'estimations par année dès 2026. Cette augmentation ne pourra être assumée par le système d'estimation de milice actuel et une nouvelle organisation devra dans tous les cas être proposée avec l'arrivée de la commune de Moutier.

6.3 Impacts financiers

En tout état de cause, il peut être relevé que les contribuables qui seront le plus impactés par une augmentation des valeurs officielles seront les anciens propriétaires ayant procédé à des amortissements de leur dette hypothécaire.

L'imposition au niveau de la fortune des biens immobiliers allant de pair avec la déduction des dettes hypothécaires, une augmentation de la valeur fiscale des immeubles sera, pour les nouveaux propriétaires, dans la grande majorité des cas fiscalement neutralisée par la déduction de leur dette hypothécaire proportionnellement élevée.

Il découle de ce qui précède que l'impact en termes de recettes fiscales supplémentaires d'une augmentation des valeurs officielles sera contenu. Les recettes supplémentaires pour le canton, les communes et les paroisses peuvent être estimées annuellement en cas d'augmentation théorique de toutes les valeurs officielles de 10% à un montant total de Fr. 1'380'000.-, et de Fr. 2'825'000.- en cas d'augmentation théorique de 20% (cela comprend l'ensemble des bâtiments non-agricoles et non-commerciaux). Ces estimations reposent sur une projection théorique et linéaire de tous les biens sans distinction de lieu de situation ou de tranche d'âge.

7. Conclusion

A titre liminaire, il sied de relever qu'il serait opportun d'attendre une clarification du contexte fédéral s'agissant de l'abolition de la valeur locative avant d'entamer des travaux en lien avec la révision des valeurs fiscales immobilières, compte tenu de l'impact non-négligeable d'une telle abolition sur la pratique en matière de taxation.

Nonobstant ce qui précède, il peut être relevé qu'une révision générale des valeurs officielles n'est pas souhaitable en l'état au vu notamment des nombreux impacts sur l'avancée de la taxation et les décaissements aux autorités fiscales. La mise en œuvre d'une révision générale des valeurs officielles jurassiennes conduira inmanquablement à une augmentation drastique de la charge de travail de l'autorité fiscale cantonale ainsi que des organes d'estimation cantonaux et communaux. La structure actuelle ne pourra en tous les cas pas assumer une telle charge sans une augmentation conséquente des effectifs.

Compte tenu du développement inégal du marché immobilier dans le canton du Jura, une approche combinée par la voie de la révision sectorielle linéaire des valeurs officielles conformément à l'article 29 du décret apparaît la plus adaptée. Cela nécessitera une analyse préalable par un bureau externe afin de déterminer l'écart existant entre les prix du marché et les valeurs officielles dans les différentes régions du canton et concernant les différents types d'immeubles. Une base de données comprenant les prix des dernières transactions immobilières réalisées dans le canton et des locations pratiquées devra être établie en amont. Le rapport établi par un bureau externe à l'administration permettra de disposer d'une base solide et non contestable à de nouvelles décisions d'estimation fiscale immobilière.

Enfin, il sied de relever qu'afin d'assurer un traitement efficace et dans des délais acceptables des différents travaux en lien avec la révision sectorielle linéaire ainsi que des mises à jour courantes de l'année, la création d'un poste d'estimateur cantonal en lieu et place des différents mandats confiés aux estimateurs externes dans le domaine non-agricole apparaît indispensable. Le poste précité n'est pas intégré au budget 2025 des effectifs du Service des contributions ; il convient de préciser qu'il serait toutefois en partie compensé dans la mesure où les coûts relatifs aux mandats des estimateurs externes non-agricoles seraient, à terme, supprimés.

Pour rappel, conformément à l'article 43d de la loi d'impôt, il appartient au Parlement d'ordonner une révision des valeurs officielles ainsi que la procédure et les principes d'évaluation.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Nous vous présentons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, nos salutations les meilleures.

Delémont, le 26 novembre 2024

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
le chancelier d'Etat

Jean-Baptiste Maître

