

S'appropriier la nouvelle taxe : lui donner sens : les retours du canton de Vaud

Autor(en): **Imhof, Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2016)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957822>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

S'approprier la nouvelle taxe – Lui donner sens – Les retours du canton de Vaud

PIERRE IMHOF

Chef du Service du développement territorial du Canton de Vaud depuis 2015.

Entretien réalisé par Leah Tillemans et Oscar Gential, rédaction de COLLAGE.

A deux reprises, le Canton de Vaud a essayé de mettre en place une taxation cantonale de la plus-value, mais s'est heurté au refus du Grand Conseil. Nombre de communes pratiquent déjà une forme de prélèvement de la plus-value par le biais de conventions, une pratique qui a été formalisée en 2011 par la modification de la Loi sur les impôts communaux qui autorise la perception d'une taxe communale pour les dépenses d'équipement communautaires. Pourtant, la LAT oblige maintenant le Canton à se doter d'une taxe sur la plus-value. Dès lors, comment est-elle appréhendée et comment s'inscrira-t-elle dans le paysage vaudois? Peut-elle devenir un véritable outil d'aménagement?

COLLAGE (C): Quel rôle est attribué à la taxe sur la plus-value dans le cadre de la politique d'aménagement vaudoise?

PIERRE IMHOF (PI): Le canton de Vaud a une position particulière puisqu'il existe déjà un dispositif de prélèvement de la plus-value avec la taxe pour les équipements communautaires, qui est une taxe que les communes peuvent mettre en vigueur pour financer les frais liés à l'aménagement, tel que la mise à disposition de services publics, d'écoles, de desserte en transports, de places de jeu, ou encore de zones de verdure [1]. Elle est néanmoins basée sur d'autres dispositions et ne correspond pas aux exigences de la LAT. Le dispositif vaudois prévoit dès lors une taxe cantonale dont l'affectation principale est l'indemnisation des propriétaires pour les cas de moins-values. Elle servira à constituer un fonds cantonal. Aujourd'hui, nous estimons qu'il devrait y avoir dans les 5 prochaines années une quantité importante de dézonages, dont certains devraient donner lieu à une indemnisation. En se basant sur certaines hypothèses, on peut estimer que le fonds devrait probablement être déficitaire pendant quelques années et devrait s'équilibrer sur une période de 10 ans. De plus, on constate que les cantons qui ont déjà dézonné – comme Fribourg – ont eu très peu de frais d'indemnisation lorsque les terrains étaient situés en dehors du territoire urbanisé.

Nous prévoyons deux taux: un premier de 20% pour les projets qui sont déjà en zone à bâtir mais où l'on augmente les droits, et un second de 30% pour les mises en zones à bâtir.

[1] La taxe peut couvrir jusqu'à 50% des coûts liés aux équipements rendus nécessaires par les nouveaux droits à bâtir. Elle ponctionne de facto déjà la plus-value.

[2] Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions.

C: C'est donc la manière dont les tribunaux vont traiter les cas d'indemnisation qui sera déterminante?

PI: Oui, et c'est évidemment difficile à anticiper. Dans le décompte de notre zone à bâtir, 1250 hectares sur les 2500 hectares de réserve de zone à bâtir sont mal situés. L'indemnisation ne se fait pas forcément à la valeur vénale. C'est l'indemnisation de la perte du propriétaire. Dans le cas d'un propriétaire qui a acheté un terrain en zone agricole devenue zone à bâtir et qui repasse en zone agricole, il n'y a pas de perte réelle. Celui-ci avait une fortune potentielle qu'il n'a pas exploitée.

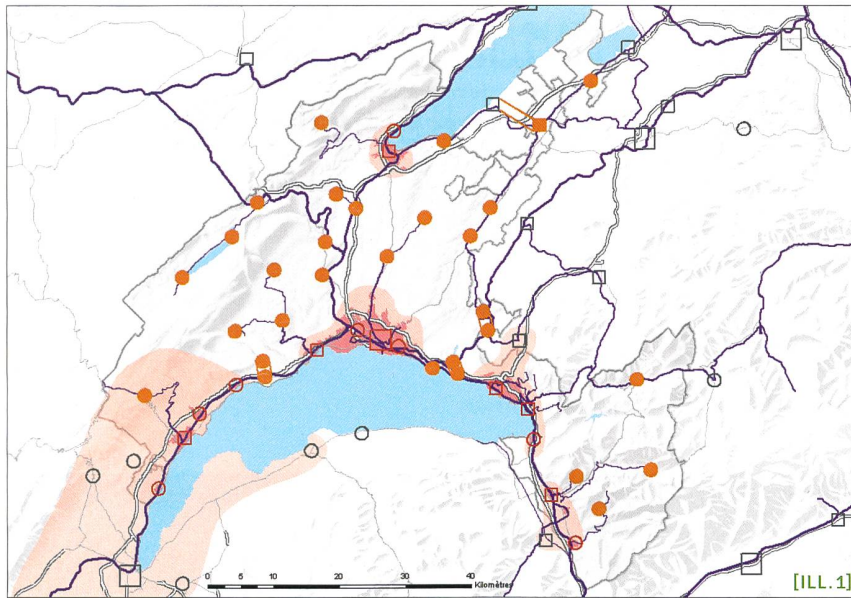
Alors que pour celui qui a acheté un terrain en zone à bâtir il y a cinq ans et qui a développé un projet, il a une perte réelle. Comment est-ce que les tribunaux réagiront dans cette situation? Si c'est dans un secteur qui était déjà surdimensionné, les tribunaux pourraient considérer que ce n'est pas un déclassement mais un non-classement. Et dans ce cas-là, il n'y a pas d'indemnisation, même si la personne en question perd de l'argent. Il y a néanmoins peu de cas jusqu'à maintenant, il faudra voir comment la jurisprudence se fera.

C: La taxe sur la plus-value sera gérée par le Canton alors que celle pour l'équipement communautaire l'est par les communes. Cette superposition n'est-elle pas problématique?

PI: Il est vrai que la superposition de la taxe sur la plus-value et de la taxe pour le financement des équipements communautaires est un peu particulière. A l'heure actuelle, chaque commune a son système de calcul et de perception, mais nous pourrions imaginer une certaine uniformisation. Ce système est complexe pour les propriétaires, surtout pour celui qui a des terrains sur plusieurs communes. Il est soumis à divers types de perceptions, à des taxes qui s'additionnent.

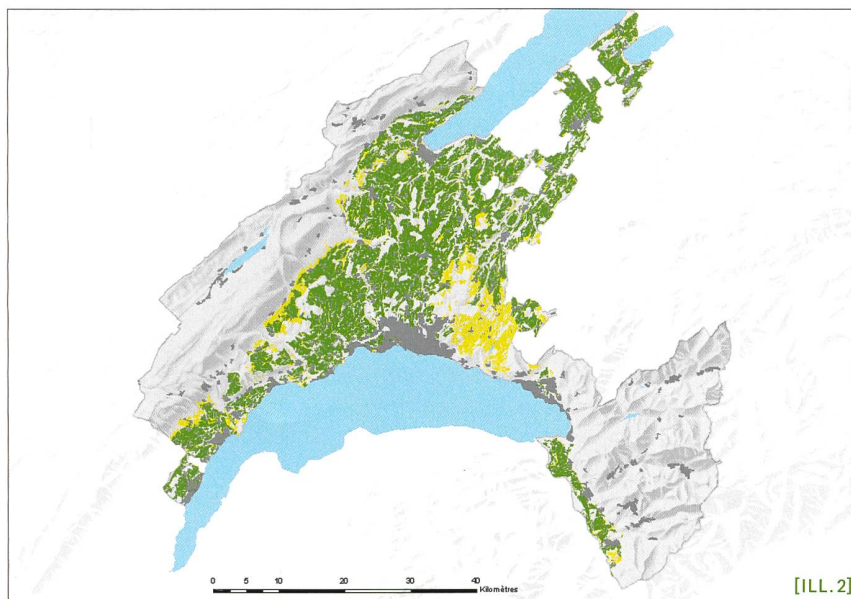
On pourrait imaginer de fusionner les deux et qu'une partie revienne aux communes. Cependant, le Grand Conseil a souhaité le maintien de la taxe communale, raison pour laquelle le projet mis en consultation ne la remettait pas en question. Suite à leur forte réaction au moment de l'adoption de la LAT, les communes ne voulaient pas céder sur ce point. Les positions pourraient évoluer et le groupe d'experts qui a travaillé sur un projet de simplification de la LATC [2] recommande un système unique et plus simple.

L'autre possibilité est que la taxe soit gérée par les communes. Le Conseil d'Etat était ouvert à cette idée mais pour ne pas les décourager de dézoner – synonyme pour elles de risques financiers importants – le Canton a proposé que l'indemnisation des moins-values soit entièrement à sa charge. Actuellement, l'indemnisation est pour moitié à charge du Canton et pour moitié à charge des communes. A partir du moment où le Canton assure les indemnisations, il est logique que la taxe soit perçue par le Canton.






[ILL.1] La définition des centres cantonaux et régionaux sert de base de calcul pour définir les taux de croissance des communes. (Source: Plan directeur cantonal vaudois)

-  Réseau ferroviaire
-  Réseau routier
-  Périmètre compact d'agglomération
-  Projet d'agglomération
-  Centre cantonal hors/en agglomération
-  Centre régional hors/en agglomération
-  Centre bipolaire
-  Centre extra-cantonal



[ILL.2] La préservation des surfaces d'assolement: une contrainte supplémentaire sur la localisation des zones à bâtir. (Source: Plan directeur cantonal vaudois)

-  Territoire urbanisé
-  Surface d'assolement: qualité I
-  Surface d'assolement: qualité II

Cela dit, la taxe sur la plus-value n'est pas un outil figé pour l'éternité; elle a été conçue pour une période de dézonage et elle nous servira dans un premier temps à indemniser les propriétaires de terrains déclassés. On peut imaginer devoir modifier la loi dans 10 ou 15 ans pour lui prévoir d'autres utilisations, puisque sa perception à un taux minimum de 20% est obligatoire. On se rendra peut-être compte que la taxe sur la plus-value peut avantageusement remplacer celle sur les équipements communautaires, ou alors on trouvera d'autres politiques publiques à financer.

c: La taxe sur la plus-value est donc un outil qui permettra prioritairement de faciliter la réduction de la zone à bâtir. On a l'impression que l'aménagement devient un exercice de comptabilité.

PI: On est dans une période où il faut réduire la zone à bâtir, pour la faire correspondre à nos besoins. Et cette période sera effectivement une période comptable. On avait essayé de procéder de façon plus incitative avec le plan directeur cantonal de 2008. S'il avait été appliqué, on aurait moins de problèmes

avec la LAT aujourd'hui. Mais on a eu plus de volonté que de courage. De plus, s'il n'y a pas de mesures organisées par le Canton, les communes qui se mettent en conformité sont désavantagées puisqu'il n'y a pas de conséquences pour celles qui ne le font pas. Les bons élèves n'en tirent alors aucun avantage.

Nous avons opté pour une approche pragmatique pour définir le dimensionnement de la zone à bâtir en définissant dix types de localités avec des taux de croissance différents. Cela peut aboutir à des résultats qui diffèrent un peu de la conception de la LAT, puisqu'on permet une croissance à des communes qui n'ont pas de réserves à l'intérieur de leur territoire urbanisé. Elles pourraient donc s'étendre alors que globalement le canton n'en a pas besoin, puisqu'il y a d'autres communes qui ont des réserves qui sont, quant à elles, bien situées. Mais c'est probablement le système le plus efficace et le plus simple à mettre en œuvre. Et l'horizon de planification de 15 ans n'est pas le dernier. D'ici là, on sera content d'avoir encore des réserves permettant la densification à l'intérieur du territoire bâti. L'alternative aurait été de tracer le territoire

«La taxe sur la plus-value nous servira dans un premier temps à indemniser. On peut néanmoins imaginer devoir modifier la loi dans 10 ou 15 ans pour lui prévoir d'autres utilisations.»



[ILL.3] Pierre Imhof.
(Photo: Jean-Bernard Sieber, Agence de presse Arc; Lausanne)

urbanisé de chaque commune et de dézoner tout ce qui se trouve à l'extérieur jusqu'à arriver à la croissance cantonale. Il aurait alors fallu négocier pratiquement parcelle par parcelle avec 318 communes et, au-delà de la complexité que cela implique, cela aurait pu aboutir à d'avantage de dézoning. Le prochain défi sera de développer des visions les plus intercommunales et régionales possibles. Nous devons réfléchir à de nouvelles échelles de planification. Et ceci, nous pourrons le faire une fois que la période comptable sera finie.

C: Ces seuils de croissance sont problématiques pour beaucoup de communes...

PI: On vit avec un système basé sur la croissance. Certaines communes ont pré-équipé des parcelles, même en zone agricole, pour prévoir et permettre leur extension. D'autres ont acheté des terrains en zone agricole, dans l'idée de les faire passer en zone à bâtir, et les ont pratiquement achetés au prix de la zone à bâtir. D'autres encore comptaient sur des opérations immobilières pour financer la réfection de leur réseau d'eau, alors même que des taxes existent pour ce genre de financement. Et dans le cas des propriétaires privés, ceux qui ont thésaurisé des terrain sont touchés. La pratique n'était pas interdite, mais elle n'était pas voulue par la LAT. Il ne s'agit pas forcément de spéculation; certaines personnes ont thésaurisé en pensant revendre au moment de leur retraite, ce qui crée forcément des situations pénibles.

Par contre, dans les agglomérations, le taux de croissance est plutôt un objectif qu'un plafond. Globalement, les agglomérations se sont moins développées que les villages hors centre ces dernières années. Maintenant, il faut que les projets planifiés se concrétisent.

[3] La période transitoire commence dès l'entrée en vigueur de la LAT révisée, à savoir le 1^{er} mai 2014. Elle se terminera au moment de l'approbation par le Conseil fédéral du Plan directeur cantonal (PDCn) adapté, prévue pour 2017. Dans tous les cas, la période transitoire ne doit pas excéder 5 ans.

C: Comment peut-on se réappropriier le projet territorial ambitieux que la nouvelle LAT incarne?

PI: La LAT nous interdit de faire dans la facilité. Pendant des années, quand on avait un projet, on ne prenait pas en compte la zone à bâtir existante parce qu'elle était considérée comme non-disponible. Si quelqu'un ne vendait pas, ce n'était pas disponible. On étendait donc la zone à bâtir. Maintenant, on doit mettre une pression sur la zone à bâtir existante pour la rendre disponible. De plus, on voit encore des projets qui utilisent des surfaces immenses alors qu'ils pourraient être plus compacts. C'est le rôle de l'urbaniste que de proposer des alternatives conformes à la compacité qu'ambitionne la LAT. Il devrait être le premier à intervenir sur le territoire. Néanmoins, quand l'espace est «à disposition» sans grandes contraintes, ce n'est pas forcément le cas. L'urbaniste est appelé pour dessiner un projet qui est déjà largement défini, calé. Alors que, quand le terrain devient une denrée rare, l'urbaniste reprend toute son importance et a le défi de proposer des solutions inventives et judicieuses.

LA SITUATION VAUDOISE

Compenser chaque mise en zone à bâtir par le déclassement d'une surface équivalente, telles sont les exigences de la période transitoire instaurée par la Confédération suite à l'entrée en vigueur de la LAT en 2014 [3]. Abréger cette période est vital pour le canton de Vaud, afin de pouvoir gérer sa forte croissance démographique (anticipée à +185'000 habitants dans les 15 ans à venir) et ne pas voir son développement et ses projets stratégiques bloqués. Mais, avec la moitié de ses zones à bâtir mal situées et trois quarts des communes en situation de surdimensionnement, la situation est complexe. Et c'est à cet enjeu que s'attaquent les adaptations législatives et l'adaptation du Plan directeur cantonal mis en consultation au début de l'année. Le Plan directeur cantonal définit des seuils de croissance admissibles pour les différents types de communes (allant de 2.6% au maximum pour certaines agglomérations à 1% pour des villages et quartiers hors centre). Le projet de taxation de la plus-value proposé par le Canton s'insère dans cette politique et vise à en permettre la mise en œuvre, en établissant un véritable système de compensation des avantages et des charges sur l'ensemble du territoire cantonal. L'objectif prioritaire étant que la taxe prélevée sur les nouvelles mises en zone puisse couvrir les coûts nécessaires à l'indemnisation des propriétaires dont le terrain sera déclassé, avec un objectif de neutralité pour les finances publiques.