

MESURE

B36

Instruments économiques dans l'aménagement du territoire

Problématique

Dans son "Rapport 2005 sur le développement territorial", l'Office fédéral du développement territorial (ARE) relève que "les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire ne sont pas parvenus à freiner la consommation de sol, ni à coordonner le développement des constructions et celui des transports". Le canton de Vaud n'échappe pas à cette réalité. Les réserves de zones à bâtir suffisent ainsi largement pour les années futures, mais sont mal réparties. Dans ce contexte, l'un des objectifs du Plan directeur cantonal est d'inverser la tendance qui voit trois nouveaux habitants sur quatre s'installer en périphérie de telle sorte que, à l'avenir, trois nouveaux habitants sur quatre s'installent dans les centres. Les instruments économiques dans l'aménagement du territoire sont des instruments complémentaires aux instruments traditionnels de l'aménagement du territoire qui peuvent permettre de promouvoir un développement territorial plus durable.

L'ARE a lancé un projet en ce sens, intitulé MIR (Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung). Dans son "Rapport 2005 sur le développement territorial", il mentionne les instruments économiques et le prélèvement des plus-values parmi les lignes d'action et les mesures nécessaires pour concrétiser le projet de territoire, et précise à cet effet que "le recours à d'autres instruments de nature économique est envisageable. On pourrait par exemple compenser les droits à densifier par le rachat de droits à bâtir existants ou émettre des droits négociables (certificats) à urbaniser. Ces approches ne sont toutefois pas encore au point et appellent encore un certain nombre de réflexions".

D'autres pays ont préféré le recours à des solutions fiscales, comme l'adaptation des impôts fonciers non pas à la surface de la parcelle mais à son utilisation (dégression de l'impôt en fonction de la densification de l'utilisation par exemple) ou l'introduction d'une taxe sur l'imperméabilisation du sol qui différencie le fait de construire sur des terrains "verts" ou des terrains déjà englobés dans un ensemble largement construit par exemple.

Du point de vue juridique, les taxes sont considérées comme des redevances dites *causales* qui doivent respecter les principes de *causalité* (les charges doivent être supportées par le responsable – structure de la taxe), de *couverture des coûts* (détermine le niveau de la taxe pour une couverture totale des coûts), d'*équivalence* (la taxe doit être proportionnelle à la prestation) et d'*égalité* (à prestation égale, taxe égale). Ce principe de causalité doit toutefois être mis en regard d'un autre principe constitutionnel : celui de *solidarité*. Il en résulte qu'il est possible, à l'intérieur du périmètre d'une entité (commune ou association de communes par exemple) d'appliquer solidairement un modèle de taxes causales unique, tant en ce qui concerne la structure que le niveau (tarif), cela quand bien même le périmètre de perception de la taxe serait composé de secteurs (quartiers, villages, etc.) au sein desquels les coûts spécifiques de la prestation varient. En Suisse, les collectivités publiques ont déjà recours à de telles taxes pour couvrir les frais de prestations liées à la protection de l'environnement (eaux usées, déchets, etc.). Au niveau cantonal, le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de novembre 2003 sur la réforme fiscale fondée sur des critères écologiques propose un certain nombre de recommandations en termes d'impôts, de taxes et d'instruments d'accompagnement dans les domaines de l'eau, des déchets, de la nature et des sols.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'article 5 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) pose le principe de l'établissement par les cantons d'un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des

avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Dans le canton de Vaud, c'est l'impôt sur les gains immobiliers qui répond à cette exigence, en respect du principe général qui veut que, dans ce domaine, le Canton gère les impôts directs alors que les communes s'occupent du prélèvement des taxes. L'article 19 al. 2 de la LAT permet aux cantons de prévoir en outre une participation financière des propriétaires aux frais d'équipements de leur parcelle.

Ces dispositions sont notamment concrétisées au niveau cantonal à l'article 50 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) : "Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement. Les articles 125 à 133 de la Loi sur l'expropriation (LE) sont applicables". Ce renvoi à la Loi cantonale sur l'expropriation permet d'exiger une contribution financière des propriétaires de terrains auxquels des travaux ou des aménagements d'intérêts publics apportent une plus-value notable et certaine (art. 125 LE). La contribution des propriétaires fonciers correspond au maximum à la moitié de la plus-value acquise par l'immeuble. En outre, l'ensemble des contributions ne peut être supérieur à la moitié du montant des dépenses et investissements faits pour l'exécution des travaux ou aménagements (art. 129 LE).

La Loi cantonale sur les améliorations foncières (LAF) offre un autre cadre permettant de gérer le financement de la mise en valeur des sols. Les syndicats AF sont des corporations de droit public au sens des articles 702 et 703 du Code civil (CC), régies selon les dispositions de la LAF et constituées de propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à réorganiser la propriété foncière pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôles de développement, exploitations agricoles etc.) ainsi qu'à concevoir et réaliser les équipements collectifs nécessaires. Le Syndicat AF gère également le montage financier du projet qui est garanti légalement afin d'assurer la réalisation du projet et l'égalité de traitement des propriétaires.

Il ressort du constat ci-dessus que les collectivités publiques ont déjà recours à des instruments économiques dans le cadre de la gestion du développement territorial. Toutes les possibilités offertes par les différentes législations ne sont toutefois pas utilisées. Le canton de Vaud se caractérise par la combinaison de deux types d'instruments principaux, à savoir :

- la fiscalité, gérée principalement au niveau cantonal et portant sur les gains immobiliers, les droits de mutation, le rendement immobilier (valeur locative), l'impôt sur la fortune, ainsi que l'impôt foncier qui est géré au niveau communal ;
- le prélèvement de taxes par les communes.

L'effet de ces différentes mesures sur le développement du territoire est toutefois difficile à appréhender. Ce d'autant plus qu'il n'y a pas d'harmonisation des taxes au niveau communal et que le taux d'imposition communal est un autre élément qui peut intervenir dans les comportements territoriaux (choix du lieu d'habitation par exemple). Dans ce contexte, il convient donc de vérifier dans quelle mesure l'adaptation du système fiscal, voire son complément par des mesures nouvelles, serait plus à même de réguler l'évolution territoriale que des mesures normatives et/ou coercitives.

Objectif

Evaluer les apports potentiels des instruments économiques dans l'aménagement du territoire et proposer les mesures permettant d'orienter l'évolution du territoire dans le sens voulu par le Plan directeur cantonal, en influençant notamment le comportement des acteurs territoriaux.

Mesure

Le Canton fait l'inventaire de toutes les mesures actuelles (taxes et subventions) qui ont un effet sur le développement territorial et décrit quels sont leurs impacts sur l'évolution du territoire. Dans le cadre des travaux de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) sur les instruments économiques dans l'aménagement du territoire (MIR - Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung), il suit la réflexion autour de la notion de droits de développement transférables (FNZ - Flächennutzungszertifikate) en vue d'en évaluer le potentiel pour la mise en œuvre du Plan directeur cantonal.

Compétences**Canton**

Les services en charge des améliorations foncières et des impôts :

- sont responsables de la mise en œuvre de cette mesure ;
- collaborent, selon les besoins, avec les services concernés ;
- participent au suivi des travaux de l'Office fédéral en charge du développement territorial portant sur les "Flächennutzungszertifikate" (FNZ).

Coûts de fonctionnement

Mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes.

Délai de mise en œuvre

A définir.

Etat de la coordination

Information préalable.

Service responsable de la coordination

Service en charge des améliorations foncières.

Références**Références à la législation**

Code civil (CC), art. 702 et 703 ; Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 5, 19 al. 2 ; Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), art. 6 ; Loi sur les améliorations foncières du Canton de Vaud (LAF), art. 19 à 28 ; Loi sur l'expropriation (LE), art. 125 à 133 ; Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), art. 50, 51, 53 et 55.

Autres références

ARE, Rapport 2005 sur le développement territorial, 2005 ; ARE, Nouveaux instruments. Technologie, coopération et économie de marché en aménagement du territoire, 2005 ; ARE, Flächennutzungszertifikate. Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkung, 2006.