



UNIL | Université de Lausanne

heig-vd

Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion
du Canton de Vaud

MAITRISER LE FONCIER POUR MAITRISER LA PRODUCTION URBAINE

Moyens disponibles en Suisse, exemples de stratégies de maîtrise foncière et recommandations en termes de bonnes pratiques

Rapport de recherche réalisé dans le cadre de l'action
COST TU602 *Land management for urban dynamics*

Leah Tillemans

Philippe Weber

Jean Ruegg

Roland Prélaz-Droux

Janvier 2012

Cette recherche a été menée dans le cadre de l'Action COST TU 0602 « *Land management for Urban Dynamics* » et soutenue financièrement par le SER, et notamment Mmes Eva Klapper et Ingrid Portner que nous tenons ici à remercier vivement. Elle a permis d'initier deux thèses de doctorat consacrées à la problématique foncière, celles de Leah Tillemans et de Philippe Weber qui sont désormais menées sous l'égide de la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne qui en assure le financement.

Nous tenons également à remercier ici toutes les personnes – notamment Denis Leroy du Service du développement territorial du canton de Vaud et Jean-Pierre Bourdon, syndic, et président du comité directeur du SAF « La Boironne », de la commune de Yens – qui ont bien voulu nous rencontrer et nous faire part de leurs expériences et de leur regard sur les enjeux fonciers de l'urbanisation en relation avec le développement territorial. Nous leur témoignons notre reconnaissance pour leur accueil, leur curiosité et leur bienveillance à notre égard.

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	5
LEXIQUE	7
TABLE DES ILLUSTRATIONS	9
1. INTRODUCTION	10
2. PROBLEMATIQUE	13
2.1 Contexte.....	13
2.1.1 <i>Prendre en compte une forte croissance démographique</i>	13
2.1.2 <i>Réguler l'urbanisation</i>	14
2.1.3 <i>Offrir suffisamment de logements bien situés</i>	14
2.2 Théories et enjeux autour du foncier	15
2.2.1 <i>Définir le foncier</i>	15
2.2.2 <i>Préciser les droits du sol</i>	15
2.2.3 <i>Différencier les politiques foncières</i>	16
2.2.4 <i>Distinguer entre utilisation et affectation du sol</i>	17
2.2.5 <i>Réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol</i>	17
2.2.6 <i>Préconiser une approche systémique de l'offre et de la demande foncières</i>	20
2.3 Questions de recherche et hypothèses	22
2.4 Etat de l'art de la recherche sur le foncier	25
2.5 Organisation de la matière et sources mobilisées	27
3. CARACTERISTIQUES DU REGIME DE GESTION DU SOL EN SUISSE	28
3.1 Aménagement du territoire et politiques foncières	29
3.1.1 <i>Aménager le territoire ou réguler les usages du sol</i>	29
3.1.2 <i>Identifier les objets d'une politique foncière</i>	30
3.2 Perspective historique.....	32
3.3 Conception fédérale de l'aménagement du territoire.....	34
3.4 Coordination des mesures affectant l'utilisation du sol.....	36
3.5 Développement au niveau de la Confédération	37
3.6 Perspective institutionnelle de l'aménagement du territoire et de la propriété foncière ..	38
4. ROLE DES PROPRIETAIRES ET APPROCHES DE L'AMENAGEMENT	43
4.1 Place de la propriété dans les processus d'aménagement.....	43
4.1.1 <i>Dépasser les approches traditionnelles</i>	44
4.1.2 <i>Préconiser un changement de paradigme</i>	45

4.2 Diversité des ressources au niveau cantonal	46
4.3 Synthèse partielle	49
5. STRATEGIES DE MOBILISATION FONCIERE.....	51
5.1 Durée du portage foncier	51
5.2 Comportement passif ou actif du propriétaire.....	54
5.3 Structure organisationnelle.....	56
6. APPROCHE VAUDOISE DE LA GESTION FONCIERE.....	58
6.1 Principes de fonctionnement.....	58
6.1.1 <i>Coordonner l'aménagement du territoire et les améliorations foncières</i>	58
6.1.2 <i>Réaliser une étude de faisabilité</i>	58
6.1.3 <i>Appliquer la péréquation réelle dans le cadre d'un remaniement parcellaire</i>	60
6.1.4 <i>Créer un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir</i>	62
6.2 Etude de cas : Yens (VD).....	66
6.2.1 <i>Rappeler le contexte et les éléments historiques</i>	66
6.2.2 <i>Définir le contenu de l'étude de faisabilité</i>	67
6.2.3 <i>Confier les travaux au SAF « La Boironne »</i>	68
6.3 Enseignements de l'approche vaudoise	68
7. CONCLUSION	71
7.1 Hypothèse 1.....	72
7.2 Hypothèse 2.....	73
7.3 Remarques finales.....	75
8. BIBLIOGRAPHIE	77
8.1 Articles et ouvrages scientifiques	77
8.2 Entretiens.....	81
8.3 Textes de loi	81

Liste des abréviations utilisées

ADEF	Association des études foncières (France)
AFU	Arrêté fédéral urgent de 1972
ARE	Amt für Raumentwicklung (voir ODT)
ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
BCV	Banque cantonale vaudoise
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (Lausanne)
CO	Code des obligations, tiré de la Loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911, livre cinquième (RS 220)
COST	European Cooperation in Science and Technology
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
ERES	European Real Estate Society
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
IDHEAP	Institut des hautes études en administration publique (Lausanne)
LAF	Loi vaudoise sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (RSV 913.11)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)
LATC	Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (RSV 700.11)
LATeC	Loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (RSF 710.1)
LCAT	Loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (RSN 701.0)
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (RS 211.412.11)
LE	Loi vaudoise sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (RSV 710.01)
LEx	Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (RS 711)
LGZD	Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (RSG L 1 35)
OACOT	Office des affaires communales et de l'aménagement du territoire (Berne)
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1)
ODT	Office fédéral du développement territorial (voir ARE)
OFS	Office fédéral de la statistique
PGA	Plan général d'affectation (Vaud)

PNR	Programme national de recherche (défini par le FNS)
PPA	Plan partiel d'affectation (Vaud)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RSG	Recueil systématique genevois
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
SAF	Syndicat d'améliorations foncières
SCRIS	Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Vaud)
SDT	Service du développement territorial (Vaud)
SER	Secrétariat d'État à la recherche
ULI	Urban Land Institute (Etats-Unis)

Lexique

Coordination horizontale	Coordination entre politiques publiques soit au sein de la même instance politico-administrative, soit entre instances politico-administratives d'un même niveau hiérarchique responsables de la même politique publique. Ex : coordination entre différentes politiques publiques au sein d'un canton : mobilité, logement, protection de l'environnement, promotion économique ; coordination de la mobilité entre communes d'une agglomération.
Coordination verticale	Coordination entre instances politico-administratives des différents niveaux hiérarchiques (Confédération, cantons, communes).
Droit d'emption	Le droit d'emption confère à son titulaire le droit personnel de se porter acheteur d'une chose par une simple déclaration unilatérale de volonté moyennant paiement du prix. L'acquéreur a donc le droit mais pas l'obligation d'acheter. Le propriétaire, en revanche, est obligé de vendre. Le contrat constitutif (pacte d'emption) doit être passé en la forme authentique (art. 216 al 2 CO). Ce contrat doit contenir la désignation des parties, l'objet du droit, la durée du droit (max. 10 ans) et le prix de vente. Le contrat peut être annoté au registre foncier, auquel cas il lie aussi un acquéreur ultérieur (Wermelinger 2009).
Droit de préemption	Le droit de préemption est le droit de préférence accordé par le propriétaire à une autre personne, pour acheter un bien immobilier, mais seulement au cas où ce propriétaire déciderait de vendre le bien. Le pacte de préemption doit désigner les parties, l'objet du droit et la durée (max. 25 ans). Le prix et les conditions d'exercice peuvent aussi être fixés dans la convention, auquel cas celle-ci doit faire l'objet d'un acte notarié. Ce droit peut lui aussi être annoté au registre foncier (Wermelinger 2009).
Droit de réméré	Le droit de réméré est un droit personnel qui permet au vendeur d'une chose d'exiger, par simple déclaration de volonté, que celle-ci lui soit retransférée par l'acheteur moyennant paiement du prix. Il a une durée maximale de 25 ans (Wermelinger 2009).
Droit de superficie	Le droit de superficie est une servitude qui permet à son bénéficiaire d'être propriétaire d'une construction sur le fonds d'autrui. La servitude peut être cessible et transmissible et de très longue durée. Pour la collectivité publique, l'utilisation d'un droit de superficie lui permet de rester propriétaire du fond tout en mettant à disposition les terrains pour un usage déterminé. A l'échéance de la servitude, elle devient propriétaire de tout ce qui a été réalisé sur le fonds.
Foncier	Surface délimitée dans l'espace, portion de territoire qu'un individu, ou groupe d'individus, s'est approprié afin d'y réaliser un

projet (Raffestin 1980). Ce processus d'appropriation étant largement conditionné par le régime institutionnel (droit coutumier, droit privé, ordre constitutionnel et droit public), la propriété foncière peut être comprise comme la propriété d'un ensemble de droits se rattachant à une parcelle.

Maîtrise foncière	Il est dit que l'acteur public a la maîtrise foncière lorsqu'il parvient à exercer un contrôle suffisamment important sur le foncier, de manière à s'assurer qu'il sera utilisé pour les objectifs fixés par l'acteur public. Cette maîtrise peut être directe si l'acteur public est au bénéfice de droits de propriété sur le terrain. La maîtrise foncière peut également être obtenue de manière indirecte, par l'utilisation d'instruments visant à orienter le comportement du propriétaire foncier de telle sorte que ses objectifs soient remplis.
Mobilisation foncière	Opération visant à rendre le foncier disponible pour l'utilisation du sol souhaitée par la collectivité publique (affectation).
Politique foncière	Ensemble des interventions des collectivités publiques sur les marchés fonciers, qui visent à corriger les effets socialement, économiquement ou écologiquement inacceptables produits par le fonctionnement du marché (Comby et Renard 1996). D'une manière générale, une politique foncière peut viser deux séries d'objectifs : influencer la répartition et l'organisation des activités sur le territoire, d'une part, atténuer les iniquités redistributives générés par le fonctionnement du marché, d'autre part.
Politique foncière classique	Fait référence à une politique foncière basée sur l'appropriation de la propriété foncière par l'acteur public, par le biais d'achats de terrains, ou en utilisant des instruments de droit privé tel que le droit de préemption ou le droit d'emption. Dans la littérature, les notions de politique foncière active ou d'action foncière sont également utilisées.
Portage foncier	Acquisition et/ou détention d'un terrain, dont on n'a pas l'usage immédiat, en vue de son aménagement ou de sa construction. Le portage d'un terrain peut être vu comme le coût de détention du terrain, constitué du prix de l'argent pour le porteur et du risque que l'opération n'aboutisse pas. Dans notre étude, la notion de portage foncier est étendue à celle de « durée du portage foncier » qui est utilisée comme un indicateur des contraintes pesant sur la production urbaine. Plus la durée du portage est courte, moins il y a de contraintes à la production urbaine. A l'inverse, une situation où la durée du portage est particulièrement longue renvoie à des contraintes fortes et donc à une production urbaine différée dans le temps.

Table des illustrations

Figure 1:	Population suisse 1997-2010.....	13
Figure 2:	Approche systémique de la production urbaine	21
Figure 3:	Processus de mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire, 1960-1990	33
Figure 4:	Approches selon échelon institutionnel	38
Figure 5:	Représentation schématique du régime foncier	41
Figure 6:	Mesures mises en œuvre pour accroître le contrôle public de l'utilisation du sol.....	49
Figure 7:	Caractéristiques classiques des instruments de gestion foncière	55
Figure 8:	Déroulement d'une étude de faisabilité	59
Figure 9:	Coordination AF-AT dans le canton de Vaud.....	60
Figure 10:	Comparaison entre deux types de production urbaine	61
Figure 11:	Coordination dans le cadre d'un SAF.....	63
Figure 12:	Phases du SAF et besoin de financement	64
Figure 13:	Garanties financières disponible dans un SAF.....	65
Figure 14:	Situation géographique de Yens et de La Boironne	66
Figure 15:	Structure du parcellaire avant et après le remaniement parcellaire	67

1. Introduction

Depuis plusieurs années, la Suisse connaît une forte croissance démographique qui devrait d'ailleurs se poursuivre au moins pour les 10 à 15 années à venir. Pour y faire face, le secteur de la construction développe une activité intense.

Parallèlement, de nombreux acteurs de l'aménagement du territoire déplorent une forte tendance à l'étalement urbain. Ils estiment que les nouveaux logements ne sont pas réalisés là où ils devraient ce qui augmente considérablement la difficulté à réaliser l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 75, al. 1 Cst.).

Au-delà de ce premier constat très rapide, la problématique se révèle cependant bien plus complexe. En effet, à ces premiers éléments, il faut en rajouter d'autres comme :

- des ménages qui se desserrent : la taille des ménages privés, à savoir le nombre de personnes par unité résidentielle (logement), ne cesse de diminuer¹ ; ce phénomène augmente encore la pression à la construction due à la croissance démographique ;
- une filière de la construction qui peine à s'ajuster à la demande : depuis plusieurs mois, et malgré une hausse du nombre de logements construits, le taux de vacance reste nettement inférieur au 1.5% que de nombreux spécialistes utilisent comme critère pour qualifier la bonne santé de ce marché² ;
- un marché du travail qui exige la mobilité géographique des agents économiques : tout choix résidentiel qui serait fondé seulement sur la relation domicile travail devient difficile à tenir, surtout si plusieurs membres du ménage contribuent à l'acquisition du revenu ; dans les faits, il apparaît que d'autres critères de localisation gagnent en importance comme la proximité aux réseaux familial et social, aux loisirs, à différents modes de transport ;
- un contexte économique qui favorise l'accession à la propriété de son logement : depuis plus d'une décennie les taux hypothécaires sont faibles ce qui augmente le cercle des ménages pouvant accéder à la propriété, surtout là où les prix fonciers sont encore mesurés ;
- un contexte énergétique et géographique qui, pour le moment en tout cas, pèse encore peu sur le budget des ménages : malgré les pénuries annoncées en matière d'énergie fossile par exemple, la mobilité a un coût qui reste raisonnable, surtout s'il est comparé à l'augmentation des coûts du logement.

Le texte qui suit n'a pas la prétention de vouloir aborder tous ces éléments. D'ailleurs, plusieurs échappent complètement au champ de compétences de la politique de l'aménagement du territoire. Plus modestement, il tente de se limiter à la question de la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir en tant qu'élément central de la production urbaine. Pour ce faire, il reprend des enjeux clefs de la question foncière.

¹ La taille des ménages privés passe de 2.51 personnes en 1980, à 2.24 en 2000, voire même à 2.18 en 2009, selon les estimations de l'OFS (Office fédéral de la statistique). Source : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/key/haushaltsgroesse.html (site consulté le 3 janvier 2012).

² Ce taux est même inférieur à 1% depuis 2008. Sur les 25 dernières années, il n'a été supérieur à 1.5% qu'entre 1996 et 2000 (OFS 2011b : 13).

² Ce taux est même inférieur à 1% depuis 2008. Sur les 25 dernières années, il n'a été supérieur à 1.5% qu'entre 1996 et 2000 (OFS 2011b : 13).

Il rend compte de la contribution de l'équipe de recherche qui a participé à l'Action COST TU 0602, Action qu'elle a d'ailleurs initiée. Intitulée « *Land management for urban dynamics* », cette Action considère la maîtrise foncière comme une condition nécessaire pour influencer les modalités de la production urbaine et donc la qualité de l'urbanisation.

Elle est née du constat suivant. La problématique du développement de l'urbanisation est intimement liée à l'accès à la ressource foncière. La mobilisation de cette ressource dépend des stratégies des acteurs qui la détiennent, d'une part et des dispositions légales, financières et techniques disponibles dans chaque pays, d'autre part. Dans un contexte européen marqué par le développement durable et la volonté affichée d'une utilisation mesurée de la ressource « sol », analyser les dynamiques urbaines et les modalités de la production d'un environnement bâti de qualité en regard de la gestion foncière apparaît comme un défi contemporain décisif face aux enjeux de la lutte contre l'étalement urbain, la promotion de la densification, le recyclage de friches industrielles ou l'amélioration de la qualité de la vie en ville.

La question foncière a généralement fait l'objet de pratiques et de réflexions nombreuses et importantes jusque dans les années 1980 environ. Puis, elle semble avoir subi une éclipse. Pourtant, aujourd'hui, les acteurs sont toujours plus nombreux à admettre que la maîtrise foncière est requise pour favoriser une urbanisation qui soit compatible avec les principes du développement durable notamment (ARE 2005). Elle s'impose à la fois dans une logique de gouvernance et dans une logique opérationnelle. En matière de gouvernance, l'enjeu est de parvenir à favoriser l'urbanisation dans les communes identifiées comme étant les plus propices en termes d'infrastructures déjà construites, de localisation et d'accessibilité aux réseaux. Quant à l'urbanisme opérationnel, l'enjeu est de parvenir à mettre à disposition des différents opérateurs une offre foncière située dans ces lieux jugés stratégiques à un coût acceptable pour le plus grand nombre. Il s'agit notamment : d'encourager l'utilisation de méthodes et d'instruments de réallocation foncière dans le domaine urbain lorsque la structure de propriété est peu propice (remaniement parcellaire de terrains à bâtir et gestion des plus-values générées par l'opération), de favoriser le recyclage de sites stratégiques mais difficiles à urbaniser parce que leur taille exige une compétence nouvelle en termes de maîtrise d'ouvrage, parce qu'ils génèrent une offre foncière qui doit être gérée dans le temps afin de composer avec la capacité d'absorption du marché ou parce que des travaux préliminaires sont à engager (démolition de constructions existantes, réalisation d'infrastructures et/ou assainissement de parcelles polluées) pour lesquels il est délicat d'identifier le financeur (difficulté de mise en œuvre du principe fondamental du « pollueur-payeur »).

En Suisse, tout comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens, l'intérêt renouvelé pour la question foncière est digne d'intérêt. Il s'agit alors de revisiter les instruments disponibles et les pratiques qui ont perduré ou qui ont émergé durant cette période d'une vingtaine d'années environ pendant laquelle la question foncière était tombée en déshérence. Ce travail est d'autant plus nécessaire que le contexte a largement évolué depuis la crise immobilière de la fin des années 1980. Le secteur de l'immobilier a subi des mutations profondes (désengagement des banques qui ont transféré les risques liés à l'immobilier à des acteurs spécialisés, apparition d'acteurs internationaux qui intègrent l'ensemble des prestations liées à la production urbaine, changement dans la structure du capital et dans les stratégies de financement des entreprises). De plus les incertitudes liées à une possible crise de l'énergie (susceptible d'altérer la mobilité fondée sur des modes de transport dépendant de l'énergie fossile) et à la montée en puissance des normes et des exigences environnementales, invitent à repenser les moyens de l'urbanisme, en général et de la maîtrise foncière, en particulier.

Ce rapport aborde ces enjeux fonciers en se focalisant sur la question du décalage qui peut exister entre l'utilisation et l'affectation du sol. L'affectation est définie comme l'utilisation du sol souhaitée par l'acteur public. Elle se matérialise dans les documents d'aménagement (plan de zones et règlement de construction). L'utilisation, en revanche, fait référence à l'utilisation réelle qu'un propriétaire fait de son bien-fonds. Elle est observable dans le terrain. Le choix de se concentrer sur ces deux termes clefs de l'aménagement se justifie pour plusieurs raisons. L'existence de ce décalage pose la question de la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire et interroge l'efficacité de l'aménagement à orienter le développement territorial. Il joue un rôle important relativement à quelques grandes problématiques actuelles de l'aménagement du territoire. Finalement, il se révèle être un dispositif analytique intéressant. L'examen des causes étant à l'origine de ce décalage – que nous avons nommées les contraintes à la production urbaine – permet d'aborder une grande partie des enjeux fonciers entourant la mise en œuvre des objectifs d'aménagement du territoire.

Dans les grandes lignes, le rapport cherchera à identifier les causes de ce décalage, en se focalisant dans un premier temps sur les contraintes institutionnelles, à savoir celles qui sont directement liées aux règles du jeu de la gestion du sol. Ceci nous permettra de mettre en évidence le fait que le cadre institutionnel formel joue un rôle important dans la prévalence du décalage entre utilisation et affectation du sol mais qu'il offre également des ressources pour parvenir à une meilleure gestion de l'utilisation effective du sol. Par la suite, nous donnerons un tour plus opérationnel à la démarche. Il s'agira de voir « comment » réduire le décalage. Nous aborderons ainsi les stratégies de mobilisation foncière sous l'angle plus particulier des contraintes techniques et financières à la production urbaine. Dans les chapitres finaux, nous analyserons une stratégie particulière, développée dans le canton de Vaud pour coordonner l'aménagement du territoire et les améliorations foncières. A travers une étude de cas, nous illustrerons la manière dont les contraintes techniques et financière peuvent être levées à travers ce processus.

2. Problématique

2.1 Contexte

Le rôle du foncier dans les projets actuels de développement territorial est un objet de recherche d'actualité à la fois sur les plans suisse et européen. Il recouvre de nombreux enjeux en matière de production urbaine au regard des défis que l'aménagement devra surmonter durant les années à venir.

2.1.1 Prendre en compte une forte croissance démographique

Durant la décennie 2000-2010, la Suisse a vu sa population croître fortement (fig. 1). En 2008, le taux de croissance démographique annuel fut même de 1.4%. Un tel taux n'avait plus été atteint depuis les années 1960. Entre 2000 et 2008, le taux de croissance démographique moyen fut de 0.8%, une valeur inusitée depuis la période 1950-70 (OFS 2009). Les causes de ce regain s'expliquent notamment par une forte augmentation du solde migratoire à partir des années 2000 (OFS 2009). Selon les mêmes sources, ce sont les zones urbaines et périurbaines qui ont supporté la majorité de l'accroissement démographique de ces dernières années, contribuant d'ailleurs à l'augmentation de leur superficie. Selon la définition statistique de l'agglomération urbaine, plus des trois-quarts de la population suisse y habite désormais.

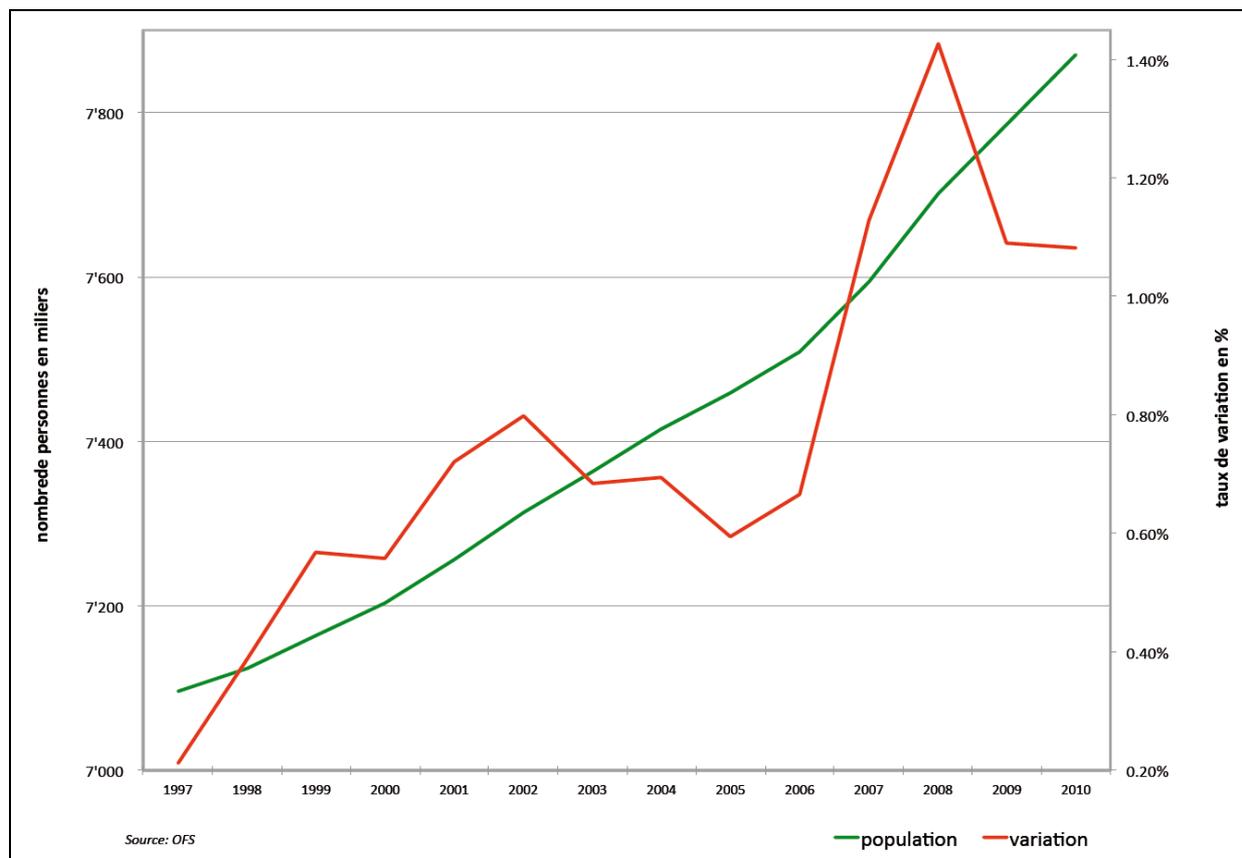


Figure 1: Population suisse 1997-2010
(source : OFS, Encyclopédie Statistique, Evolution des données démographiques 1950-2010).

Les vingt-cinq prochaines années seront vraisemblablement marquées par la poursuite de ce phénomène en Suisse. Les scénarios révisés par l'OFS (Office fédéral de la statistique) au premier trimestre 2011 (OFS 2011a) suggèrent une croissance démographique importante de plus de 15% dans les deux métropoles de Zurich et de l'Arc lémanique. Au niveau cantonal, Vaud et Fribourg devraient voir leur population augmenter de plus de 20%, ce qui est considérable. Pour les seuls cantons de Genève et de Vaud (Arc lémanique), il est envisagé (scénario moyen) que 252'800 nouveaux habitants viennent s'établir d'ici à 2035. D'une manière générale, il est probable qu'on assiste à un renforcement de l'attractivité des grands centres urbains. De tels scénarios laissent présager une intense activité de construction et de production urbaine.

2.1.2 Réguler l'urbanisation

La politique fédérale en faveur des agglomérations urbaines suscite un nombre important de projets. De nombreuses autorités locales – et cantonales – développent des stratégies afin de maîtriser cette croissance pour qu'elle ne produise pas davantage d'étalement urbain. Pour le moment, ces stratégies s'appuient essentiellement sur l'identification de sites stratégiques propices à l'urbanisation et sur l'amélioration de la desserte de ces sites par des systèmes de mobilité performants. D'une manière générale, le contexte actuel témoigne d'une réelle prise de conscience de la nécessité de ne pas gaspiller la ressource « sol » et d'une volonté politique de structurer la croissance en veillant au respect des principes du développement durable. Cette orientation est clairement manifestée par l'Office fédéral du développement territorial (ARE 2005), elle est également bien présente dans les projets d'agglomération en cours de réalisation et dans les réflexions actuelles sur les projets urbains.

2.1.3 Offrir suffisamment de logements bien situés

Relativement à la croissance démographique observée actuellement, il y aura donc lieu de fournir un nombre conséquent de nouveaux logements. En effet, pour le seul canton de Vaud, les perspectives établies par le SCRIS (2005) pour la période 2005-2020 suggèrent une demande de 55'000 nouveaux logements, soit environ 3'500 par an.

Or la production urbaine (principalement celle de logements) en Suisse de manière générale et dans les agglomérations plus particulièrement n'est pas suffisamment importante pour satisfaire cette demande croissante. Il y a une « pénurie structurelle de logements » (BCV 2007) qui engendre une hausse des prix de l'immobilier. Des changements profonds doivent être opérés pour sortir de cette situation préjudiciable des points de vue économiques, sociaux et environnementaux. En premier lieu, il s'agit d'offrir suffisamment de terrains à bâtir afin d'absorber la forte demande observée actuellement par la construction de nouveaux logements pour faire face à la croissance démographique, au desserrement des ménages ou à l'augmentation de la surface moyenne par habitant³ (BCV 2007 : 46). En second lieu, conformément à l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75, al. 1 Cst.), la production de nouveaux logements et d'infrastructures devra être

³ Corollairement au desserrement des ménages, et sans doute aussi en raison de l'augmentation des standards de confort, la surface habitable moyenne par personne s'accroît, passant de 34 m² en 1980 à 44 m² en 2000. Source: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/05/blank/ind22.indicator.130301.131.html?open=1303#1303, consulté le 28 septembre 2011.

située prioritairement dans les centres urbains et les sites stratégiques afin de contrecarrer le mécanisme de l'étalement urbain.

2.2 Théories et enjeux autour du foncier

2.2.1 Définir le foncier

Le foncier, ou bien-fonds, est une surface délimitée dans l'espace, une portion de territoire qu'un individu, ou qu'un groupe d'individus, s'est approprié afin d'y réaliser un projet (Raffestin 1980). Le mode d'appropriation est régulé au travers d'un processus déterminé dans une plus ou moins grande mesure par des codes et des règles qui relèvent à la fois du régime institutionnel (droit coutumier, droit privé, ordre constitutionnel et droit public), de contraintes techniques liées à la forme, l'orientation, la topographie et à la localisation du terrain et de dimensions économiques (faisabilité économique, sources de financements, instruments et incitations financières, articulation entre offre et demande). Le foncier constitue, selon ce point de vue, un bien économique appropriable et échangeable dans un marché largement régulé par des éléments du droit privé et du droit public.⁴ En fonction de l'usage du sol qui est prescrit découlent des règles spécifiques et une valeur. En ce sens, il y a autant de marchés fonciers que d'usages (agricole, résidentiel, industriel) et d'intensités de l'utilisation du sol. De même, le foncier peut présenter différents états. Nous parlerons de *greenfields* lorsqu'il est dédié à des usages qui n'ont pas d'effet irréversible sur le sol (usage agricole, par exemple), tandis que les *brownfields* permettront de parler d'un foncier qui a déjà connu au moins une phase d'urbanisation mais dont l'usage actuel ne fait plus sens. Les *greenfields* peuvent entrer dans le processus d'urbanisation sans autre contrainte que l'attribution de droits à bâtir, tandis que les *brownfields* nécessitent un recyclage qui peut se révéler difficile (problématique des sites pollués, par exemple). La valeur d'un terrain varie donc en fonction de nombreux paramètres. En ce sens, le foncier est un produit reproductible dans le temps et dans l'espace suivant un processus de « territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation » (Raffestin 1986; Ruegg 2000).

2.2.2 Préciser les droits du sol

Les droits du sol concernent l'ensemble des droits et des restrictions qui s'appliquent à la propriété foncière. Un propriétaire est en possession de droits qui lui confèrent la maîtrise totale et exclusive (*usus, abusus, fructus*) d'une chose (terrain) dans les limites de l'ordre juridique (art. 641 CC). Mais ces droits peuvent être limités par des restrictions de droit privé qui s'appliquent à son bien-fonds (servitudes, charges foncières, etc.) ou par des restrictions de droit public que la collectivité publique définit afin de pouvoir réaliser ses propres objectifs et servir les intérêts publics.

L'aménagement du territoire – comme politique publique – fait partie intégrante du domaine des restrictions de droit public à la garantie du droit de propriété (voir chapitre 3). Le zonage en est certainement l'instrument principal. Il détermine les usages du sol qui sont souhaités par la

⁴ Dans les systèmes juridiques de tradition romano-germanique, les règles d'appropriation proviennent du droit privé. Elles peuvent être complétées par des restrictions plus ou moins importantes relevant du droit public. En Europe, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande qui connaissent la *common law*, tous les pays ont un système juridique organisé selon la tradition romano-germanique. Dans ce contexte, les éléments de droit développés dans la suite du texte – y compris ceux relevant du droit public – feront constamment référence à cette base.

collectivité publique afin d'orienter son développement territorial. Le zonage constitue donc une forme de restriction à l'usage du droit de propriété, puisqu'il oblige les propriétaires à se conformer à des restrictions d'usage : ils ne peuvent plus construire ni ce qu'ils veulent, ni n'importe où.

2.2.3 Différencier les politiques foncières

Comby et Renard définissent l'objet de la « science » foncière comme celui qui...

« permet de fixer, soit en termes de résultats, soit en termes de méthode, comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles » (Comby et Renard 1996 : 3).

Pour des raisons spécifiques à la nature de la ressource foncière, les marchés fonciers ne fonctionnent que de manière imparfaite. Ils produisent aussi de nombreux échecs qui conduisent à des résultats socialement discutables, économiquement inefficaces et écologiquement dangereux. L'action publique, rendue nécessaire par ce fonctionnement imparfait, doit chercher à infléchir ces conséquences négatives par des régulations précises sur les marchés fonciers (Comby et Renard 1996). Les politiques foncières constituent l'ensemble de ces régulations. Une politique foncière est plus précisément constituée par le choix d'une instrumentation adéquate pour appuyer la mise en œuvre d'objectifs précis en matière de développement territorial (localisation des constructions mais aussi production d'infrastructures et d'équipements collectifs, promotion d'activités économiques, production de logements sociaux, etc.) que le marché seul n'est pas en mesure de produire. Est alors nommée politique foncière « classique » une stratégie s'appuyant essentiellement – voire exclusivement – sur les instruments classiques d'appropriation du foncier comme l'achat, le droit de préemption, le droit d'emption, le droit de réméré ou le droit de superficie. Une politique foncière classique permet à l'acteur public d'augmenter son pouvoir de décision et de favoriser la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur la réalisation de projets d'intérêt public (logement social, écoquartier, développement de sites stratégiques).

En Suisse, la Constitution garantit la propriété (art. 26 Cst.). En vertu du principe de la garantie objective de la propriété foncière qui exige le maintien d'un marché foncier fondé sur la libre concurrence, la maîtrise de la ressource foncière ne saurait se limiter à une politique foncière classique de la part des collectivités publiques. D'ailleurs, le droit foncier rural participe à rendre difficile la réalisation d'un tel programme. Nous sommes donc amenés à élargir la notion de politique foncière en nous intéressant aussi aux moyens dont les collectivités publiques disposent pour agir plus globalement sur la mobilisation de la ressource foncière... en n'oubliant pas non plus qu'elles jouent un rôle indéniable dans la détermination de la valeur du sol. Ces moyens découlent de deux registres principaux.

Ils dépendent d'abord de la capacité des collectivités publiques à composer avec les stratégies des acteurs qui détiennent la ressource. Sachant que ces stratégies sont influencées par les dispositions et les ressources légales, financières, instrumentales qui sont disponibles dans le territoire institutionnel de référence, la mobilisation de ce registre est largement liée à l'aptitude de l'acteur public à être proactif. Prendre ce registre en compte revient à s'intéresser aussi bien aux instruments techniques disponibles pour la maîtrise foncière (remaniement parcellaire, gestion des plus et moins-values, taxation foncière, portage de la propriété – propriété directe versus droit de superficie –, négociation des indices de construction, droits transférables, *linkage programs*) qu'au domaine plus processuel des partenariats public-privé (Ruegg et al. 1994). Ces compétences sont requises pour équilibrer les montages financiers des opérations de production

urbaine, notamment en redistribuant les sommes ainsi captées pour financer la réalisation d'espaces et d'équipements publics de qualité.

Ils dépendent ensuite de la capacité des collectivités publiques à développer entre elles des actions coordonnées. Dans la mesure où, dans le dispositif suisse, ce sont les cantons (art. 75 Cst.) et les communes qui sont les collectivités publiques prioritairement présentes dans le champ du développement territorial, leurs actions doivent être concertées pour permettre aux politiques foncières d'influencer la **mobilisation foncière** à la fois dans sa **dimension quantitative** : veiller à ce que suffisamment de terrains soient effectivement disponibles à la construction, et dans sa **dimension qualitative** : veiller à ce que les terrains effectivement disponibles soient suffisamment bien situés pour réaliser l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire (art. 75, al. 1 Cst.).

2.2.4 Distinguer entre utilisation et affectation du sol

L'utilisation du sol correspond à l'utilisation réelle qu'un propriétaire foncier fait de son bien-fonds. Elle est observable dans le terrain et comprend donc une dimension parfaitement concrète. D'un point de vue général, l'utilisation du sol précède l'affectation du sol, dans la mesure où le territoire résulte d'un processus d'appropriation de l'espace par un ou plusieurs individus. Dans cette optique, l'utilisation du sol est la résultante d'une somme de décisions privées. Pourtant, même en l'absence de régulations publiques, l'utilisation du sol ne se fait pas de manière arbitraire, mais suit un certain ordre. Ce constat avait déjà été fait au XIX^e siècle par Von Thünen, le pionnier de la géographie économique allemande (Von Thünen 1966). Son modèle en cercles radioconcentriques montre que les terres agricoles entourant les villes se spécialisent en différentes cultures selon le critère de l'accessibilité au marché lequel conditionne une rente foncière et influe donc *in fine* sur le prix du foncier.

L'affectation du sol, en revanche, correspond à l'utilisation du sol souhaitée par l'acteur public en charge de l'aménagement (canton ou commune). Elle est rendue essentiellement dans les plans d'affectation locaux, soit sur un support qui rend compte de sa dimension abstraite. Elle constitue un mode de régulation très largement répandu et mieux connu sous le terme de zonage. Ce dernier prend généralement la forme d'un document légal contraignant pour les propriétaires (un plan de zone ou d'affectation et un règlement). Il confère des droits d'utilisation du sol différenciés selon les zones. En ce sens, l'affectation du sol exprime un potentiel et traduit les intentions des collectivités publiques relatives à l'aménagement et au développement futur de leurs territoires.

2.2.5 Réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol

La distinction entre utilisation et affectation du sol est nécessaire, dans la mesure où les observations de terrain permettent de faire ressortir qu'un décalage souvent conséquent les sépare. Techniquement, ce décalage survient quand l'acteur public souhaite une utilisation plus intensive du sol, à travers le plan d'affectation du sol, et que le propriétaire n'utilise pas ce droit, ou seulement partiellement. Fondamentalement, il provient de ce que l'utilisation du sol précède l'affectation. Ainsi, historiquement, les premières mesures de régulation publique de l'usage du

sol apparaissent dans les villes. Mais en dehors, et au nom de la garantie de la propriété⁵, les propriétaires restent largement libres d'utiliser leurs bien-fonds comme bon leur semble. Si ces derniers sont largement utilisés aux fins de la production alimentaire, ils peuvent – ou pourraient – aussi être réservés à une intensification de l'usage du sol en les dédiant à la construction, par exemple. L'introduction d'une régulation du sol au moyen de l'affectation est alors forcément problématique car elle équivaut à un rationnement des droits à bâtir, et donc à une réduction de l'offre de terrains à bâtir. Elle induit donc une tension énorme entre des propriétaires fonciers qui veulent préserver une marge de manœuvre la plus grande possible – et ceci passe idéalement par la possibilité inaliénable de mettre leurs terrains en zone à bâtir – et des collectivités publiques qui veulent justement réduire la taille des zones à bâtir pour mieux maîtriser les dimensions quantitatives et qualitatives de la mobilisation foncière mentionnées ci-dessus. Cette tension va prendre différentes formes, à partir des années 1960, au gré de l'évolution des rapports de force entre défenseurs de l'institution de la propriété privée du sol et tenants d'une régulation de l'usage du sol au moyen de l'affectation. Mais d'une manière générale et encore aujourd'hui, les zones à bâtir tendent à être surdimensionnées : elles comprennent davantage de terrains que ce qui serait nécessaire même en tenant compte de la croissance démographique et du desserrement des ménages déjà évoqués (Encadré 1).

Encadré 1 : Quelques chiffres relativement au décalage entre utilisation et affectation du sol

Une étude de l'ARE (2008) montre qu'environ 24% de la zone à bâtir légalisée (227'000 ha) n'est pas encore construite. Cette étude permet entre autres de distinguer les réserves de terrains à bâtir non construites situées à l'extérieur du périmètre largement bâti (37'8000 ha) et le potentiel restant dans le périmètre bâti qui correspond notamment aux terrains encore libres de construction (15'200 ha). Le calcul fait par l'ARE ne tient en revanche pas compte du potentiel constructible – réputé considérable – des surfaces déjà bâties mais qui sont sous-utilisées (friches industrielles et artisanales, par exemple). D'après une estimation, les réserves mises en évidence dans l'étude de l'ARE permettraient de répondre à la demande immobilière future estimée à 27'300 ha pour la période 2005-2030 (Fahrländer Partner 2008). Les réserves en termes d'affectation du sol sont donc largement excédentaires compte tenu des besoins réels.

Mais cette offre surabondante est essentiellement une offre potentielle. L'offre effective, c'est-à-dire la quantité de terrains sis en zones à bâtir qui sont effectivement disponibles à la construction, peut même se révéler insuffisante (BCV 2007 ; I-Consulting 2011). L'explication de ce phénomène provient, pour partie en tout cas, des compromis qui ont été trouvés au cours du temps : le dispositif suisse de l'aménagement du territoire ne permet pas d'exproprier un propriétaire qui n'utiliserait pas son terrain conformément à l'affectation. Au contraire, le propriétaire bénéficiaire de droits à bâtir se retrouve dans une situation de quasi-monopole. C'est lui qui décide s'il veut réaliser ou non ces droits et, le cas échéant, à quel moment. Le problème ne se pose cependant pas seulement en termes d'équité financière : le propriétaire jouit d'un accroissement de la valeur foncière de son terrain qui est largement induit par une décision de la

⁵ S'il faut attendre 1969, et l'introduction dans la Constitution de l'article 22^{ter} qui garantit la propriété, cela ne signifie pas pour autant que la propriété privée n'était pas déjà garantie par l'ordre constitutionnel suisse. Mais, tout comme la liberté individuelle, elle figurait au titre de « garantie non écrite ».

collectivité et dont il bénéficie d'une manière largement privée. Le décalage entre utilisation et affectation du sol est aussi au cœur de deux enjeux contemporains de l'aménagement du territoire qui permettent d'expliquer les raisons de son ampleur ainsi que ses conséquences :

- 1) Dans un contexte où la demande immobilière⁶ reste importante, les réserves foncières identifiées ci-dessus posent problème parce qu'elles se situent principalement dans les territoires intermédiaires (communes périurbaines et rurales) et contribuent ainsi fortement à l'étalement urbain et au mitage du territoire. Du point de vue de l'aménagement, elles sont donc perçues comme une menace, susceptible d'aggraver la situation à l'avenir. La gestion des zones à bâtir excédentaires devient donc un enjeu important.⁷ Cependant sortir des terrains de la zone à bâtir reste une opération très délicate dans un contexte institutionnel marqué par la garantie de la propriété et dans un contexte historique où l'aménagement du territoire est encore trop largement perçu et compris comme une atteinte au contenu de la propriété. Ainsi, et malgré un ordre juridique qui est bien plus nuancé, la volonté de déclasser⁸ un terrain est souvent associée dans les communes à une expropriation matérielle qui justifierait le versement d'une indemnité en faveur du propriétaire subissant l'effet de cette mesure (la restriction de ses droits d'usage du sol, en l'occurrence).

La situation décrite ci-dessus permet d'identifier une première raison à l'existence du décalage entre utilisation et affectation du sol. Il résulte de l'octroi de droits à bâtir excédentaires par rapport à la demande effective. Il est donc principalement le résultat d'une planification prospective insuffisante. De nombreuses communes ont mal anticipé la demande en terrains à bâtir, ou ont souhaité stimuler le développement économique à travers une offre abondante de terrains constructibles. De plus, le zonage a souvent été géré de manière technique, sans prendre en compte les intentions des propriétaires fonciers ni les conséquences d'une offre de terrains à bâtir excédentaire. Celles-ci sont pourtant importantes. La LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) exige que la zone à bâtir soit dimensionnée en fonction des besoins des 15 prochaines années suivant l'établissement du plan (art. 15 LAT). Les communes dont la zone à bâtir non construite est excédentaire se retrouvent à présent dans une situation délicate : soit elle ne peuvent plus mettre de nouveaux terrains en zone à bâtir et voient leur développement futur entravé, soit elles doivent déclasser des terrains. Par ailleurs, une zone à bâtir très étendue pose aussi des difficultés au niveau de la gestion et du financement des équipements.

La générosité des plans d'affectation de première génération a donc produit une situation qu'il s'agit de gérer aujourd'hui. Ceci passera peut-être par une réduction de la zone à bâtir ou par des transferts de droits à bâtir, deux mesures qui toutes les deux comprennent des enjeux majeurs au niveau foncier. Cependant ces cas de figure ne seront pas l'objet central de notre analyse.

⁶ La demande immobilière est principalement alimentée par la croissance démographique et économique (habitants et emplois) qui reste encore importante comparativement aux pays du reste de l'Europe, par l'évolution des besoins des ménages en matière d'habitat (aversion pour la vie urbaine, désir d'accession à la propriété, desserrement des ménages, augmentation de la surface moyenne d'habitat), par des taux d'intérêt hypothécaires historiquement faibles, ou encore par un coût faible de la mobilité.

⁷ Les mesures préconisées dans le nouveau Plan directeur vaudois (Service du développement territorial 2007) sont représentatives de cette évolution.

⁸ Le déclassement se réfère au fait de sortir un terrain de la zone à bâtir (Aemisegger 1999), et non comme on l'entend parfois au fait de mettre un terrain agricole en zone à bâtir.

- 2) Si nous constatons un surdimensionnement de la zone à bâtir non construite au niveau national, paradoxalement, dans la plupart des zones urbaines, les terrains effectivement disponibles pour la construction sont rares. Ceci joue sans doute un rôle important dans la pénurie structurelle de logement dont souffrent la plupart des grandes régions métropolitaines (Arc lémanique et métropole zurichoise en particulier). Ce phénomène signale d'abord le fait que l'excès de zones à bâtir doit être analysé au regard de la localisation des réserves par rapport à la demande. Un excédent à l'échelle nationale peut très bien coexister avec une pénurie dans les zones où se concentrent la population et les activités. Ensuite, et de manière plus importante, l'existence de terrains à bâtir, donc d'un potentiel à bâtir dans les zones urbaines, ne signifie pas que ce potentiel sera automatiquement utilisé.

Le problème de la thésaurisation du sol est souvent évoqué pour expliquer les cas de terrains bien situés en fonction de la demande qui ne sont pas réalisés. Cependant il cache des situations diverses. Si aucune étude complète n'a été conduite sur ce sujet, des estimations faites dans le canton de Berne indiquent que le taux de thésaurisation du sol constructible dans les zones urbaines se situerait autour de 20% (OACOT 2006) alors que dans le canton de Vaud, il atteindrait 65% (BCV 2007; I-Consulting 2011). Ces terrains sont indisponibles pour la construction, bien que les conditions du marché soient favorables à un développement immobilier. Les causes de ce phénomène sont complexes. La spéculation sur la hausse des prix fonciers joue certainement un rôle. Mais l'étude récente de I-Consulting (2011) a montré que d'autres arguments moins « rationnels » d'un point de vue économique jouent peut être un rôle plus important encore, tels que la préservation d'un patrimoine, d'une vue, ou de l'utilisation actuelle d'un terrain.

Dans ce cas, le décalage entre utilisation et affectation du sol ne s'explique pas par une inadéquation de l'offre de terrain à bâtir vis à vis de la demande, mais plutôt par le fait que les acteurs qui détiennent le foncier sont en mesure de gérer leur bien de manière non conforme à l'affectation. C'est sur cet aspect essentiel de la mobilisation foncière, dans ses dimensions quantitative et qualitative, que portera notre étude.

2.2.6 Préconiser une approche systémique de l'offre et de la demande foncières

Vilmin (2008) propose de décrire les systèmes urbains en se basant sur la capacité de l'acteur public à en maîtriser les composants (fig. 2). Il distingue six éléments de la production urbaine, compartimentés dans deux sous-systèmes : l'offre et la demande. Ces éléments sont en interaction permanente pour tenter de maintenir le système à l'équilibre. Il montre que l'acteur public agit essentiellement sur les éléments qui concernent l'aménagement de son territoire, soit le foncier, le droit du sol, les équipements publics et leur financement. Ainsi, il est capable de réguler directement – certes imparfaitement, pour les raisons que nous venons d'évoquer – le sous-système de l'offre foncière par le biais d'approches spécifiques. En revanche, il n'a pas de prise directe sur les éléments de la demande. Ce n'est que d'une manière détournée qu'il peut, par le biais de l'aménagement et de la gestion de son territoire, influencer le comportement des acteurs qui interagissent dans ce sous-système (2008 : 18-22). Il poursuit son analyse en arguant que son modèle est un système indéterminé⁹ en raison de l'incertitude liée à la liberté des acteurs.

⁹ Il n'est pas déterminé par rapport à un principe de causalité.

En effet, leur comportement n'est pas toujours prévisible. Ils cherchent donc à optimiser¹⁰ le niveau d'incertitude qui caractérise leurs comportements pour accroître leurs marges de négociation dans le processus de production urbaine. Par ce biais, ils arrivent ainsi à maximiser la réalisation de leurs propres intérêts. Pour autant, l'acteur public reste le gardien de la régulation qu'il mobilise pour structurer le jeu entre les acteurs de la production urbaine afin de mieux contrôler l'ensemble du processus (2008 : 23–24).

Le processus de production urbaine engendré par la confrontation d'une offre et d'une demande à un moment et en un endroit donné devrait normalement aboutir à la réalisation d'un environnement construit satisfaisant les intérêts des acteurs privés et publics du système. Or ce système n'est jamais en situation d'équilibre. Il en résulte des effets négatifs sur les plans économiques, sociaux et environnementaux, qu'il est nécessaire de corriger. C'est notamment dans ce contexte que l'action publique se justifie.

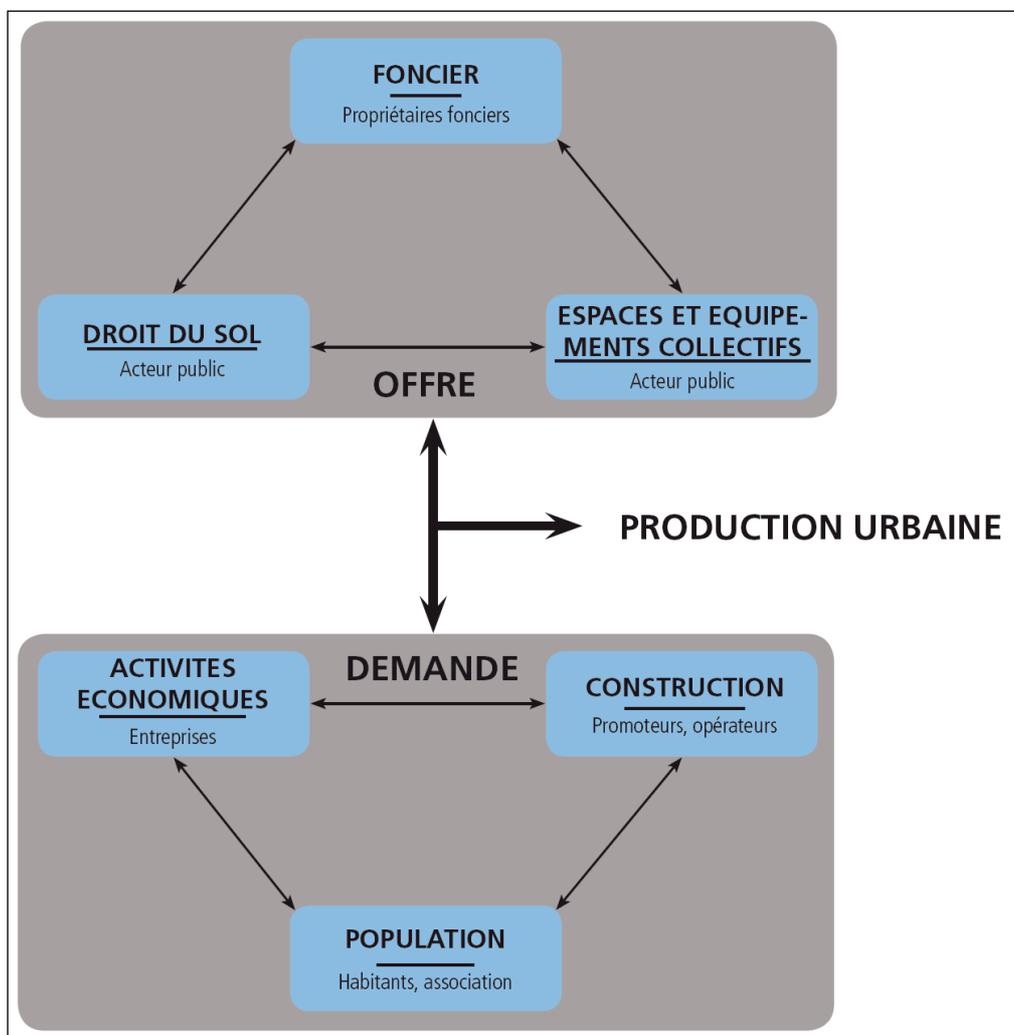


Figure 2: Approche systémique de la production urbaine (source: Prélaz-Droux 2008: 49; adapté de Vilmin 2008).

¹⁰ En soutenant des mesures – tel le zonage, par exemple – afin de réduire au maximum le risque de dégrèvement de la valeur de leur bien-fonds.

De même que l'équilibrage entre offre et demande est nécessaire, celui du sous-système de l'offre est lui aussi très important. Ainsi, nous avons une offre foncière déterminée par les interactions entre le sol, le droit du sol, les équipements et leur financement. L'équilibrage financier, par exemple, doit impérativement être garanti pour réaliser un environnement urbain de qualité. Chaque élément de l'offre foncière est cadré par un certain nombre de bases légales qui offrent aux acteurs publics et privés les approches (directes ou indirectes) nécessaires pour régler leurs interactions (droit privé et droit public). Dans ce contexte, le comportement des acteurs dépend en partie de ces institutions, même s'ils gardent une marge de manœuvre par rapport aux actions qu'ils entreprennent. Savoir maîtriser cela est au cœur des compétences qui nous intéressent ici pour permettre à l'acteur public de mener une politique d'aménagement compatible avec les objectifs constitutionnels déjà évoqués.

2.3 Questions de recherche et hypothèses

Les constats faits précédemment nous signalent que l'efficacité de l'aménagement du territoire à répondre aux défis territoriaux est liée à la capacité de ses promoteurs à agir sur la mobilisation foncière dans sa dimension quantitative : assurer l'utilisation effective du sol selon les droits d'usage octroyés, et dans sa dimension qualitative : parvenir à mobiliser le foncier dans les sites stratégiques répondant aux objectifs constitutionnels (art. 75 Cst.). Partant de là, l'objectif de cette recherche est double. Il vise à mieux cerner les causes du décalage qui peut exister entre utilisation et affectation du sol. Il cherche à identifier des pratiques ayant fait la preuve de leur capacité à réduire ce décalage, en agissant sur l'utilisation du sol afin de la rendre conforme à l'affectation.

Il s'agira donc essentiellement de répondre aux deux questions suivantes :

- *Quelles sont les causes du décalage constaté entre l'affectation du sol et son utilisation ?*
- *Quelles sont les caractéristiques des pratiques susceptibles de réduire ce décalage ?*

Comme déjà mentionné, l'utilisation du sol est le résultat des projets entrepris par les propriétaires fonciers. De ce fait, il pourrait être intéressant d'approfondir l'étude sur les propriétaires de terrains en zone à bâtir afin de mieux comprendre la manière dont ces acteurs prennent leurs décisions. D'emblée nous devons de signaler que notre étude ne prendra pas cette direction. La question du décalage entre utilisation et affectation sera abordée à travers l'angle de l'aménagement du territoire et de la régulation du sol. Nous chercherons donc à mettre en avant les causes qui génèrent un tel décalage. Globalement, celles-ci peuvent être analysées en fonction de trois registres de contraintes :

- Le **registre des contraintes institutionnelles** qui revient à examiner comment le contexte institutionnel de l'aménagement du territoire est susceptible de permettre voire de produire une gestion du sol qui pénalise la réduction du décalage entre utilisation et affectation du sol. Pour traiter de ce registre, référence sera faite au **régime foncier** (ou **régime de gestion du sol**) afin d'associer le droit public et les politiques d'aménagement du territoire, d'une part et le droit foncier privé, d'autre part.

- Le **registre des contraintes techniques** qui revient à prendre en compte des éléments tels que les réglementations relevant d'autres politiques territoriales ou du droit privé, la taille et la forme du parcellaire, les critères d'intégration d'un projet dans un environnement déjà construit et qui peuvent déboucher sur les constats de non disponibilité temporaire d'un terrain pourtant sis en zone à bâtir, de non constructibilité d'une parcelle sise en zone à bâtir, d'inadéquation entre les droits à bâtir attribués – ou attribuables – à un site en regard des contraintes/opportunités offertes par l'environnement dans lequel la construction devrait être intégrée.
- Le **registre des contraintes financières** qui revient à associer l'ensemble des paramètres économiques relevant à la fois de la faisabilité financière d'un projet compte tenu des caractéristiques des marchés¹¹ foncier, immobilier et financiers, des incertitudes qui pèsent sur la réalisation d'un projet et qui peuvent peser soit sur la durée du portage du projet (incertitudes liées aux processus de décision nécessaires à l'obtention des droits et permis de construire), soit sur les coûts du projet (incertitudes liées aux qualités géotechnique et environnementale¹² des sols sur lesquels la construction devrait prendre place) ou de la solvabilité de la demande.

Cette approche par les contraintes renvoie notamment aux différents travaux conduits dans le champ de la **production urbaine** (Halleux et Lambotte 2008 ; Adams et Watkins 2002 ; Adams et al. 2001). La catégorisation proposée ici présente notamment quelque analogie avec celle d'Adams et Watkins qui distinguent les contraintes d'aménagement, les contraintes physiques et les contraintes de propriété (2002 : 225-235). Ces contraintes sont autant d'obstacles à la production urbaine. Les lever revient très concrètement à gérer – en vue de le réduire, voire de l'annuler – le décalage entre utilisation et affectation du sol. Nous y reviendrons plus loin. Mais, à ce stade, il est important de mentionner que ces trois registres ne seront pas étudiés avec la même acuité, l'effort principal étant mis avant tout sur la compréhension du registre des contraintes institutionnelles comme élément de réponse central à notre première question de recherche. L'étude du cas de Yens permettra de mieux montrer comment les deux autres registres conditionnent aussi le décalage entre utilisation et affectation du sol. Nous verrons alors comment ils sont traités et intégrés dans des pratiques qui sont développées dans le canton de Vaud pour réduire le décalage... offrant ainsi une réponse possible à notre deuxième question de recherche.

Ceci nous conduit alors à formuler la première hypothèse suivante :

H1 : *Le décalage qui existe entre l'utilisation et l'affectation du sol est lié à la manière dont on traite la propriété privée, tant dans le régime foncier que dans la pratique de l'aménagement du territoire.*

Cette hypothèse revient à dire que les aspects formels du régime foncier ont un impact déterminant sur la marge de manœuvre dont bénéficient les propriétaires fonciers pour utiliser leur bien fonds en accord ou non avec l'affectation. Cependant, elle va plus loin en mettant en

¹¹ Sous le terme des caractéristiques des marchés sont également comprises les problématiques liées à la structuration de la filière des producteurs de l'immobilier, la gestion des risques financiers et la levée des capitaux ou la capacité d'absorption du marché (qui conditionne une éventuelle vacance des surfaces construites)

¹² Sous le terme de qualité environnementale des sols est incluse la problématique des sols pollués pouvant nécessiter un assainissement – et donc des coûts – préalablement à toute construction.

avant le fait que les aménagistes/urbanistes¹³ ont aussi une marge de manœuvre dans leur application du cadre formel. De ce fait, la manière dont ils utilisent les instruments à leur disposition est également déterminante. En effet, le cadre institutionnel formel offert par le droit public et le droit privé définit les droits dont les acteurs privés et publics disposent sur le sol. La littérature institutionnelle parle ici de « règles du jeu » (North 1990 ; Needham 2005) comparables aux règles qui régiraient une compétition sportive (match de football, par exemple). Ces règles peuvent être décrites comme des contraintes... mais des contraintes qui sont indispensables en ce qu'elles servent à déterminer qui est en mesure de prendre des décisions dans une certaine arène, quelles actions sont permises, quelles procédures doivent être suivies, quels types d'informations doivent être fournis, et quels profits les individus pourront tirer de leurs actions (Ostrom 1990 : 51). Elles forment donc un cadre qui détermine les actions qui peuvent ou ne peuvent pas être entreprises. En d'autres termes elles définissent le champ des possibles et sont donc aussi à envisager comme des ressources.

Ces règles sont par la suite mises en œuvre par des acteurs, en même temps qu'elles structurent leur marge de manœuvre. Dans notre étude nous nous intéresserons particulièrement aux acteurs en charge de mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire. Les règles formelles ne sont cependant pas les seules à affecter le comportement des acteurs. L'aménagement du territoire est également guidé par des normes informelles (Needham and Louw 2006) qui définissent les attentes raisonnables de part et d'autre, le rôle du public et du privé, la pratique du métier d'aménagiste, la manière dont l'information est gérée, la confiance entre les acteurs, etc. Ces normes informelles se retrouvent dans la manière dont les processus d'aménagement sont conduits, ce que nous avons nommé la **pratique de l'aménagement du territoire**. Ainsi, la manière dont la propriété privée est traitée à la fois dans le cadre des lois formelles régissant l'aménagement, mais aussi dans la conduite des processus d'aménagement du territoire, a une influence sur la façon dont le propriétaire foncier pourra utiliser son bien-fonds.

Le deuxième questionnement posé ci-dessus permet de développer une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre ce décalage. D'un point de vue général, la réduction du décalage entre utilisation et affectation du sol peut se réaliser de deux façons :

L'affectation est adaptée pour correspondre à l'utilisation effective du sol. Ce type de mesures pourrait être appliqué dans une situation de surdimensionnement de la zone à bâtir, comme nous l'avons évoqué précédemment, par le biais d'un déclassement des terrains à bâtir non utilisés. Dans le cas d'une nouvelle affectation, l'adaptation de l'affectation à l'utilisation reviendrait à calquer la mise en zone à bâtir sur l'intention des propriétaires. En d'autres termes, cela signifierait de ne mettre en zone à bâtir que des terrains pour lesquels les propriétaires auraient manifesté un intérêt de construire. Ceci conduirait cependant à limiter la portée de l'aménagement du territoire à une simple validation des souhaits des propriétaires fonciers... ce qui n'est pas compatible avec les objectifs constitutionnels déjà maintes fois rappelés.

La voie proposée ici est fondée sur un autre paradigme. Elle consiste à adapter l'utilisation du sol pour qu'elle corresponde à l'affectation. C'est une perspective qui promeut davantage une vision opérationnelle de l'aménagement du territoire passant par la mise en œuvre de stratégies visant à rendre le foncier disponible pour l'utilisation souhaitée. C'est ce que nous appelons des **stratégies de mobilisation foncière**. Une stratégie, d'après la définition de Lane et Maxfield

¹³ Ces termes sont utilisés de façon interchangeable lorsque nous parlons de l'action de l'aménagement dans le domaine urbain.

(1996 : 226), définit les actions qu'il s'agit d'entreprendre pour arriver à un résultat souhaité compte tenu des contraintes/ressources présentes – ou disponibles – dans le système. Comme les résultats dépendent de l'interaction entre et avec de nombreux autres agents, une stratégie représente une tentative de contrôler un processus d'interactions par le biais des actions entreprises par l'initiateur de la stratégie. De ce point de vue, le contrôle et la maîtrise sont l'essence d'une stratégie. Le succès dans le choix et la mise en œuvre d'une stratégie dépend donc de la capacité du stratège à comprendre l'environnement dans lequel il agit, à anticiper les stratégies des autres parties prenantes au processus, à identifier et composer avec les obstacles qui pourraient entraver la réussite de l'objectif. Notre deuxième hypothèse s'inspire de cette conception :

H2 : L'intégration des contraintes qui peuvent entraver la production urbaine dans le choix d'une stratégie de mobilisation foncière est une condition nécessaire mais non suffisante pour réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol.

L'hypothèse présentée ici intègre deux postulats qui fondent notre approche de la gestion foncière. Premièrement, il y a des contraintes à la production urbaine. Deuxièmement, la prise en compte des contraintes à la production urbaine doit faire partie intégrante d'une régulation publique. Bien trop souvent, l'acteur public ne tient que trop peu compte des contraintes que la production urbaine présente. Cela conduit à des blocages et des impasses souvent insurmontables qui expliquent l'abandon de certains projets et confortent le décalage entre utilisation et affectation du sol. Notre hypothèse conditionne le développement d'une réflexion sur les stratégies de mobilisation foncière à disposition de l'acteur public pour agir sur la quantité et la qualité de terrains disponibles à la construction compte tenu des contraintes institutionnelles, techniques et financières en présence. Ces stratégies de mobilisation foncière sont propices aussi à la réalisation de projets urbains de grande envergure. Par contre le succès de ces stratégies ne peut être garanti préalablement puisqu'il dépend évidemment des compétences et des qualités personnelles du stratège... domaines qui échappent clairement au champ de la présente recherche. Notre deuxième hypothèse est donc bien formulée de manière à mettre en exergue une condition qui est nécessaire... mais qui ne saurait être suffisante.

2.4 Etat de l'art de la recherche sur le foncier

La question foncière a fait l'objet de recherches et réflexions nombreuses et importantes. A l'échelon national, mentionnons par exemple les travaux menés en France sous l'égide de l'ADEF (Association des études foncières) ou aux Etats-Unis par l'ULI (*Urban Land Institute*) ou le *Lincoln Institute of Land Policy* (Comby et Renard 1996 ; Pearce 1980). L'approche comparative rencontre même un intérêt indéniable avec la publication, en 1993, de plusieurs ouvrages traitant des politiques foncières menées à l'échelon des pays européens (Acosta et Renard 1993 ; Dieterich et al. 1993 ; Needham et al. 1993 ; Williams et Wood 1993). Une des sources d'inspiration provient alors de la grande diversité des stratégies et des dispositifs nationaux et des nombreuses questions soulevées par l'articulation entre politiques foncières et institution de la propriété privée du sol (Heymann-Doat 1982). Toutefois, dès la fin des années 1980, l'engouement pour le foncier s'estompe (ADEF 1988). La question foncière reste certes présente mais elle soit confinée au registre de la présence ou non d'une volonté politique, soit réservée à des domaines plus spécialisés tels la production de logement, social en particulier (Monk 1996 ; Verhage 2002).

Depuis quelques années cependant, un regain d'intérêt est patent (voir par exemple le nombre, la qualité et la diversité des participants aux conférences annuelles d'ERES (*European Real Estate Society*)). Ce regain est lié à de nombreux facteurs comme l'importance de la concurrence internationale qui invite à optimiser la gestion des ressources à l'échelle des agglomérations urbaines, l'affirmation du concept de développement durable qui invite à user de la ressource « sol » d'une manière mesurée (da Cunha et al. 2005) ou l'enjeu du développement urbain qui invite à contenir l'étalement urbain, à promouvoir la densification, le recyclage des friches industrielles et l'amélioration de la qualité de la vie en ville (Lévy 2004 ; Rérat 2006). Dans ce contexte, la poursuite de la construction européenne joue également un rôle important. Marquée notamment par son extension à l'est, elle intègre désormais des pays qui connaissent une véritable transition en matière de régime de propriété foncière et qui développent un réel intérêt pour la question foncière (voir par exemple la constitution en Pologne du *Cracow Real Estate Institute*). Enfin, il y a également lieu de mentionner les mutations profondes que le secteur de l'immobilier a connu depuis la crise de la fin des années 1980 et qui invitent à reconsidérer l'ensemble de la filière de production de l'environnement construit (Boulianne et al. 2008). Dans tous ces domaines, la maîtrise du foncier constitue un défi significatif. Les Actions COST C9 et C10 (Dubois-Taine 2004), dont la question foncière ne constituait pourtant pas la préoccupation première, parviennent à une conclusion analogue.

En Suisse, les travaux scientifiques consacrés au foncier révèlent une situation largement comparable. À la suite de l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, plusieurs travaux traitent de ses incidences possibles sur le contenu de l'institution de la propriété foncière. Il y est, par exemple, abondamment question de droit d'expropriation, de prélèvement de la plus-value et de compensation de la moins-value induite par l'aménagement du territoire (ASPAN 1985, par exemple). La problématique foncière est élargie à d'autres préoccupations à l'occasion de deux programmes nationaux de recherche (PNR 22 et 25). Ainsi Deiss et al. (1989) conduisent une étude relative à l'analyse économique des marchés fonciers dans les zones de construction, Bridel et al. (1988) au comportement des propriétaires fonciers, Rey et al. (1987) à l'utilisation du sol dans les zones à bâtir. Enfin, dans le cadre d'une thèse de doctorat, Ruffy (1989) met à jour des données extrêmement intéressantes sur les transactions foncières. Ces dernières restent d'ailleurs largement méconnues en raison de la difficulté de se procurer des données fiables : il n'y a toujours pas en Suisse une publication officielle des données qui permettraient d'élaborer une statistique des prix du sol. Tous ces travaux ont permis de confirmer la nécessité d'une utilisation mesurée du sol et l'importance de la maîtrise foncière pour y parvenir. En revanche, ils ont peu mis l'accent sur l'articulation entre maîtrise foncière et processus de production urbaine. Cette thématique est bien plus récente. Elle intéresse notamment l'Office fédéral du logement (Hanack 2006 ; Schüssler et Thalmann 2005) et l'Office fédéral du développement territorial (ARE 2005). Ces deux offices ont initié des réflexions qui permettent de mieux la documenter. Une publication récente met ainsi en exergue l'importance de l'accès à la ressource foncière pour régénérer les friches industrielles (Valda et Westermann 2004). Dans d'autres cercles, mais toujours dans la perspective d'une meilleure gestion de la production des territoires, l'IDHEAP a conduit une recherche auprès du FNS intitulée « Propriété foncière et aménagement durable du territoire : les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol ». La CEAT a obtenu le mandat du canton de Vaud d'analyser les processus de production de quartiers durables modèles dans différents pays européens. Une part importante de son analyse porte sur la part que le foncier prend dans la réussite de ces projets modèles. Enfin, dans un registre encore plus opérationnel, le canton de

Vaud (Schneider et al. 2003) a publié un guide montrant, notamment, comment conjuguer les procédures d'amélioration foncière (remaniement foncier) et d'aménagement du territoire (urbanisation de sites stratégiques).

2.5 Organisation de la matière et sources mobilisées

La première partie de ce travail (chapitres 3 et 4) vise à décrire et à analyser les traits caractéristiques du régime de gestion du sol en Suisse. Elle a pour objectif de présenter des éléments pour discuter notre première hypothèse. Il s'agit notamment d'identifier les contraintes institutionnelles et les pratiques en découlant qui induisent un décalage entre utilisation et affectation du sol. Le chapitre 3 présente l'agencement institutionnel du régime suisse de gestion du sol. Il est question de la politique d'aménagement du territoire, ainsi que de son interaction avec l'institution de la propriété foncière. L'approche est fondée sur une analyse historique de la mise en place du régime, sur l'analyse de documents théoriques et sur l'usage de documents légaux en matière de gestion du sol. Le chapitre 4 discute la place de la propriété foncière dans le processus d'aménagement du territoire, d'une part et présente certaines mesures cantonales mises en œuvre pour limiter l'écart entre utilisation et affectation du sol, d'autre part. Ce chapitre est essentiellement basé sur l'analyse de documents théoriques et légaux.

La deuxième partie du travail (chapitres 5 et 6) s'intéresse à l'architecture des moyens de l'action publique pour prévenir et/ou réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol. Les éléments théoriques contenus dans notre deuxième hypothèse y sont explicités. Dans le chapitre 5 nous développons un cadre théorique relatif à l'agencement et au fonctionnement des stratégies de mobilisation foncière. Ce cadre est développé en partant des contraintes à la production urbaine qui sont identifiées comme constituant un frein à l'action publique pour réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol. Cette partie est essentiellement basée sur l'analyse de documents théoriques. Les résultats d'une étude de cas sont ensuite présentés dans le chapitre 6. Ils permettent de créer des liens avec les éléments théoriques précédents et de montrer comment, par le biais de l'approche vaudoise en matière de gestion du sol, il est possible de composer avec les contraintes techniques et financières pour réduire le décalage. Ce chapitre est fondé sur la collecte de matériel documentant le cas d'étude (articles, informations grises, plan d'urbanisme) et la réalisation de deux entretiens semi-directifs menés avec des acteurs ressources.

3. Caractéristiques du régime de gestion du sol en Suisse

Ce chapitre explore les bases institutionnelles du régime de gestion du sol en Suisse. Il sera donc à la fois question du dispositif d'aménagement du territoire, et de son interaction avec l'institution de la propriété foncière. Nous chercherons à mettre en évidence non seulement les caractéristiques générales du régime, mais surtout ses forces et faiblesses lorsqu'il s'agit d'agir sur l'utilisation effective du sol dans les zones urbaines.

Deux éléments caractéristiques du système suisse jouent un rôle important dans l'efficacité des mesures prises pour agir sur l'utilisation du sol.

Le premier élément se rapporte aux enjeux de coordination. En Suisse, l'aménagement du territoire est conçu selon la logique de la subsidiarité, d'une part et mis en œuvre, malgré les buts et objectifs de la LAT (art. 1 et 3 LAT, notamment) selon une approche sectorielle, d'autre part. Les trois niveaux politico-administratifs représentés par la Confédération, les cantons et les communes ont chacun des compétences dont l'exercice requière une forte coordination, nommée coordination verticale en l'occurrence. Mais, par ailleurs, l'aménagement du territoire implique et concerne toute une série d'autres politiques publiques liées par exemple à la mobilité, à la fiscalité, au logement, à l'environnement, aux activités économiques ou à l'énergie pour ne citer que quelques exemples. Idéalement, ces différentes thématiques devraient également exiger une coordination, nommée cette fois coordination horizontale. Dans la pratique, les coordinations verticale et horizontale sont souvent lacunaires... ce qui pénalise l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Un exemple très basique illustre ce propos. Une ville-centre, qui souhaite densifier son tissu urbain en augmentant les indices d'utilisation du sol, pourrait voir ses efforts échouer si les communes environnantes continuent de proposer une offre abondante de terrains à bâtir. Dans ce cas, une collaboration et une concertation entre les communes concernées sont requises : la volonté manifestée par la ville-centre de densifier son tissu urbain aura davantage de chance de produire des résultats probants si, parallèlement, les communes environnantes adoptent une attitude restrictive en matière de délimitation de leurs propres zones à bâtir. Ainsi, si le contrôle est l'essence d'une stratégie, il ne suffit pas. Il faut encore que les différentes mesures pouvant affecter l'utilisation du sol soient coordonnées entre elles afin de produire des effets en matière d'utilisation mesurée du sol.

Le deuxième élément est lié à la forte protection dont bénéficie la propriété privée en Suisse. Cette caractéristique conditionne fortement les marges de manœuvre disponibles pour définir le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'ensemble du dispositif en matière d'aménagement du territoire. Par exemple, l'absence d'un pouvoir d'expropriation pour des motifs d'aménagement oblige à imaginer d'autres stratégies pour qu'un propriétaire utilise son bien-fonds conformément à l'affectation du sol. Dans les faits, ces stratégies sont souvent indirectes et incitatives, au mieux. Et si elles ne sont pas couplées à une politique foncière elles se révèlent en général insuffisantes pour réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol... limitant d'autant l'efficacité de l'aménagement du territoire.

Ces points seront traités de manière détaillée dans ce chapitre. Nous commencerons par une brève introduction théorique afin de montrer comment l'aménagement du territoire agit sur l'utilisation du sol, puis nous examinerons le dispositif de l'aménagement du territoire développé en Suisse sous l'angle des questions foncières et des enjeux de coordination.

3.1 Aménagement du territoire et politiques foncières

3.1.1 Aménager le territoire ou réguler les usages du sol

L'objectif d'une politique d'aménagement du territoire est d'avoir un impact sur les **utilisations** du sol. Ce point est important. Comme nous l'avons signalé auparavant le foncier peut être considéré comme une institution juridique. Être propriétaire d'un terrain, c'est être propriétaire d'un ensemble de droits qui s'y rattachent (Alchian et Demsetz 1973 ; Comby et Renard 1996 ; Comby 1989 ; Needham et al. 2010 ; Ruegg 2000). D'un point de vue juridique, le droit de propriété se définit souvent par trois attributs basiques : l'*usus*, l'*abusus* et le *fructus*. Le premier fait référence au droit d'usage de la propriété, le second au droit de l'aliéner, et le troisième au droit d'en tirer un revenu ou une rente. Mais d'autres classifications beaucoup plus élaborées ont pu être employées pour définir la panoplie des droits relativement à un bien-fonds. Le point à retenir ici est que la politique de l'aménagement du territoire ne vise à contrôler ni qui a le droit de s'approprier un terrain, ni qui a le droit de bénéficier des avantages financiers liés à son exploitation ou à sa vente. C'est bien plutôt la question de l'usage du sol (*usus*) qui est au centre des préoccupations de l'aménagement.

Dans un contexte caractérisé par la propriété privée du sol et l'existence d'un marché foncier, l'utilisation du sol est principalement le résultat de décisions privées qui peuvent d'ailleurs aussi être influencées par d'autres politiques publiques dont les objectifs et la finalité ne sont pas toujours suffisamment bien coordonnés à ceux de l'aménagement du territoire. L'action de l'aménagement du territoire sur l'usage du sol opère essentiellement au travers de deux séries de mesures : la régulation et l'incitation. Ces mesures sont mises en œuvre à travers un dispositif qui imbrique différents niveaux de plans allant de la définition d'un projet spatial général (planification directrice), aux plans qui définissent de manière contraignante les droits d'utilisation de chaque parcelle (planification de l'affectation).

La régulation définit les restrictions qui s'appliquent à l'utilisation d'un bien-fonds. Elle peut prendre deux formes différentes. La réglementation générale de l'usage du sol « *s'applique à tous les terrains se trouvant dans telle ou telle situation* » (Comby et Renard 1996 : 8). Le fait de soumettre à autorisation toute nouvelle construction ou d'exiger un certain standard de construction pour tout nouveau bâtiment permettent d'illustrer la signification de ce principe. Une réglementation de l'usage du sol qui est spécifique à chaque zone – c'est le principe du zonage – constitue l'instrument principal de l'aménagement du territoire. Concrètement, elle se matérialise par l'adoption d'un droit de l'usage du sol différencié d'une zone à l'autre. Seront définis pour chaque zone : le droit de construire ou non, l'affectation et le type de construction pouvant y être érigé, la densité des constructions et leur volumétrie (indice de constructibilité, hauteur maximale, distances aux limites de la parcelle, etc.). Dans les faits, et par rapport à l'idéal de la propriété pleine et entière par le biais duquel le propriétaire serait parfaitement libre de définir lui-même – et d'une manière autonome – la constructibilité de son terrain, la régulation est restrictive. Elle agit en quelque sorte par la négative, en apportant des limitations préalables à ce qui pourrait théoriquement et abstraitement être réalisé sur une parcelle.

Les mesures incitatives cherchent à influencer le comportement du propriétaire. Elles visent à augmenter l'attractivité d'un usage du sol qui est souhaité par la collectivité publique. Mais l'augmentation de l'attractivité peut résulter de la mise en œuvre de mesures négatives ou de mesures positives. Des mesures fiscales ou financières comme l'imposition à la valeur de l'affectation d'un bien-fonds – et non pas à sa valeur d'usage – ou le prélèvement de la

participation due au titre de la réalisation de l'équipement du terrain (art. 19 LAT) relèvent de la première catégorie. Par contre, des mesures financières comme l'octroi d'une subvention pour la construction de logements sociaux ou des bonus pouvant prendre la forme d'une augmentation de l'indice de constructibilité d'une parcelle, voire même de mesures plus générales comme l'amélioration de l'attractivité d'un site par la desserte en transports public ou la construction à proximité de nouvelles infrastructures (écoles, équipements sportifs ou culturels) sont typiques de la seconde catégorie. Toutes ces mesures doivent toutefois être qualifiées de mesures indirectes. En effet, les pouvoirs publics ne sont pas en posture d'obliger le propriétaire à utiliser son bien-fonds comme désiré, mais ils dépendent, en dernier ressort, du bon vouloir du propriétaire qui reste maître du jeu (Needham 2005 : 23).

Ces différents exemples aident à comprendre en quoi le décalage entre utilisation et affectation du sol est influencé par les contraintes institutionnelles. Mais comme déjà mentionné également, ces contraintes constituent un cadre nécessaire à l'action des pouvoirs publics. Bien les connaître aide alors aussi à mieux apprécier les ressources qu'elles offrent et qui peuvent – en retour – être mobilisées par ces mêmes pouvoirs publics lorsqu'ils ont en charge la mise en œuvre de la politique de l'aménagement du territoire. C'est à partir de ce contexte qu'il y a lieu de définir les caractéristiques d'une politique foncière.

3.1.2 Identifier les objets d'une politique foncière

Pour agir efficacement sur l'utilisation du sol, il peut être nécessaire de passer aussi par d'autres types de mesures qui ne visent pas directement l'usage du sol, mais sa valeur ou son appropriation.

En effet, l'appropriation, l'usage et la valeur sont liés, comme le suggèrent les constats suivants (Adams 1994 : 83-84). La valeur d'un terrain est directement liée aux possibilités légales de l'utiliser. Inversement, la valeur estimée d'un terrain va avoir des impacts sur la rentabilité des différentes utilisations qui pourront en être faites. Un terrain dont la valeur d'achat ou d'estimation se situe au-dessus des possibilités d'utilisation actuelles aura de grandes chances de ne pas être utilisé, et de rester tel quel jusqu'à ce que les droits d'usages soient modifiés pour permettre une utilisation plus intensive. De façon analogue, la manière dont le sol sera utilisé dépend aussi des caractéristiques du propriétaire. Comme le suggère l'analyse de Massey et Catalano (1978), les propriétaires répondent différemment aux signaux du marché. Ainsi, les propriétaires qui utilisent le sol comme un facteur de production (agriculteurs, industriels) ne réagiront pas de la même façon à un changement des possibilités d'utilisation du sol qu'un propriétaire qui conçoit le foncier comme un investissement financier. Alors que les premiers regardent principalement la valeur d'usage du sol, en rapport avec leurs activités, les seconds seront plus sensibles à la valeur d'échange. Caricaturalement, un agriculteur aura moins d'incitation à vendre ou à réaliser un de ses terrains, qui serait placé en zone à bâtir, si ce terrain contribue à son activité et à la constitution de son revenu en tant qu'agriculteur. En revanche, une caisse de pension qui vise à accroître sa rentabilité par la gestion de ses actifs aurait tout intérêt à exploiter la hausse des droits d'utilisation.

On peut qualifier de politique foncière l'ensemble des interventions des collectivités publiques sur les marchés fonciers qui visent à avoir un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains (Comby et Renard 1996 : 5). Les mesures d'aménagement réglementaire liées à la régulation des usages du sol constituent donc un type de politique foncière. Mais il y en a d'autres.

En suivant Comby et Renard (1996), on peut distinguer quatre séries d'instruments :

- 1) *Le droit des sols*, que nous avons déjà évoqué, et qui sert directement à contrôler l'usage du sol.
- 2) *Le contrôle des mutations*. Cet instrument ne sert pas à contrôler l'usage d'un terrain mais le transfert de la propriété, donc le processus par lequel un terrain est approprié. Ce contrôle peut s'exercer sur la valeur des biens-fonds échangés ou sur la qualité des acheteurs. Le contrôle des mutations peut néanmoins avoir un effet sur l'utilisation du sol. En Suisse, il y a lieu d'évoquer la LDFR (loi fédérale sur le droit foncier rural) qui soumet la vente des terres agricoles à autorisation conditionnelle. Par ce biais, elle entend contrôler à la fois la qualité des acheteurs, qui ne peuvent être en principe que des exploitants agricoles, et le prix de vente, qui se limite en principe à la valeur de rendement. Ce dispositif permet d'éviter une hausse du prix des terres susceptible de mettre économiquement en danger la faisabilité de l'usage du sol pour l'activité agricole. Mais d'autres droits comme le droit de préemption, d'emption ou de réméré agissent également sur la valeur des biens-fonds échangés et sur la qualité des acheteurs. Dans la mesure où ils impliquent une intervention publique, nous les traitons plus loin, dans la quatrième série d'instruments.
- 3) *La fiscalité foncière*, regroupe trois catégories : la fiscalité (1) sur la détention des terrains, (2) sur les mutations et (3) la fiscalité de l'aménagement. La taxation du foncier n'est souvent pas élaborée dans le but d'agir sur l'usage du sol, mais dans celui de produire des rentrées fiscales. Cependant, la nature et le montant de l'impôt et le moment où son produit est perçu peuvent avoir une influence déterminante sur le comportement des propriétaires fonciers. Ainsi, un impôt foncier calculé par rapport à la valeur potentielle du terrain déterminée par l'affectation, plutôt que par rapport à la valeur associée à l'utilisation qui en est faite, est de nature à inciter le propriétaire à réaliser son bien-fonds de façon à en exploiter tout le potentiel constructible.
- 4) *Les interventions publiques directes sur le marché foncier*. Les pouvoirs publics peuvent aussi agir en tant qu'acteurs dans le marché foncier, en s'appropriant des droits de propriété sur un terrain. Ceci n'est pas toujours conçu dans un but d'aménagement du territoire. La propriété peut servir de simple actif financier, ou être mobilisée pour loger les services de l'Etat. Cependant, le passage par la propriété peut donner aux pouvoirs publics les moyens d'en influencer directement l'usage, soit en réalisant eux-mêmes le terrain, soit en imposant des conditions à un tiers. Selon le cadre légal, et les instruments à disposition, les pouvoirs publics peuvent faire valoir des prérogatives publiques comme l'expropriation, par exemple. A l'inverse, ils peuvent aussi agir à la manière d'un acteur privé en utilisant les instruments fournis par le droit privé lors de l'achat ou de la vente d'un bien-fonds : droit de préemption, droit d'emption, droit de réméré, ou recours au droit de superficie.

Par conséquent, tous ces instruments de politique foncière sont susceptibles d'avoir une influence sur l'utilisation du sol. Lorsqu'ils sont employés de manière coordonnée, ils peuvent être de puissants instruments au service de l'aménagement du territoire. Cependant, ils sont souvent appliqués à des fins autres de celles de l'aménagement du territoire et par des instances politico-administratives différentes qui ne sont pas toujours soucieuses de coordonner leurs actions entre elles. Au final, ces pratiques peuvent contrecarrer les objectifs de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Il est utile de garder ces éléments en tête lors de notre examen du régime de gestion du sol mis en place en Suisse.

3.2 Perspective historique

Un bref détour sur l'histoire de la gestion du sol en Suisse est utile pour comprendre certains des enjeux clés qui la façonnent aujourd'hui encore. L'aménagement du territoire est devenu une politique nationale relativement tardivement, à la fin des années 1970. Ceci ne signifie par pour autant que des pratiques d'aménagement et d'urbanisme n'existaient pas avant cela à l'échelle locale¹⁴ (Walter 1989). Les villes ont, en effet, été les premières à produire des règlements de construction et d'urbanisme afin de contrôler le développement urbain. De ce fait, la construction d'un régime national de gestion du sol s'est faite en quelque sorte par le bas, par un processus qu'on pourrait qualifier de *bottom up*.

La LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) adoptée en 1979 est à bien des égards le résultat d'un compromis entre divers groupes d'intérêts hétérogènes, tous intéressés par une certaine forme de régulation fédérale du sol (Ruegg 2000). Les désaccords qui existent entre ces différents groupes d'intérêt portent essentiellement sur deux points : le degré de centralisation qu'implique une politique nationale visant à la coordination verticale et horizontale et l'ampleur de l'atteinte aux droits de propriété.

Pendant les années 1960 et 1970, plusieurs initiatives ont été lancées par les milieux de gauche et les associations de protection de l'environnement réclamant une réforme du droit foncier et la mise en place d'une politique foncière au niveau fédéral. Leurs revendications sont une réponse à la sévère crise du logement dans les villes suisses, à la hausse des prix fonciers et à la perte de terrains agricoles au profit de l'urbanisation (Nahrath 2005). Parallèlement, les acteurs agricoles faisant face à un manque de protection de leur instrument de travail nécessaire au captage des soutiens offerts par la politique agricole de 1951 ont aussi rejoint le mouvement, demandant une protection fédérale de leurs terres. Le puissant lobby agricole a cependant toujours été vigoureusement opposé à toute restriction pouvant entraver le captage des plus-values liées à la spéculation foncière¹⁵ ou aux mesures d'aménagement.

Le gouvernement, avec le soutien des partis conservateurs a répondu à ces injonctions en proposant un consensus : la mise en place d'une politique fédérale d'aménagement du territoire qui laisserait de côté les instruments fonciers jugés trop interventionnistes.

En dépit de cela, la première version de la LAT, en 1974, qui incluait encore un dispositif fédéral de prélèvement de la plus-value foncière provenant des mesures d'aménagement, est rejetée par référendum populaire en 1976. L'impopularité de cette mesure est l'une des raisons du rejet. L'autre raison est la crainte des lobbies fédéralistes de voir un affaiblissement des compétences cantonales au profit de la Confédération et de son administration. La version finale « allégée » de la LAT, adoptée en 1979, est à bien des égards un instrument appauvri. D'une part, elle entérine une sorte de...

« négation des enjeux fonciers [...], les discussions techniques sur les justifications du zonage ayant remplacé durant les années 1980 et 1990, dans l'espace des débats politiques concernant l'organisation

¹⁴ Pour respecter l'état de droit, les mesures prises à l'échelle locale doivent être conformes à la Constitution des cantons dans lesquelles ces villes sont situées. Ainsi, parallèlement aux communes urbaines, les cantons « urbains » sont également très tôt actifs en matière d'aménagement du territoire.

¹⁵ Voir par exemple l'opposition manifestée par les milieux paysans en 1950 contre une initiative populaire visant à lutter contre la spéculation foncière.

du territoire, les débats portant sur l'institution même de la propriété foncière, ainsi que la question de la répartition sociale inégale sur le sol » (Nahrath 2005 : 306–307).

D'autre part, elle laisse aux cantons la responsabilité de la désignation de l'autorité compétente en matière de planification de l'affectation.¹⁶ Elle offre donc une panoplie d'instruments qui ne traitent absolument pas de la nécessaire différenciation qu'il y aurait lieu d'établir entre communes rurales et communes urbaines. Ce manque, qui se révélera criant dès le début des années 1980 – dans le cadre du financement des transports publics urbains, notamment – ne sera comblé qu'au début du XXI^e siècle avec la mise sur pied d'une politique fédérale en faveur des agglomérations urbaines.

19.. - 1969	1969	1972	1976	1980
OBJECTIFS				
<ul style="list-style-type: none"> • Réformer le droit foncier • Instaurer une politique foncière fédérale ... pour... • Juguler les phénomènes spéculatifs • Minimiser la hausse des prix fonciers • Combattre la crise du logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une politique fédérale d'aménagement du territoire • Modifier la Constitution • Compromis entre mise en place d'une politique d'aménagement du territoire et garantie de la propriété 	<ul style="list-style-type: none"> • Eviter la réalisation rapide de projet avant l'entrée en vigueur de la LAT • Gel de la construction dans les zones touchées par le projet de loi 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer un projet de Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) • Répartir des compétences entre Confédération et Cantons • Instaurer des instruments fonciers (préemption, prélèvement de la plus-value) 	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer les instruments fonciers de la LAT (plus-value, etc.) • Renforcer la compétence des cantons
RESULTATS				
<ul style="list-style-type: none"> • Refus du peuple (initiatives) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inscription des articles 22^{es} et 22^{quater} dans la Constitution (Initiative) 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté fédéral urgent (AFU) de mars 1972 	<ul style="list-style-type: none"> • Référendum de 1976 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrée en vigueur de la LAT en 1980
ACTEURS				
<ul style="list-style-type: none"> • Partis de gauche et d'extrême gauche • Association de protection de la nature • Milieux agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Droite gouvernementale • Partis conservateurs → opposants à l'AT 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil fédéral 	<ul style="list-style-type: none"> • Centristes • Fédéralistes • Milieux agricoles → opposants à l'AT 	<ul style="list-style-type: none"> • Opposants à l'aménagement du territoire

Figure 3: Processus de mise en place de la politique fédérale d'aménagement du territoire, 1960-1990 (élaboration Philippe Weber, à partir de Nahrath 2005 : 300-307).

Encadré 2 : Genèse de la politique fédérale d'aménagement du territoire

Le régime foncier a subi des changements importants durant la période 1960-1990. La figure ci-dessus (fig. 3) montre les évolutions principales et accompagne cet encadré. Elle est fondée sur un article de Nahrath (2005) qui décrit cinq phases correspondant chacune à une évolution majeure du régime foncier suisse. Pour améliorer la lecture de la figure, nous avons ajouté trois éléments supplémentaires pour mieux faire ressortir les objectifs, les résultats et les acteurs engagés dans le processus.

¹⁶ A l'exception de Bâle-Ville et Genève, tous les cantons laisseront la responsabilité de l'élaboration des plans d'affectation aux communes, confortant ainsi la logique *bottom-up* déjà mentionnée et, surtout, offrant aux propriétaires fonciers de pouvoir défendre leurs intérêts à l'échelon politico-administratif qui leur est le plus facilement accessible (Ruegg 2000).

Avant la première phase, qui constitue le commencement de la réforme du régime, il n'y a presque aucune forme de régulation publique nationale en matière d'utilisation du sol. Dans ce contexte, les objectifs sont principalement déterminés par les causes et les conséquences (spéculation foncière, crise du logement, étalement urbain) de cette situation sur le développement territorial. Les partis de gauche, renforcés par les organisations environnementales, proposent de réformer le droit foncier et de développer une politique foncière fédérale (renforcement des droits d'expropriation et de préemption, prélèvement des plus-values foncières) pour limiter les conséquences négatives dues au marché. L'initiative lancée par les partis de gauche est rejetée en 1950 par le peuple suisse qui suit les mots d'ordre des partis bourgeois et du Conseil fédéral. Deux raisons sont évoquées. Cette réforme est vue à la fois comme une atteinte à la souveraineté des cantons et à la garantie de la propriété privée. Le gouvernement s'engage par contre à mettre sur pied une politique fédérale en matière d'aménagement du territoire.

Cette contre-proposition est le point de départ de la deuxième phase. Un compromis fondamental est trouvé avec l'introduction de deux nouveaux articles dans la Constitution fédérale. Les articles 22^{ter} (garantie de la propriété) et 22^{quater} (aménagement du territoire) constituent la base légale sur laquelle est construit le dispositif de l'aménagement du territoire.¹⁷

La troisième phase est celle du développement de la LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire). Le débat politique est principalement centré sur deux éléments clés : la répartition du pouvoir entre la Confédération et les cantons et l'introduction d'instruments de gestion foncière dans la loi, notamment le prélèvement de la plus-value foncière.

La quatrième phase se caractérise par l'activité du Conseil fédéral. En 1972, compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de la loi sur l'aménagement du territoire, il décrète un AFU (Arrêté fédéral urgent). Son objectif consiste à prévenir le développement urbain sur les terrains visés par les nouvelles restrictions légales en matière d'utilisation du sol.

Pendant la dernière phase, les opposants à l'aménagement lancent un référendum contre le projet de LAT de 1974 qu'ils jugent trop centralisateur et trop intrusif par rapport à la propriété foncière. Les citoyens suisses approuvent ce référendum en 1976. L'ouvrage est remis sur le métier : un nouveau projet de LAT est finalement adopté en 1979.

La LAT est ainsi une forme de réponse des partis bourgeois et du Conseil fédéral aux partis de gauche qui souhaitent développer une politique foncière nationale. S'agissant des enjeux fonciers, la loi n'intègre pas d'instrument comme l'expropriation pour des motifs d'aménagement et la question du prélèvement de la plus-value est renvoyée aux cantons (art. 5 LAT).

3.3 Conception fédérale de l'aménagement du territoire

En Suisse, l'aménagement du territoire est articulé autour des trois niveaux institutionnels.

Le cadre général de l'aménagement est donné par la Constitution et la LAT. L'aménagement du territoire est du ressort des cantons. La LAT précise les rôles et responsabilités des autorités

¹⁷ La Constitution fédérale a été entièrement révisée en 1999. Les articles 26 et 75 ont remplacé les articles 22^{ter} et 22^{quater} introduits dans la Constitution en 1969.

compétentes, la Confédération et les cantons notamment. Ainsi, les cantons doivent élaborer une loi cantonale d'application à la LAT. Cette compétence leur confère une marge de manœuvre appréciable pour décider de la manière dont ils vont appliquer les principes généraux définis par le droit fédéral. Ceci explique pourquoi les innovations les plus intéressantes en Suisse sont produites au niveau cantonal ou communal (ARE 2007).

Trois types de plans sont définis explicitement dans la LAT.

Au niveau national, la Confédération a l'obligation d'établir des conceptions et plans sectoriels dans le domaine de ses activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire et où elle est seule à exercer une compétence (art. 13 LAT). C'est le cas typiquement des infrastructures nationales de transport comme les routes nationales, les chemins de fer ou les aéroports. Ces plans sont contraignants pour les administrations subordonnées ainsi que pour les propriétaires fonciers. Dans ce sens, ils vont même plus loin que les plans d'affectation du sol en intégrant la procédure d'octroi du permis de construire. Cependant, leur amplitude est limitée puisqu'ils ne traitent que d'un objet en particulier. Nous sommes donc loin d'un *comprehensive planning* à l'anglo-saxonne : la Confédération n'est pas habilitée à développer un plan d'aménagement national qui aurait une portée légale quelconque et qui définirait une organisation générale du territoire pour l'ensemble du pays

Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) constituent la pierre angulaire de l'ensemble du dispositif, sous l'angle des coordinations horizontale et verticale principalement. Ils servent à coordonner, en fonction du développement territorial souhaité, toutes les activités qui, à l'échelle du canton, ont une incidence territoriale. Ils doivent définir l'ordre selon lequel ces activités seront développées ainsi que les mesures nécessaires qui devront être prises (art. 8 LAT). Les plans directeurs doivent être approuvés par la Confédération. Ils lient les autorités entre elles.

Les cantons ont aussi la responsabilité de définir, dans leur loi d'application à la LAT, qui est compétent pour définir les plans d'affectation. Dans la plupart des cas, cette compétence est attribuée aux communes.

Les plans d'affectation constituent l'instrument le plus puissant pour agir sur l'utilisation du sol. Ils ont force de loi et sont donc contraignants pour les propriétaires fonciers. Ils définissent des zones, représentées spatialement sur un plan, auxquelles sont associés des droits d'utilisation du sol particuliers, définis dans un règlement. Chaque zone représente donc un potentiel d'utilisation du sol. Légalement, le zonage doit séparer les zones à bâtir, des zones agricoles et protégées (art. 14 LAT). Les zones à bâtir doivent être définies d'une manière restrictive, en fonction des besoins de construction pour les 15 années suivant l'établissement du plan (art. 15 LAT).

Par ailleurs, étant donné que l'aménagement du territoire était essentiellement une politique locale avant l'introduction de la LAT, un des buts importants de la loi est de créer une coordination verticale entre les entités administratives. Un des mécanismes permettant cette coordination est le fait de soumettre les plans d'un niveau inférieur à l'approbation de l'instance administrative supérieure. Ceci est particulièrement important en l'absence d'un plan d'aménagement national. Dans cette configuration, le plan d'affectation occupe une position stratégique en tant qu'interface entre l'aménagement comme instrument pour gérer toutes les politiques à incidence spatiale (coordination horizontale) et l'aménagement comme instrument d'attribution de droits d'utilisation du sol pour les propriétaires qui articule droit public et droit privé (Moor 1999).

3.4 Coordination des mesures affectant l'utilisation du sol

La fragmentation verticale et horizontale des instances décisionnelles en matière d'aménagement n'est pas sans poser quelques problèmes.

L'aménagement du territoire doit permettre la coordination des différentes activités qui ont un impact sur l'organisation du territoire (art. 1 LAT). Cependant, cette volonté d'en faire une politique globale – et englobante – est souvent difficile à réaliser. Elle est en tout cas peu présente en pratique, comme en témoigne la séparation fréquente des services administratifs en charge de l'aménagement, du logement, de l'environnement, ou de l'économie.

« Supposée être un instrument de gestion et de coordination, [la LAT] n'offre pas les moyens suffisants pour assurer cette dernière tâche aux échelles fédérale, cantonale et communale. Pire, des conflits entre différentes législations fédérales pointent à l'horizon entre la protection de l'environnement, la politique des transports, l'aménagement et la promotion économique par exemple. Il paraît alors bien difficile de sortir d'une logique où les conflits sont résolus en découpant le territoire en zones hermétiques » (Ruegg 2000 : 91).

Cette conception fédérale et sectorielle de l'aménagement du territoire présente certaines faiblesses en ce qui concerne la gestion des enjeux du développement urbain. Les intérêts locaux peuvent avoir une influence déterminante, particulièrement quand les instances administratives supérieures n'assument pas le rôle de coordination et quand l'application de la LAT ne permet pas de dépasser les barrières sectorielles. Pourtant, un grand nombre d'enjeux différents converge dans les villes et dans les agglomérations, ce qui rend la coordination nécessaire. Par exemple, le manque de coordination entre la politique du logement et l'aménagement du territoire peut compromettre le développement de projets pourtant nécessaires à la promotion de la mixité sociale. Dans le canton de Genève, les divergences entre l'aménagement du territoire et la politique agricole sont susceptibles de produire des situations de blocage, alors que la crise du logement s'aggrave. A l'inverse une action peu coordonnée de l'aménagement du territoire peut mettre en danger la viabilité des exploitations agricoles. On peut aussi mentionner le fait que les impôts fonciers peuvent contrecarrer les objectifs d'aménagement. La taxation des transactions foncières et immobilières ou la taxation des plus-values peut produire des effets non désirés tels que la hausse des prix fonciers ou la thésaurisation des terrains (Deiss et al. 1989).

La logique sectorielle et locale qui guide bien souvent l'application de l'aménagement rend une action coordonnée plus difficile. La compilation des mesures administratives prises par les différentes instances ne suffit pas à créer un projet de territoire cohérent. La réussite d'un véritable projet territorial pour l'utilisation du sol nécessite un arbitrage entre les priorités et une réflexion stratégique sur les mesures à prendre, qui est difficile à réaliser lorsque...

« la conception de la coordination et de la gestion n'intègrent pas des procédures autorisant une gestion souple et adaptable des conflits d'intérêts » (Ruegg 2000 : 91).

En leur absence, le potentiel de produire des mesures inefficaces, voir contradictoires, est important. De ce fait, la définition de nouveaux droits d'utilisation du sol peut être insuffisante pour produire l'effet désiré, si on ne peut exercer un certain contrôle sur les autres mesures affectant la propriété foncière ainsi que sur les autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur l'utilisation effective du sol.

De plus, dans les régions urbaines et métropolitaines, le territoire institutionnel¹⁸ ne correspond plus au territoire fonctionnel¹⁹. Le manque de coordination peut donc produire des solutions totalement inefficaces et contribuer à des stratégies de passager clandestin de la part des communes. En dehors de la procédure de conciliation entre autorités (art. 12 LAT), procédure qui se révèle toutefois peu opérationnelle en la circonstance, la LAT n'offre aucune solution particulière pour gérer ce problème. Les instruments d'aménagement sont, en effet, les mêmes pour tous les types de communes, qu'elles soient urbaines ou rurales même si, à l'intérieur du cadre offert par la LAT, les autorités cantonales et communales sont libres de développer des instruments plus spécifiques.

3.5 Développement au niveau de la Confédération

Pour améliorer la situation, la Confédération a développé une politique en faveur des agglomérations urbaines. Cette dernière est très intéressante et mérite quelques commentaires. Élaborée dans le cadre légal existant, elle vise justement à inciter la mise en place d'approches collaboratives supra communales dans le milieu urbain. Elle établit une série d'incitations à l'innovation en liant les contributions financières de la Confédération aux infrastructures de transport dans les agglomérations à la création d'un projet d'agglomération. Ces projets doivent suivre un certain nombre de critères liés à l'urbanisation, aux transports, aux mesures environnementales, et à la participation. Ils doivent aussi désigner l'entité politique et administrative qui sera en charge du projet. Cette approche est également complétée par l'élaboration d'un projet de territoire suisse qui pourrait suppléer l'insuffisance de l'aménagement au niveau fédéral. En effet, et quand bien même il n'a formellement pas de base légale, un tel document est susceptible d'avoir une portée matérielle indéniable en ce qu'il sert de cadre de référence à la Confédération pour décider de l'octroi de subventions fédérales.

Une large majorité des 55 agglomérations que compte la Suisse a soumis un projet d'agglomération. Le design institutionnel de ces différents projets est varié. Les communes du Grand Fribourg ont choisi de créer une agglomération politique, qui prend en charge certaines des compétences qui étaient préalablement communales. A Neuchâtel, le projet est basé sur des conventions administratives bilatérales passées entre le canton et chaque commune, et parfois aussi avec des acteurs privés. Il est trop tôt pour évaluer le succès de ces projets. Il est cependant important de mentionner que les intérêts locaux restent puissants. La logique concurrentielle l'emporte souvent sur la collaboration entre les communes, comme en atteste la concurrence fiscale à laquelle elles se livrent. Cette limite peut être difficile à franchir. De ce fait, la gestion des avantages et des inconvénients résultant de la mise en œuvre des projets d'aménagement intercommunaux est et va rester au cœur de négociations difficiles.

¹⁸ Le territoire institutionnel correspond au territoire dans lequel les décisions formelles se prennent. Il est un synonyme de juridiction.

¹⁹ Le territoire fonctionnel correspond au bassin de vie. C'est le territoire pratiqué par les habitants dans leurs activités quotidiennes. Le décalage croissant entre territoires institutionnel et fonctionnel marque aussi le décalage croissant entre les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires d'une prestation publique.

	Caractéristiques et tâches générales	Cadre légal	Plans	Portée légale du plan	Innovations politiques
FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> Pas de plan directeur national Conditions-cadres pour l'AT Planification des activités d'importance nationale Contrôle et harmonisation des plans cantonaux 	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur l'aménagement du territoire (LAT, 1979) 	<ul style="list-style-type: none"> Plans sectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> Force obligatoire pour les collectivités publiques et les propriétaires fonciers 	<ul style="list-style-type: none"> Politiques des agglomérations
CANTONAL	<p>Niveau de mise en oeuvre de l'AT</p> <ul style="list-style-type: none"> Définition des netités administratives responsables de la mise en oeuvre Stratégie territoriale cantonale Coordination des activités à incidence spatiale 	<ul style="list-style-type: none"> Lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions 	<ul style="list-style-type: none"> Plans directeurs cantonaux Dans certains cas, plans d'affectation 	<ul style="list-style-type: none"> Force obligatoire pour les collectivités publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Projet d'agglomération impliquant une collaboration intercommunale Couplage de la planification d'affectation avec un remaniement parcellaire Incitations/contraintes légales sur l'utilisation du sol
COMMUNAL	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie locale d'AT Planification d'affectation Négociation avec les propriétaires fonciers 	<ul style="list-style-type: none"> Règlements communaux des constructions 	<ul style="list-style-type: none"> Plan directeurs communaux Plans d'affectation Plans de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> Force obligatoire pour les propriétaires fonciers et les collectivités publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Politiques foncières (achat, vente, échange, mise en droit de superficie, etc.)

© Leah Tillemans

Figure 4: Approches selon échelon institutionnel (élaboration Leah Tillemans).

3.6 Perspective institutionnelle de l'aménagement du territoire et de la propriété foncière

Jusqu'ici notre examen du régime de l'aménagement du territoire s'est concentré sur la manière dont les droits d'intervention sur le sol sont distribués à travers les différents niveaux hiérarchiques (Confédération, cantons, communes) et à travers les différents domaines (aménagement, protection de l'environnement, logement, promotion économique, par exemple). Ce « design institutionnel » joue un rôle important dans la capacité des pouvoirs publics à agir de façon coordonnée pour produire des incitations cohérentes et efficaces par rapport aux objectifs d'utilisation du sol.

Dans un ordre hiérarchique inversé, il est à présent nécessaire de revenir sur les droits en eux-mêmes et leur contenu. Quelle est l'articulation entre la protection des droits de propriété privés et le droit d'intervention de l'État ? Jusqu'où sont délimités les droits des uns et des autres ? Toutes les mesures prises par les pouvoirs publics affectant directement le contenu de la propriété doivent en effet être en accord avec le régime foncier. Celui-ci établit des règles du jeu qui définissent les types d'action pouvant être mis en œuvre. Ce régime est constitué d'une série de lois allant du plus haut niveau, la Constitution, jusqu'aux lois d'application cantonales et communales et est composé d'une combinaison de règles de droit privé et de droit public. Les premières définissent la manière dont le sol peut être approprié et les secondes régulent l'intervention de l'État.

Les manœuvres politiques intenses qui ont entouré la création de la LAT, ont conduit à l'entrée simultanée de deux articles dans la Constitution. La base de l'aménagement du territoire se trouve dans l'article 75 :

« La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire » (art. 75, al. 1 Cst.).

Cet article est cependant précédé par l'article sur la propriété, consacré comme un droit fondamental :

« ¹La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation »²⁰ (art. 26 Cst.).

La disposition initiale de ces deux articles introduits dans la Constitution en 1969 était plus explicite encore : l'article garantissant la propriété (art. 22^{ter}) précédait directement celui sur l'aménagement (22^{quater}). Elle signale ainsi clairement la dépendance de l'aménagement vis à vis du droit de propriété. Cet agencement a un impact sur la manière dont l'aménagement du territoire peut interagir avec les droits de propriété.

La garantie constitutionnelle dont bénéficie la propriété a plusieurs implications. La doctrine juridique ainsi que la jurisprudence évoquent deux significations majeures de ce concept. La première fait référence à l'institution même de la propriété privée. On parle alors de « garantie objective ». La seconde se rapporte aux protections de la propriété qu'un propriétaire peut mobiliser pour s'opposer à une mesure d'aménagement. Cette garantie est dite « subjective ». Elle définit et rappelle les conditions que l'acteur public doit respecter pour envisager restreindre le contenu de la propriété. Examinons à présent les conséquences de la garantie de la propriété sur la question de l'affectation et de l'utilisation du sol.

La « garantie objective » implique que l'essence de la propriété doit être préservée (art. 36, al. 4 Cst.). Ses conséquences concrètes sont quelque peu vagues. D'un côté, le marché foncier doit rester en mains privées. Ceci exclu logiquement toute tentative de nationalisation du sol mais signifie aussi que les pouvoirs publics ne peuvent pas devenir des acteurs prédominants du marché foncier. Le législateur n'a toutefois pas défini de limite supérieure quant à la quantité de terrains qu'une collectivité publique peut posséder et, à notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence à ce sujet. Les pratiques concrètes en la matière sont diverses. La plupart des communes possèdent peu de terrains et ne les utilisent que marginalement pour des objectifs d'aménagement. Pourtant, quelques unes ont développé une politique foncière active²¹, par le biais d'achats systématiques, et utilisent ce patrimoine pour favoriser leurs projets urbanistiques²². Notons que les pouvoirs publics locaux ne sont, néanmoins, pas particulièrement encouragés à agir de la sorte, et qu'il n'y a aucune disposition légale spécifique qui les aiderait à financer un tel programme. Par ailleurs, la mise sur pied d'une telle politique foncière nécessite souvent une anticipation de long terme. Elle est particulièrement effective lorsque ce sont des terrains hors zone à bâtir qui sont achetés dans la perspective d'un futur passage en zone à bâtir. Or, cette

²⁰ Cette idée est reprise dans la LAT à l'article 5 : « Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation » (art. 5, al. 2 LAT).

²¹ Dans la littérature les notions de « politique foncière active » ou d'« action foncière » ou encore de « politique foncière classique » font souvent référence à une politique foncière basée sur le passage par l'acquisition publique de la propriété foncière. Mais une bonne politique foncière passe par la capacité à « négocier » toutes les valeurs produites par l'aménagement... autrement dit l'acquisition foncière en est un levier, mais ce n'est pas le seul.

²² La ville de Bienne est un exemple intéressant. Mais, comme le montre l'étude de Nahrath et al. (2009), les villes de La Chaux-de-Fonds et de Zürich développent aussi des stratégies basées sur la propriété publique.

manœuvre n'est pas admise en Suisse, en raison des dispositions contenues dans la LDFR (loi fédérale sur le droit foncier rural).²³

D'un autre côté, le contenu de la propriété – les droits dont bénéficie le propriétaire sur son bien-fonds – doit rester significatif. D'après Bianchi (1990), la planification d'affectation, qui définit uniquement comment le sol *peut* être utilisé, et non pas comment il *doit* être utilisé, est compatible avec l'institution de la propriété privée. Par contre, l'introduction d'une obligation d'utiliser le sol (telle qu'une obligation de construire, ou un coefficient d'utilisation du sol minimal) sont une affaire plus délicate. Mais le droit et son interprétation ne sont pas figés, et, en fonction de l'évolution des intérêts en présence, les développements récents montrent bien que certains cantons assortissent la mise en zone à bâtir de certains terrains à une obligation de construire dans un délai donné... sans que cela soit incompatible, apparemment, avec le principe de la « garantie objective » de la propriété.

La « garantie subjective » de la propriété est moins abstraite, et ses implications pour l'aménagement du territoire sont plus directement perceptibles. Pour qu'une restriction puisse être apportée à la propriété (comme à tout autre droit fondamental), elle doit remplir les conditions suivantes : avoir une base légale, être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, et être proportionnée au but visé (art. 36 Cst.). La Constitution définit les domaines où des restrictions de droit public sont applicables – aménagement du territoire, environnement, eaux, forêts, transports, par exemple – (voir fig. 5).

La LEx (loi fédérale sur l'expropriation) définit dans quelles conditions les pouvoirs publics peuvent avoir recours à une expropriation. Un point important est que l'expropriation ne peut être exercée que dans le cas d'un intérêt public prépondérant.²⁴ Dans les faits, cela inclut les

²³ «¹ L'acquisition d'une entreprise ou d'un immeuble agricole est refusée lorsque :

- a. l'acquéreur n'est pas exploitant à titre personnel;
- b. le prix convenu est surfait;
- d. l'immeuble à acquérir est situé en dehors du rayon d'exploitation de l'entreprise de l'acquéreur, usuel dans la localité.

² Le motif de refus mentionné à l'al. 1, let. b n'est pas pertinent si une entreprise ou un immeuble agricole est acquis dans une procédure d'exécution forcée » (art. 63 LDFR).

«¹ L'acquisition par la collectivité ou par ses établissements est autorisée quand :

- a. elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche publique prévue conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire;
- b. elle sert au rempli en cas d'édification d'un ouvrage prévu conformément aux plans du droit de l'aménagement du territoire et que la législation fédérale ou cantonale prescrit ou permet la prestation d'objets en rempli » (art. 65 LDFR).

²⁴ « Le droit d'expropriation peut être exercé pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, ainsi que pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi fédérale » (art 1 al.1 LEx). Ensuite : « Le droit d'expropriation peut être exercé :

- a. pour l'exécution, la transformation, l'entretien et l'exploitation de travaux, ainsi que pour l'extension future de ceux-ci;
- b. pour le transport et le dépôt du matériel de construction nécessaire;
- c. pour l'acquisition de ce matériel, s'il n'est possible de se le procurer qu'à des conditions particulièrement onéreuses;
- d. pour la mise en oeuvre des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement prises dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage conformément aux dispositions fédérales sur la protection de l'environnement, de la nature et du paysage;

travaux publics importants, comme la construction de grosses infrastructures de transport, mais pas les mesures d'aménagement du territoire visant à ce que le sol soit utilisé conformément à son affectation. Ainsi, l'expropriation ne peut être utilisée pour mettre en œuvre un plan d'affectation, au contraire de plusieurs autres pays européens (les Pays-Bas ou le Portugal par exemple). De ce fait, l'aménagement est dépourvu d'un moyen de pression conséquent ou d'un instrument important – même s'il n'est utilisé qu'en dernier recours – pour inciter les propriétaires à collaborer à la mise en œuvre de l'utilisation souhaitée.

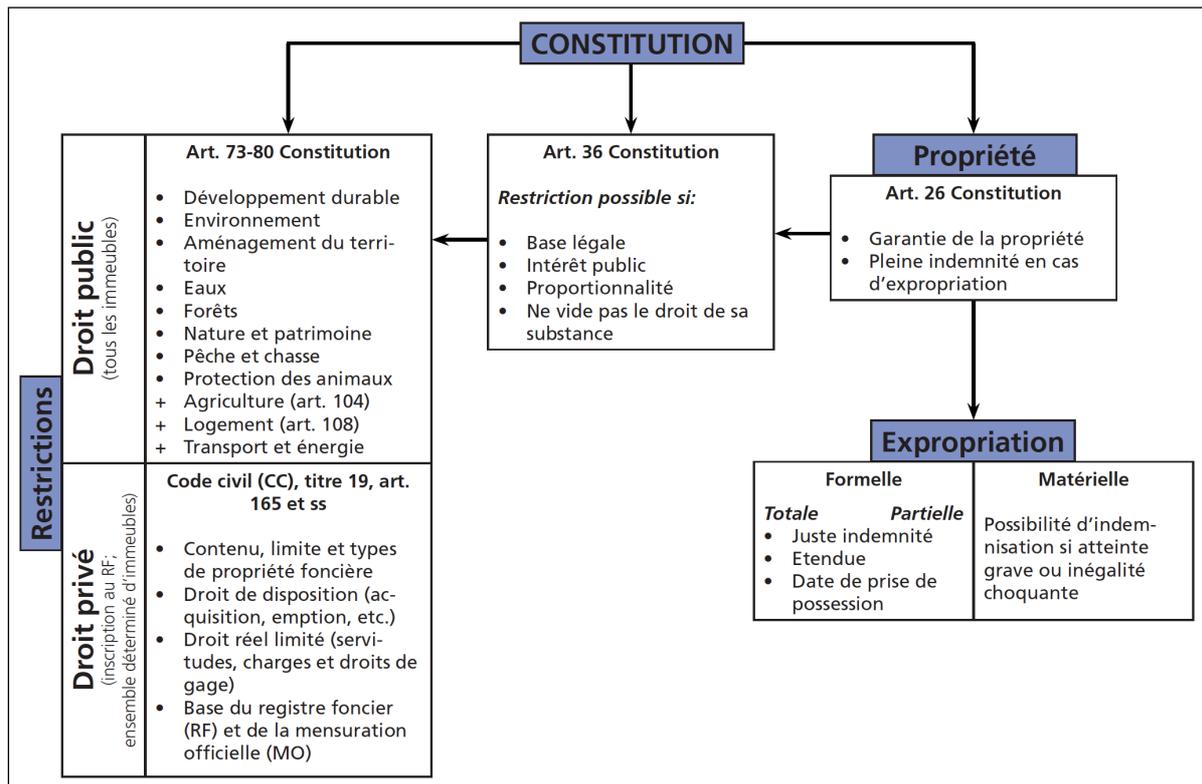


Figure 5: Représentation schématique du régime foncier (élaboration Roland Prélaz-Droux).

De plus, la Constitution stipule qu'une pleine indemnité est due en cas de restriction à la propriété qui équivaut à une expropriation (art. 26 al. 2 Cst). On parle alors d'« expropriation matérielle ». L'enjeu pour l'aménagement du territoire se résume de cette façon : sous quelles conditions la réduction ou la suppression des droits à bâtir sur une parcelle peuvent-elles être considérées comme des formes d'expropriation matérielle ? La définition, puis l'évolution du contenu de l'expropriation matérielle ont connu une histoire mouvementée. Étant donné que la question est politiquement délicate, elle a été en grande partie laissée au Tribunal fédéral (Nahrath 2005). Un des critères principaux à avoir guidé ces décisions est la probabilité qu'une parcelle soit, finalement, effectivement construite. La jurisprudence montre qu'avec la mise en œuvre de la LAT le Tribunal fédéral a adopté une définition plus restrictive de l'expropriation matérielle

e. pour l'exécution des mesures nécessaires au remplacement en nature de droits expropriés ou à la sauvegarde d'intérêts publics » (art. 14 LEx).

afin de prémunir les collectivités locales contre des compensations financière insupportables (Moor 2002). De ce fait, pour qu'une parcelle soit considérée comme constructible, elle doit « être constructible "en droit et en fait" ». Cela signifie qu'elle doit se trouver dans une zone à bâtir qui est conforme au droit fédéral (art. 15 LAT), elle doit être équipée et son propriétaire doit avoir démontré son intention de construire. Cette interprétation semble laisser l'opportunité aux autorités locales de sortir un terrain de la zone à bâtir, lorsque son propriétaire n'a aucune intention de le construire, sans avoir à supporter le fardeau financier qu'impliquerait une compensation. Néanmoins, cette opération demeure politiquement et socialement délicate et les communes sont très réticentes à en faire usage. Il faut cependant souligner que ce genre de mesure – comme d'ailleurs l'expropriation telle qu'elle est appliquée dans d'autres pays – a surtout pour effet de modifier le rapport de force entre acteur public et propriétaire foncier (en déplaçant le curseur en faveur du premier). Elle sert généralement d'instrument de négociation à la collectivité. Mais il demeure plus rare que la procédure soit menée à terme.

Pour terminer, signalons que des concepts juridiques relativement ouverts et évolutifs se trouvent au cœur de beaucoup de ces enjeux. C'est en particulier le cas de la question de « l'intérêt public », puisque c'est sur cette base que la propriété peut être restreinte. L'intérêt public implique une pesée des intérêts, qui peut tendre d'avantage dans un sens ou dans l'autre selon le consensus général prédominant. Celui-ci a longuement été axé primordialement sur l'économie et la croissance (Ruegg 2000 ; Keiner 2005), mais penche de plus en plus vers la préservation du sol. Ainsi, dans la mesure où la rétention foncière et la perte des surfaces agricoles sont reconnues comme des obstacles à une utilisation mesurée du sol, l'intérêt public des mesures visant à garantir l'utilisation effective des terrains à bâtir est de moins en moins contestable (Bianchi 1990).

4. Rôle des propriétaires et approches de l'aménagement

A la lumière de cet aperçu des règles du jeu, il est à présent nécessaire de s'interroger sur les types d'action que l'aménagement du territoire peut mobiliser pour mettre en œuvre ses objectifs en faveur d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol.

L'étude du régime foncier met en évidence que la propriété foncière bénéficie d'une protection relativement forte. Les communes qui cherchent à accroître leur contrôle sur l'utilisation effective du sol afin de promouvoir le développement ou la densification de zones stratégiques ne peuvent compter sur des instruments puissants comme l'expropriation formelle.

Il semble également improbable qu'on assiste à une généralisation des politiques d'acquisition foncière par l'acteur public. En effet, il s'agit d'une stratégie de long terme qu'il n'est pas toujours facile de mener compte tenu des procédures démocratiques. La nécessité d'obtenir l'accord du parlement (législatif) pour des investissements supérieurs à un certain montant réduit la capacité des pouvoirs publics à réagir rapidement à des opportunités sur le marché foncier. Et si, pour contourner cette difficulté, les acquisitions se font par le biais d'une société publique-privée indépendante chargée de gérer le parc immobilier public, le risque est grand de générer une certaine opacité démocratique (Nahrath et al. 2009).

De plus, le déclassement de terrains reste une opération difficile. Les incertitudes perdurent autour de cette notion d'expropriation matérielle et de son contenu. Or, les communes sont restreintes dans leur capacité à compenser les propriétaires qui subiraient des restrictions importantes sur l'usage de leur propriété. En effet, comme nous l'avons vu dans l'histoire de la LAT, la mise sur pied d'un système fédéral de prélèvement de la plus-value générée par les mesures d'aménagement n'a pas été retenue dans la loi, mais laissée aux cantons.²⁵ Cette mesure forte aurait justement permis de compenser les propriétaires subissant une expropriation matérielle et donc de créer un système de compensation entre les propriétaires bénéficiaires et ceux qui sont lésés par une mesure d'aménagement.

En dépit de la difficulté, voire de l'impossibilité, à mobiliser ces instruments contraignants – instruments classiques de la politique foncière dans nombre d'autres pays européens (France, Pays-Bas ou Suède par exemple) – des possibilités existent et sont utilisées actuellement pour réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol. Cependant, et c'est l'argument que nous souhaitons développer, elle requièrent un changement de paradigme invitant l'acteur public à négocier l'ensemble des valeurs fournies par les mesures d'aménagement et à développer une approche plus stratégique fondée sur l'exploitation de toutes les marges de manœuvre dont il dispose. Ceci passe également par une meilleure appréciation des contraintes – et donc des ressources – qui pèsent sur la production urbaine.

4.1 Place de la propriété dans les processus d'aménagement

Au-delà de la question des instruments existants, le constat du décalage entre utilisation et affectation du sol interroge plus fondamentalement la place de la propriété foncière dans l'aménagement du territoire. Les visions à ce sujet se révèlent fluctuantes, et signalent la difficulté à dépasser les idées préconçues de part et d'autre pour gérer au mieux cette relation.

²⁵ « Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement » (art.5, al. 1 LAT).

4.1.1 Dépasser les approches traditionnelles

Du côté de l'aménagement du territoire, une tension existe entre une conception du métier qui se veut en quelque sorte au-dessus de la réalité socio-économique du sol et des enjeux fonciers concrets auxquels les aménagistes doivent faire face dans leur pratique. Cette vision idéale du métier d'aménagiste peut revêtir plusieurs incarnations, de la rationalité technico-scientifique de l'ingénierie, à l'approche architecturale à travers le design urbain où l'approche participative et réformiste. Elles trouvent leur pendant dans les différents paradigmes sur la planification territoriale. Ainsi comme le décrit Adams (1994) au sujet de la planification urbaine en Angleterre, l'approche dominante pendant la première moitié du XXe siècle était celle du *civic design*, focalisée sur la forme urbaine et l'approche esthétique de l'espace et où l'aménagiste/urbaniste est le designer de l'espace. Cette approche se retrouve dans les villes suisses, où l'aménagement est principalement guidé par les codes et les normes de construction et d'urbanisme. Selon Adams, à partir des années 1960, on commence à considérer l'aménagement non plus comme un exercice de design, mais comme une politique de l'État. L'aménagement devient alors d'abord un exercice de management public, visant à optimiser l'allocation des ressources en dépassant les barrières administratives sectorielles. L'aménagiste se voit alors comme le coordinateur des différents types de services publics qui utilisent les ressources territoriales. On retrouve une traduction de cette idée dans la LAT, avec le rôle attribué à l'aménagement dans la coordination verticale et horizontale des politiques publiques à incidence spatiale. La vision managériale sera progressivement remplacée par l'application de la rationalité systémique à la prise de décision collective. Le *rational comprehensive planning* cherche à mettre les méthodes scientifiques au profit de l'organisation et du contrôle social. L'aménagiste se voit alors comme un spécialiste de la planification, dont la tâche est d'identifier les alternatives possibles en regard d'objectifs prédéterminés afin de choisir la meilleure série d'actions à entreprendre. Ce type d'approche se base sur la conviction que, derrière le chaos apparent, la ville est un lieu d'ordre et que cet ordre peut être mis en lumière par la modélisation avancée. Bien qu'aucune de ces trois approches ne soit dominante aujourd'hui, elles ont fortement imprégné la conception du métier d'aménagiste. Le point commun entre elles est qu'implicitement, de manière plus ou moins affirmée, elles partent de l'idée que l'aménagiste est aux commandes de l'environnement urbain et que la mise en œuvre des plans est une procédure administrative relativement non problématique qui suit l'élaboration de la politique (Adams 1994 : 7). Se faisant, elles oublient que le sol a non seulement un usage mais aussi une valeur et un propriétaire et que toute décision concernant l'usage du sol a inévitablement des conséquences sur ces deux autres aspects. Dans la pratique, cette idée se répercute souvent par une intégration peu adroite de la propriété foncière dans les processus d'aménagement, comme le montre très bien Zuppinger (2008), dans un article consacré plus particulièrement à la question de la participation en aménagement du territoire. Son exposé montre comment les aménagistes, conscients du statut particulier des propriétaires, ont d'abord tenté d'utiliser la participation citoyenne pour éviter de devoir prendre en compte ces intérêts privés du sol et pouvoir faire de « l'aménagement du territoire "au vrai sens du terme" » (Zuppinger 2008 : 34). Dans les faits, cela s'est traduit par des démarches en deux temps avec une phase participative conduisant à la définition des objectifs, des principes et concepts d'aménagement et une deuxième phase de redéfinition des droits du sol effectuée en consultation avec les propriétaires. Cette dernière se déroulait de manière beaucoup moins transparente et produisait des résultats souvent très différents des objectifs fixés dans la première, générant bien des déceptions chez les participants de la première phase. Si d'après Zuppinger (2008) cette façon de faire est révolue, l'intégration de la propriété demeure problématique. Les processus

d'aménagement alternent aujourd'hui les phases de conception et les phases de consultation publique. Cependant, elles...

« souffrent en général d'une tare. Telles qu'elles sont conçues, elles amènent tous les participants à se comporter comme s'ils étaient égaux devant le territoire » (Zuppinger 2008 : 38).

Or, tel n'est bien sûr pas le cas puisque les propriétaires disposent de droits beaucoup plus importants pour faire valoir leurs intérêts.

De l'autre côté, la construction institutionnelle du régime de gestion du sol semble refléter l'idée que les propriétaires sont de simples victimes de l'aménagement menés par les collectivités publiques. Cette idée est fautive à bien des égards. D'une part, pour des raisons politiques évidentes, la planification de l'affectation tend à coller de près aux intérêts des propriétaires fonciers, particulièrement dans les petites communes. D'autre part, et il s'agit là d'un point essentiel, le zonage offre une protection légale aux propriétaires et, ce faisant, accroît la valeur des terrains. Le zonage permet, en effet, de garantir une stabilité dans l'utilisation des terrains et d'atténuer les potentielles externalités négatives qui pourraient provenir des usages de propriétaires voisins – l'installation d'une usine à côté d'habitations par exemple. Historiquement, les propriétaires ont souvent été favorables à la mise en place de mesures relevant des collectivités publiques (zonage) qui prenaient le relais des mesures de droit privé (servitudes, conventions) mises en place pour diminuer les risques de conflits entre utilisations du sol (Ruegg 2000).

4.1.2 Préconiser un changement de paradigme

Ces représentations des rapports entre aménagement et propriété foncière sont peu propices à une prise en compte des possibilités réelles et des impacts de l'intervention des pouvoirs publics dans le marché foncier. Pour combler le vide théorique, certaines approches de l'aménagement (voir par exemple Healey 1997) insistent davantage sur l'aspect délibératif du travail d'aménageur. En concevant la formulation des objectifs d'aménagement comme un processus de négociation entre les collectivités publiques et les acteurs chargés de le mettre en œuvre (propriétaires, promoteurs immobiliers, investisseurs), elles replacent de manière plus réaliste l'intervention publique dans le processus de développement urbain. Le pouvoir, les ressources et l'influence des différents agents et leur capacité à négocier déterminent non seulement ce qui est mis en œuvre ou ce qui peut l'être mais aussi ce qui est en premier lieu faisable, en termes de politique publique (Adams 1994 : 7). Ce type de conception de l'aménagement invite à élargir le regard au-delà des devoirs légaux de planification (réalisation des plans directeurs, des plans d'affectation) pour réfléchir aux différents instruments en tant que ressources dont les acteurs publics disposent pour négocier leurs objectifs territoriaux.

Dans cette perspective, la question des droits à bâtir occupe une place centrale. L'octroi de droits de construction est non seulement une manière pour les pouvoirs publics de gérer l'extension urbaine et donc la manière dont les équipements publics devront être prolongés (Koll-Schretzenmayr 1999), mais il permet aussi de générer une hausse conséquente des valeurs foncières. Le fait que l'aménagement offre des droits à bâtir aux propriétaires – et non pas que les droits à bâtir font intrinsèquement partie du droit de propriété – a été reconnu par la jurisprudence²⁶ et la doctrine (Moor 1976 : 464). Cela ouvre donc la possibilité à un aménagement

²⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 105 Ia 330ss, 1981.

qui prend en compte les avantages offerts aux propriétaires pour négocier des solutions collectivement avantageuses.

4.2 Diversité des ressources au niveau cantonal

C'est dans cette perspective d'une approche négociée de l'aménagement du territoire, que nous allons nous intéresser aux mesures développées au niveau cantonal. Ces mesures ne sont pas à regarder comme des stratégies complètes, mais ce sont des ressources qui pourront être mobilisées dans le cadre d'une stratégie. La notion de stratégie de mobilisation foncière fera l'objet du chapitre 5. L'objectif ici est de présenter un aperçu de la diversité des mesures existantes à l'échelle cantonale.

Ces mesures portent sur différents aspects entourant la mise en œuvre de l'aménagement. Dans l'objectif de réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol, nous avons identifié trois aspects essentiels sur lesquelles elles agissent : (1) réduire la possibilité de thésauriser du terrain à bâtir et de sous-exploiter le potentiel constructible ; (2) accroître le contrôle public sur la plus-value d'aménagement ; (3) faire participer les propriétaires dans la prise en charge des coûts des équipements et espaces publics. Examinons ces trois points successivement.

- 1) L'adoption d'une conduite technocratique des processus d'aménagement, où l'élaboration des plans précède la confrontation à la propriété foncière, diminue implicitement le pouvoir de négociation de la commune. Cette manière de procéder demeure néanmoins fréquente et a des conséquences directes sur la problématique de la thésaurisation de terrains à bâtir.

Certaines législations cantonales, comme celle du canton de Fribourg, permettent aux communes de signer un contrat de droit administratif avec les propriétaires fonciers afin de garantir que les terrains qu'elles entendent mettre en zone à bâtir soient construits dans un certain délai (art. 48 LATeC). Cette méthode a l'avantage d'obliger les propriétaires à déclarer leurs intentions réelles et à s'y tenir.

Une mesure plus coercitive a été adoptée à Obwald. Le canton a introduit un délai de dix ans entre le moment où un terrain est classé en zone à bâtir et le moment où il doit être construit. Au delà de ce délai, la municipalité peut faire usage d'un droit d'emption pour acheter le terrain (art. 11a Baugesetz Kanton Obwald). L'introduction d'un seuil de densité minimum peut aussi aider à contrecarrer la tendance à sous-utiliser les possibilités de construction, particulièrement dans les endroits où les réserves foncières sont importantes.²⁷ Cette mesure est toutefois à envisager avec précaution et en fonction du contexte. D'une part, car le seuil de densité minimal doit être réfléchi en fonction des capacités réelles d'absorption du marché immobilier – il n'est pas possible de faire partout de la forte densité. D'autre part, car une densité minimale réglementaire réduit les possibilités de l'acteur public pour négocier la hausse de l'indice d'utilisation du sol.

- 2) En second lieu, accroître le contrôle public sur les plus-values d'aménagement peut contribuer à soulager le processus des distorsions créées par les bénéfices ou pertes liés aux mesures d'aménagement. Si l'augmentation des droits à bâtir crée une plus-value, des opportunités existent pour la prélever et la réallouer. La LAT (art. 5) exige des cantons qu'ils mettent en place un régime de compensation des avantages et des charges provenant des

²⁷ Les cantons de Vaud et du Jura ont introduit cette mesure dans leur plan directeur.

mesures d'aménagement, mais elle ne définit pas les mesures concrètes à mettre en œuvre ni l'étendue de la compensation. Jusqu'à présent, seuls trois cantons ont traduit cette possibilité directement dans leurs législations sur l'aménagement du territoire.

A Bâle-Ville, 50% de la plus-value d'aménagement peut être prélevée. Le système imaginé initialement devait permettre une compensation symétrique des moins-values. Cependant, la loi ne définit pas les situations donnant lieu à un droit à compensation. De fait, comme dans le reste de la Suisse, la question de la compensation pour expropriation matérielle a été laissée à la jurisprudence (Plattner 1992). Le modèle bâlois ne constitue donc pas un système de compensation « complet ». Le produit de la taxe est néanmoins utilisé pour financer des équipements communaux comme des parcs, des promenades piétonnes, etc. Un point important est que la contribution du propriétaire n'est due que lorsque le nouveau potentiel constructible est utilisé (lorsque la construction commence). De ce fait, la taxe n'agit pas comme une incitation à construire.²⁸

Le système élaboré à Neuchâtel cherche justement à rendre le foncier disponible pour la construction. Seul 20% de la plus-value est taxée (art. 35 LCAT), mais le moment de la perception de la taxe est déterminé en fonction des besoins de l'aménagement et des possibilités d'utiliser le sol (art. 37 LCAT). La contribution des propriétaires ne reste pas en mains communales mais va dans un fond cantonal, qui aide à financer différentes mesures d'aménagement, dont les revendications des propriétaires victimes d'une moins-value donnant droit à une compensation financière pour expropriation matérielle.

Le canton de Genève a récemment voté une loi, permettant la taxation de 15% de la plus-value. La taxe s'applique uniquement aux terrains agricoles mis en zone à bâtir. Le produit de la taxe va dans un fonds cantonal qui finance les compensations pour expropriation matérielle ainsi que certaines infrastructures publiques (notamment des écoles et services culturels). Il est intéressant de noter que le produit du prélèvement sert aussi à financer un fonds qui soutient les agriculteurs et aide à promouvoir leurs produits. Ceci constitue une reconnaissance indirecte du fait que les mesures d'affectation ont des conséquences non seulement pour les propriétaires, mais aussi pour les paysans-fermiers dont les baux leur offrent peu de protection dans le cas d'un changement d'affectation. Le cas récent des Cherpines dans la plaine de l'Aire (GE), une zone actuellement exploitée par plusieurs agriculteurs dont une coopérative, montre les conséquences potentielles de cette situation. N'ayant aucune possibilité de se relocaliser ailleurs dans la zone, ni d'obtenir une compensation pour la perte de la possibilité d'exploiter, la coopérative a lancé un référendum visant à refuser le classement de ces terrains en zone à bâtir. Le référendum a été rejeté en votation populaire en 2011.

D'autres cantons discutent actuellement de la possibilité d'introduire dans leurs législations des mesures pour prélever la plus-value. Le système imaginé à Appenzell AR est intéressant car il propose un remboursement partiel de la taxe si le terrain est construit rapidement.

- 3) Troisièmement, le fait de pouvoir faire participer les propriétaires au financement de l'équipement (art. 19 LAT) aide à la mise en œuvre des mesures d'aménagement. Légalement, les communes sont responsables pour l'équipement des zones à bâtir. Mais la loi leur donne une certaine latitude à la fois pour définir la nature des équipements au financement desquels

²⁸ La taxe peut même avoir un effet dissuasif sur la construction puisqu'elle charge le propriétaire au moment même où il doit aussi prendre en charge les frais de construction.

les propriétaires sont invités à participer et le moment auquel cette participation est due. En effet, la notion d'équipement peut être comprise de plusieurs manières (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert 2001). Dans un sens étroit, elle comprend les installations techniques qui garantissent l'utilisation d'un bien-fonds conformément à l'affectation prévue par les pouvoirs publics : les conduites (eaux claires/usées, électricité, gaz) et les voies d'accès. Dans une acceptation plus large, elle contient toutes les infrastructures et les services qui permettent à la collectivité de s'organiser en fonction de différentes activités socio-économiques (habitat, travail, loisir, mobilité, culture, santé, etc.). Elle rassemble ainsi le sens étroit plus tous les services et les infrastructures qui permettent d'accroître la qualité et l'attractivité d'un site (école, transports, hôpitaux, musées, espaces verts, parc naturel, etc.). Bien utilisée, la notion d'équipement garantit une certaine implication des propriétaires dans la réalisation de leur bien-fonds et diminue la probabilité qu'ils ne le thésaurisent. En effet, un propriétaire ayant déjà contribué au financement de l'équipement de sa parcelle, voire celui du quartier, a intérêt à réaliser son bien-fonds. Additionnellement, cela permet d'assurer le financement des infrastructures nécessaires.

Les modalités de cette participation aux frais d'équipement peuvent être définies sur une base contractuelle. Elles dépendent encore une fois des cantons qui définissent la teneur de leur loi d'application à la LAT et de la capacité des communes à négocier. Dans le canton de Berne, plus de 75% des communes ont négocié des contrats d'infrastructure qui lient l'octroi de nouveaux droits à bâtir à la contribution financière des intéressés (Stirnemann 1992). Cette manière de procéder est également utilisée dans le canton de Vaud, qui a récemment voté une modification de sa loi sur les impôts pour donner la base légale permettant de garantir la légalité de ces contrats. La récupération des dépenses liées au financement des nouvelles infrastructures est cependant plafonnée à 50% des coûts totaux.

Une autre manière de procéder est d'imposer certaines exigences aux promoteurs. Dans le canton de Genève, les promoteurs œuvrant dans la « zone de développement » ont l'obligation de produire un certain pourcentage de logements d'utilité publique ou de céder à l'Etat, à une commune ou à un autre organisme à but non lucratif une partie du périmètre pour la construction de logements d'utilité publique (art. 4A LGZD).

© Leah Tillemans	1. Rendre le foncier disponible pour l'usage planifié	2. Création d'un système de compensation entre les bénéficiaires et les lésés d'une mesure d'aménagement	3. Financement des infrastructures publiques
NEGOCIATION	<ul style="list-style-type: none"> Conventions sur délais de construction, remaniement (FR, VD) 	<ul style="list-style-type: none"> Péréquation réelle sous convention (VD) 	<ul style="list-style-type: none"> Contrats d'infrastructures (BE)
Approches volontaires + dispositifs contraignants  	<ul style="list-style-type: none"> Affectation subordonnée à remaniement parcellaire (mis en oeuvre par le biais de syndicats AF) (VD) 		
OBLIGATION LÉGALE	<ul style="list-style-type: none"> Exigences en termes de densité minimale (JU) Déclassement en l'absence de construction Délai pour la construction de la parcelle + droit d'emption communal (OB) 	Prélèvement de la plus-value d'aménagement: <ul style="list-style-type: none"> 15% (GE) 20% (NE) 50% (BS) 	<ul style="list-style-type: none"> Participation obligatoire aux coûts d'équipement et d'infrastructure quand il y a création d'une plus-value (basé sur le potentiel constructible de la parcelle et la manière dont elle bénéficie au nouvel équipement) (JU) Exigences en termes de logement social (GE)

Figure 6: Mesures mises en œuvre pour accroître le contrôle public de l'utilisation du sol (élaboration Leah Tillemans).

Finalement, le couplage de la planification de l'affectation avec un remaniement parcellaire montre des résultats prometteurs en termes de respect du délai de construire, de négociation des plus-values d'aménagement et de financement des équipements. Il permet également d'agir sur des terrains déjà zonés, pour débloquer des situations figées depuis longtemps. Cette procédure sera décrite plus en détail dans la suite du rapport, aux chapitres 5 et 6.

Ce tour d'horizon cantonal permet de relever la diversité des mesures qui peuvent être mobilisées pour accroître le contrôle public de l'utilisation du sol. Notons que certaines sont plus normatives, leur contenu se prêtant moins à la négociation, tandis que d'autres sont uniquement des mesures de négociation (contrats ou conventions). Ainsi, la participation des propriétaires aux frais d'équipement peut se régler soit par une obligation précise (qui dans le cas le plus normatif pourrait régler le pourcentage exact de la participation) ou uniquement à travers la négociation. Le premier cas offre une plus grande stabilité tant pour la commune que pour les propriétaires puisque ses effets peuvent être déterminés avec certitude. Le deuxième cas permet une flexibilité accrue et une adaptabilité à la diversité des situations. Toutefois, ces résultats sont plus incertains et requièrent d'autres compétences relevant justement de la négociation et du nouveau paradigme que nous mentionnions plus haut.

4.3 Synthèse partielle

Pour conclure sommairement cette première partie, nous pouvons dire que l'étude du cadre institutionnel révèle la **tension** qui existe **entre les objectifs de l'aménagement du territoire et la question de la propriété foncière**. Cette tension se révèle par une certaine mise à l'écart des questions foncières dans le dispositif mis en place pour gérer le territoire et se traduit par un manque de conceptualisation des enjeux fonciers tant au niveau politique, académique que disciplinaire. Pourtant des liens étroits existent entre l'aménagement du territoire et la question foncière. Comme nous l'avons vu, un terrain (sol) a non seulement une utilisation, mais aussi une

valeur et un propriétaire (Adams 1994). Si l'aménagement vise à influencer l'utilisation du sol, il ne peut nier l'impact de son action sur ses deux autres composantes, ni le rôle de ces dernières sur l'utilisation qui est faite du sol, en retour. Au risque sinon de basculer soit dans une vision idéaliste de l'aménagement, où l'élaboration des mesures réglementaires est considérée comme suffisante pour permettre la réalisation du projet, soit dans une vision pessimiste de la portée de l'action publique.

De manière générale, les droits de propriété bénéficient d'une protection assez forte vis à vis de l'aménagement du territoire. Celle-ci se manifeste, dans les grandes lignes, par une **privatisation des avantages** provenant des mesures d'aménagement du territoire (droits à bâtir, équipements, sécurité juridique) et une **collectivisation des coûts** liés à la mise en place et à la gestion de ces mêmes mesures (Ruegg 2000). Cette protection a cependant des origines relativement complexes, qui ne peuvent être attribuées aux seules implications de la garantie formelle dont bénéficie la propriété. Beaucoup de zones grises demeurent autour des implications concrètes de la garantie de la propriété. Ce flou contribue sans doute à un comportement prudent des collectivités publiques. Mais c'est aussi dans ce flou que se développent certaines des pratiques les plus intéressantes (politique d'acquisition foncière, négociation de la mise en zone à bâtir et des indices de construction). Par ailleurs, même en l'absence des instruments fonciers les plus contraignants (expropriation notamment), le régime mis en place en Suisse permet de développer **des mesures pour agir sur la propriété foncière**. En témoigne la diversité des mesures qui ont été et sont actuellement développées dans les cantons. L'argument que nous avons esquissé est que c'est aussi dans la façon de conduire les processus d'aménagement qu'une marge de manœuvre existe pour accroître le contrôle sur l'utilisation effective du sol. Cela implique cependant que toutes les mesures soient réfléchies en fonction de leur impact sur la propriété foncière. Cette injonction est non seulement valable pour les mesures d'aménagement à proprement parler, comme un changement des droits du sol ou la mise en place d'un équipement public. Elle concerne aussi toutes les démarches pouvant générer des effets d'anticipation (qui se répercutent sur les valeurs foncières) et implique donc une réflexion sur la gestion de l'information et des temporalités du processus. Finalement, la volonté et la capacité des communes à négocier et soumettre à conditions les avantages procurés par les mesures d'aménagement du territoire est également un point clé.

Les chapitres suivants s'inscrivent dans le cadre institutionnel de la gestion du sol posé dans ces premiers chapitres pour examiner plus précisément des aspects liés aux contraintes techniques et financières de la production urbaine. Il s'agira d'identifier comment ces contraintes entravent concrètement l'utilisation d'une parcelle conformément à l'affectation. Pour ce faire, nous nous intéresserons à préciser les modalités d'une stratégie de mobilisation foncière susceptible de dépasser ces contraintes. Enfin, nous détaillerons l'approche vaudoise qui, en combinant la procédure de mise en zone à bâtir avec celle des améliorations foncières, fournit justement un exemple probant d'une pratique où la mobilisation foncière contribue à la production urbaine.

5. Stratégies de mobilisation foncière

Les blocages ou les obstacles liés aux six éléments de la production urbaine (voir fig. 2, ci-dessus) ont des conséquences souvent négatives sur la qualité de l'environnement construit et l'organisation générale des activités humaines sur un territoire. Ils peuvent laisser des « vides », limiter l'usage d'une parcelle à son plein potentiel, rendre l'aménagement d'un quartier peu cohérent, voire stopper complètement son développement. Nous avons regroupé cette somme de blocages et d'obstacles sous le terme de « contraintes à la production urbaine ». . . . contraintes que nous avons catégorisés en trois : les contraintes institutionnelles, techniques et financières. Jusqu'à maintenant, nous avons surtout abordé les contraintes institutionnelles. Elles nous ont permis de mettre en évidence que le dispositif suisse de l'aménagement du territoire offre des instruments et de la marge de manœuvre pour que l'acteur public élabore des stratégies afin de mieux faire coïncider utilisation et affectation du sol.

D'une manière générale toutefois, cet objectif reste plus facile à réaliser lorsque la configuration territoriale est celle de l'augmentation de la taille de la zone à bâtir (nouveaux classements de terrains en zones à bâtir). Pour mieux apprécier ce constat, ce chapitre introduit le traitement de notre seconde hypothèse. Nous suggérons en effet que la mise en place d'une stratégie de mobilisation foncière intégrant toutes les contraintes à la production urbaine est une condition nécessaire à la réduction de ce décalage. Les contraintes institutionnelles sont importantes pour fixer le cadre de l'action. Mais elles relèvent essentiellement d'un potentiel ; elles donnent les ressources à partir desquelles élaborer les stratégies de mobilisation foncière. Avec la seconde hypothèse, nous donnons un tour plus opérationnel à la démarche. Il s'agit de voir « comment » réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol. Nous abordons ainsi les stratégies de mobilisation foncière sous l'angle plus particulier des contraintes techniques et financières à la production urbaine. Pour ce faire, nous recourons d'abord à la « durée du portage foncier ». Cette information permet de mesurer l'effet des contraintes techniques et financières et, partant, de mieux mettre en évidence leur spécificité. Nous revenons ensuite à l'importance des acteurs. Le propriétaire foncier joue un rôle décisif. Nous distinguons son comportement, « passif versus actif », afin de nous donner un autre indice, cette fois en liaison avec la mesure du succès d'une stratégie de mobilisation foncière. Nous prétendons enfin que la notion de structure organisationnelle est centrale. Au-delà des instruments et des marges de manœuvre, la manière dont se déroule le jeu entre acteurs public et privé est déterminante. Or, justement, la structure organisationnelle prédétermine ce jeu en identifiant les acteurs et en fixant, a priori, les modalités de leur interaction et les ressources à leur disposition.

Les lignes qui suivent offrent ainsi une forme de cadrage théorique sur lequel repose l'étude de cas présentée dans le chapitre suivant.

5.1 Durée du portage foncier

A la suite des travaux de Halleux et Lambotte (2008), nous proposons d'utiliser la notion de « portage foncier ». Le portage foncier est produit par...

« l'acquisition d'un terrain avant son aménagement ou sa construction. [II] représente un coût, constitué du prix de l'argent et du risque de non-réalisation » (Halleux et Lambotte 2008 : 10).

Dans la mesure où l'acquisition peut être faite plus ou moins longtemps avant l'aménagement du bien-fonds, le portage foncier renvoie, comme le suggère aussi Comby, au « coût de la détention d'un

terrain ». ²⁹ Implicitement, cette référence au portage permet de dire que plus le décalage entre utilisation et affectation prend du temps pour être effacé plus le portage – soit le coût de la détention d'un terrain – est élevé. Mais, comme nous allons tout de suite l'exposer, l'inverse n'est pas forcément vrai. Nous préférons faire un pas de plus et nous arrêter à la « durée » du portage. Nous posons alors que la « durée du portage foncier » est un indicateur pertinent des contraintes à la production urbaine. Plus la durée du portage est courte moins il y a de contraintes. A l'inverse, une situation où la durée du portage est longue renvoie à un système de contraintes fortes et donc à une production urbaine qui peine à être réalisée, voire même qui peut être quasiment impossible.

Retenir la « durée du portage », et non pas seulement le « portage » tout seul, favorise une analyse fine des contraintes. Comme nous venons de le voir, le portage est un coût seulement, tandis que la durée du portage permet d'introduire aussi des gains. La durée du portage résulte d'une négociation qui intervient entre des coûts immédiats et des opportunités de gain dans le futur. Considérons en effet ces deux situations apparemment totalement opposées :

1. la valeur foncière d'un bien-fonds est élevée et son degré de constructibilité défini par le règlement de construction est faible ;
2. la valeur foncière d'un bien-fonds est faible et son degré de constructibilité défini par le règlement de construction est élevé.

Dans les deux cas, nous prétendons que la durée du portage peut-être élevée, parce que les contraintes à la production urbaine sont fortes. Mais les raisons que nous mobilisons pour expliquer cela sont bien différentes. Dans le premier cas, la construction est impossible, sauf à imaginer que le propriétaire accepte d'assumer une perte financière. Plus vraisemblablement, ce propriétaire préférera attendre ³⁰ – et prendra donc le risque d'un portage élevé – dans l'espoir soit d'obtenir une modification du règlement de construction qui augmentera la constructibilité de son terrain, soit d'assister à un ajustement de la demande qui sera prête à payer un prix assez élevé pour compenser le portage et réaliser le terrain. ³¹ Dans le second cas, il peut se révéler très intéressant d'attendre justement parce que le portage est faible eu égard au montant du gain potentiel qui pourra être réalisé au moment où la demande pour des biens compatibles avec les indices de construction sera présente. Dans le premier cas, la durée est longue parce que le propriétaire espère un changement qui lui permettra de sauver sa mise (portage élevé). Dans le second cas, la durée est longue car elle permet au propriétaire de maximiser ses gains (portage faible).

Introduire le portage et la durée du portage rend ainsi possible la prise en compte de situations et d'opérations complexes car les raisons qui contribuent à la durée de détention d'un terrain sont multiples. Il y a bien évidemment lieu de citer, par exemple, la fragmentation foncière du site (beaucoup de propriétaires, parcellaire morcelé, forme compliquée des parcelles), les difficultés pour obtenir les autorisations nécessaires (présence de nombreux intérêts publics non convergents, oppositions, recours) ou les risques techniques générés par les activités précédentes

²⁹ Information disponible sur le site: www.comby-foncier.com/logiquesportage.pdf (consulté le 16 janvier 2012).

³⁰ Une alternative est envisageable mais qui ne modifie rien s'agissant de la durée du portage: le propriétaire peut aussi décider de vendre au profit d'un tiers à l'assise financière plus solide, afin d'échapper au portage.

³¹ Dans ce cas, le terrain aura gagné en exclusivité. Pour que ce gain en exclusivité survienne, deux conditions doivent être remplies. Il doit y avoir rareté de l'offre foncière par rapport à la demande. La présence d'une demande solvable, susceptible d'assumer l'augmentation des prix du foncier et/ou de l'immobilier, est requise.

(pollutions, démolition, etc.). Mais plus fondamentalement, les « contraintes à la production urbaine » ne doivent pas seulement être vues sous la forme d'un repoussoir, d'un élément négatif qui empêche la construction. Elles obligent aussi à intégrer le versant « positif » lié aux opportunités pour le propriétaire que seule l'attente – et donc le maintien du décalage entre utilisation et affectation du sol – permet d'atteindre. Dans toutes ces situations qui augmentent la durée du portage, les contraintes à la production urbaine sont donc à concevoir à la fois comme des « contraintes » au sens propre du terme et des ressources... parce qu'attendre peut être, pour l'un ou l'autre partenaire, source d'un bénéfice plus conséquent qu'une réalisation « trop rapide ».

Cette approche est intéressante dans la mesure où elle reprend d'une manière très concrète, et bien plus fine, les contraintes techniques et financières évoquées ci-dessus (voir point 2.3, ci-dessus). Elle permet également de bien mettre en évidence des dimensions propres au sous-système de la demande qui tendent fréquemment à être sous-estimées par les responsables de l'aménagement du territoire.

Plus généralement, elle invite à retenir qu'il y a contrainte à la production urbaine lorsque les droits de propriété requis ne peuvent être acquis ou maîtrisés par le biais habituel du marché et de la régulation publique. En fonction de cette définition, Adams et al. (2001) identifient cinq catégories de contraintes : droit de propriété inconnu ou pas clair³² ; droit de propriété limité (servitude, hypothèque) ; parcellaire fragmenté qui requiert d'être assemblé ou remanié ; droit de propriété à vendre ou à réaliser, mais à des conditions non acceptables du point de vue de la production urbaine ; droit de propriété inaccessibles (temporairement ou non). Les auteurs montrent ainsi que ces contraintes se rattachent aux insuffisances et aux limites des droits de propriété à pouvoir être mobilisés (difficultés légales et difficultés liées au marché) et aux stratégies, aux intérêts et aux actions des propriétaires de ces droits.

L'investissement opéré par un acteur dans un projet urbain dépend en partie de sa capacité à intégrer dans sa décision les contraintes à la production urbaine... au sens des avantages et inconvénients liés à la durée du portage foncier... et donc à la durée du décalage entre utilisation et affectation du sol.³³ Compte tenu des « contraintes » (à la fois contraintes et ressources), le processus de production urbaine évolue en fonction d'une dynamique concurrentielle intégrant d'autres opportunités offertes aux propriétaires et aux promoteurs. Dans ce contexte, l'acteur fait un choix d'investissement dans le projet urbain le moins risqué et le moins coûteux compte tenu des informations qui sont en sa possession à un moment donné. Ce constat est essentiel. Il montre que les contraintes ne sont pas absolues, mais relatives. La production urbaine s'inscrit toujours dans un environnement plus large qui est concurrentiel. Or, d'un point de vue général, il apparaît que les sites stratégiques à densifier ou à recycler (*brownfields*) présentent a priori des degrés de contraintes plus importants que les terrains non encore construits – et peut-être moins bien situés du point de vue des objectifs de l'aménagement du territoire – déjà mis en zones à bâtir ou, mieux encore, pour lesquels une mise en zones à bâtir est envisageable (*greenfields*). Ce différentiel explique les difficultés apparemment insurmontables que certains sites urbains semblent rencontrer. Il justifie également l'intérêt pour la suite du développement de se concentrer sur un cas, celui de Yens, qui relève de la catégorie des *greenfields*, précisément.

³² Un droit de propriété inconnu ou mal identifié peut entraver la production urbaine si le terrain est pollué et que le principe du « pollueur-payeur » s'applique, par exemple.

³³ L'intégration des contraintes par un acteur pour fonder sa décision est fonction de ses compétences à acquérir l'information. Cette dernière n'étant jamais complète, l'acteur élabore sa stratégie d'investissement en fonction d'une rationalité limitée (Plane 2003).

Dans l'optique d'une réduction du décalage entre utilisation et affectation du sol, l'acteur public doit mettre en œuvre un certain nombre d'actions pour réduire la durée du portage et encourager l'investissement là où il y a lieu de le faire. C'est à ce titre, qu'il peut être nécessaire de concentrer l'action publique sur la diminution des effets des contraintes à la production urbaine et cette action peut se révéler suffisante si elle parvient à ce que la durée du portage soit réduite au minimum. Ceci exige une très bonne compréhension des ressorts qui président au comportement du propriétaire foncier. Pour simplifier cette matière, au demeurant fort complexe, et pour poursuivre dans la veine de l'opérationnalisation des stratégies de mobilisation foncière, intéressons-nous alors à cette figure centrale de l'aménagement.

5.2 Comportement passif ou actif du propriétaire

Le succès de la production urbaine est largement dépendant de la mobilisation des ressources foncières. Comme nous l'avons déjà vu, nous avons utilisé le concept de mobilisation foncière pour décrire l'ensemble des actions qui orientent, incitent ou limitent le comportement d'un propriétaire en fonction d'objectifs poursuivis par un acteur public. Pour réduire les contraintes techniques et financières, qui sont au cœur de notre deuxième hypothèse de recherche, nous voulons ici tenter de donner une mesure de la réussite d'une stratégie de mobilisation foncière. Très simplement, nous pouvons affirmer qu'elle est réussie s'il n'y a pas – ou pratiquement pas³⁴ – de décalage entre utilisation et affectation du sol. Dans la mesure où le propriétaire joue un rôle déterminant dans l'existence ou non de ce décalage, nous proposons de retenir comme « indice de réussite », un élément ayant trait à son comportement. Autrement dit, une stratégie de mobilisation foncière est réussie si elle débouche sur un processus au travers duquel le droit de propriété est transféré d'un propriétaire « passif » vers un propriétaire « actif »³⁵ (Adams et al. 2001 ; Louw 2008). Selon cette perspective, le propriétaire est dit « passif » quand il ne contribue pas à la production urbaine, à savoir lorsqu'il thésaurise son bien-fonds ou ne prend aucune mesure pour le réaliser... si bien qu'il augmente considérablement, de par son comportement, la durée du portage foncier. Au contraire, le propriétaire est dit « actif » lorsqu'il contribue à la diminution du décalage entre utilisation et affectation du sol en choisissant de développer son bien-fonds ou de le vendre à un tiers qui s'en chargera à sa place. Une stratégie de mobilisation foncière est réussie lorsqu'elle parvient à réaliser ce transfert ou, autrement dit, à activer la concrétisation des droits de construire attachés à la propriété.

L'approche proposée ci-dessus permet de se focaliser :

- sur les stratégies et l'instrumentation sous-jacente qui permettent d'opérationnaliser ce passage « passif versus actif » afin de rendre le foncier disponible à l'utilisation souhaitée par la collectivité publique ;
- sur les comportements des acteurs au sein du processus de production urbaine.

Rappelons qu'une stratégie peut se définir comme un ensemble d'actions qu'il s'agit d'entreprendre pour arriver à un résultat souhaité (Lane et Maxfield 1996). Comme ce résultat

³⁴ Rappelons que, à partir de la définition des zones à bâtir (art. 15 LAT), nous pouvons déduire que le dispositif suisse de l'aménagement du territoire tolère un décalage dont la durée maximale ne devrait pas excéder 15 ans.

³⁵ Ce transfert n'implique pas forcément le passage du droit d'un propriétaire X à un propriétaire Y (auquel cas, il y a transaction foncière et inscription au registre foncier). Il peut être virtuel, le même propriétaire X qui était passif, devenant actif pour l'une ou l'autre raison.

dépend d'interactions nombreuses entre les acteurs impliqués au sein d'un processus, une stratégie peut être vue comme une tentative de contrôler ce processus d'interactions au travers des actions entreprises par l'initiateur de la stratégie. Le contrôle est dans ce contexte le fondement d'une stratégie. Ainsi, le succès dans le choix et la mise en œuvre d'une stratégie dépend de la capacité du stratège à anticiper les actions des autres acteurs du processus et les obstacles qui pourraient entraver la réussite de l'objectif.

Suivant cette définition une stratégie de mobilisation foncière peut donc être définie, dans la perspective de la collectivité publique, comme un dispositif d'actions mis en œuvre pour contrôler et optimiser le processus de production urbaine afin qu'il serve les objectifs des politiques publiques dont il a la charge. Elle se caractérise par la combinaison d'un ou de plusieurs instruments de gestion foncière avec une structure organisationnelle particulière. Une stratégie de mobilisation foncière est ainsi faite d'un corpus instrumental (« instrumentation de l'action publique ») dont la complexité et l'agencement varie en fonction de nombreux facteurs (Lascoumes et Le Galès 2005 ; Llorente et Vilmin 2011).

Les instruments de gestion foncière permettent d'obtenir une maîtrise foncière directe et/ou indirecte et ont des effets contraignants et/ou incitatifs sur l'exercice, par le propriétaire, des droits à bâtir attachés à son bien-fonds. La figure ci-dessous (fig. 7) permet de visualiser plus clairement ces caractéristiques.

© Philippe Weber	Contraignants	Incitatifs
Maîtrise directe	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'emption • Droit de préemption 	<ul style="list-style-type: none"> • Achat • Droit de superficie • Expropriation matérielle
Maîtrise indirecte	<ul style="list-style-type: none"> • Zonage • Servitude • Remaniement parcellaire • Expropriation matérielle 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité immobilière • Equipement (art. 19 LAT) • Négociation des plus-values (péréquation réelle VD) • Incitations financières (politique agricole)

Figure 7: Caractéristiques classiques des instruments de gestion foncière (élaboration Philippe Weber).

De nombreux instruments de gestion foncière sont à disposition de l'acteur public. Suivant ses objectifs, il peut chercher à avoir une maîtrise directe du foncier (politique foncière classique). Il aura ainsi toute la liberté de décider de l'utilisation de son bien-fonds en fonction de ses intérêts particuliers dans les limites fixées par le cadre légal (intérêt public). Mais il se limitera peut-être à une maîtrise indirecte du foncier pour appliquer des restrictions à l'usage d'un bien-fonds ou pour faire en sorte d'orienter le comportement d'un propriétaire de telle sorte que ses objectifs soient remplis. Les maîtrises directe et indirecte sont complémentaires ; elles constituent ensemble la politique foncière au sens large.

Mais ainsi posées, les stratégies de mobilisation foncière constituent un corpus qui reste difficile à définir. Les penser – voire les évaluer – à partir du propriétaire qui abandonnerait son

comportement passif pour adopter un comportement actif, nous semble être une approche très opérationnelle susceptible d'aider l'acteur public à identifier les instruments et les actions les mieux à même, *in fine*, de réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol et de réaliser une production urbaine satisfaisante des points de vue quantitatifs (produire assez) et qualitatifs (produire là où cela sert les objectifs constitutionnels de l'aménagement du territoire). Ce passage se fait par la mise en œuvre d'instruments eux-mêmes mobilisés au travers de structures organisationnelles spécifiques.

5.3 Structure organisationnelle

Les structures organisationnelles déterminent plus ou moins fortement l'usage, par un ou des acteurs, des instruments de gestion foncière. La partie organisationnelle de la stratégie constitue ainsi un cadre structurant dans lequel le ou les instruments sont mis en œuvre, selon des modalités prédéfinies. Il y a donc un lien de dépendance entre ces deux entités puisque le choix d'une structure organisationnelle renseigne directement sur les instruments disponibles et les procédures à suivre. Une structure organisationnelle offre un cadre d'anticipation pour les acteurs au sein d'un processus d'aménagement. C'est elle qui permet d'optimiser, de contrôler et de coordonner les interactions entre les acteurs qui agissent en fonction de règles communes en vue de réaliser un objectif commun (Lascoumes et Le Galès 2005).

Plusieurs structures organisationnelles sont mobilisables qui permettent de travailler à différentes échelles géographiques afin de traiter différents enjeux liés aux contraintes techniques et financières. Par exemple, à l'échelle cantonale, la structure organisationnelle prépondérante concerne la planification directrice cantonale qui est une planification stratégique sans effet contraignant pour le propriétaire. A l'échelle communale, en revanche, une plus grande diversité est disponible avec des structures relevant aussi bien du droit public que du droit privé. La planification d'affectation issue du droit public (plan d'affectation, plan partiel d'affectation ou plan de quartier) côtoie en effet la structure organisationnelle de la société anonyme qui, elle, est définie par le droit privé. Cette dernière peut se révéler particulièrement pertinente pour mettre en œuvre une politique d'acquisition et de vente de terrain sur le territoire communal, par exemple. Des sociétés de ce type ont ainsi été créées pour réaliser des objectifs d'aménagement bien précis dans la zone à bâtir (promotion d'une zone consacrée à certaines activités économiques à forte valeur ajoutée, construction de logements sociaux).

Il n'y a pas de hiérarchie entre les structures organisationnelles où l'une l'emporterait sur l'autre. Elles représentent plutôt des opportunités auxquelles l'acteur public peut recourir pour construire sa stratégie de mobilisation foncière compte tenu des contingences et des contextes spécifiques à chaque situation. Autrement dit, une structure organisationnelle est ni neutre, ni adéquate en toute circonstance. Mais son choix est déterminant pour cadrer une stratégie de mobilisation foncière qui peut ainsi être composée d'une combinaison de plusieurs éléments s'articulant entre eux et permettant une action globale et coordonnée sur le territoire, dans son ensemble et sur les usages du sol, en particulier.

Pour la suite de l'exposé, nous allons porter notre attention sur la pratique développée dans le canton de Vaud qui associe la structure organisationnelle du PPA (plan partiel d'affectation) et celle du SAF (syndicat d'améliorations foncières). Ce couplage se révèle particulièrement intéressant pour gérer – à l'échelle de la commune – la dimension qualitative de la mobilisation foncière, à savoir les enjeux de localisation et d'intensité, d'une part et la question du moment de la réalisation de l'offre effective de terrains à bâtir, d'autre part. La structure organisationnelle du

PPA est largement identique à celle, déjà traitée ci-dessus, du plan d'affectation (ou PGA – plan général d'affectation – dans la nomenclature vaudoise). Elle s'en distingue cependant sur un point notable : le PPA ne couvre qu'une portion du territoire communal contrairement au PGA qui concerne l'ensemble du territoire communal. Spatialement parlant, le SAF est compatible avec le PGA. Lui aussi permet de travailler sur une portion du territoire communal. Par contre, sa structure organisationnelle est très particulière puisqu'elle tire sa source du code civil (art. 702 et 703 CC). Ce type de structure est généralement mobilisé par une communauté de propriétaires – ou par l'acteur public – afin de réaliser ensemble certains objectifs d'aménagement nécessitant des améliorations foncières à l'échelle de leurs parcelles (remaniement parcellaire, réalisation d'équipements). Pour y parvenir, le SAF produit des effets contraignants à l'échelle de l'ensemble du périmètre qui sont décidés par la majorité des propriétaires possédant au moins la moitié de la surface de la zone³⁶ et joue un rôle déterminant en tant que structure organisationnelle. Il contient en effet une règle de fonctionnement qui vient en appui de l'acteur public et qui prédétermine sa stratégie de mobilisation foncière. Il n'a en effet plus à convaincre chaque propriétaire situé en zone à bâtir de bien vouloir troquer son comportement passif en faveur d'un comportement actif (règles de l'unanimité et du droit de veto). Mais, parmi les propriétaires concernés par le périmètre du SAF (et/ou du PPA), il aura réussi sa stratégie de mobilisation foncière si la majorité d'entre eux l'accepte (règle de la majorité).

Le recours à la structure organisationnelle du SAF permet de s'affranchir de la contrainte forte d'une structure organisationnelle conventionnelle (par convention) qui nécessite l'accord unanime de tous les propriétaires concernés. L'aménagement du territoire par convention résulte le plus souvent en de petites productions urbaines, soit celles qu'il est possible de réaliser lorsque tous les propriétaires sont d'accord d'aller de l'avant dans la réalisation d'un projet. L'expérience montre que le recours quasi systématique à ce mode de faire (ce qui est le cas en Suisse actuellement) entrave fortement les possibilités des collectivités publiques d'agir sur la durée du portage foncier.

La durée du portage foncier, le comportement passif ou actif du propriétaire et la structure organisationnelle sont ainsi trois notions complémentaires qui aident à opérationnaliser la levée des contraintes à la production urbaine. Avec ces éléments en tête, le temps est venu de passer à l'analyse du contexte vaudois et à l'étude du cas de la commune de Yens.

³⁶ Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, le canton de Vaud a même allégé ces exigences en demandant l'accord de la majorité des propriétaires seulement.

6. Approche vaudoise de la gestion foncière

Inscrit dans le contexte institutionnel suisse, le canton de Vaud a développé une approche intéressante qui permet de coupler la procédure d'aménagement du territoire avec celle des améliorations foncières dans l'optique d'une réduction de l'écart entre utilisation et affectation du sol. Ce chapitre s'organise en deux parties. La première est consacrée à l'exposition des principes de fonctionnement de cette approche. Les structures organisationnelles et les instruments mobilisés dans cette approche sont décrits précisément. La deuxième partie présente une étude de cas. Elle donne la possibilité de mieux comprendre le fonctionnement concret de l'approche vaudoise et de tirer des enseignements qui vont au-delà de cette seule étude de cas.

6.1 Principes de fonctionnement

6.1.1 Coordonner l'aménagement du territoire et les améliorations foncières

Le canton de Vaud est doté de deux lois qui offrent une marge de manœuvre à l'acteur public dans le cadre de la production urbaine. La première est la LATC (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions), la seconde la LAF (loi sur les améliorations foncières).

L'approche développée par le canton de Vaud est essentiellement centrée sur un principe clé : la coordination entre les enjeux d'aménagement et ceux liés au foncier (art. 55 LATC ; art. 4 LAF). Dans un premier temps, cette coordination s'établit lors de la mise en consultation d'un PGA par l'autorité cantonale en charge de l'aménagement. En effet, chaque PGA doit être accompagné d'un rapport, selon l'art. 47 OAT (Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire), qui démontre sa conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). En outre, la procédure administrative vaudoise exige des autorités communales qu'elles prouvent la faisabilité foncière et financière des plans d'affectation afin d'augmenter les chances d'une réalisation immédiate du plan d'affectation et des équipements et des espaces collectifs conditionnant la qualité urbaine du site (Prélaz-Droux 2008; Prélaz-Droux et al. 2009). Si des insuffisances sont identifiées dans le document soumis à consultation (plan, règlement et rapport 47 OAT) ou que le cas se dirige vers une situation conflictuelle ou de blocage, l'autorité cantonale peut exiger la réalisation d'une étude de faisabilité (Leroy 2008).

6.1.2 Réaliser une étude de faisabilité

Une étude de faisabilité (fig. 8) comprend une esquisse de développement territorial et une étude préliminaire en amélioration foncière (art. 85, lettres a-i LAF ; Leroy 2008). L'étude de faisabilité doit vérifier la viabilité de l'opération projetée en matière d'aménagement du territoire (AT) et d'amélioration foncière (AF). Quatre résultats ressortent généralement d'une telle étude :

- Une esquisse du projet d'aménagement.
- Une esquisse des équipements et des espaces collectifs nécessaires.
- Une estimation du coût des équipements et des espaces collectifs à +/-25%.
- Le choix d'une démarche foncière adaptée au projet.

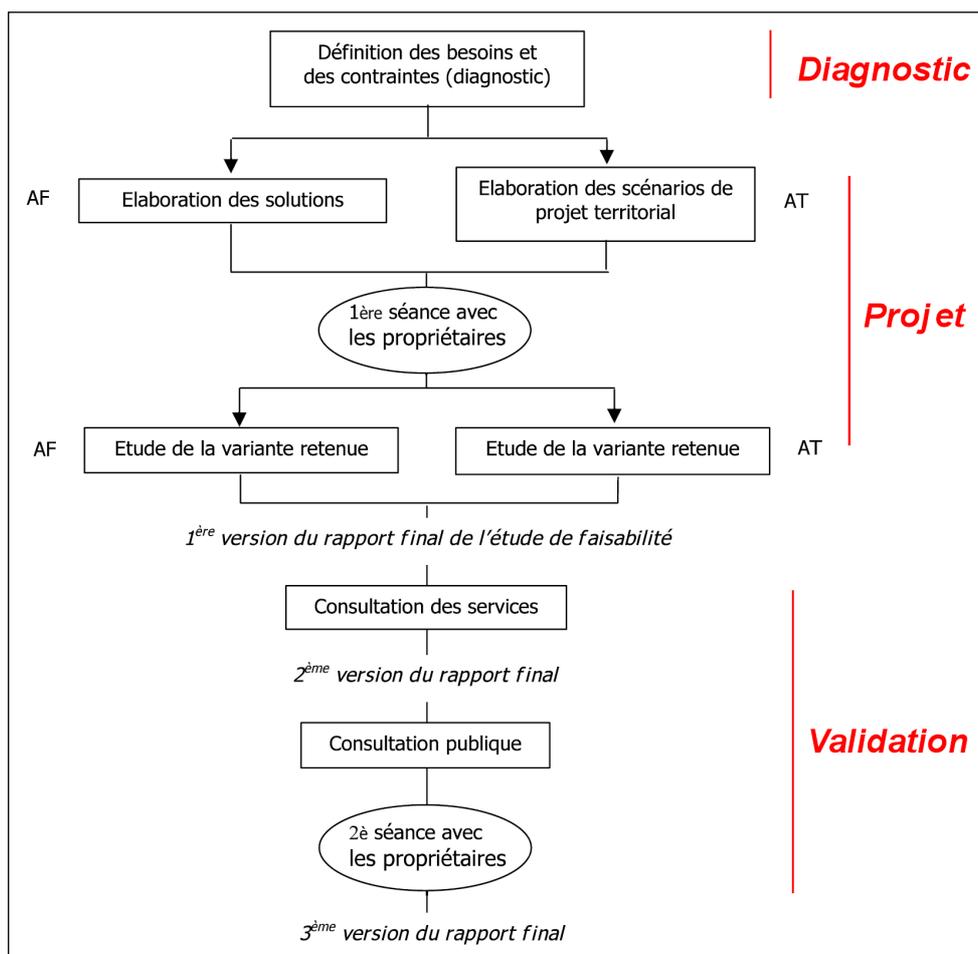


Figure 8: Déroulement d'une étude de faisabilité
(source: Prélaz-Droux et al. 2009 : 29).

Dès la transmission des résultats de l'étude de faisabilité aux propriétaires, ces derniers peuvent se retrouver dans trois situations distinctes (fig. 9, « boîtes rose ») :

- La totalité d'entre eux est favorable à la poursuite des opérations. Cela mène généralement à la signature de conventions qui conditionnent la mise en valeur du site (A).
- Une majorité ou la totalité des propriétaires est favorable au projet de développement. Elle peut imposer la poursuite des opérations à la minorité en constituant un SAF volontaire (B).
- Une majorité de propriétaires, voire la totalité, ne souhaite pas poursuivre dans la voie esquissée par l'étude de faisabilité. Si un intérêt public prépondérant le permet, le gouvernement cantonal peut d'office constituer un SAF obligatoire (C₁). Dans la négative, la situation est bloquée et le projet d'aménagement envisagé ne peut être réalisé (C₂).

Il est important de noter que l'étude de faisabilité conduit, dans la majeure partie des cas, à la constitution d'un SAF en terrain à bâtir³⁷, chargé généralement de réorganiser la propriété

³⁷ A propos de la constitution, du fonctionnement et du financement des syndicats d'améliorations foncières en terrain à bâtir voir Service des améliorations foncières (2005).

foncière, de mettre à jour les droits à bâtir et de réaliser l'équipement des parcelles situées en zone à bâtir.

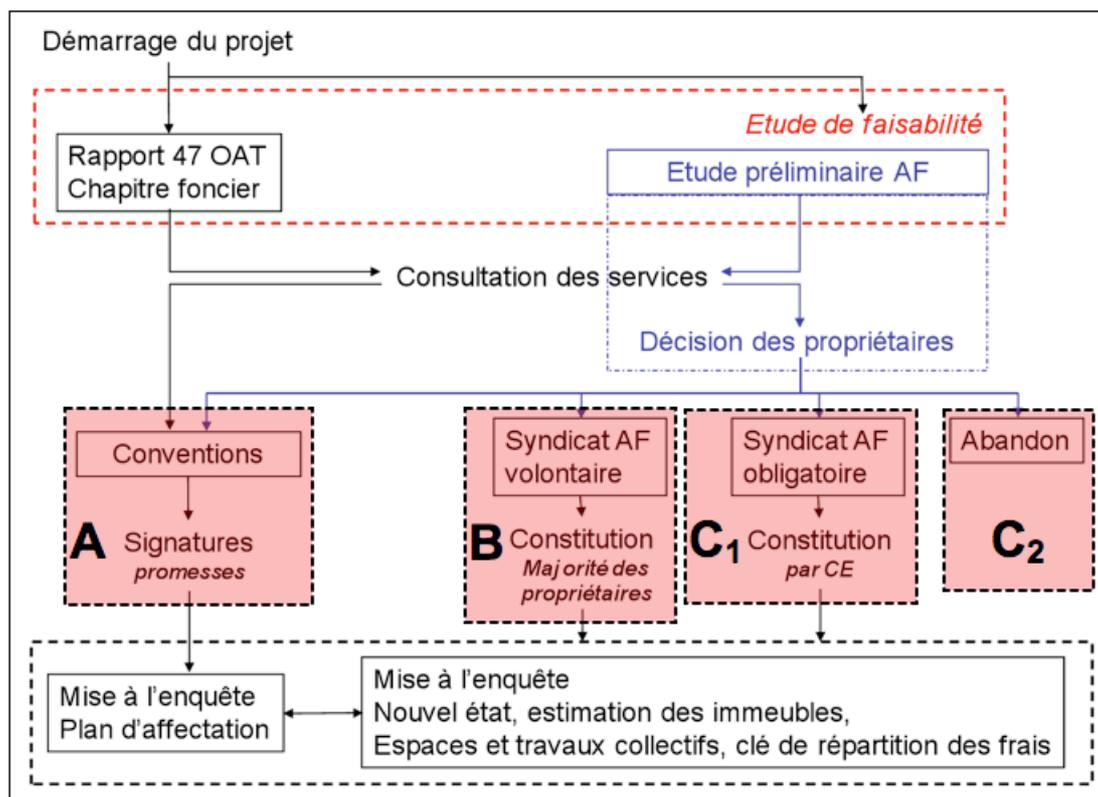


Figure 9: Coordination AF-AT dans le canton de Vaud
(source: Prélaz-Droux et al. 2009 : 32).

En ce sens, le SAF – couplé à un projet initial de PGA ou, mieux, de PPA – est une structure organisationnelle permettant de conduire les opérations d'aménagement du territoire et d'améliorations foncières. Le choix de cette structure conditionne l'usage d'instruments particuliers tels que ceux du remaniement parcellaire ou de la péréquation réelle. Le SAF offre aussi des garanties importantes en matière de financement des équipements et permet de prévenir les phénomènes de rétention foncière (thésaurisation) en incitant les propriétaires à participer activement au processus.

6.1.3 Appliquer la péréquation réelle dans le cadre d'un remaniement parcellaire

Pour réaliser des opérations de grande ampleur, l'acteur public doit pouvoir s'appuyer sur des structures organisationnelles solides qui permettent de répondre à la problématique du décalage entre utilisation et affectation du sol par la mise en œuvre d'instruments adaptés à chaque situation.

Le remaniement parcellaire en terrain à bâtir fait partie de ces instruments. Lorsque sa réalisation l'exige (forme des parcelles incompatibles avec la mise en œuvre du plan, nombre élevé de propriétaires), le plan d'affectation peut être subordonné à un remaniement parcellaire (art. 20 LAT). Cet instrument consiste à réaliser le passage d'un état foncier à un autre, c'est à dire à modifier la structure du parcellaire en adaptant les limites de propriété dans un périmètre donné.

Il garantit ainsi une nouvelle répartition des immeubles des propriétaires du périmètre. Le remaniement parcellaire est donc très intéressant pour favoriser une utilisation du sol optimale qui corresponde au développement territorial souhaité par les collectivités publiques (fig. 10).

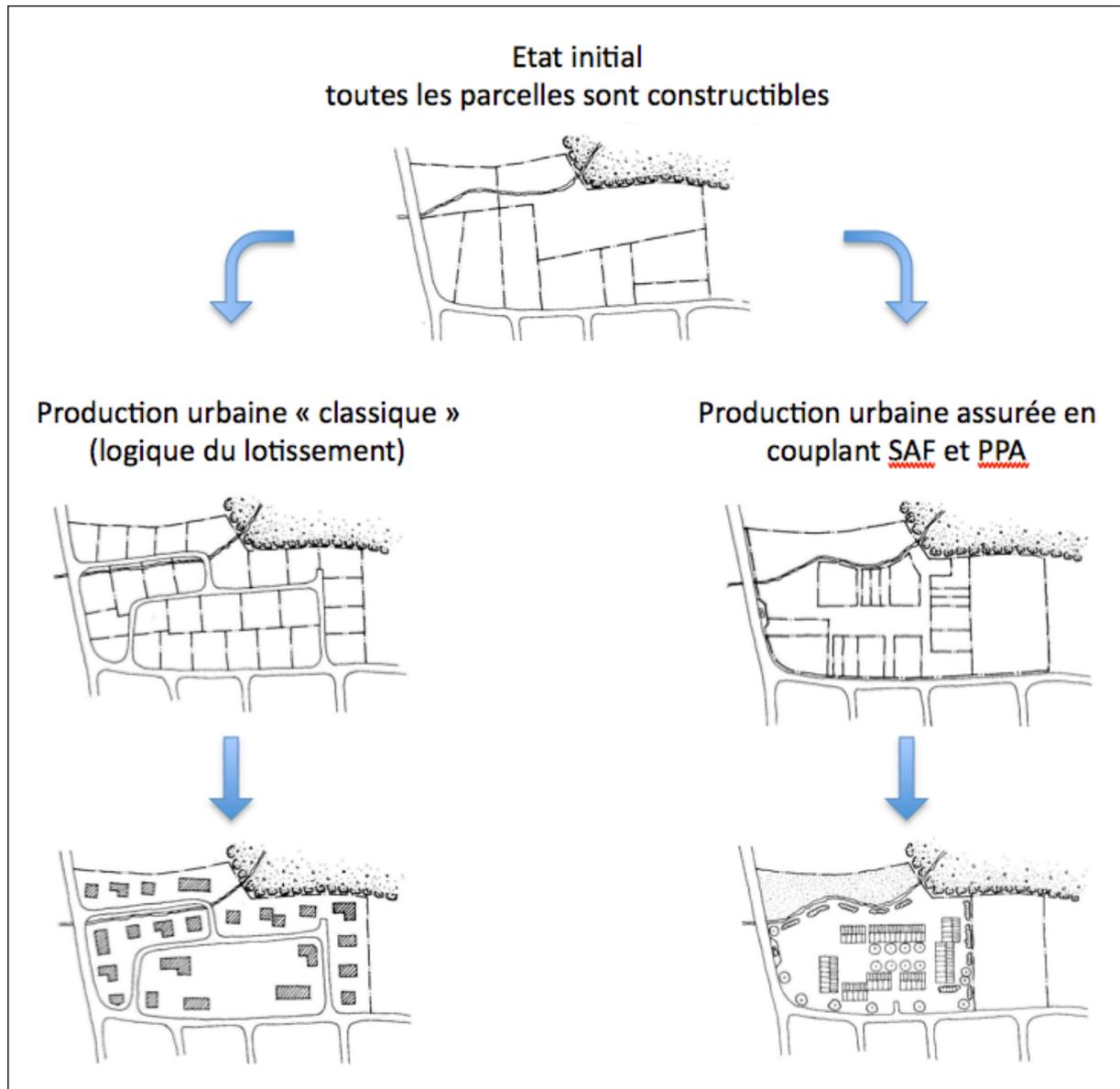


Figure 10: Comparaison entre deux types de production urbaine
(source : adapté de ASPAN 1990).

Le grand avantage de cet instrument est son caractère contraignant pour le propriétaire. Basé sur un système de décision à la majorité des propriétaires, il permet d'éviter qu'un ou des propriétaire(s) minorisé(s) puisse(nt) s'opposer au projet de mise en valeur du sol. Avec cet instrument, l'acteur public maximise ainsi ses chances d'inciter à la réalisation de projets de production urbaine qui sont complexes, de grande envergure, et qui impliquent de nombreux propriétaires.

Dans le canton de Vaud la procédure du remaniement parcellaire est institutionnalisée dans la LAF (art. 52 et ss. LAF) et peut être effectuée par la constitution d'un SAF en charge des travaux de remaniement (art. 6, al. 2 LAF). Le SAF constitue dans ce cas la structure organisationnelle requise pour mettre en œuvre le remaniement parcellaire. Lorsque le remaniement parcellaire est exécuté pour permettre le passage de terrains agricoles en zone à bâtir, celui-ci est obligatoirement soumis à péréquation réelle (art. 98, lettres b-d LAF). L'innovation et l'apport de l'approche vaudoise se situent précisément dans cette possibilité. Avec la péréquation réelle, les bénéfices et les coûts sont calculés pour l'ensemble du périmètre remanié et leur répartition entre propriétaires est soumise à l'enquête publique. Les bénéfices qui résultent de la plus-value d'aménagement (classement en zone à bâtir et définition de l'intensité de l'usage du sol) sont distribués aux propriétaires proportionnellement à la valeur de leur terrain avant remaniement. Par exemple, si un propriétaire possède 10% de la valeur du périmètre total avant remaniement, il reçoit 10% de la valeur du périmètre après remaniement. Le mécanisme est identique pour définir la clef de répartition des coûts induits par les frais de l'ensemble des études et, surtout, par la réalisation des équipements collectifs.

Par ce double mécanisme, les charges et les avantages des mesures d'aménagement et de remaniement sont ainsi répartis de manière équitable parmi l'ensemble des propriétaires. Premièrement, cela permet de développer le projet de production urbaine en faisant abstraction de la structure parcellaire, renforçant ainsi la faisabilité foncière et financière de l'ensemble de l'opération. Ensuite, le rétrécissement de zones à bâtir surdimensionnées est également facilité pour autant toutefois que l'ensemble de l'opération se solde par une plus-value globale. L'assurance de pouvoir réaliser rapidement une partie de la zone à bâtir initiale permet généralement de convaincre une majorité de propriétaire d'accepter son redimensionnement, et ce d'autant plus facilement que chacun y participe équitablement et solidairement. Au final, en termes d'aménagement, il permet une utilisation plus judicieuse du sol, invitant à regrouper les constructions sur une partie des terrains au profit d'autres parcelles qui peuvent être vouées à d'autres usages du sol en liaison, par exemple, avec les loisirs – espace public commun – ou la protection de l'environnement – maintien de biotopes, zones de transition, couloir pour la faune et la flore – (fig. 10, ci-dessus).

6.1.4 Créer un syndicat d'améliorations foncières en terrain à bâtir

Un SAF est une corporation publique (art. 702 et 703 CC). Le canton en assure la haute surveillance par l'intermédiaire de son Service du développement territorial (art. 122 LAF). Sa constitution est basée sur un processus décisionnel à la majorité, dans lequel chaque propriétaire présent a droit à une voix. Ce système empêche que le processus soit bloqué en raison de l'opposition d'une minorité des propriétaires. Tout au contraire, en cas de vote majoritaire positif, ces derniers sont obligés de participer au processus. L'acteur public a ainsi plus de chance d'obtenir des résultats satisfaisants dans des opérations complexes de production urbaine impliquant de nombreux propriétaires aux intérêts multiples, voire divergents.

Ensemble, les propriétaires cherchent à remanier la propriété foncière pour favoriser la mise en œuvre d'un projet de valorisation du sol, à équiper leur propriété et à adapter les droits à bâtir au projet de production urbaine envisagé (Prélaz-Droux 2008). Un SAF est constitué de cinq organes (Leroy 2008) :

- 1) **L'assemblée générale** est l'organe central, au sein duquel chaque propriétaire a le droit de faire valoir ses intérêts. Les décisions importantes pour le syndicat y sont prises à la majorité des propriétaires présents.
- 2) **Le comité de direction** est l'organe exécutif du syndicat. Il met en œuvre les décisions prises en assemblée générale et gère l'administration du syndicat.

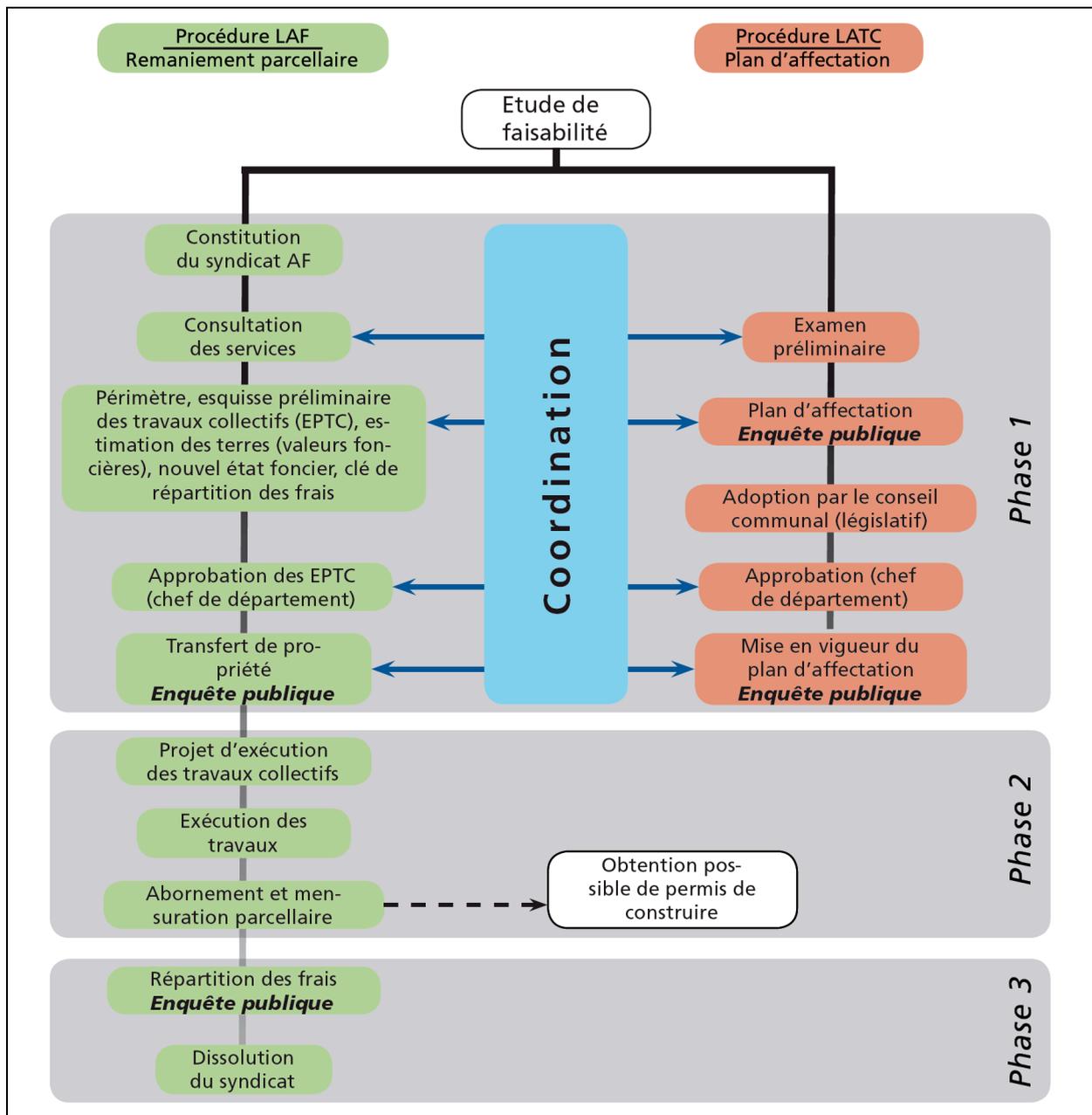


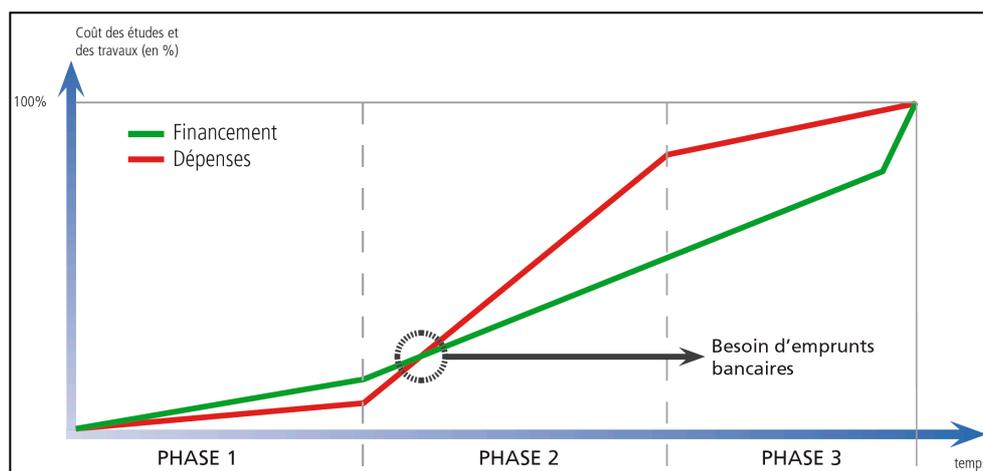
Figure 11: Coordination dans le cadre d'un SAF
(source : adapté de Service des améliorations foncières 2003 : 2-13).

- 3) **La commission de gestion** a pour tâche principale de vérifier la comptabilité du syndicat. Elle contrôle la bonne gestion financière faite par le comité de direction.

- 4) **La commission de classification** rassemble un panel de trois à quatre experts indépendants³⁸ (urbanisme, mensuration, immobilier). Elle établit le projet et traite les éventuelles oppositions en première instance.
- 5) **Le géomètre**³⁹ s'occupe de la réalisation du projet et gère la coordination entre les différentes instances.

Trois phases principales se succèdent au long du processus (fig. 11). La première phase est consacrée aux études (affectation, équipement, remaniement, répartition des frais). En vertu du principe de coordination, une enquête publique simultanée a lieu pour valider le projet de nouvelle affectation et les aspects liés au remaniement. L'entrée en vigueur simultanée du plan d'affectation et du transfert de propriété marquent la fin de la première phase. La deuxième phase est principalement consacrée à la réalisation des équipements et des espaces collectifs. Des permis de construire peuvent être obtenus directement après cette phase. Pendant la troisième phase, le cadastre et le registre foncier sont mis à jour. Enfin le SAF est dissout après que les coûts aient été répartis définitivement entre les propriétaires.

D'un point de vue financier, l'ensemble du processus est supporté par un système d'auto-financement (fig. 12).



*Figure 12: Phases du SAF et besoin de financement
(source: Service des améliorations foncières, 2005 : 3).*

Son contenu est décidé par l'assemblée générale et respecte le principe de péréquation financière. Cela veut dire que les coûts générés par le projet sont redistribués proportionnellement parmi les propriétaires selon les avantages qu'ils reçoivent et selon, évidemment, leur part relativement à la valeur de l'ensemble des terrains avant remaniement. Dans les faits, chaque propriétaire est invité à contribuer au financement des travaux du SAF par des versements annuels anticipés dont le montant est proportionnel à la valeur de leur propriété (art. 43 et 46 LAF). Ces versements sont utilisés pour financer les études réalisées pendant la première phase. Pendant la deuxième phase,

³⁸ Ils sont proposés par le comité de direction en concertation avec les représentants du canton et nommés par l'assemblée générale.

³⁹ Il est mandaté par le conseil de direction. Suivant l'importance des montants en jeu l'octroi de ce mandat peut-être soumis aux règles d'attribution des marchés publics.

le syndicat doit généralement contracter des emprunts bancaires pour garantir le financement des équipements et espaces collectifs. Les crédits bancaires sont obtenus grâce à l'entrée en vigueur du plan d'affectation qui garantit la faisabilité et la légalité du projet. L'ensemble des valeurs foncières fondées par le plan d'affectation est utilisé pour garantir le paiement de la dette (fig. 13). En d'autres termes, la réalisation des équipements et des espaces collectifs constitue ce qui doit être financé, alors que la garantie couvre l'ensemble de la valeur immobilière (Leroy 2008).

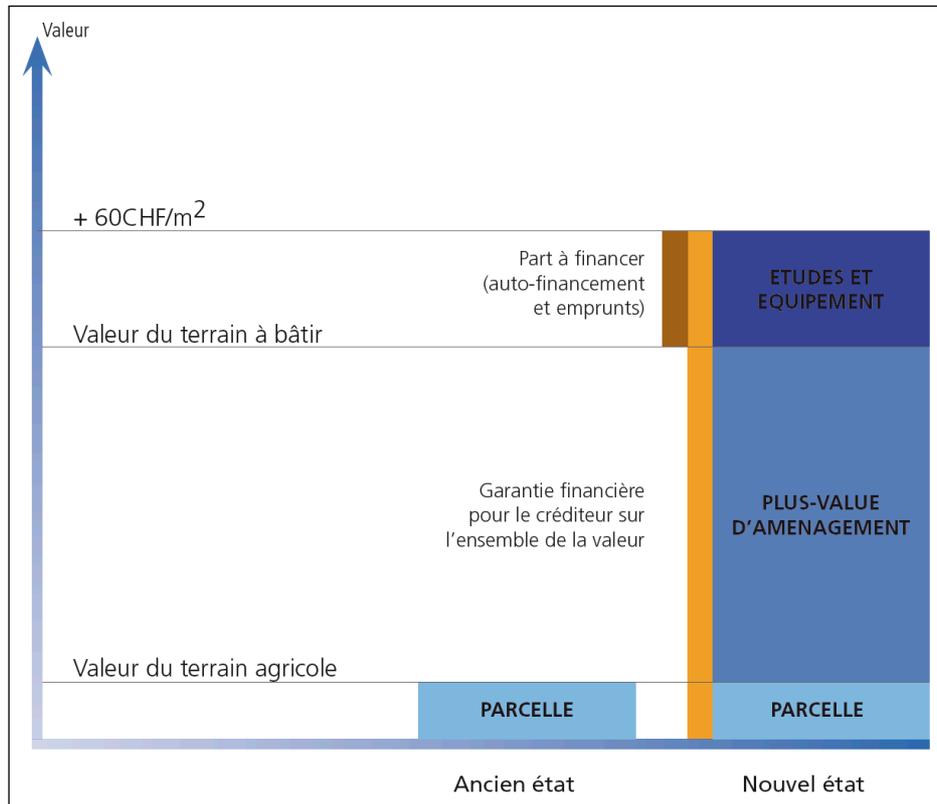


Figure 13: Garanties financières disponible dans un SAF
(source: Service des améliorations foncières, 2005 : 4).

En couplant les processus de la planification de l'affectation et des améliorations foncières, en convoquant la structure organisationnelle du SAF pour lui confier le remaniement parcellaire et la péréquation réelle, la pratique vaudoise se révèle particulièrement séduisante. Elle est en tout cas bien de nature à réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol en assurant un déroulement des opérations qui permet d'adresser les enjeux liés aux contraintes techniques et financières de la production urbaine. Elle agit donc sur la mobilisation foncière d'une manière très concrète en offrant des réponses aux questions déterminantes suivantes : où la construction aura lieu, avec quelle intensité et, surtout, quand? Ce couplage entre PPA et SAF est malheureusement encore peu mobilisé dans le canton.⁴⁰ Il reste pourtant un des rares outils performants puisqu'il permet de faire de la production urbaine même quand tous les propriétaires fonciers ne sont pas d'accord de passer d'un comportement passif à un comportement actif. Au

⁴⁰ En première approximation, il apparaît que moins de 10% de la production urbaine vaudoise recourt au couplage PPA-SAF.

travers de l'étude de cas de Yens, il s'agit maintenant d'examiner plus en détails le type de résultats que cette approche permet d'atteindre.

6.2 Etude de cas : Yens (VD)

6.2.1 Rappeler le contexte et les éléments historiques

Yens est une commune agricole du district de Morges, regroupant un peu plus de 1'000 habitants à fin 2010. Elle se situe à proximité de l'agglomération Lausanne-Morges.

En 1980, il fut décidé de développer le quartier de « La Boironne » dont l'aire mesure 51'071 m² (fig. 14). Depuis lors, ce quartier a fait l'objet de nombreuses études d'aménagement entre les années 1980 et 2000. D'un point de vue légal, la construction de ce quartier a toujours été soumise à l'adoption préalable d'un PPA, mais sans pour autant que tous les terrains du périmètre soient mis au bénéfice de droits à bâtir (fig. 15). Ce contexte a conduit à ce que l'ensemble du quartier reste en attente faute de pouvoir y définir de réelles possibilités de construire. La raison principalement évoquée était le souhait de la Municipalité de construire une route collectrice qui traverserait le quartier. Sans prétendre toutes les connaître, d'autres raisons s'ajoutaient et contribuaient au blocage de la situation. Il était, par exemple, techniquement impossible de construire dans la mesure où le projet ne prenait absolument pas en compte la structure parcellaire défavorable à la réalisation des intentions de l'autorité communale.

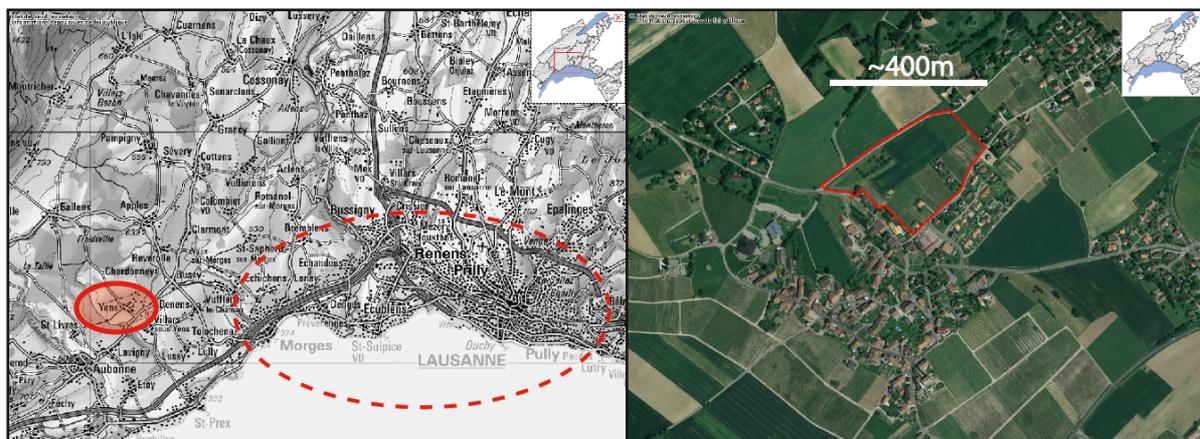


Figure 14: Situation géographique de Yens (gauche) et du quartier de La Boironne (droite)
(source: adapté de www.geoplanet.vd.ch).

En 2000, un nouveau PPA est mis sur l'ouvrage, sous l'impulsion de la Municipalité et des propriétaires. Compte tenu de la complexité du projet (remaniement parcellaire, définition de l'affectation, réalisation de l'équipement, nombre élevé de propriétaires), cette initiative mène le Service cantonal du développement territorial à proposer à l'autorité communale le lancement d'une étude de faisabilité. Le nouveau PPA de La Boironne prévoit de classer l'ensemble de la surface en zone à bâtir, celle-ci se divisant en trois secteurs d'aménagement qui se distinguent principalement par l'octroi de coefficients d'utilisation du sol différents (fig. 15). Le nouveau PPA générant des plus-values d'aménagement conséquentes pour les propriétaires, la mise en place

d'une péréquation réelle est nécessaire pour garantir une répartition équitable entre les propriétaires des bénéfices et des coûts associés à l'opération.

6.2.2 Définir le contenu de l'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité est lancée le 8 avril 2002 avec les objectifs suivants. Il s'agit d'analyser l'esquisse du projet de PPA déjà réalisée, de définir les principes pour estimer les valeurs foncières dans l'ancien état et le nouvel état foncier, d'échafauder une première esquisse des équipements et des espaces collectifs à réaliser et d'estimer leurs coûts, de définir une clé de répartition des coûts et des bénéfices et finalement de proposer une démarche foncière adaptée à la situation (Robyr et al. 2003). La figure ci-dessous montre les effets du remaniement parcellaire sur la structure parcellaire du quartier de La Boironne, ainsi que l'évolution de l'affectation (fig. 15). Des droits à bâtir sont distribués sur l'ensemble du périmètre. Ils sont répartis en trois catégories de densités différentes. La figure permet aussi d'apprécier comment évolue la desserte du quartier, la réalisation des nouvelles routes constituant une part importante des équipements collectifs à financer.

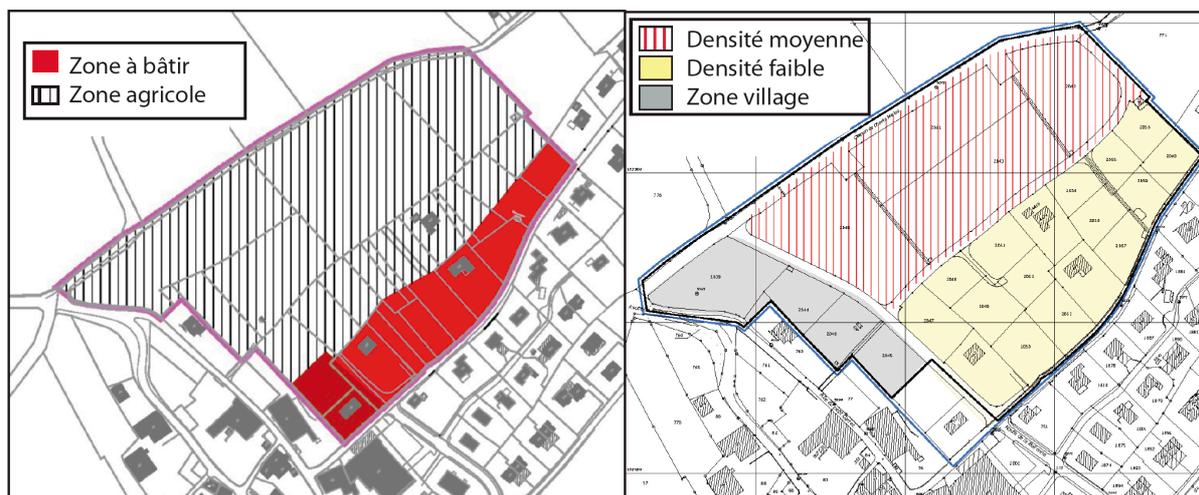


Figure 15: Structure du parcellaire avant (gauche) et après (droite) le remaniement parcellaire (source: Robyr et al. 2003 et Service du développement territorial, rapport 47 OAT).

Le panel d'experts mandatés pour réaliser l'étude de faisabilité a produit un rapport (Robyr et al. 2003) dont la transmission à l'autorité cantonale pour consultation constitue, dans ce cas, le point de départ du processus de coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières. Le rapport contient les résultats suivants :

- Relativement à l'esquisse et aux principes d'aménagement, les experts concluent à la faisabilité du projet de PPA. Compte tenu des coefficients d'utilisation du sol, la capacité maximale du plan est estimée à 209 nouveaux habitants répartis dans 4 bâtiments dans la zone village (16 unités d'habitation de 150 m² chacune), 3 immeubles (5 unités d'habitation de 150 m² chacune) et 17 bâtiments comprenant une ou deux unités d'habitation dans la zone de moyenne densité, 9 maisons mitoyennes (18 unités) ou 13 maisons individuelles dans la zone de faible densité. Au total, cela fait 33 à 37 nouveaux bâtiments qui pourraient être construits sur l'ensemble du périmètre.

- Les équipements et les espaces collectifs prévoient la réalisation de nouvelles routes, d'un réseau de distribution d'eau claire et de collecteurs des eaux usées, de réseaux pour l'électricité, le gaz et les télécommunications. Un bassin de rétention est aussi réalisé pour collecter les eaux de ruissellement en cas de fortes pluies.
- Les investissements sont estimés à environ CHF 2'092'000.- (soit environ 41.- le m²)⁴¹. 85% de cette somme est affectée aux travaux d'équipement. Le reste peut être attribué aux études.
- Dans l'optique de mettre en œuvre le PPA, il est prévu de réaliser un remaniement parcellaire. Vu les changements d'affectation prévus, sa réalisation est couplée à celle d'une péréquation réelle. Ces procédures sont confiées à un SAF.

6.2.3 Confier les travaux au SAF « La Boironne »

Le SAF « La Boironne » est constitué le 8 novembre 2004 à l'unanimité des 21 propriétaires qui détiennent ensemble 34 parcelles. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le processus se divise en trois phases distinctes. La première, très importante pour coordonner les aspects de l'aménagement du territoire et des améliorations foncières, s'est déroulée normalement. Les oppositions formulées à l'encontre du projet ont pu être levées relativement facilement dans la mesure où elles étaient dues essentiellement à des malentendus. Le transfert de propriété et le PPA sont simultanément entrés en vigueur le 11 janvier 2010. Les travaux d'équipement du quartier ont été réalisés dans la foulée pour se terminer en décembre 2010. La promotion immobilière et la construction des bâtiments projetés sur le quartier ont débuté en début d'année 2011. Il est probable que le SAF sera dissout en 2012.

Ainsi approximativement dix années auront passé depuis le lancement de l'étude de faisabilité.

6.3 Enseignements de l'approche vaudoise

L'étude de cas de Yens apporte de nombreuses confirmations quant à l'attractivité de l'approche vaudoise pour gérer les contraintes à la production urbaine. Même si les contraintes institutionnelles ne sont pas au cœur de cette partie, il y a lieu de mentionner que l'approche vaudoise offre un exemple probant d'une stratégie qui exploite à la fois des mesures directes et indirectes pour peser sur le décalage entre utilisation et affectation du sol en mobilisant des instruments fournis aussi bien par le droit public que le droit privé. Cette manière de faire offre un cadrage juridique et financier de nature à rassurer les propriétaires fonciers tout en permettant à l'acteur public de pleinement jouer son rôle de promoteur des intérêts publics associés à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Cette configuration sert de toile de fond à partir de laquelle sont abordées les contraintes techniques et financières. Le couplage des procédures de l'affectation du sol et des améliorations foncières est réalisé dans le cadre d'un périmètre élargi qui dépasse l'échelle de la parcelle. Ceci est fondamental. En effet, les approches classiques conduisent trop souvent à une impasse parce que l'ensemble des contraintes doit trouver à se résoudre à l'échelle de la parcelle uniquement pour qu'il y ait production urbaine. Sauf à imaginer d'énormes parcelles, une telle exigence est bien souvent beaucoup trop forte. Elle débouche alors sur un blocage qui contribue au décalage entre utilisation et affectation du sol. En proposant au contraire de travailler à l'échelle d'un ensemble de parcelles, voire d'un quartier, l'approche

⁴¹ En l'occurrence, il est à relever que ce coût est parfaitement situé dans la moyenne des coûts d'équipement pratiqués dans le canton, pour des situations comparables.

vaudoise augmente considérablement la marge de manœuvre de tous les acteurs, accroissant ainsi la probabilité qu'ils parviennent à une solution qui satisfasse suffisamment leurs intérêts – au-delà de leurs différences ou divergences – pour enclencher un processus de production urbaine. Examinons cela avec davantage de détails.

Sous l'angle de l'aménagement et de l'attribution des droits à bâtir, travailler avec un PPA permet d'optimiser l'ensemble des variables comprises dans ce qui constitue l'offre potentielle de terrains à bâtir (octroi de droits à bâtir, intensité des constructions, volumétrie et forme architecturale, équipement, augmentation des aménités). Sous l'angle du parcellaire, la procédure du remaniement permet non seulement de lever les contraintes purement techniques qui empêchent la réalisation du potentiel offert par l'aménagement mais aussi d'influencer l'implantation des constructions de manière à mieux profiter des avantages de localisation et à garantir une réalisation rationnelle de l'équipement. Sous l'angle financier, la péréquation réelle fournit un cadre clair permettant aux propriétaires de convenir d'une clef de répartition équitable à la fois des coûts et des bénéfices liés à l'aménagement et à la construction, réduisant ainsi notablement les contraintes financières qui pèsent sur toute production urbaine. Mais c'est peut-être sous l'angle de l'incitation des propriétaires à réaliser leur bien-fonds, que l'approche vaudoise est la plus remarquable, grâce au recours à la structure organisationnelle du SAF qui « met en musique » les autres procédures que nous venons de rappeler. Dans ce contexte, l'approche vaudoise de gestion foncière donne aux autorités publiques la possibilité d'inclure l'ensemble des propriétaires du périmètre dans le processus de décision. En effet, avec le SAF, les décisions sont prises à la majorité. Ceci contribue à la participation de tous les propriétaires, y compris celle de la minorité d'entre eux qui s'oppose à toute construction. Cette règle du jeu la prive en effet du droit de veto dont elle dispose lorsque l'on travaille à l'échelle de la parcelle uniquement... droit de veto qui peut lourdement préteriter les propriétaires voisins désireux de réaliser leur bien-fonds ! Pour rendre les décisions acceptables et légitimes du point de vue démocratique, la majorité a toutefois tout intérêt à intégrer – autant que faire se peut – les préoccupations de la minorité. L'approche vaudoise n'écarte nullement les oppositions potentielles. Le processus d'aménagement et la création de droits et de devoirs (PPA, transfert de propriété, répartition des frais) restent soumis au droit public et permettent donc une gestion des éventuels conflits ou désaccords d'une manière préventive via l'enquête publique. Dans le cas de La Boironne, la gestion transparente du projet ainsi que le climat de confiance établi par le comité de direction ont certainement permis de résoudre et d'éviter bon nombre d'oppositions.⁴²

La pertinence du SAF, comme « clef de voûte » du dispositif pour gérer les trois composantes clés de l'offre foncière (sol, droits du sol, équipement) est un autre atout majeur de l'approche vaudoise. De nombreuses transactions peuvent ainsi être évitées (Llorente & Vilmin 2011). La plus-value d'aménagement (affectation et remaniement) peut être captée pour financer la réalisation des équipements et pour libérer les surfaces nécessaires à la réalisation des espaces collectifs. Le financement du projet peut ainsi être complètement supporté par les propriétaires, sans apport ou avances fournis par la collectivité publique. Il s'agit d'un élément important dans la mesure où les finances publiques sont toujours davantage mises sous pression. Dans le cas de La Boironne, la commune n'a par exemple apporté aucun financement en espèce. L'essentiel de l'investissement public dans le projet a consisté dans la mise à disposition de ressources humaines fournies par des agents de la fonction publique très engagés dans ce type de problématique. Un

⁴² Ces éléments ont été relevés par le président du comité de direction du syndicat et syndic de la commune de Yens à l'occasion d'un entretien réalisé le 3 mars 2011.

dernier élément est enfin à mettre en exergue qui concerne lui aussi la motivation des propriétaires fonciers. En leur demandant d'engager une partie de la plus-value d'aménagement qu'ils vont réaliser pour financer l'équipement des parcelles du périmètre, l'approche vaudoise invite les propriétaires à s'engager dans la construction afin d'accélérer le retour sur leur investissement. En ce sens, elle contribue à fortement réduire l'écart temporel qui existe entre le moment où l'affectation est définie et celui où l'utilisation est réalisée conformément à l'affectation. Avec des octrois de permis de construire qui ont débuté en 2011, directement après la fin de la réalisation des travaux d'équipement, le cas de La Boironne en atteste.

Pour toutes ces raisons, l'approche vaudoise est réellement attractive. Elle offre une véritable stratégie foncière qui comporte, d'une manière ou d'une autre, toute une série d'éléments relevant des dimensions quantitatives et qualitatives de la mobilisation foncière. Est-elle la panacée pour autant ? Elle constitue une avancée indéniable. Mais elle souffre aussi de quelques limites que nous qualifierons de « normales » puisque les contraintes à la production urbaine ne peuvent pas toujours être surmontées. Pour clore ce chapitre nous aimerions alors apporter les nuances suivantes.

En principe la démarche vaudoise est applicable aussi bien dans des situations de *greenfields* (mise en zone à bâtir de terrains agricole) que de *brownfields* (modification – en principe avec intensification – de droits à bâtir existants). Dans les faits, plusieurs exemples probants – comparables à celui de Yens – existent dans le canton de Vaud qui relèvent de la première catégorie. En revanche, aucun n'est terminé dans le cadre de la seconde. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cela. L'une, qui est très matérielle et concrète, concerne l'enjeu de la plus-value d'aménagement. Il faut que celle-ci soit conséquente pour être à la fois pleinement appréciée par les propriétaires (pouvoir incitatif) et suffisante pour laisser un bénéfice substantiel une fois assumés les coûts liés à la réalisation des études et au financement des équipements et espaces publics. A Yens, le prix du terrain a fortement augmenté tout au long du processus, pour atteindre CHF 1'200.- le m² au moment de la dernière estimation (fin 2010).⁴³ Dans ce contexte, et en comparaison avec la valeur des biens-fonds dans l'ancien état foncier (terrain non constructible), les propriétaires ont bénéficié d'une plus-value particulièrement intéressante.⁴⁴ Ce n'est de loin pas toujours le cas !

Enfin, si la gestion de l'utilisation du sol à l'échelle du PPA constitue déjà une amélioration remarquable par rapport à la gestion classique à l'échelle de la parcelle, il faut convenir qu'elle est encore insuffisante. Elle mériterait d'être encore élargie, peut-être à l'échelle de plusieurs communes, et couplée à un autre instrument que nous n'avons pas abordé ici : celui du transfert des droits à bâtir entre communes.⁴⁵ Des expériences sont actuellement menées dans le canton de Vaud, notamment dans le Vallon du Nozon. Nul doute qu'elles mériteront d'être étudiées ultérieurement puisqu'elles pourraient apporter une autre contribution fort précieuse à la gestion des dimensions quantitatives et qualitatives de la mobilisation foncière.

⁴³ Cet élément a été recueilli lors d'un entretien réalisé avec M. Denis Leroy (Service du développement territorial, Vaud) le 15 octobre 2010.

⁴⁴ A partir de là, et compte tenu de la pénurie de logements mentionnée au début de ce rapport, nous pourrions même nous demander si le projet de La Boironne n'aurait pas pu mieux servir les intérêts de l'aménagement du territoire en privilégiant une densification plus conséquente si ce n'est de l'ensemble du périmètre, au moins d'une partie de celui-ci !

⁴⁵ Telle que présentée, l'approche vaudoise permet le transfert de droits à bâtir mais entre parcelles contenues dans le périmètre du SAF – ou du PPA – uniquement.

7. Conclusion

Cette recherche a abordé les relations complexes entre l'aménagement du territoire et les enjeux fonciers par le biais de la question du décalage entre l'utilisation et l'affectation du sol. Ce décalage peut, au premier abord, sembler trivial. Cependant, il cache une multitude d'enjeux et se révèle absolument central pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire dans un contexte de propriété privée du sol. Dans les grandes lignes, il interroge la capacité de l'action publique à guider le développement territorial. L'existence d'un décalage important peut tantôt être vue comme un échec de l'aménagement à agir effectivement sur l'organisation d'un territoire, ou comme la conséquence normale d'un système où l'État intervient de façon modérée dans ce qui relève de décisions privées. Le choix de l'une ou l'autre interprétation est avant tout politique. Cependant, certains éléments font penser que ce décalage est aujourd'hui perçu comme problématique. Même s'il n'est pas évoqué explicitement, le décalage entre utilisation et affectation du sol joue un rôle toujours plus important relativement à plusieurs grands enjeux territoriaux : la consommation de terres agricoles, le mitage du territoire et du paysage par la progression du bâti, la pénurie de logements dans les centres urbains et l'envolée des prix immobiliers. Pour preuve, diverses initiatives populaires allant dans ce sens ont vu le jour ces dernières années. On peut mentionner parmi elles l'initiative dite « pour le paysage », lancée par diverses associations de protection de l'environnement⁴⁶ qui, partant du constat du surdimensionnement de la zone à bâtir, vise à instaurer un moratoire sur la taille de la zone à bâtir pour l'ensemble de la Suisse en excluant toute nouvelle mise en zone à bâtir qui ne serait pas compensée par le déclassement d'une surface équivalente. Mais les collectivités publiques s'activent également. Si le projet de révision de la LAT proposé par la Confédération semble ne contenir rien de révolutionnaire, les réflexions menées à l'échelle cantonale sont parfois plus novatrices. Ainsi le canton de Vaud a mis en consultation publique un projet de révision de la LATC prévoyant l'introduction d'un droit d'emption en faveur des autorités communales pour les terrains sis en zones à bâtir qui ne seraient pas construits dans un certain délai. Une telle mesure était justifiée par le souci de donner des moyens aux collectivités publiques pour lutter contre la crise du logement. L'idée a malheureusement été abandonnée.⁴⁷ Mais elle est bien dans l'air du temps et pourrait revenir rapidement dans le débat politique vaudois, d'autant que plusieurs cantons ont déjà adopté une mesure analogue (voir par exemple Obwald).

Partant du caractère problématique de ce décalage, notre recherche visait, dans un premier temps, à explorer les causes institutionnelles de son existence. Puis, dans un deuxième temps, nous avons exploré les méthodes qui peuvent permettre aux pouvoirs publics d'obtenir une plus grande maîtrise du foncier afin de réduire les situations où l'utilisation du sol ne correspond pas à l'affectation. La partie qui suit revient sur les hypothèses que nous avons posées à la lumière des différents résultats obtenus.

⁴⁶ Pro Natura et WWF notamment.

⁴⁷ Une initiative de l'Asloca-Vaud a par exemple passé la rampe de la collecte de signatures en août 2011. Elle prévoit le prélèvement d'un impôt nouveau de CHF 20.- par habitant pour financer la construction de logement et souhaite introduire le droit d'expropriation. L'expropriation ne serait utilisée qu'en dernier recours pour lutter contre la rétention foncière et permettre aux communes de construire des logements abordables (voir le communiqué de presse de l'ATS paru dans le quotidien *Le Temps*, le 26 août 2011).

7.1 Hypothèse 1

Notre première hypothèse, traitée dans les chapitres 3 et 4, consistait à dire que le décalage entre l'affectation du sol et son utilisation effective est lié à la manière dont la propriété privée est traitée à la fois dans le régime foncier, mais aussi dans la pratique de l'aménagement du territoire.

Rappelons tout d'abord que, dans un contexte caractérisé par la propriété privée et l'existence d'un marché foncier, l'utilisation du sol est principalement le résultat de décisions privées. Lorsque l'aménagement s'appuie uniquement sur les instruments réglementaires, le risque est grand de voir apparaître un décalage entre l'utilisation et l'affectation du sol. En effet, ces instruments ne font que définir des droits d'utilisation du sol. L'utilisation effective dépendra de comment ce potentiel est exploité par le propriétaire. Ainsi, comme nous l'avons esquissé au chapitre 3, les projets et les représentations du propriétaire mais aussi la valeur du sol ont une influence déterminante sur la manière dont le sol sera utilisé.

L'efficacité de l'aménagement à influencer l'utilisation effective du sol est donc liée à sa capacité à mener une action coordonnée sur les trois aspects de la production urbaine (droit du sol, foncier, espaces et équipements collectifs). Celle-ci est dépendante du contexte institutionnel dans lequel la gestion du sol s'inscrit.

En employant la métaphore de North (1990), le régime foncier formel, composé de l'ensemble du cadre légal régissant à la fois l'appropriation privée du sol et les droits d'intervention des pouvoirs publics, peut être comparé aux « règles du jeu » qui définissent les actions permises de part et d'autre. Ce cadre structure la pratique de l'aménagement du territoire, à savoir la manière dont les processus sont conduits en intégrant également d'autres paramètres (contraintes techniques, financières). Cependant, il ne prédétermine pas les résultats. Par ailleurs, la pratique de l'aménagement est aussi influencée par d'autres normes qu'on peut appeler informelles. Bien qu'elles n'aient pas de valeur légale, elles peuvent être extrêmement ancrées dans la culture de l'aménagement, et finalement être plus durables que les règles formelles. Les règles formelles et informelles conditionnent les pratiques et influencent la mise en œuvre de la politique publique de l'aménagement du territoire.

De quelle manière est-ce que la propriété est traitée dans ce contexte institutionnel ? Notre examen du cadre institutionnel nous amène à considérer que trois éléments sont cruciaux.

Premièrement, la possibilité d'avoir une action coordonnée sur la propriété foncière peut être entravée par la **logique sectorielle et locale** qui guide bien souvent l'application de l'aménagement du territoire et des autres politiques publiques à incidence spatiale. La compilation des mesures administratives prises par les différentes instances ne suffit pas à garantir la réussite d'un véritable projet territorial pour l'utilisation du sol qui nécessite un arbitrage entre les priorités et une réflexion stratégique sur les mesures à prendre. En leur absence, le potentiel de produire des mesures inefficaces, voir contradictoires, est important. De ce fait, la définition de nouveaux droits d'utilisation du sol peut être insuffisante pour produire l'effet désiré, si on ne peut exercer un certain contrôle sur les autres mesures affectant la propriété foncière ainsi que sur les autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur l'utilisation effective du sol.

Deuxièmement, la **protection dont bénéficie la propriété** dans le contexte suisse est souvent évoquée pour expliquer la difficulté de l'aménagement à mener des stratégies efficaces pour obtenir une maîtrise du foncier. Nous pensons que ce propos mérite d'être nuancé et d'avantage analysé à la lumière de nos deux niveaux d'analyse. Clarifions ce propos. Tout d'abord, en quoi consiste cette protection ? Dans les grandes lignes, la protection de la propriété peut être vue

comme une privatisation des avantages provenant des mesures d'aménagement du territoire (plus values provenant des droits à bâtir, équipements, sécurité juridique) et une collectivisation des coûts (coûts de dédommagement de la moins-value, frais de mise en place des équipements et infrastructures publiques). L'aménagement se conçoit alors comme une sorte de prestation sans contrepartie ni financière, ni en nature de la part du propriétaire. L'examen du régime foncier formel montre qu'effectivement l'articulation entre la garantie constitutionnelle de la propriété et la politique d'aménagement du territoire a des implications sur la possibilité d'utiliser différentes mesures de politique foncière à des fins d'aménagement (impossibilité à utiliser l'expropriation pour obliger un propriétaire à utiliser son bien conformément au plan d'affectation, compensation des moins-values). Cependant, l'existence d'instruments contraignants n'est pas une condition indispensable pour exercer un certain contrôle sur l'utilisation effective du sol. Les mesures développées à l'échelle cantonale et communale signalent que des possibilités existent dans le régime formel actuel pour agir efficacement sur l'utilisation du sol. Elles passent par la subordination de l'octroi de mesures d'aménagement avantageuses (droits à bâtir, nouveaux équipements) à certaines conditions. Ce qui semble être plus crucial est la capacité et la volonté des collectivités publiques à sortir d'une logique de pure application des procédures, pour envisager les instruments à leur disposition comme des ressources pour négocier leurs objectifs territoriaux. Ceci dépend à la fois de l'attitude adoptée envers la propriété et de la manière dont l'aménagement se conçoit dans son rapport à la propriété.

Ceci nous amène au troisième point. La question de la propriété foncière a été d'une certaine manière **mise à l'écart** du champ de l'aménagement du territoire pendant les deux décennies suivant la mise en œuvre de la politique fédérale. Cette « absence » se retrouve à la fois dans le régime formel, mais aussi dans la conception de ce qu'est l'aménagement du territoire et le métier d'aménagiste/urbaniste. Ainsi, les textes scientifiques et disciplinaires l'ignorent largement et la profession d'urbaniste, où les architectes sont majoritaires, reste très attachée à une vision de l'aménagement proche du *civic* ou de l'*urban design*. Cette absence de conceptualisation tant politique qu'académique de la question foncière rend difficile la compréhension des rapports étroits qui lient pourtant l'aménagement et le foncier. Les commentaires provenant d'acteurs de l'aménagement en témoignent presque systématiquement. Le foncier est perçu à la fois comme un enjeu extrêmement complexe et extérieur au cœur du métier, et comme une variable ayant un impact déterminant sur la réussite des divers projets urbains. Car dans leur pratique les aménagistes sont inévitablement confrontés aux questions foncières et ont dû développer des pratiques pour les gérer. Mais l'idée que nous souhaitons avancer est que le manque d'instruments conceptuels pour adresser cette question, pourtant très complexe, a potentiellement un effet important sur la manière dont le foncier est géré dans les processus d'aménagement.

7.2 Hypothèse 2

Nous avons posé au début de ce travail que « l'intégration des contraintes qui peuvent entraver la production urbaine dans le choix d'une stratégie de mobilisation foncière est une condition nécessaire mais non suffisante pour réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol ». Les chapitres 4 (partiellement), 5 et 6 ont été consacrés à l'étude de cette hypothèse. Dans un premier temps, nous avons identifié une série de mesures cantonales en fonction de trois aspects généraux relatifs à leur mise en œuvre. Ensuite, au chapitre 5, nous avons développé une approche de la mobilisation foncière fondée sur des stratégies permettant de prendre en compte

les contraintes à la production urbaine. Nous avons aussi montré que le résultat de la production urbaine dépend du choix organisationnel fait en amont et avons proposé que la durée du portage foncier et que le comportement passif ou actif du propriétaire pouvaient aisément servir d'indices pour mesurer l'efficacité d'une stratégie de mobilisation foncière. Dans ce chapitre, il s'agissait par ailleurs de revenir sur quelques notions clefs (production urbaine, contrainte, mobilisation, stratégie) qui se dégagent dans notre deuxième hypothèse et de suggérer des premiers liens entre ces éléments. Dans le chapitre 6, nous avons mis l'accent sur une approche particulière utilisée dans le canton de Vaud. Ce cas d'étude nous a permis d'identifier certains avantages et limites à l'approche présentée et de proposer un élément de généralisation possible. Compte tenu de la somme des éléments théoriques et pratiques présentés dans les chapitres précédents, nous sommes maintenant en mesure de développer une réflexion générale dont l'objectif premier consiste à discuter notre deuxième hypothèse.

La production urbaine est un processus particulièrement complexe à saisir. La gestion publique de ce processus dans l'optique d'une prévention ou/et d'une **réduction du décalage** problématique entre utilisation et affectation du sol constitue un enjeu de taille pour les collectivités publiques dans la mesure où les effets de ce décalage peuvent avoir des conséquences très négatives autant des points de vue socio-économiques (pénurie de logement) qu'environnementaux (mitage du paysage). Il y a un besoin urgent **d'utiliser les surfaces qui ne sont pas encore construites et de densifier** celles dont la situation l'impose pour éviter d'agrandir encore une zone à bâtir dont le stock actuel permet déjà un étalement problématique de notre environnement construit. Dans ce contexte, le surdimensionnement actuel de la zone à bâtir est un échappatoire pour ceux qui n'ont pas les moyens techniques et/ou financiers de mobiliser du foncier dans les espaces déjà urbanisés. Le développement et la mise en œuvre de moyens efficaces pour prévenir et lutter contre le décalage entre utilisation et affectation du sol doivent faire partie des tâches de l'action publique et tenir compte des contraintes techniques et financières propres à la production urbaine. Dans ce domaine, l'action publique ne peut rien si elle ne fait pas preuve de vision claire à moyen voire long terme (20-40 ans). D'un point de vue général, une stratégie doit se nourrir d'objectifs établis pour ce genre de portée temporelle. L'acteur public doit ainsi être conscient de ses responsabilités lorsqu'il distribue des droits à bâtir ou lorsqu'il développe une politique d'achats fonciers. Dans la pratique, il doit considérer tous les moyens possibles, soit pour prévenir le décalage avant qu'il ne se crée, soit pour le réduire *a posteriori*. Cela passe par des stratégies qui permettent d'anticiper les comportements des autres acteurs du processus. Il s'agit d'une condition nécessaire pour contrôler la production urbaine sans compromettre la liberté des propriétaires de faire usage de leur bien-fonds.

Compte tenu de ce qui précède, il est raisonnable de souligner la cohérence théorique et pratique de notre deuxième hypothèse. Même si l'approche vaudoise n'est pas explicitement fondée sur la réduction des contraintes à la production urbaine, on peut tout de même remarquer que l'ensemble des éléments qui la constitue offre **un cadre et des instruments pour contourner ces contraintes** techniques et financières. De ce point de vue, l'incertitude liée à la production urbaine se voit limitée par un cadre d'anticipation clair des comportements des propriétaires et des autres acteurs prenant part au processus (pouvoir public, promoteurs). Dans le cas de La Boironne, on peut relever que les contraintes majeures étaient celles liées à la propriété, à la fragmentation du sol et au financement des équipements. La mise en œuvre d'un plan partiel d'affectation subordonné à remaniement parcellaire par le biais d'un SAF permet de contourner ces contraintes en éliminant les oppositions de propriétaires minorisés, d'une part, et en offrant une méthode pour améliorer la cohérence de la structure de la propriété avec le projet de

production urbaine envisagé sur ce site, d'autre part. Cette voie offre aussi une solution au financement de ce genre d'opération en allégeant la responsabilité de la collectivité publique. Le financement des rééquipements et des espaces publics est ainsi du ressort des propriétaires qui se servent de la plus-value octroyée par la distribution de nouveaux droits à bâtir et l'amélioration de la structure de leur propriété pour financer la réalisation de l'ensemble des équipements et des espaces collectifs. Cet un élément particulièrement important dans la mesure où les propriétaires souhaitent avoir un retour rapide sur leur investissement en construisant dès l'entrée en vigueur du plan d'affectation. Le décalage temporel entre le moment de l'affectation et celui de l'utilisation du sol peut ainsi être fortement réduit. Il s'agit d'un argument supplémentaire qui permet de soutenir une nouvelle fois la cohérence de notre hypothèse.

7.3 Remarques finales

Face à la forte croissance urbaine que connaît la Suisse et qui se poursuivra sans doute à l'avenir, l'enjeu pour l'aménagement du territoire est de veiller non seulement à ce que suffisamment de terrains soient effectivement disponibles à la construction (dimension quantitative) mais aussi à ce que ces terrains soient suffisamment bien situés pour réaliser l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol (dimension qualitative). Pour expliquer l'existence d'un décalage entre utilisation et affectation du sol, nous nous sommes référés aux contraintes qui entravent la production urbaine. Dans cette perspective, le dispositif suisse de gestion du sol, marqué par la forte protection de la propriété privée, peut sans doute être analysé comme une contrainte susceptible d'accentuer le décalage entre utilisation et affectation du sol. Cependant, malgré cela, le même dispositif offre également des instruments et des marges de manœuvre qui, s'ils sont utilisés de manière avisée, permettent de développer des stratégies cohérentes pour mobiliser la propriété foncière en vue de l'utilisation souhaitée par la collectivité.

Ces stratégies, pour être efficaces, doivent être en mesure de lever les contraintes techniques et financières qui entravent la mobilisation du foncier. Pour mieux comprendre le jeu des contraintes et conceptualiser la mobilisation du foncier, nous nous sommes référés à la notion de « durée du portage du foncier ». En effet, la durée du portage permet de donner une indication sur l'ampleur des contraintes pesant sur la production urbaine. Dans ce sens, il peut être utile d'envisager la mobilisation du foncier comme le passage d'un propriétaire « passif » vers un propriétaire « actif ». Le propriétaire passif contribue en effet à augmenter la durée du portage, s'il ne souhaite pas ou n'est pas capable de prendre les mesures nécessaires pour réaliser les droits à bâtir attachés à son bien-fonds. Une stratégie de mobilisation foncière est réussie lorsqu'elle parvient à réaliser ce transfert ou, autrement dit, à activer l'exercice des droits de construire attachés à la propriété. Dans les faits, une stratégie de mobilisation foncière est composée d'une série d'instruments mis en œuvre à travers une structure organisationnelle particulière. Les deux, pour être efficaces, doivent être adaptés aux contraintes spécifiques présentes sur le site. Il est important de souligner que la structure organisationnelle n'est pas neutre et va, au contraire, jouer un rôle important sur le type de production urbaine qui pourra être réalisé. Ainsi la voie conventionnelle permet uniquement d'agir au cas par cas, et nécessite l'accord de l'ensemble des propriétaires de la zone à construire. L'emploi d'une société anonyme pour l'acquisition du foncier requiert le transfert effectif du droit de propriété. Ceci ne peut se faire qu'avec l'accord du propriétaire. Le passage par un SAF pour gérer le remaniement parcellaire est un processus très intéressant surtout s'il est associé à une procédure de péréquation réelle et couplé à la procédure du PPA (ou plan de quartier). Cette structure organisationnelle permet d'activer les droits à bâtir

attachés aux terrains même quand une minorité des propriétaires souhaiterait rester passive. De ce fait, ce couplage affranchit le processus de l'exigence d'unanimité propre à la voie conventionnelle et constitue ainsi un dispositif performant pour réaliser une stratégie de mobilisation foncière propice au traitement des dimensions quantitative et qualitative de la production urbaine. Il renforce indubitablement les moyens à disposition de l'acteur public pour réaliser l'objectif constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 75 Cst.).

8. Bibliographie

8.1 Articles et ouvrages scientifiques

- Acosta, R., & Renard, V. (1993). *European urban land and property markets: France*. London: UCL Press.
- Adams, D. (1994). *Urban planning and the development process*. London: Routledge.
- Adams, D., & Watkins, C. (2002). *Greenfields, brownfields, and housing development*. Oxford: Blackwell Science.
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N., & Munjoma, T. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A*, 33(3), 453 – 477.
- ADEF. (1988). *Etats des lieux: pour une relance de la recherche sur le foncier*. Paris: ADEF.
- Aemisegger, H., Kuttler, A., Moor, P., & Ruch, A. (Éd.). (1999). *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.
- ARE. (2005). *Rapport sur le développement territorial 2005*. Berne: ARE.
- ARE. (2007). *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse: observations et propositions du groupe international d'experts*. Berne: ARE.
- ARE. (2008). *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*. Berne: ARE.
- ASPAN. (1985). *Droit foncier, prix du sol et aménagement du territoire: conférences de la journée du 2 mai 1985 à Soleure*. Berne: ASPAN (Mémoire n° 40).
- ASPAN. (1990). *De l'aménagement local au permis de construire : 30 thèses pour aplanir les difficultés et améliorer la qualité de l'habitat*. Berne : ASPAN (Mémoire n° 51).
- BCV. (2007). *Vers une pénurie structurelle de logements? Les cahiers de l'économie vaudoise*. Lausanne: Banque Cantonale Vaudoise.
- Bianchi, M. (1990). *La révision du plan d'affectation communal*. Lausanne: Université de Lausanne (thèse de doctorat).
- Boulianne, L., Crevoisier, O., & Ruegg, J. (2008). Entreprises, acteurs immobiliers et acteurs publics: des proximités à reconstruire. In : A. Rallet & A. Torre (Éd.), *Les nouvelles proximités urbaines* : 137-158. Paris: L'Harmattan (coll. Géographies en Liberté).
- Bridel, L. (1988). *La gestion du patrimoine immobilier par les familles*. Liebefeld-Berne: Programme national de recherche « Utilisation du sol en Suisse ».
- Bridel, L. (1996). *Manuel d'aménagement du territoire : volume 1*. Genève: Georg.
- Comby, J. (1989). L'impossible propriété absolue. In : ADEF (Éd.), *Un droit inviolable et sacré, la propriété* : 9-20. Paris: ADEF.
- Comby, J., & Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. Paris: Presses universitaires de France (coll. Que sais-je?).

- da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche, J.-P., & Nahrath, S. (Éd.). (2005). *Enjeux du développement urbain durable: transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne: PPUR.
- Deiss, J., Perazzi, L., & Sabooglu, M. (1989). *Le marché foncier dans les zones de construction: analyse théorique, analyse empirique. Le cas du canton de Fribourg*. Liebefeld-Berne: Programme national de recherche « Utilisation du sol en Suisse ».
- Dieterich, H., Dransfeld, E., & Voss, W. (1993). *European urban land and property markets: Germany*. London: UCL Press.
- Dubois-Taine, G. (Éd.). (2004). *From Helsinki to Nicosia: eleven case studies & synthesis*. Paris: PUCA and COST C10.
- Fahrländer Partner. (2008). *Zones à bâtir en Suisse. De quelle surface de zones à bâtir la Suisse a-t-elle besoin?* Berne: ARE.
- Halleux, J.-M., & Lambotte, J.-M. (2008). Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage et le renouvellement des espaces dégradés. *Territoire(s) wallon(s)*, (2), 7-22.
- Hanack, M. (2006). L'habitat en Suisse. Développement territorial et logement. *Bulletin du logement*, (78).
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Heymann-Doat, A. (1982). Les mutations du droit de l'urbanisme dans les sociétés européennes. *Les Annales de la recherche urbaine*, (16), 58-72.
- I-Consulting. (2011). *Logement vaudois: analyse de la pénurie*. Lausanne: Observatoire BCV de l'économie vaudoise.
- Keiner, M. (2005). Nouveaux instruments d'accompagnement pour assurer la durabilité du développement territorial. *Forum du développement territorial*, (3), 36-38.
- Koll-Schretzenmayr, M. (1999). From greenfield development to brownfield redevelopment. New challenges for planning process, planning strategies and planning law. *disP - The Planning Review*, (139), 43-48.
- Lane, D., & Maxfield, R. (1996). Strategy under complexity: fostering generative relationships. *Long Range Planning*, (29), 215-231.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). L'action publique saisie par ses instruments. In : P. Lascoumes & P. Le Galès (Éd.), *Gouverner par les instruments* : 11-44. Paris : Presses de Science Po.
- Leroy, D. (2008). *Coordination. Aménagement du territoire et aspects fonciers: descriptif du système vaudois et exemple d'application*. Lausanne: Service du développement territorial.
- Lévy, J. 2004. Seul le modèle d'Amsterdam accepte et assume le principe d'urbanité. *Urbanisme*, (339), 39-43.
- Llorente, M., & Vilmin, T. (2011). Nouveau regard sur l'aménagement. *Etudes Foncières*, (153), 23-30.
- Louw, E. (2008). Land assembly for urban transformation: the case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands. *Land Use Policy*, 25(1), 69-80.

- Massey, D., & Catalano, A. (1978). *Capital and land: land ownership by capital in Great Britain*. London: Edward Arnold.
- Monk, S., Pearce, B., & Whitehead, C. (1996). Land use planning, land supply, and house prices. *Environment and Planning A*, (28), 495-511.
- Moor, P. (1976). Aménagement du territoire et propriété privée – Rapport présenté à la Société suisse des juristes. *Revue de droit suisse*, (95 II), 367-479.
- Moor, P. (1999). Commentaire de la LAT, art 14. In : H. Aemisegger et al. (Éd.), *Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire : notice 51*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Moor, P. (2002). L'expropriation matérielle. In : P. Moor (Éd.), *Droit administratif, vol. 2* : 741-755. Berne: Stämpfli.
- Nahrath, S. (2005). Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? In : A. da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche, & S. Nahrath (Éd.), *Enjeux du développement urbain durable* : 299-328. Lausanne: PPUR.
- Nahrath, S., Knoepfel, P., Csikos, P., & Gerber, J.-D. (2009). *Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national : étude comparée*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Needham, B., Segeren, A., & Buitelaar, E. (2010). Institutions in Theories of Land Markets: illustrated by the Dutch Market for Agricultural Land. *Urban Studies*, 1-16.
- Needham, Barrie. (2005). *Planning law and economics: the rules we make for using land*. London, New York: Routledge.
- Needham, Barrie, & Louw, E. (2006). Institutional economics and policies for changing land markets: the case of industrial estates in the Netherlands. *Journal of Property Research*, 23(1), 75-90.
- Needham, Barrie, Koenders, P., & Kruijt, B. (1993). *European urban land and property markets: The Netherlands*. London: UCL Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- OACOT. (2006). *Rapport sur l'aménagement du territoire 2006*. Berne: Conseil exécutif du canton de Berne.
- OFS. (2009). *Portrait démographique de la Suisse. Edition 2009*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- OFS. (2011a). *Statistique suisse de la construction et des logements vacants, 2009/2010*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- OFS. (2011b). *Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2010 à 2035*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Pearce, B.-J. (1980). Instruments for land policy: a classification. *Urban Law and Policy*, (3), 115-156.

- Plane, J.-M. (2003). *Théorie des organisations*. Les Topos (2^e éd.). Paris: Dunod.
- Plattner, R. (1992). Prélèvement de la plus-value: le modèle de Bâle-Ville. In : ASPAN (Éd.), *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value* : 23-38. Berne: VLP-ASPAN (Mémoire n° 57).
- Prélaz-Droux, R. (2008). Des instruments fonciers pour faciliter les projets territoriaux. *Urbia: les cahiers du développement urbain durable*, (6), 43-64.
- Prélaz-Droux, R., Maunoir, A., & Tranda-Pittion, M. (2009). *Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud*. Genève: Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise (N° 10-3).
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC.
- Raffestin, C. (1986). Ecogenèse territoriale et territorialité. In : R. Brunet & F. Auriac (Éd.), *Espaces, jeux et enjeux* : 173-185. Paris: Fayard.
- Rérat, P. (2006). Mutations urbaines, mutations démographiques: contribution à l'explication de la déprise démographique des villes-centres. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (5), 725-750.
- Rey, M., Bianchi, M., & Thévoz, L. (1988). *La politique foncière communale au service de la gestion de la zone à bâtir*. Lausanne: CEAT.
- Robyr, S., Longchamp, P.-A., & Biner, B. (2003). *Étude préliminaire en amélioration foncière et aménagement du territoire. Secteur de la Boironne*. Morges: Canton de Vaud, Commune de Yens.
- Ruegg, J. (2000). *Zonage et propriété foncière*. Paris: ADEF.
- Ruegg, J., Decoutère, S., & Mettan, N. (Éd.). (1994). *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?* Lausanne: PPUR.
- Ruffy, V. (1989). *Structure et dynamique économiques et géographiques d'un espace foncier: vingt ans de transactions foncières dans le canton de Vaud*. Lausanne: Grafisa SA.
- Schneider, J.-R. (2003). *Les démarches foncières en Pays de Vaud. Guide à l'usage des communes et des entreprises AF*. Lausanne: Etat de Vaud, Département des infrastructures.
- Schüssler, R., & Thalmann, P. (2005). Qu'est ce qui pousse et freine la construction de logements? Enquête auprès des bâtisseurs et des investisseurs. *Bulletin du Logement*, (76).
- SCRIS. (2005). D'ici 15 ans, 55 000 ménages de plus à loger. *NUMERUS*, (1).
- Service des améliorations foncières. (2005). *Fonctionnement et financement des syndicats d'améliorations foncières*. Lausanne: Etat de Vaud, Département des infrastructures.
- Service du développement territorial. (2007). Plan Directeur Cantonal. Un projet pour le canton de Vaud. Canton de Vaud. Document disponible sur <http://www.plandirecteur.vd.ch/>, consulté le 16 janvier 2012.
- Stirnemann, E. (1992). Classement en zone à bâtir associé à l'imposition de charges et contrats concernant des infrastructures dans le canton de Berne. *Aménagement du territoire et compensation de la plus-value* : 55 et ss. Berne: VLP-ASPAN (Mémoire de l'ASPAN 57).
- Valda, A., & Westermann, R. (2004). *La Suisse et ses friches industrielles. Des opportunités de développement au cœur des agglomérations*. Berne: OFEFP, ARE et DETEC.

- Verhage, R. (2002). *Local policy for housing development: european experiences*. Aldershot: Ashgate.
- Vilmin, T. (2008). *L'aménagement urbain en France: une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable* (2^e éd.). Paris: Certu.
- Von Thünen, J. H. (1966). *1783-1850 Isolated state; an English edition of Der isolierte Staat*. Oxford, New York: Pergamon Press.
- Walter, F. (1989). De la ville pré-industrielle à la ville industrielle: les mutations de l'urbanisme en Suisse du XVIII^e siècle à 1914. *Paysages découverts*, 23-38.
- Wermelinger, A. (2009). Cours de droit foncier. Lausanne : EPFL, chaire de Droit.
- Williams, H., & Wood, B. (1993). *European urban land and property markets: The UK*. London: UCL Press.
- Zen-Ruffinen, P., & Guy-Ecabert, C. (2001). *Aménagement du territoire, construction, expropriation*. Berne: Stämpfli.
- Zuppinger, U. (2008). La participation et le foncier dans l'aménagement du territoire. *Urbia: les cahiers du développement urbain durable*, 6, 27-42.

8.2 Entretiens

- Bourdon, J.-P. (3 mars 2011). Syndicat AF La Boironne.
- Leroy, D. (15 octobre 2010). Couplage AT-AF dans le canton de Vaud.

8.3 Textes de loi

- CC. RS 210. Code civil suisse du 10 décembre 1907.
- CO. RS 220. Code des obligations, tiré de la Loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911, livre cinquième
- Cst. RS 101. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.
- LAF. RSV 913.11. Loi vaudoise sur les améliorations foncières du 1961.
- LAT. RS 700. Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979.
- LATC. RSV 700.11. Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985.
- LATeC. RSF 710.1. Loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008.
- LCAT. RSN 701.0. Loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991.
- LDFR. RS 211.412.11. Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991.
- LE. RSV 710.01. Loi vaudoise sur l'expropriation du 25 novembre 1974.
- LEx. RS 711. Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930.
- LGZD. RSG L 1 35. Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957.
- OAT. RS 700.1. Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000.