

Transformation des rapports à la propriété des grands propriétaires fonciers collectifs et urbanisme durable

Stéphane Nahrath, Professeur assistant
Patrick Csikos, assistant-doctorant
Jean-David Gerber, premier assistant
Peter Knoepfel, Professeur

Courriel :

stephane.nahrath@idheap.unil.ch

patrick.csikos@idheap.unil.ch

jean-david.gerber@idheap.unil.ch

peter.knoepfel@idheap.unil.ch

Institut de Hautes Etudes en Administration
Publique (IDHEAP), Chavannes- près-Renens

Résumé :

Cet article interroge les conséquences des transformations des rapports à la propriété foncière et immobilière des grands propriétaires collectifs – telles que nous les avons identifiées dans le cadre d'un projet de recherche en cours – sur les processus d'aménagements urbains.

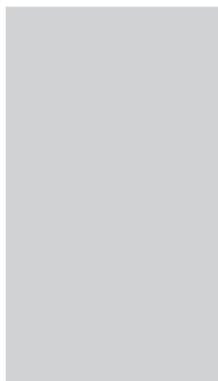
Pour ce faire, l'article présente, dans une première partie, les principales transformations des modes de gestion et de valorisation du patrimoine foncier et immobilier – c'est-à-dire également des

rapports à la propriété – observables chez la plupart des grands propriétaires fonciers collectifs, publics comme privés, de Suisse.

Dans une seconde partie, nous formulons quelques hypothèses concernant les implications de ces transformations des rapports à la propriété sur la durabilité (essentiellement sociale et environnementale) des processus d'aménagements urbains.

Mots-clés :

Propriété foncière et immobilière, grands propriétaires fonciers collectifs, financiarisation, fragmentation, urbanisme durable.



Le rôle joué par les grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en général et les processus d'aménagements urbains en particulier est, dans le cas de la Suisse, assez mal connu et n'a, à notre connaissance, jamais été documenté de manière systématique. A l'exception de quelques travaux [Theurillat, 2005; Theurillat, Corpataux et Crevoisier 2007], nous n'avons que peu d'information sur les objectifs, intérêts et stratégies politiques et foncières de ces acteurs. On connaît également mal les modes de gestion et de valorisation de leur patrimoine foncier et immobilier.

Cet article a pour objectif de contribuer à combler partiellement cette lacune. Plus particulièrement, il s'agit de s'interroger ici sur les conséquences des transformations des rapports à la propriété foncière et immobilière des grands propriétaires collectifs – telles que nous les avons identifiées dans le cadre d'un projet de recherche en cours¹ – sur les processus d'aménagements urbains.

Pour ce faire, l'article présente, dans une première partie, les principales transformations des modes de gestion et de valorisation du patrimoine foncier et immobilier – c'est-à-dire également des rapports à la propriété – observables chez la plupart des grands propriétaires fonciers collectifs, publics comme privés, de Suisse.

Dans une seconde partie, nous formulons quelques hypothèses concernant les implications de ces transformations des rapports à la propriété sur la durabilité (essentiellement sociale et environnementale) des processus d'aménagements urbains.

1 « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol », requérant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requérant Stéphane Nahrath (IDHEAP), financement : FNS Division I (projet n° 100012-107833), Pro Natura, OFS, Armasuisse.

Transformations des rapports à la propriété des grands propriétaires fonciers collectifs

L'identification de ces tendances à la transformation du rapport à la propriété auprès des principaux propriétaires fonciers collectifs en Suisse résulte d'une analyse systématique et comparée des stratégies politiques et foncières de douze d'entre eux : Armasuisse (organisme en charge de la gestion du patrimoine foncier et immobilier de l'armée), les cantons, les communes, les bourgeoisies, les chemins de fer fédéraux (CFF SA), les caisses de pensions, les sociétés immobilières, les fonds et fondations de placement, le commerce de détail (Migros, COOP), les assurances et les banques.

Ces transformations sont la *financiarisation* et la *titrisation* du secteur foncier et immobilier, la *fragmentation de la propriété*, la *montée en puissance des acteurs intermédiaires* et la *flexibilisation* des principes de gestion des biens-fonds, l'*autonomisation* des gestionnaires des biens fonciers et immobiliers par rapport aux propriétaires aussi bien financiers que juridiques, l'*allongement* de la chaîne décisionnelle et l'*anonymisation* de la propriété, et, finalement, la *dilution des responsabilités* des différents acteurs quant à la gestion et la valorisation des biens-fonds dans les processus d'aménagement du territoire.

Sur la base de cette analyse comparée, nous pouvons formuler l'hypothèse de recherche, fondée empiriquement sur ce premier corpus de données, selon laquelle cette tendance à la transformation des rapports à la propriété se retrouve non seulement auprès des grands propriétaires privés, mais également – quoique de manière moins nette et sous des formes un peu différentes – auprès des grands propriétaires publics.

La financiarisation du secteur foncier et immobilier

Le phénomène de financiarisation des biens immobiliers et fonciers a pu être observé en premier lieu auprès des grands propriétaires privés se comportant aujourd'hui essentiellement comme

des acteurs financiers. C'est un mécanisme qui vise à considérer les biens-fonds selon une perspective avant tout financière, et non patrimoniale. Historiquement, de nombreux acteurs, y compris privés, géraient leurs biens-fonds dans une perspective patrimoniale, les considérant comme un support à leurs activités, une manifestation symbolique de leur ancrage géographique, ou un symbole de prestige pour l'organisme (entreprise, administration, association, etc.). Une fois amorti, il était souvent comptabilisé à une valeur d'un franc symbolique. La financiarisation traduit ainsi une modification profonde du rapport au foncier et à l'immobilier qui devient un objet de rendement, dont il faut optimiser la gestion pour maximiser les bénéfices, quitte, le cas échéant, à s'en séparer en vue de réallouer le capital ainsi libéré à d'autres usages.

Les tentatives de mise en vente du patrimoine immobilier de la société Jelvoli, respectivement les discussions en cours concernant sa mise en bourse sous forme de société immobilière constituent une bonne illustration de ce phénomène de financiarisation du patrimoine immobilier historique d'une grande entreprise helvétique.

Une autre illustration consiste dans les stratégies de mise en valeur de certains sièges sociaux historiques de grandes banques, tels que par exemple le Credit Suisse à la Paradeplatz de Zurich et la Banque Cantonale Vaudoise à la place St-François à Lausanne. Dans le premier cas, le Credit Suisse a décidé, au début des années 2000, et dans le cadre de transformations de son siège social, de consacrer le rez-de-chaussée à la location de surfaces commerciales à des enseignes de luxe. Elle a ainsi transféré une partie de son bâtiment du patrimoine administratif (servant à ses activités bancaires) au patrimoine financier (servant à toucher des loyers). La BCV a, quant à elle, annoncé en 2007 qu'elle envisageait la même démarche pour son siège social. On retrouve à peu près le même phénomène dans le cas des stratégies de mise en location de surfaces commerciales dans les halls centraux des grandes gares suisses.

Si le processus de financiarisation est certainement moins développé dans le cas des acteurs publics, la pratique de plus en plus

répandue de l'activation des biens-fonds résultant de la diffusion des nouvelles normes comptables, notamment IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), auprès de ces acteurs constitue certainement un pas dans cette direction. IPSAS correspond aux normes comptables IAS/IFRS (International Accounting Standard/International Financial Reporting Standard) du secteur privé, mais adaptées aux spécificités des administrations publiques. Elles constituent des standards uniformisés pour la présentation des comptes et la gestion budgétaire. Une telle uniformisation est souvent présentée comme souhaitable, dans la mesure où elle est censée contribuer à accroître la transparence et la comparabilité dans la présentation des comptes et dans le rapport sur l'état des finances. L'impact sur les stratégies foncières des collectivités publiques est directement perceptible, dans la mesure où les normes IPSAS obligent à comptabiliser les objets immobiliers à leur valeur réelle. Auparavant, de nombreuses collectivités inscrivaient leurs bâtiments à la valeur symbolique d'un franc, une fois que la construction avait été amortie. Ces bâtiments constituaient autant de réserves latentes. Avec IPSAS, de nombreux acteurs publics, comme par exemple les CFF, Armasuisse ou le canton de Genève, ont entrepris de mettre un prix réel sur l'ensemble des biens fonciers et immobiliers dont ils sont propriétaires. Cette procédure a fait apparaître des richesses parfois insoupçonnées ; la crainte exprimée par certains étant que l'activation de ces biens publics constitue le premier pas en direction de leur vente [Knoepfel, 2006].

La « titrisation » de la propriété foncière et immobilière

D'un point de vue technique, la titrisation consiste en la conversion de valeurs immobilières (terrains, immeubles) en valeurs mobilières (actions, parts, etc.) par l'intermédiaire de véhicules de placements immobiliers qui peuvent être une société (SA ou Sàrl), un fonds ou une fondation de placement. Une telle conversion correspond souvent à un renoncement des propriétaires fonciers à rester les propriétaires directs de biens-fonds afin de se concentrer sur l'achat ou la vente de titres de propriété (actions) d'autres acteurs économiques (sociétés immobilières et fonds de placements immobiliers) qui ont fait de l'achat et de la gestion de biens-fonds leur domaine de spécialisation.

La titrisation a comme principal avantage pour les investisseurs de ne pas devoir se spécialiser dans la gestion foncière ou immobilière, tout en bénéficiant des avantages procurés par ce type de placements ; ces derniers étant généralement considérés comme relativement sûrs et protecteurs contre les effets de l'inflation. De même, il devient plus aisé pour ces acteurs de se désinvestir du foncier s'ils ne possèdent que des titres de sociétés immobilières négociables sur les marchés boursiers, ce qui leur permet d'éviter les démarches longues et coûteuses d'une vente immobilière.

La titrisation a cependant comme principal inconvénient la perte du contrôle direct sur les investissements fonciers puisque l'achat, la vente et la gestion des biens-fonds sont confiés à un ou plusieurs acteurs intermédiaires. Dès lors, les stratégies foncières développées par certaines sociétés immobilières ou fonds de placement peuvent s'avérer être en contradiction partielle ou totale avec les objectifs poursuivis par l'investisseur, notamment si ce dernier poursuit simultanément des buts financiers et des objectifs qualitatifs allant dans le sens du développement durable.

La titrisation peut également favoriser l'accélération du *turn-over* de la propriété, ceci pour deux raisons : premièrement, la flexibilité que procure ce mode de propriété permet des transactions rapides de cession ou d'achat; deuxièmement, dans le cas des fonds de placement ou des sociétés immobilières cotées en bourse, la pression du rendement oblige les propriétaires juridiques à considérer leurs immeubles principalement sous l'angle de leur rentabilité économique, s'ils ne veulent pas que les propriétaires financiers se détournent de leurs titres. Cette pression peut contribuer à un affaiblissement de l'investissement patrimonial et à une augmentation des stratégies de rendements à court terme (spéculation).

La titrisation évoquée jusqu'à présent correspond ainsi à une forme extrême d'autonomisation où l'acteur investissant dans le foncier externalise totalement la gestion (y compris l'achat et la vente) pour ne garder que des titres de la société chargée de cette tâche. Il est intéressant de noter qu'avant d'en arriver à la titrisation, de nombreux acteurs autonomisent au sein de leur organisation interne un service spécialisé chargé de gérer les dossiers

fonciers ou immobiliers. Une telle autonomisation présente différents avantages. Tout d'abord, elle permet la spécialisation d'un service qui se concentre sur la question foncière en s'attachant les services de professionnels. Grâce à sa haute spécialisation, un tel service est capable de capitaliser une connaissance approfondie des marchés fonciers et peut réagir plus rapidement lorsqu'une occasion intéressante se présente sur le marché. L'autonomisation s'accompagne souvent d'une marge de manœuvre accrue, en particulier lorsque les responsabilités financières du service ont été augmentées par rapport à celles des autres services.

Mais cette autonomisation et cette professionnalisation des services fonciers et immobiliers n'a pas que des avantages, notamment dans le cas des acteurs publics. Ainsi, par exemple, l'augmentation de la marge de manœuvre financière et décisionnelle des exécutifs communaux que l'on observe souvent en matière foncière s'accompagne d'une perte de contrôle du parlement communal proportionnelle à l'ampleur des tâches déléguées. De plus, le cloisonnement qui accompagne cette spécialisation de la gestion foncière/immobilière peut rendre plus difficile la coordination de celle-ci avec d'autres domaines d'action publique directement ou indirectement concernés, tels que l'aménagement du territoire, l'urbanisme, les politiques sociales, l'environnement, etc. Enfin, cela est susceptible d'affaiblir la propriété en tant qu'instrument permettant de conduire des politiques publiques.

Il est aussi intéressant de relever que plusieurs villes ont recours à des constructions juridiques particulières afin de renforcer l'autonomie de l'organisme en charge de la gestion de leur patrimoine foncier/immobilier par rapport à l'administration ou au parlement communal. Ainsi, la Ville de La Chaux-de-Fonds a mis sur pied une société anonyme, dans le conseil d'administration de laquelle siègent des membres de l'exécutif, et dont le seul but est d'acheter des immeubles pour le compte de la Ville, cela sans encourir les retards qu'impliquerait un passage devant le parlement communal. De son côté, la Ville de Zurich recourt à une fondation spécialisée – la PWG Stiftung – afin de participer à la réhabilitation de différents quartiers.

Ce phénomène de titrisation s'est plus particulièrement manifesté dans le secteur privé. Ainsi, dès la fin des années 1990, plusieurs banques et assurances ont transféré une partie de leur patrimoine immobilier au sein de sociétés immobilières cotées en bourse. Le Credit Suisse a par exemple donné naissance à la société anonyme Swiss Prime Site, cotée depuis 2000, et qui gère un patrimoine de 3.6 milliards de francs, essentiellement orienté vers des biens-fonds commerciaux et administratifs. On constate un phénomène similaire dans le cas des grandes caisses de pensions (par exemple les caisses de pension de Nestlé, de La Poste, de la Ville de Zurich, etc.) où plusieurs d'entre elles ont transféré une part importante, voire la totalité de leur patrimoine immobilier dans des fondations de placements gérées par une entreprise privée (Pensimo AG), en échange de parts de cette même fondation (processus appelé « swap » par les milieux financiers).

Dans le domaine des organisations privées à but non lucratif, on observe également la création, essentiellement pour les mêmes raisons, d'acteurs intermédiaires spécialisés dans la gestion des biens-fonds. La section argovienne de Pro Natura a ainsi confié les tâches d'achat des terrains, de gestion des contrats d'entretien et de servitudes, ou encore de veille foncière à une société à responsabilité limitée – Creanatira Sàrl. La section reste toutefois le propriétaire formel des terrains achetés par la société (en copropriété avec l'organisation centrale de Bâle).

La fragmentation de la propriété

La fragmentation est une conséquence de la titrisation et de l'automatisation des acteurs gestionnaires du foncier. Elle se manifeste par une différenciation entre propriétaire financier, propriétaire juridique et utilisateurs finaux. Les propriétaires formels (par exemple une SA) et les propriétaires financiers (les actionnaires) sont de moins en moins utilisateurs de leurs propres biens-fonds. Les droits de disposition et d'usage sont cédés, souvent pour une longue durée, à un ou plusieurs preneurs de bail, moyennant un loyer. Ainsi, dans certaines situations, d'anciens propriétaires deviennent des locataires, ceci afin de flexibiliser leurs investissements.

La stratégie de la COOP dans le cas du complexe de la Maladière à Neuchâtel (stade, locaux administratifs et surface commerciales) illustre bien ce phénomène. L'enseigne de commerce de détail a ainsi développé une stratégie consistant à assurer une grande partie de la conception et du financement de ce complexe, en vue de l'adapter en partie à ses propres besoins ; ceci avant de le revendre, dès la fin de la construction, à la caisse de pension fédérale Publica et au gestionnaire de fonds de placement Swissscanto. Le capital ainsi libéré a pu être immédiatement réinvesti dans le financement de nouveaux projets. Dans cette nouvelle configuration, Coop se retrouve titulaire d'un bail général² à long terme, qui lui permet de s'assurer un droit d'usage sur la surface commerciale et le parking, de même qu'elle assure la sélection des commerces désireux de s'installer dans le complexe.

La création de la société anonyme CFF SA, qui a remplacé la régie fédérale du même nom, constitue également un bon exemple de fragmentation de la propriété dans le secteur public. Alors qu'auparavant, les biens des CFF étaient ceux de la Confédération, le propriétaire formel est désormais la société anonyme CFF SA, dont les biens fonciers et immobiliers sont gérés par l'entité d'affaire « Immobilier ». Le Département fédéral des finances détient 100% des actions de la SA CFF et devient le propriétaire financier, alors que la stratégie de cette dernière est sous la responsabilité du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

La montée en puissance des acteurs intermédiaires

Parallèlement à la fragmentation du rôle de propriétaire, on observe une montée en puissance des intermédiaires. Ces derniers peuvent être les propriétaires formels (caisses de pensions, fonds, fondations de placement ou sociétés immobilières, etc.) ou des

2 Le bail général permet à un preneur de bail de louer l'entier d'un centre commercial pour ensuite en sous-louer certaines parties à d'autres commerces. Le preneur de bail général s'assure ainsi de la complète maîtrise du choix des commerces attenants et de la gestion du centre, sans pour autant en être le propriétaire.

entités auxquelles ont été déléguées différentes tâches allant de la sélection des biens-fonds et leur développement (promoteurs) jusqu'à leur gestion (gérances), en passant par leur financement (banques) ou leur évaluation (cabinet de conseils).

L'avantage de tels montages est bien sûr un gain en flexibilité des investissements. Le risque principal est celui de la perte de contrôle par le propriétaire financier du travail du mandataire, ce dernier risquant de poursuivre ses buts propres (par exemple de rendement) aux dépens des intérêts du mandant.

A titre d'illustration de cette montée en puissance des intermédiaires, on peut mentionner le rôle du Credit Suisse dans la gestion de la société immobilière Swiss Prime Site. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette dernière est une émanation de la banque, même si elle en est juridiquement totalement indépendante. Dans ce montage (SPS, 2007 ; CS, 2007 ; Bourse suisse SWX, 2007), le Credit Suisse a) assure la gestion des biens fonciers et immobiliers de la société à travers sa division Credit Suisse Asset Management, b) assure des services de gérance à travers sa filiale Wincasa, c) est le second plus important locataire de Swiss Prime Site en contribuant pour 10,1% aux revenus locatifs de celle-ci, d) enfin, contrôle 10,75% du capital de la société à travers ses fonds et sa fondation de placement, ainsi que 9,64% à travers sa propre caisse de pension, sans pour autant être le propriétaire des titres. Ainsi, en n'assurant que des fonctions d'intermédiaire, le Credit Suisse contrôle totalement cette société immobilière, sans pour autant avoir de participation propre au capital.

L'exemple de la bourgeoisie de Berne nous semble aussi intéressant à développer. Celle-ci dispose en effet d'une « administration des domaines » spécialisée, occupant 18 collaborateurs, qui assure la gestion du patrimoine foncier et immobilier de la bourgeoisie. Contrairement à d'autres bourgeoisies où la gestion foncière poursuit également des buts sociaux, celle de Berne a décidé qu'elle ne pouvait pas « être sociale deux fois », c'est-à-dire gérer ses immeubles selon des principes sociaux et, en plus, dépenser ses revenus pour la culture et le social. Les immeubles sont donc gérés de manière à maximiser les rendements (sauf exception

expressément voulue par le Conseil bourgeoisial), de manière à pouvoir investir le maximum d'argent dans les tâches culturelles et sociales des autres administrations bourgeoises. Dans cet exemple, la divergence de philosophies entre l'administration des domaines et les autres administrations bourgeoises est acceptée par le Conseil bourgeoisial, mais on imagine bien que de telles différences de stratégies pourraient causer de vives tensions dans d'autres contextes.

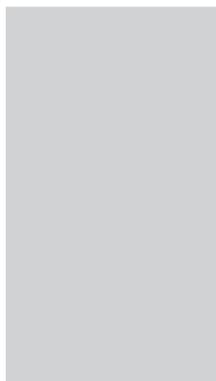
L'allongement de la chaîne décisionnelle

Avec l'élargissement de la configuration des acteurs concernés par la gestion des biens fonciers et immobiliers, on constate que les usages effectifs des biens-fonds dépendent de plus en plus fréquemment d'un nombre grandissant de codécideurs hétérogènes ayant souvent des intérêts divergents, voire parfois contradictoires. Cette situation est susceptible de générer des rivalités quant aux modalités d'exploitation et aux stratégies liées à l'usage d'un bien foncier ou immobilier (stratégie patrimoniale versus maximisation financière versus accessibilité sociale, etc.).

Cet allongement des chaînes décisionnelles ne concerne pas seulement les acteurs privés, comme l'ont déjà montré les cas de communes passant par des SA ou des fondations pour gérer une partie de leurs biens-fonds. Un autre exemple intéressant est le recours par la commune municipale de Coire à la bourgeoisie pour acheter certains immeubles pour son compte, ceci afin d'éviter de devoir soumettre ces achats à une procédure d'approbation, toujours longue et risquée, par le biais du législatif communal, voire par la population. Contrairement aux services communaux, le conseil bourgeoisial est souverain en matière d'achat puisqu'il n'est soumis à aucune limite réglementaire, ce qui lui permet de réagir promptement lorsqu'un immeuble intéressant se trouve sur le marché.

L'anonymisation de la propriété

Avec la titrisation du patrimoine foncier ou immobilier, on peut relever une tendance à l'anonymisation de la propriété, dans la mesure où les détenteurs de titres n'ont pas nécessairement l'obliga-



tion de rendre publique leur participation en dessous d'un certain seuil (par exemple au sein d'une société immobilière ou un fonds de placement immobilier). Cette situation accentue le phénomène d'opacification de la structure de distribution de la propriété dans la mesure où il devient de plus en plus difficile d'identifier les ayants droit, et ainsi de déterminer qui est propriétaire de quel bien-fonds et dans quelle proportion. Ce phénomène peut avoir deux conséquences principales :

- il amplifie la difficulté pour les acteurs publics d'identifier les véritables groupes cibles des politiques publiques et de piloter les processus d'aménagement du territoire;
- il permet de contourner des instruments juridiques de régulation d'accès à la propriété à l'image de la Lex Koller³, dans la mesure où un investisseur étranger peut librement monter jusqu'à concurrence de 49,9% au capital d'une société immobilière.

La dilution des responsabilités

En termes d'impacts potentiels sur la durabilité, l'allongement de la chaîne décisionnelle, associée à la fragmentation, l'hétérogénéisation et l'anonymisation de la propriété foncière et immobilière, fait émerger la question de la dilution des responsabilités. La spécialisation des usages (propriété juridique, propriété financière, gérance, etc.) et des régulations (lois fédérales, cantonales, contrats, etc.) au sein du secteur foncier/immobilier mène à une forte complexification des rapports de causalités entre d'une part les régulations du secteur et d'autre part les effets de ces régulations sur les usages effectifs des bien-fonds. Cela débouche sur une certaine difficulté à cerner et à individualiser les responsabilités au sein de la chaîne décisionnelle. Il s'agit ici d'un effet classique des processus de découplage (*unbundling*), que l'on peut également observer dans d'autres secteurs tels que les industries de réseaux (télécommunications, transports, services urbains, etc.), et qui consiste en la dissociation des différentes fonctions liées

³ Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) (LFAIE), RS 211.412.41. Elle vise à limiter l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes ne résidant pas sur sol helvétique.

à l'exploitation d'un secteur en une multitude d'acteurs hétérogènes susceptibles de poursuivre des intérêts divergents. Ceci peut déboucher sur des conflits autour de la définition des tâches et des responsabilités entre les différents acteurs : investisseurs, promoteurs, propriétaire du terrain, gérant, utilisateurs, et alimenter d'autre part les confusions entre ce qui relève de la responsabilité économique/financière et juridique, respectivement sociale et politique.

Le cas du complexe multifonctionnel de la Praille à Lancy (Genève) illustre cette situation. La structure de gouvernance de ce projet urbain, qui comprend un stade, un centre commercial, un hôtel, et un centre administratif, s'avère être d'une extrême complexité tant dans la structure de propriété et de financement que dans la définition des bénéficiaires de droits d'usages sectoriels. Des souscripteurs (entreprises ou privés), ont acquis un droit d'usage sur certaines des installations (loges, sièges dits d'affaires ou grand public). Le Credit Suisse, bailleur de fonds, est devenu le sponsor principal du stade. Jelmoli a obtenu la responsabilité, à travers sa société La Praille SA, de la construction, de la promotion et de l'exploitation du centre commercial ainsi que du bâtiment de liaison (hôtel et centre administratif). La Fondation du stade de Genève - au sein de laquelle on retrouve la commune de Lancy, la Ville de Genève, l'Etat de Genève, Jelmoli et le Credit Suisse, ainsi que deux membres de la Fondation Hippomène (propriétaire du stade des Charmilles) - a choisi de déléguer pour dix ans l'exploitation du stade à une société anonyme contrôlée par le propriétaire du club de football résident du stade (Servette FC). Dès la fin de la construction du stade, la Fondation du Stade de Genève s'est retrouvée devant l'incapacité de financer les coûts supplémentaires liés à des dépassements de budgets (11 millions). Devant le refus des investisseurs privés de participer au comblement de ce dépassement, puis après le refus des genevois (référendum) d'éponger ce déficit, le Conseil d'Etat genevois a décidé en 2006 d'utiliser le Fonds d'équipement des communes pour le combler, sans risque de futur référendum. En contournant, par cet artifice, les mécanismes démocratiques, il a écarté la menace d'une vente forcée du stade pour assurer le remboursement de l'entreprise générale Zschokke qui avait œu-

vré pour la construction du complexe. Ce cas illustre selon nous l'extrême difficulté à définir les responsabilités dans les cas d'allongement de la chaîne décisionnelle.

L'ensemble de ces sept mécanismes, dont on peut observer l'action combinée dans de nombreux cas empiriques, suggèrent quelques similitudes avec les processus actuels de transformation des modes de régulation des secteurs de services publics en général et d'industries de réseaux en particulier (unbundling/découplage) [Nahrath et Csikos, 2007]. A l'image de ces industries, on assiste à un phénomène d'abandon progressif du modèle de gestion dit « organique », ou verticalement intégrée qui assure, sous le même toit, l'ensemble des fonctions d'apport du capital, de sélection, d'achat, de vente, de gérance, etc. pour passer à un schéma de gestion « fonctionnel » où l'ensemble de ces fonctions sont dissociées ou segmentées en une constellation d'entités généralement spécialisées dans une tâche précise (investisseur, bureau de conseil, courtier, gérance, etc.). Cette autonomisation des différentes fonctions va générer une nouvelle configuration d'acteurs, de même que de nouveaux besoins de régulations des interactions entre ces différents acteurs.

Principales implications des transformations du rapport à la propriété pour la durabilité des aménagements urbains

Sur la base des grandes tendances en matière de transformation du rapport à la propriété des grands propriétaires fonciers collectifs esquissées ci-dessus, il est possible de développer quelques réflexions – essentiellement prospectives – concernant les implications de ces transformations sur la durabilité du développement territorial. Trois séries de réflexions sont développées ici qui portent sur : le caractère démocratique des processus décisionnels, la capacité de régulation effective de la politique d'aménagement du territoire et la question de l'équité de l'accès au sol et à ses usages dans ce contexte en mutation.

Transformation du rapport à la propriété et caractère démocratique des processus décisionnels

Il semble que l'allongement et la fragmentation de la chaîne décisionnelle, ainsi que la « technocratisation » des processus de décision impliquent une complexification et une opacification des processus globaux de gestion du patrimoine foncier et immobilier des grands propriétaires collectifs. Tout se passe en effet comme si la capacité de contrôle démocratique par les propriétaires effectifs (i.e. financiers) des décisions prises par les propriétaires formels (i.e. juridiques), ou par les différents types d'intermédiaires, se trouvait de plus en plus restreinte ; ceci notamment suite à la délégitimation des tâches de gestion de leur patrimoine foncier et immobilier à des instances décisionnelles de plus en plus spécialisées, et adoptant des critères de plus en plus exclusivement financiers (et de moins en moins politiques et sociaux).

Dans ces conditions, on peut faire l'hypothèse que le principe de responsabilisation (*accountability*), aussi bien « politique » que financière, des différentes instances de décision risque d'être de plus en plus difficile à mettre en œuvre.

On assiste donc à un accroissement du compromis à opérer (*trade off*) entre la garantie du caractère démocratique des processus décisionnels internes aux grands propriétaires collectifs, d'une part, et l'exigence croissante « d'efficacité » et « d'efficience » de leurs stratégies sur les marchés fonciers, d'autre part.

On peut ainsi se demander dans quelle mesure l'affaiblissement du caractère démocratique des processus décisionnels internes (régulation par les droits de propriété), ne devra pas – respectivement n'est pas précisément en train d'être – compensé par un renforcement de la démocratisation des processus décisionnels en matière d'aménagement du territoire (régulation par les politiques publiques), par exemple sous la forme d'un élargissement des processus participatifs dans la définition des objectifs du développement urbain ou plus largement territorial (consultations dans le cas des Agenda 21, passage du paradigme de la planification à celui du « projet » urbain ou territorial, extension du droit de recours

des organisations de protection de l'environnement au domaine de l'aménagement du territoire, etc.).

Transformation du rapport à la propriété et capacité de régulation de la politique d'aménagements urbains

Dans le même temps, cette hypothèse du possible, voire nécessaire, renforcement de la démocratisation des processus décisionnels en matière de développement territorial par l'intermédiaire des politiques publiques se trouve affaiblie par les conséquences mêmes de la transformation des rapports à la propriété sur la configuration des acteurs fonciers et immobiliers. En effet, ces différents processus ont pour conséquence une forte fragmentation et hétérogénéisation des groupes cibles des politiques territoriales, situation qui contribue à affaiblir leurs capacités de régulation des comportements des différents acteurs du secteur foncier et immobilier. En fonction des objectifs poursuivis, les différentes politiques de développement territorial et de régulation des usages du sol doivent cibler un nombre de plus en plus élevé (de groupes) d'acteurs différents poursuivant des objectifs souvent fort dissemblables et formant des configurations d'interdépendances de plus en plus complexes à « travailler » pour ces mêmes politiques.

Ces difficultés se trouvent encore par ailleurs certainement renforcées par l'hypothèse de la dilution des responsabilités des différents acteurs du secteur foncier et immobilier. La présence de groupes cibles difficilement responsabilisables contribuant probablement à affaiblir les capacités d'action de l'Etat.

Impacts sur l'équité de l'accès et sur la durabilité des usages du sol

La transformation des dynamiques sociales (configurations des acteurs) et économiques (modalités de captation de la rente foncière) des marchés fonciers et immobiliers découlant de leur financiarisation croissante risque certainement d'affecter l'équité d'accès des différents groupes sociaux au sol, ainsi que la durabilité des usages de ce dernier.

En effet, on peut se demander dans quelle mesure cette financiarisation et cette titrisation des rapports de propriété au sol n'impliquent pas un processus majeur de redistribution des cartes sur les marchés fonciers et immobiliers en faveur des grands opérateurs capitalistes. Ceux-ci sont en effet capables, par le biais des intermédiaires financiers possédant des portions croissantes de la zone à bâtir, de se ménager un accès direct, rapide, flexible et facilité (baisse significative des coûts de transaction) aussi bien à la rente foncière et immobilière (rendements moyens à faibles, mais sûrs et désormais flexibles et temporaires), qu'à l'usage plus ou moins durablement exclusif des lieux stratégiques de la zone à bâtir (centres commerciaux, zones industrielles et commerciales, portions importante des bâtiments et des surfaces habitables des centre-ville, etc.). La forte augmentation des prix au m² au sein de ces zones contribue à réduire les acheteurs potentiels et à renforcer la position des sociétés immobilières et des fonds de placement.

On peut finalement faire l'hypothèse que l'accroissement de la différenciation sociale des capacités d'accès au sol en général, et à la zone à bâtir en particulier, induite par la financiarisation des rapports de propriété au foncier et à l'immobilier ne fera probablement qu'accroître les phénomènes anciens et récurrents de ségrégation socio-spatiale ; à moins que les instruments des politiques publiques ne soient significativement renforcés dans un avenir pas trop lointain.

Conclusion

Cet article avait pour ambition d'ouvrir, encore bien modestement, des pistes de réflexion concernant les implications des transformations en cours des rapports à la propriété des grands propriétaires fonciers sur les processus d'aménagements urbains. Nous avons ainsi brièvement présenté un certain nombre d'exemples empiriques confirmant l'existence de telles transformations, ceci aussi bien dans le cas des grands propriétaires privés que publics.

Nous avons également posé l'hypothèse que ces différentes transformations, telles que la *financiarisation* et la *titrisation* du secteur foncier et immobilier, la *montée en puissance des acteurs intermédiaires* et l'*autonomisation* des gestionnaires des biens fonciers et immobiliers, la *fragmentation* et l'*anonymisation* de la propriété, l'*allongement* de la chaîne décisionnelle et, finalement, la *dilution des responsabilités* des différents acteurs dans les processus d'aménagement du territoire constituaient des variables (partiellement nouvelles) susceptibles de venir compliquer la réalisation des objectifs de renforcement de la durabilité du développement urbain. Ceci pour au moins trois raisons : ces transformations sont potentiellement en contradiction avec les principes démocratiques en matière de processus de décision dans le domaine de l'aménagement du territoire, elles contribuent à affaiblir les capacités de régulation des politiques publiques et, finalement, elles sont susceptibles d'accentuer les phénomènes d'iniquité sociale en matière d'accès au sol et aux biens immobiliers.

Ces premières réflexions, formulées ici prudemment sous la forme d'hypothèses de recherche, appellent le développement de travaux dans deux directions opposées, mais complémentaires. Il s'agira, d'une part, de tester plus avant celles-ci dans le cadre d'études de cas étudiant des processus concrets d'aménagements urbains et, d'autre part, de s'interroger sur les éventuelles contributions positives, sous l'angle des principes d'urbanisme durable, de ces mêmes transformations des rapports à la propriété.

Bibliographie

Bourse suisse SWX (2007) *Données sur l'actionnariat Swiss Prime Site*, Etat au 24 juillet.

Credit Suisse Group (2007) *Annual Report 2006*, CSG, Zürich.

Knoepfel, P. (2006) « Der Staat als Eigentümer », in Chappelet, J.-L. (éd.) *Contributions à l'action publique / Beiträge zum öffentlichen Handeln*, PPUR & Haupt Verlag, Lausanne/Berne, pp. 145-162.

- Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) (LFAIE), RS 211.412.41.
- Nahrath, S. et Csikos, P. (2007) « Les impacts des processus de libéralisation sur la durabilité des grands services urbains : propositions pour un nouvel agenda de recherche », in *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*, 5, pp. 115-140.
- Swiss Prime Site AG (2007) *Rapport annuel au 31 décembre 2006*, SPS, Olten.
- Theurillat, T. (2005) *Les logiques d'investissement immobiliers des caisses de pension : peut-on tenir compte de critères de durabilité ?*, Travail de DESS en Etudes Urbaines, Université de Lausanne.
- Theurillat, T., Corpataux, J. et Crevoisier, O. (2007) *L'impact des caisses de pension sur les circuits de financement et de contrôle de l'économie suisse (1985-2003)*, Groupe de recherche en économie territoriale (GRET), Université de Neuchâtel.

