

# Campagne-ville

## Le pas de deux

Enjeux et opportunités  
des recompositions territoriales

Edité sous la direction de  
Lilli Monteventi Weber,  
Chantal Deschenaux et Michèle Tranda-Pittion



Presses polytechniques et universitaires romandes

Egalement parus chez le même éditeur:

**Finances et territoires**

*Leur place dans la prise de décision publique*  
Edité sous la direction de Barbara Pfister,  
Ruggero Crivelli et Michel Rey

**NTIC et territoires**

*Enjeux territoriaux des nouvelles technologies  
de l'information et de la communication*  
Edité sous la direction de Luc Vodoz

**Les territoires de la mobilité**

*L'air du temps*  
Edité sous la direction de Luc Vodoz,  
Barbara Pfister Giouque, Christophe Jemelin

**La ville et l'urbain**

*Des savoirs émergents*  
Ouvrage coordonné par  
Antonio Da Cuhna et Laurent Matthey

Illustration de couverture (fonds): © Interfoto, image extraite de l'ouvrage *Périphéries*  
(2006) paru aux Editions d'en bas.

Illustration intérieurs et logo: Nelly Niwa

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne ainsi que d'autres universités et écoles d'ingénieurs.

Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL - Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à [ppur@epfl.ch](mailto:ppur@epfl.ch), par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

[www.ppur.org](http://www.ppur.org)

Première édition

ISBN 978-2-88074-737-4

© Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

Imprimé en Italie

**Table des matières**

La C.E.A.T. en bref	vii
Liste des auteurs	xi
INTRODUCTION <i>Lilli MONTEVENTI WEBER,</i> <i>Chantal DESCHENAUX et Michèle TRANDA-PITION</i>	1
<b>PARTIE 1</b>	7
<b>CONNAÎTRE: RURAL-URBAIN, L'ÉVOLUTION DES TERRITOIRES</b>	
Côté urbain: l'urbain de tous les côtés? <i>Christian SCHUBARTH</i>	9
Dynamiques et perspectives des espaces ruraux et de la relation ville-campagne <i>Philippe PERRIER-CORNET</i>	19
Les sports de nature comme médiateurs de l'entre-deux ville-montagne: vers un post-tourisme? <i>Philippe BOURDEAU</i>	27
Conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains <i>André TORRE</i>	37
Les typologies territoriales: évolution, utilité, limites <i>Nathalie GIGON</i>	49
Le syndrome de Moctezuma ou Réflexions sur l'actualité et la pertinence du couple ville-campagne dans l'analyse territoriale <i>Bernard DEBARBIEUX</i>	61
La complexité, une grille de lecture du monde contemporain <i>Réda BENKIRANE</i>	75
Nature genre (F) projet territoire <i>Pieter VERSTEEGH</i>	87



## Conclusion: ne pas se tromper d'objectif

Sans régulation publique, le grand commerce tendrait à multiplier les centres commerciaux entourés d'immenses parkings, avec pour effet d'augmenter le trafic routier et de miner l'activité commerciale des centres-villes. Une régulation publique est donc nécessaire. Elle aurait toutefois peu de chance d'être appliquée si elle prétendait limiter les possibilités de parking en périphérie: on peut difficilement imposer aux acheteurs de mobilier ou des courses de la semaine de ramener leurs achats à pied ou en transports publics. Pour être réaliste, il convient de prendre en compte la nature des commerces:

- L'accessibilité automobile doit être réservée aux centres commerciaux dominés par la «valeur d'usage», qui vendent des produits lourds, encombrants et en grande quantité, difficilement transportables en transports publics ou par mobilités douces.
- Les commerces où domine la «valeur d'image», pour lesquels l'automobile n'a rien d'indispensable, doivent être localisés dans les centres-villes, sur les principaux flux de piétons et de voyageurs en transports publics.

Le commerce à valeur d'image est l'une des composantes indispensables pour créer des lieux centraux et des espaces publics urbains attractifs, assurant la vitalité des centres-villes. Encore faut-il que les conditions de fonctionnement des commerces soient prises en compte dans les projets urbains. A voir la part congrue qui leur est réservée dans des projets majeurs comme le métro M2 à Lausanne ou la liaison ferroviaire CEVA<sup>1</sup> à Genève, on peut en douter: il semble que la Suisse romande n'ait pas encore compris la logique partenariale qui fait le succès des grands interfaces de transports partout ailleurs dans le monde (France, Etats-Unis, Japon).

## Bibliographie

- MOATI Philippe, 2001. *L'avenir de la grande distribution*, Paris: Odile Jacob.
- PÉRON René, 2004. *Les boîtes. Les grandes surfaces dans la ville*, Nantes: L'Atalante.
- ROCHEFORT Robert, 1995. *La société des consommateurs*, Paris: Odile Jacob.
- ROCHEFORT Robert, 1997. *Le consommateur entrepreneur*, Paris: Odile Jacob.
- BROOKS David, 2000. *Bobos in Paradises*, New York: Simon & Schuter.
- BROOKS David, 2000. *Les Bobos*, Paris: Florent Massot.
- UNDERHILL Paco, 2000. *La science du shopping*, Paris: Village Mondial.

<sup>1</sup> Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse.

## Le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse: retour sur quelques hypothèses de recherche

STÉPHANE NAHRATH, MARIE FAUCONNET, JEAN-DAVID GERBER, PETER KNOEPFEL

La présente contribution poursuit deux objectifs. D'une part, il s'agit de présenter la problématique, les objectifs et des premiers résultats intermédiaires d'un projet de recherche en cours (octobre 2005-octobre 2008) consacré au rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse<sup>1</sup>. D'autre part, il s'agit de réévaluer la pertinence des hypothèses de recherche formulées dans la requête initiale à la lumière de leurs premières confrontations avec le terrain.

Le projet s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité [Comby, Renard *et al.*, 1996; Cunha, Ruegg *et al.*, 2003; Nahrath 2003, 2005; Ruegg 2000]. Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, des limites du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. Ceci implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs centraux dans les processus de délimitation des zones d'affectation et de définition des usages effectifs du sol. L'objectif principal de cette recherche consiste ainsi à analyser le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs et des stratégies – aussi bien politiques que proprement foncières – que ces derniers développent en vue de la valorisation de leur patrimoine, dans le cadre des processus de choix en matières d'affectation et d'usage du sol.

<sup>1</sup> «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.

Ce faisant, il devient possible de s'interroger sur le rôle des différents grands propriétaires fonciers collectifs dans la production territoriale de la «campagne-ville».

## Objectifs et démarche du projet

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent sur: (1) les différentes stratégies foncières et/ou politiques que les grands propriétaires collectifs mettent en place afin de valoriser leurs biens-fonds; (2) leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire); (3) les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale de l'affectation et des usages du sol.

Nous faisons ainsi *l'hypothèse* qu'il existe une série de liens de causalité entre les variables suivantes: (1) les *caractéristiques socio-juridiques* des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis), (2) les *règles décisionnelles* internes relatives à la gestion de leur patrimoine foncier et immobilier, (3) les *stratégies politiques et/ou foncières* développées par ces mêmes propriétaires afin de peser sur les choix relatifs à la définition des zones et à l'affectation du sol, (4) les choix finalement retenus concernant les *usages effectifs* des bien-fonds et finalement, (5) les *effets en termes de durabilité* (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement *trois séries de dimensions*. La première consiste dans la forme juridique prise par le propriétaire collectif: association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par le propriétaire, ainsi que de ses caractéristiques socioéconomiques, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Cette forme juridique a bien évidemment des effets sur les règles de fonctionnement (notamment décisionnelles) internes, ainsi que sur le répertoire des stratégies et des comportements d'usage susceptibles d'être adoptés (ou non) par l'organisation<sup>2</sup>. La deuxième dimension renvoie à l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, morphologiques et organisationnelles distinguant les différents types de propriétaires collectifs. Il s'agit par exemple de la taille de l'organisation, des caractéristiques socio-économiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps, compétences scientifiques, juridiques, techniques, mobilisables, de la structure organisationnelle

<sup>2</sup> Mentionnons ici à titre d'exemple le fait qu'une fondation ne possède pas de membres et ne peut, en principe, pas aliéner sa propriété. De même, certaines organisations économiques (banques, caisses de pension, entreprises immobilières) connaissent un régime de comptabilité qui les contraint à valoriser économiquement leurs biens-fonds.

(centralisée, fédérée) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration) ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines ou rurales). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici en première approximation trois grandes orientations que sont: les objectifs d'exploitation et de *valorisation économique* du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de *valorisation sociale et politique* du patrimoine, les objectifs de protection et de *valorisation écologique et paysagère* du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision (distribution des compétences entre exécutif et législatif, définition de la majorité requise, droit de veto) en matière de choix des stratégies de gestion du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières* nous entendons l'ensemble des actions menées de manière délibérée (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on puisse distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants:

- Les *stratégies proprement foncières* menées par les propriétaires directement sur le marché foncier. La concrétisation de telles stratégies passe par des opérations portant aussi bien sur le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque).
- Les *stratégies politiques* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.
- Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées et simultanées* sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques pertinentes<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A titre d'illustration, on peut citer la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation afin de faire classer en zone constructible les terrains qu'elle vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques, afin de se positionner comme un interlocuteur incontournable lors de la prochaine révision du plan de zone, de quartier ou lors de la redéfinition de la zone protégée, par exemple dans le cadre d'un projet de création d'un Parc Naturel Régional.

Par usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds, nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement les ayants droit auxquels ils ont éventuellement transféré (par la mise en affermage, la location, la vente de droits de superficie, etc.) leurs droits d’usages – concernant l’exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d’affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d’illustration, plusieurs comportements d’usages: l’affectation conforme aux objectifs, la sous-utilisation, les tentatives de sur-exploitation.

Par effets sur la durabilité des usages du sol, nous entendons les conséquences physiques (écologiques), économiques et sociales des usages effectifs que les propriétaires fonciers (ou leurs ayants droit) font des biens-fonds, mesurables à l’aide des critères de durabilité élaborés par l’administration (par exemple le système d’évaluation MONET – pour *MONitoring der Nachhaltigen EnTwicklung*).

La configuration de variables identifiées ci-dessus et les relations de causalité qu’elle permet d’envisager fonctionnent donc comme une sorte de matrice à hypothèses. Ainsi, pour chaque relation entre les différents groupes de variables, il est possible de formuler un certain nombre d’hypothèses de causalités plus spécifiques<sup>4</sup> portant sur: (1) les effets des caractéristiques socio-juridiques des organisations et des règles décisionnelles internes sur les choix opérés en matière de stratégies politiques et/ou foncières, (2) les liens entre types et objectifs des organisations et l’orientation de leurs stratégies foncières, (3) les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds, (4) les liens entre règles décisionnelles internes et durabilité des usages du sol, (5) les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale.

## Premiers résultats intermédiaires

Dans cette section, nous présentons succinctement certains des premiers résultats intermédiaires de notre recherche. Il s’agit d’éléments de description de l’état des données existantes en matière de propriété foncière, puis de la sélection des grands propriétaires fonciers collectifs retenus, suivi d’une première esquisse de repérage des «configurations typiques» d’enjeux et d’acteurs par types d’espaces, et finalement d’une première analyse des objectifs, de l’organisation et des stratégies de certains des acteurs utilisant le foncier et l’immobilier comme un secteur d’investissement (caisses de pensions, banques, assurances, fonds et fondations de placement, sociétés immobilières). Ces premiers résultats intermédiaires nous permettent de réévaluer la pertinence des hypothèses de recherche formulées dans la requête initiale de notre projet.

<sup>4</sup> Par manque de place, il ne nous est pas possible de les mentionner ici de manière détaillée.

## L’état des données existantes en matière de propriété foncière

Nos premières démarches de récolte des données révèlent le caractère très partiel et fragmenté de celles-ci. Cette situation, qui rend toute vue d’ensemble très difficile, découle de plusieurs facteurs. Notons en premier lieu l’absence de données statistiques centralisées en matière de propriété foncière. Une statistique des propriétaires existe pour la zone forestière, de même que pour la zone agricole<sup>5</sup>. La structure des propriétaires de la zone constructible qui concentre l’essentiel des transactions foncières n’est quant à elle décrite par aucune statistique d’ensemble<sup>6</sup>. Deuxièmement, en l’état actuel de l’informatisation, encore incomplète, des registres fonciers, des plans cadastraux et des plans d’affectations au niveau cantonal, la mise en rapport des données relatives au parcellaire avec celles concernant le zonage ne peut être faite que dans un nombre très limité de cantons. Troisièmement, la gestion des données foncières et immobilières des grands propriétaires collectifs est souvent du ressort de plusieurs services (patrimoine administratif lié aux tâches propres de l’administration ou de l’entreprise, patrimoine financier ne répondant pas à une mission légale ou à l’activité centrale de l’entreprise), situation qui rend la compilation des données très difficile, voire impossible. Ainsi, certains propriétaires, notamment publics<sup>7</sup>, sont tout simplement dans l’incapacité de fournir des données chiffrées exhaustives et fiables concernant l’état de leur patrimoine<sup>8</sup>. Quatrièmement, il existe de fortes réticences de certains propriétaires à fournir des informations concernant leur patrimoine foncier et immobilier. En Suisse, ces données sont très souvent considérées comme des données sensibles, aussi bien par les propriétaires privés que publics<sup>9</sup>.

## Sélection des grands propriétaires fonciers collectifs retenus

Suite à une démarche d’identification des grands propriétaires collectifs fondée sur la consultation de différentes sources complémentaires (documents statistiques, études du marché immobilier, rapports d’activité,

<sup>5</sup> Le Recensement du secteur primaire (état 2000) permet de se faire une idée de la taille des exploitations agricoles en fonction de la nature juridique du propriétaire.

<sup>6</sup> Certains cantons (Genève, Fribourg) publient cependant régulièrement une statistique des transferts immobiliers. L’OFS a, quant à lui, également lancé une telle statistique auprès des registres fonciers afin d’élaborer un suivi des transactions immobilières.

<sup>7</sup> Il est intéressant de constater les très grandes différences existant entre propriétaires privés et publics quant à la qualité et à l’exhaustivité de leurs données foncières et immobilières. À titre d’exemple, les parcelles du «domaine public» (routes, places, chemins, trottoirs, etc.) du canton de Vaud ne sont pas inscrites au Registre foncier.

<sup>8</sup> Le constat de l’existence de telles situations est à lui seul déjà susceptible de fournir des informations précieuses au sujet des capacités (forcément très limitées) de ces propriétaires à élaborer des stratégies de gestion (à plus forte raison «durable») de leur patrimoine en toute connaissance de cause.

<sup>9</sup> Alors que les réticences des grands propriétaires privés renvoient à la protection des avantages économiques liés à la détention d’informations sur l’état du patrimoine des entreprises concurrentes, ainsi que sur les ressorts des marchés fonciers, les craintes des propriétaires publics renvoient elles avant tout aux usages politiques qui pourraient être faits (p. ex. mise en place d’une politique de vente massive du patrimoine public) de ces mêmes informations.

entretiens avec des experts), la liste de propriétaires suivante a pu être arrêtée<sup>10</sup>: Armasuisse (gestion des biens fonciers et immobiliers de l'armée), les cantons, les communes et les bourgeoisies, Pro Natura, les Chemins de fer fédéraux, les caisses de pension, les banques cantonales, les grandes assurances, les fondations de placement, les sociétés immobilières, les entreprises de commerce de détail<sup>11</sup>.

### Première esquisse de repérage des «configurations typiques» d'enjeux et d'acteurs par types d'espaces

Une première analyse des données (encore très incomplètes) en cours de collecte permet de repérer quelques grandes tendances de la distribution de la propriété foncière dans les différentes zones d'aménagement, selon leur localisation urbaine, suburbaine, périurbaine ou rurale. Sur cette base, il est possible de proposer une *première esquisse* des configurations de grands propriétaires collectifs par types de zones d'aménagement et de localisations (tab. 1).

Dans la partie qui suit, nous présentons brièvement quelques résultats de nos analyses en cours des modes d'organisation et des stratégies de quelques types de grands propriétaires fonciers et immobiliers implantés dans les zones de type 1 et 2.

**Tableau 1** Première esquisse de configuration des propriétaires par zones d'aménagement (tab. indicatif).

Types de zones/localisation	Configuration d'acteurs
1. Zones à bâtir équipées et (partiellement) construites en zone urbaine (ville centre et communes suburbaines) et périurbaine	Caisses de pension, CFF (gares), sociétés immobilières, fonds de placements, banques, assurances, <b>grands</b> distributeurs, communes et cantons, <b>parfois Bourgeoisies</b> (Berne)
2. Zones «intermédiaires» (essentiellement sub- et péri-urbaines, mais pas seulement) en cours de (ré)affectation, zone agricole à proximité immédiate de la zone à bâtir	Grands distributeurs, CFF (ateliers, gare des marchandises), Armasuisse, propriétaires (privés et publics) de friches industrielles, sociétés immobilières, <b>banques, agriculteurs</b>
3. Zone agricole «consolidée»	Agriculteurs, communes, cantons, Bourgeoisies, Armasuisse
4. Forêts et reste des zones protégées	Bourgeoisies, communes, cantons, Pro Natura, CFF (forêts de protection), éventuellement Armasuisse

<sup>10</sup> Les premiers résultats de nos investigations dans les registres fonciers vaudois et genevois tendent à confirmer la pertinence de ce choix.

<sup>11</sup> Pour chacun de ces groupes de propriétaires, une sélection des plus représentatifs (qui seront analysés plus en détail) est en cours de réalisation.

### Première analyse des objectifs, de l'organisation et des stratégies des acteurs utilisant le foncier et l'immobilier comme un secteur d'investissement

Quelles que soient les structures juridiques, ou même leur statut public ou privé, on peut observer deux tendances dans les stratégies menées par les propriétaires fonciers: d'une part, une utilisation du foncier et de l'immobilier comme ressource pour l'accomplissement d'une activité (patrimoine administratif) et, d'autre part, une exploitation financière axée sur le rendement de l'immobilier (patrimoine financier). Dans la pratique, les acteurs combinent souvent les deux logiques en fonction des caractéristiques et des affectations possibles de leur patrimoine. Ainsi, dans les processus d'investissement, on observe souvent la combinaison de deux circuits: un premier circuit dit de «propriété directe» – ou immobilier-pierre – et un second circuit dit d'«investissement indirect» – ou immobilier papier – dans le cadre duquel l'acteur acquiert par exemple des parts de fonds, mais n'est pas juridiquement propriétaire du bien<sup>12</sup>.

La figure 1 a pour but de mettre en évidence le rapport au foncier et à l'immobilier des grands propriétaires collectifs poursuivant principalement des objectifs économiques. Il distingue tout d'abord le foncier/immobilier administratif du foncier/immobilier de rendement. Dans les deux cas, l'acteur peut choisir entre deux stratégies: pour les locaux qu'il utilise, il peut être locataire ou propriétaire. De plus, afin de rentabiliser son patrimoine, il peut investir dans de l'immobilier pierre ou dans de l'immobilier papier. Lorsqu'il loue des locaux pour son propre usage ou lorsqu'il investit dans l'immobilier papier (parties externe du schéma), l'acteur n'est de fait pas propriétaire, un acteur peut parfaitement utiliser un même bien immobilier à la fois pour poursuivre ses objectifs de rendement et pour son usage direct (partie centrale du schéma)<sup>13</sup>. Finalement, on constate qu'au niveau de l'utilisation, lorsqu'il s'agit d'immobilier «administratif», l'utilisateur et l'acteur de départ sont en réalité une seule et même entité. En revanche, dans le cadre d'un immeuble à vocation de rendement, l'utilisateur final est en principe différent de l'acteur (investisseur) de départ.

La tendance à l'investissement indirect est dictée par la volonté de maîtriser les risques liés aux processus d'investissement, la gestion de *titres* plutôt que de *biens* immobiliers permettant une flexibilisation des investissements et donc une meilleure capacité d'adaptation des investisseurs aux évolutions des marchés, aussi bien boursiers, que fonciers et immobiliers.

<sup>12</sup> A titre d'exemple, les caisses de pensions sont en Suisse encore principalement les propriétaires directs de leur patrimoine immobilier. Cependant, la part d'immobilier-papier dans les portefeuilles a sensiblement augmenté durant les dix dernières années, passant de 8,23% en 1994 à 17% en 2002. A cet égard, l'évolution la plus spectaculaire concerne l'augmentation de la fortune en investissements indirects détenue par les grandes caisses, qui passe de 16,74% en 1994 à 50,66% en 2002 [Theurillat, 2005].

<sup>13</sup> Notons que la gestion des biens peut se faire de manière interne à l'organisation (entreprise), ce qui nécessite des compétences et des ressources humaines mais permet une plus grande maîtrise, ou de manière externe, ce qui permet de réduire les coûts de gestion.

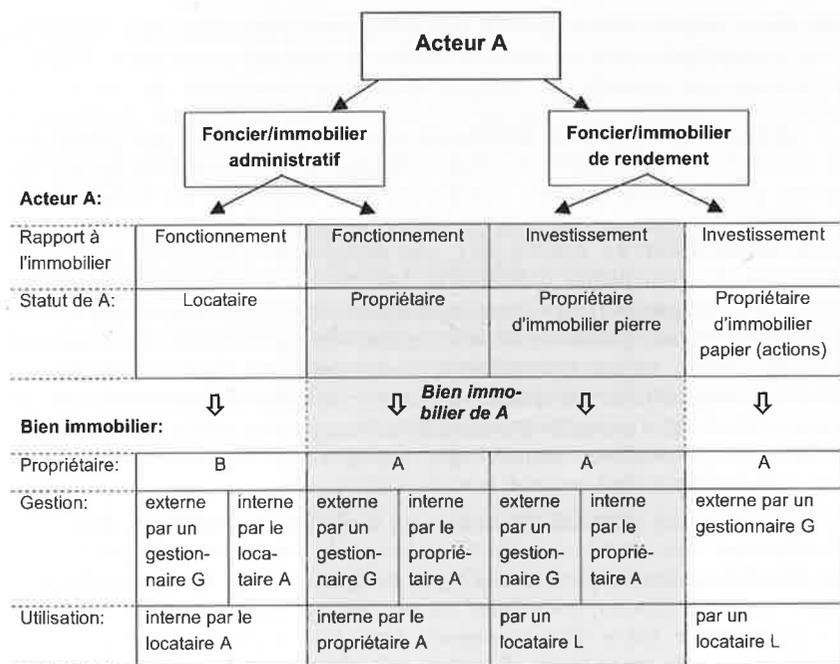


Fig. 1 Stratégies foncières/immobilières en matière de fonctionnement et d'investissement.

La figure 2 montre, pour le domaine de l'investissement indirect, la complexité du réseau d'acteurs, ainsi que les fortes interdépendances existant entre les investisseurs institutionnels primaires comme les banques, les assurances et les caisses de pension et les instruments de placement collectifs que sont les fonds de placement (spécialisés dans l'immobilier ou mixtes), les sociétés immobilières, et les fondations de placement (indépendantes ou mises en place par une banque ou une assurance)<sup>14</sup>.

Cette description – relativement simplificatrice et bien connue des analystes des marchés fonciers et immobiliers – des rapports d'usage directs et indirects aux biens fonciers et immobiliers propres à une part grandissante des acteurs économiques permet toutefois de mettre en lumière la tendance, plus ou moins récente et importante selon les marchés fonciers, à l'«éclatement» de la catégorie de «propriétaire foncier/immobilier», ce dernier se trouvant désormais fractionné en une pluralité d'acteurs hétérogènes (propriétaires *financiers*, propriétaire *juridique*, possesseur ou ayant droit d'usage). Cette situation implique une transformation profonde de la signification du titre de propriété formelle, en ce qu'elle accroît le

<sup>14</sup> Les caisses de pensions, dans le cadre de la diversification de leurs investissements, peuvent ainsi parfaitement être propriétaires d'immeubles (investissement directs), participer à des fondations ou à des fonds de placements immobiliers ou mixtes, ainsi que, dans le même temps, investir dans des sociétés immobilières.

découplage entre «propriété» (usages économiques «indirects») et «possession» (usages physiques «directs») des biens fonciers et immobiliers<sup>15</sup>.

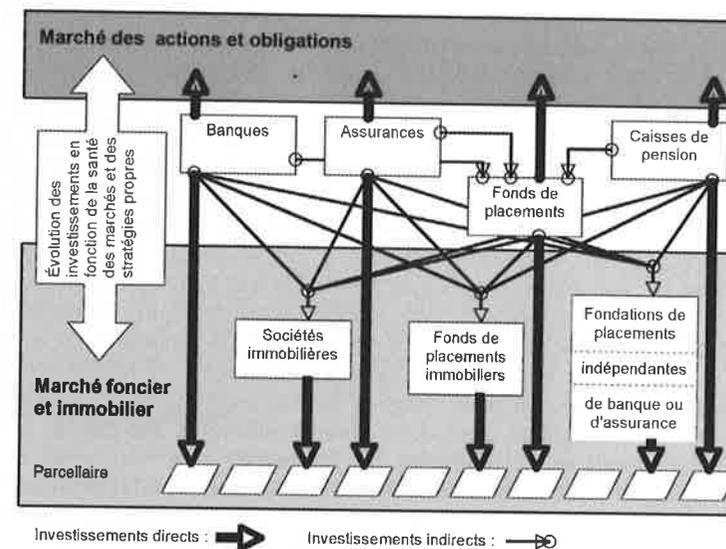


Fig. 2 Interdépendance des acteurs dans l'investissement indirect.

Ces transformations de la notion de propriétaire revêtent une importance toute particulière dans la perspective de notre projet de recherche, dans la mesure où elles correspondent à un *allongement et une complexification considérables de la chaîne de décision en matière de gestion des biens fonciers et immobiliers*. Ce phénomène se trouve encore renforcé par l'accélération de l'*internationalisation* des stratégies d'investissement indirectes. Tout se passe en effet comme si les marchés fonciers et immobiliers, suisses comme européens, connaissaient une montée en puissance des logiques d'investissement caractéristiques de l'industrie financière globalisée induisant le développement de comportements d'investissement (et dans certains cas de spéculation) comparables à ce que l'on observe dans les différents secteurs industriels et, plus récemment, dans le cas des industries de réseaux (infrastructures de transports, de télécommunications, services industriels, etc.) [Lorrain, 2006].

Finalement, cette fragmentation et cette hétérogénéisation des différents types de «propriétaires», ainsi que l'allongement correspondant de la chaîne de décision, comportent le risque d'un affaiblissement de la cohérence dans la gestion des biens immobiliers en raison de l'hétérogénéisation des objectifs, des intérêts et des systèmes de contraintes potentiellement contradictoires poursuivis par/pesant sur des différents «propriétaires». La

<sup>15</sup> Sur l'importance et les implications de la distinction entre *propriété* et *possession*, voir plus particulièrement [Steppacher, 1999; Steiger, 2006].

figure 3 illustre, toujours à l'aide de l'exemple de la caisse de pension, cette multiplication des systèmes de contraintes pesant sur les acteurs concernés par la gestion d'un bien foncier/immobilier. Dans ce cas, les investisseurs initiaux sont, entre autres, cotisants (employés). Ces derniers agissent en fonction de leur système de contraintes qui comprend notamment l'obligation de cotiser, mais aussi les incertitudes liées aux aléas de la vie. Les cotisants sont en effet liés par contrat auprès des caisses choisies par leur employeur. Les caisses investissent dans le foncier, mais également dans d'autres secteurs, ceci afin de répondre aux exigences de diversification et de limitation des risques. Dans le cadre de ses investissements indirects, la caisse de pension peut confier une partie de son patrimoine à une fondation de placement, également soumise à des exigences spécifiques dans l'affectation de son patrimoine. Cette fondation est la propriétaire juridique des biens fonciers/immobiliers. Dans certains cas de figure, le propriétaire juridique a dû recourir, pour acquérir son bien, à un emprunt, par exemple auprès d'une banque qui dicte ses propres exigences en termes de prêts hypothécaires. De plus, on peut imaginer que le propriétaire du terrain et le propriétaire des immeubles sont deux acteurs différents liés par un contrat de droit de superficie. La fondation de placement peut encore choisir de confier la gestion de l'exploitation de son bien à une régie immobilière. Les utilisateurs finaux sont généralement les locataires des locaux destinés à accueillir des activités diverses, telles que logements, commerce, etc.

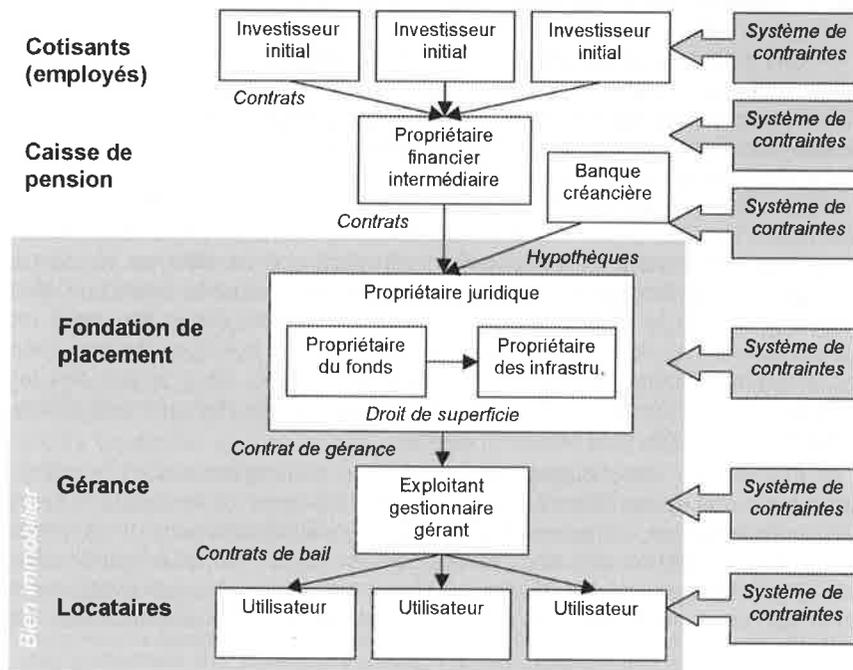


Fig. 3 Acteurs et systèmes de contraintes dans la propriété.

## Conclusion

Ces premiers résultats intermédiaires invitent à un réajustement ou un affinement des objectifs et des hypothèses de notre recherche. En premier lieu, la principale conséquence du caractère encore plus éclaté, fragmenté et incomplet que prévu des données foncières consiste dans l'impossibilité de construire une image exhaustive de la structure de la distribution (à plus forte raison encore par zones d'aménagement du territoire) de la propriété foncière en Suisse. L'analyste se trouve donc condamné à limiter ses investigations aux cantons dont l'état d'avancement de l'informatisation des bases de données permet de mettre en lien les trois couches de données du Registre foncier, du plan cadastral et des plans d'affectation communaux. D'un autre côté, la documentation de l'état des données existantes constitue déjà un résultat intéressant en soi, en ce qu'il nous renseigne sur les pratiques et comportements (plus ou moins stratégiques) de gestion de leur patrimoine foncier/immobilier par les grands propriétaires fonciers collectifs, ainsi que sur les usages (de discrétion) en vigueur dans ces mêmes milieux fonciers<sup>16</sup>.

Malgré la faible consistance des données foncières, la réalisation en cours des différentes études monographiques consacrées aux différents propriétaires collectifs permet d'élaborer une première esquisse des logiques de localisation de leur patrimoine foncier et immobilier et, ce faisant, nous donne de premières indications concernant les configurations de propriétaires et d'enjeux par type de zone d'aménagement. Ceux-ci tendent à confirmer l'hypothèse d'une différenciation et d'une spécialisation des marchés fonciers en fonction des zones d'aménagement du territoire. L'analyse des stratégies des grands investisseurs institutionnels montrant par exemple que ces derniers, à la recherche principalement de stabilité et de sécurité pour leurs investissements, limitent clairement leur champ d'opérations aux zones à bâtir équipées situées dans les agglomérations ou aux marges de ces dernières.

Mais l'enseignement le plus important de ces premiers résultats, dans la perspective de l'affinement de nos hypothèses de recherche, consiste en la mise en lumière des phénomènes de fragmentation et d'hétérogénéisation de la grande propriété foncière et immobilière, ainsi que des conséquences, pour l'analyse des stratégies politiques et foncières de ces grands propriétaires collectifs, de l'allongement des chaînes décisionnelles en matière de gestion de leur patrimoine foncier et immobilier. Comment en effet ne pas voir que l'«éclatement» de la catégorie de propriétaire et l'allongement des chaînes décisionnelles mènent également à une dilution des responsabilités en matière de gestion (durable) des biens fonciers et immobiliers? Dans quelle mesure une telle situation pourrait-elle mener à

<sup>16</sup> Il est intéressant de noter que les premiers entretiens menés à ce sujet montrent que cette situation est de plus en plus ressentie comme négative par les grands agents du marché foncier eux-mêmes, dans la mesure où elle rend les estimations de la valeur des biens-fonds, estimations nécessaires pour les stratégies d'allocation des crédits hypothécaires, de moins en moins fiables.

une autonomisation de certains maillons de la chaîne (comme par exemple les gérances) et à l'absence de toute possibilité de leur pilotage? On le voit, toute la question consiste dès lors à analyser, d'une part, les impacts de cette fragmentation (croissante) des processus et des pouvoirs de décision en matière foncière sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques et foncières de valorisation de leur patrimoine par les grands propriétaires collectifs et, d'autre part, les conséquences pour la mise en œuvre des politiques publiques orientées vers un renforcement de la durabilité des usages des patrimoines fonciers et immobiliers (aménagement du territoire, urbanisme, logement, protection des sols, transports, etc.) de cet éclatement de leurs groupes cibles.

Dans la perspective de la problématique «campagne-ville» qui structure cet ouvrage, les premiers résultats intermédiaires présentés ici suggèrent les enseignements suivants:

- L'internationalisation et la financiarisation des logiques d'investissement, phénomènes qui s'accompagnent de la recherche d'investissements immobiliers aussi sûrs que stables de la part d'un nombre croissant d'investisseurs, a pour conséquence une concentration des investissements sur les parcelles (si possible déjà équipées) de la zone à bâtir. Si ce constat se confirmait, il inciterait à relativiser le rôle des grands investisseurs/propriétaires collectifs dans les dynamiques (spéculatives) de périurbanisation.
- L'éclatement de la notion de propriétaire, l'allongement et la complexification des chaînes décisionnelles et l'anonymisation de la propriété foncière/immobilière comportent par contre un risque de brouillage des relations entre les autorités publiques (communales et cantonales) et les différents «propriétaires» des biens immobiliers, situation pouvant déboucher sur une déresponsabilisation de ces derniers et une plus grande difficulté du pilotage politique de l'aménagement (durable) du territoire dans la campagne-ville, suite à une dilution de leur(s) groupe(s) cible(s).
- Finalement, une des manières, pour les autorités publiques de la «campagne-ville», de développer un aménagement durable du territoire capable de s'imposer aux grands propriétaires fonciers collectifs consiste probablement dans une stratégie de reconquête de la maîtrise foncière, cette dernière leur permettant, pour le coup, d'une part, de renforcer leur position face aux grands propriétaires collectifs (privés) et, d'autre part, de développer des stratégies combinées (politiques et foncières) d'aménagement de la campagne-ville.

## Bibliographie

- COMBY Joseph, RENARD Vincent, 1996, *Les politiques foncières*. Paris: PUF.
- CUNHA Antonio, RUEGG Jean (éds), 2003. *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- HAPKA Roman, 2005. *La propriété foncière au service de la protection de la nature et du paysage en Suisse. Les réserves naturelles de Pro Natura*. Chavannes-près-Renens, mémoire de MPA de l'IDHEAP.
- LORRAIN Dominique, 2006. *Les marchés financiers et les services urbains: des modèles historiques et leur dépassement*. Intervention au Forum International d'Urbanisme, Université de Lausanne, 20-22 septembre 2006.
- NAHRATH Stéphane, 2003. *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Lausanne: IDHEAP-Université de Lausanne. [Thèse de doctorat].
- NAHRATH Stéphane, 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: DA CUNHA Antonio, KNOEPFEL Peter, LERESCHE Jean-Philippe, NAHRATH Stéphane (dir.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 299-328.
- STEIGER Otto, 2006. Property Economics versus New Institutional Economics: Alternative Foundations of How to Trigger Economic Development, *Journal of Economic Issues*, vol. XL, n° 1, pp. 183-208.
- STAPPACHER Rolf, 1999. Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung? in: BIERI Hans, MOSER Peter, STAPPACHER Rolf, 63(494) BIE, Zürich, Schweizerische Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL).
- RUEGG Jean, 2000. *Zonage et propriété foncière*. Paris: adéf.
- THEURILLAT Thierry, 2005. *Les logiques d'investissements immobiliers des caisses de pension: peut-on tenir compte de critères de durabilité?* Travail de DESS en Etudes Urbaines, Lausanne.