

# **Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national**

## **Etude comparée**

Volume 1 du rapport final du projet

« 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 »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Requérant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requérant Stéphane Nahrath (IDHEAP/IUKB), financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natura, Office fédéral de la statistique, (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et Armasuisse.



**Stéphane Nahrath**  
**Peter Knoepfel**  
**Patrick Csikos**  
**Jean-David Gerber**

**Les stratégies politiques et  
foncières des grands propriétaires  
fonciers au niveau national  
Etude comparée**

Cahier de l'IDHEAP 246/2009  
Chaire de politiques publiques et durabilité

© 2009 IDHEAP, Chavannes-Lausanne  
ISBN 978-2-940390-22-9



**Institut de hautes études en administration publique**  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome  
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne  
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09  
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch



## Table des matières

1	Introduction	1
1.1	Objectifs et le design de recherche du projet	2
1.2	Fonction des monographies dans l'économie générale du projet	12
1.3	Critères de sélection des grands propriétaires fonciers collectifs (GPFC) retenus	14
1.4	Objectifs de la démarche comparative et structure du rapport	15
2	Le patrimoine foncier et immobilier des neuf (catégories de) GPFC retenus	17
2.1	Screening de la propriété foncière en Suisse	17
2.2	Description des neuf (catégories de) GPFC retenus	23
2.3	La distribution des GPFC par zones d'aménagement du territoire	31
2.4	Principales caractéristiques du patrimoine foncier et immobilier et évolutions récentes	37
2.4.1	Les cantons et les communes	37
2.4.2	Les bourgeoisies	38
2.4.3	Les CFF	38
2.4.4	armassuisse	39
2.4.5	Pro Natura	39
2.4.6	Les caisses de pension	40
2.4.7	Les sociétés immobilières, les fonds & les fondations de placement	40
2.4.8	Les entreprises de commerce de détail (Migros et Coop)	41
2.4.9	Les banques et assurances	42
2.5	Analyse comparée du patrimoine foncier et immobilier des GPFC	43
3	Les stratégies politiques et foncières des GPFC	46
3.1	Les stratégies politiques et foncières/immobilières des GPFC	46
3.1.1	Les cantons et les communes	46
3.1.2	Les bourgeoisies	54

3.1.3	Les CFF	59
3.1.4	Armasuisse	64
3.1.5	Pro Natura	67
3.1.6	Les Caisses de pension	72
3.1.7	Sociétés immobilières, fonds & fondations de placement	76
3.1.8	Entreprises de commerce de détail	86
3.1.9	Banques et assurances	92
4	Principaux enseignements tirés de la comparaison des stratégies politiques et foncières des GPFC	101
4.1	Discussion des hypothèses de départ du projet concernant les rapports entre caractéristiques des GPFC et les stratégies politiques et foncières/immobilières mises en œuvre	101
4.2	Vers une transformation des modes d'organisation et des stratégies politiques et foncières/immobilières des différents (groupes de) GPFC	104
4.3	Convergence des stratégies foncières/immobilières et transformation des rapports à la propriété des GPFC	111
4.3.1	La financiarisation du secteur foncier et immobilier	112
4.3.2	La « titrisation » de la propriété foncière et immobilière	114
4.3.3	La fragmentation de la propriété	117
4.3.4	La montée en puissance des acteurs intermédiaires	118
4.3.5	L'allongement de la chaîne décisionnelle	120
4.3.6	L'anonymisation de la propriété	121
4.3.7	La dilution des responsabilités	121
4.3.8	La montée en puissance des ratings	124
5	Conclusion	126
5.1	Perte du contrôle démocratique des processus décisionnels	126
5.2	Affaiblissement de la capacité de régulation de la politique d'aménagements urbains	127
5.3	Impacts sur l'équité de l'accès et sur la durabilité des usages du sol	128
6	Bibliographie	130
7	Lois citées	137

## Tableaux et figures

Tableau 1	Etat à fin 2007 de l'informatisation des registres fonciers, du cadastre et des plans d'affectation dans les cantons	19
Tableau 2	Distribution des GPFC par types de zones d'aménagement	32
Figure 1	Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables	4
Figure 2	Stratégies foncières/immobilières en matière de fonctionnement et d'investissement	106
Figure 3	Interdépendance des acteurs dans l'investissement indirect	107
Figure 4	Acteurs et système de contraintes dans la propriété	110



# 1 Introduction

Ce cahier de l'IDHEAP constitue le premier volume du rapport final du projet de recherche suivant :

- « 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 / *Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung* ».
- Equipe de recherche : Peter Knoepfel (IDHEAP<sup>2</sup>, requérant principal), Stéphane Nahrath (IDHEAP/IUKB<sup>3</sup>, co-requérant), Jean-David Gerber (IDHEAP), Marie Fauconnet (IDHEAP) et Patrick Csikos (IDHEAP).
- Projet financé par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS Division I, projet n°100012-107833), Pro Natura, Office Fédéral de la Statistique (OFS), Office fédéral du développement territorial (ARE) et Armasuisse.
- Durée : Octobre 2005 – Mars 2009.

Ce premier volume du rapport final consiste en une *analyse comparée des neuf monographies* consacrées à l'étude des principaux grands propriétaires fonciers collectifs actifs en Suisse que sont : (1) les cantons et les communes, (2) les bourgeoisies, (3) les chemins de fer fédéraux (CFF), (4) Armasuisse (DDPS), (5) Pro Natura, (6) les caisses de pensions, (7) les fonds de placement, les sociétés immobilières et les fondations de placement, (8) les entreprises de commerce de détail (Migros, Coop) et (9) les banques et les assurances.

Le second volume (Knoepfel et al. 2009) consiste quant à lui en une analyse comparée des résultats des quatre études de cas finalement retenues dans le cadre de ce projet afin d'étudier dans le détail les effets de ces stratégies politiques et foncières de certains de ces grands

---

<sup>2</sup> IDHEAP : Institut de Hautes Etudes en Administration Publique

<sup>3</sup> IUKB : Institut Universitaire Kurt Bösch

propriétaires fonciers dans le cadre de quatre processus d'aménagement du territoire particuliers.

Dans les sections suivantes de cette introduction nous présentons : les objectifs et le design de recherche du projet (section 1.1), la fonction des monographies dans l'économie générale du projet (section 1.2), les critères de sélection ainsi que la liste des grands propriétaires fonciers collectifs (GPFC) dont nous avons étudié les stratégies politiques et foncières dans le cadre de ce projet (section 1.3), les objectifs et la logique de la démarche comparative adoptée dans le présent rapport (section 1.4), ainsi que la structure du présent rapport (volume 1 du rapport final) (section 1.5).

## **1.1 Objectifs et le design de recherche du projet**

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Ruegg 2000) qui découle des travaux antérieurs des deux requérants dans le domaine de l'analyse des régimes institutionnels de ressources (Gerber et al. 2009 ; Knoepfel et al. 2001, 2003, 2007 ; Nahrath 2003, 2005, 2008). Plus précisément, il a pour objectif d'étudier, d'une part, les (transformations des) stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs (GPFC) en Suisse et, d'autre part, d'analyser les effets de leur mise en œuvre sur la durabilité des usages effectifs du sol ; ceci dans le cadre de la réalisation de quatre processus d'aménagement, dont l'analyse comparative est présentée dans le volume 2 du rapport final (Knoepfel et al. 2009). Ce projet reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence souvent très structurante des découpages parcellaires, 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. Ce qui implique que les propriétaires fonciers constituent des acteurs déterminants dans les processus de délimitation des zones d'affectation, comme de définition des usages effectifs du sol.

L'objectif central 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 matière d'affectation et d'usage du sol. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier les principales variables permettant de comprendre et d'expliquer les comportements stratégiques - activation des politiques publiques, des droits de propriété (foncière) ou activation coordonnée des deux répertoires d'action - des grands propriétaires fonciers collectifs dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser les effets des stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers *sur les dynamiques de développement territorial* et non pas uniquement et plus spécifiquement sur la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les *questions* que nous investiguons dans le cadre de cette recherche portent :

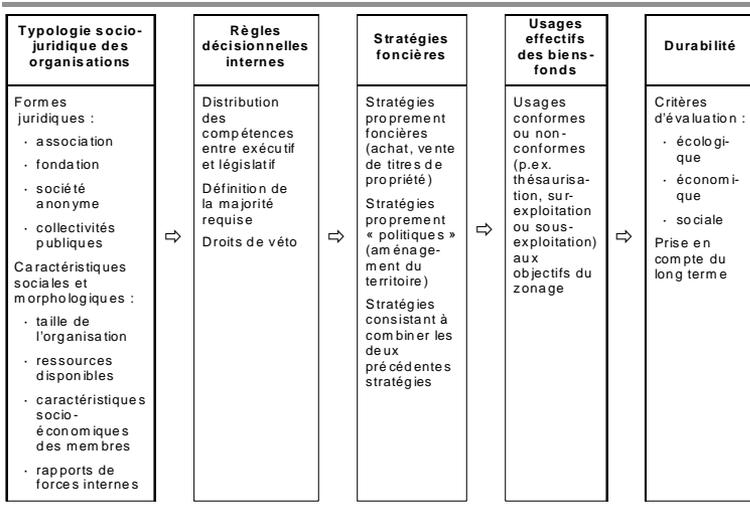
- (1) sur les différentes stratégies politiques et/ou foncières que ces grands propriétaires collectifs sont susceptibles de mettre en place afin de valoriser leurs biens-fonds (terrains et bâtiments) ;
- (2) sur leur capacité à coordonner des stratégies menées simultanément sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques (notamment dans le cadre des processus d'aménagement du territoire) ;
- (3) sur les impacts des usages effectifs de leur patrimoine foncier et immobilier sur la durabilité écologique, économique et sociale du développement territorial.

Nous formulons ainsi l'hypothèse (figure 1) qu'il existe une série de liens de causalité entre les différentes variables suivantes :

- les caractéristiques socio-juridiques des propriétaires fonciers collectifs (forme juridique, caractéristiques sociales, organisationnelles et morphologiques, objectifs poursuivis),
- les règles décisionnelles internes relatives à la gestion de son patrimoine foncier et immobilier,

- 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,
- les choix finalement retenus concernant les usages effectifs des biens-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) du développement territorial de la réalisation de ces usages.

**Figure 1**  
**Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables**



Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation (i.e. le GPFC) : association, fondation, société anonyme, collectivités publiques, etc. Celle-ci découle généralement des objectifs (économiques, écologiques, sociaux ou politiques) poursuivis par l'organisation, ainsi que de ses

caractéristiques socioéconomique, de la structure de son capital ou encore de ses modalités d'implantation territoriale. Elle 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. 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 socioéconomiques de ses membres (ou de ses actionnaires), des ressources collectives (infrastructures, argent, temps) à disposition, des compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.) mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, décentralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (rapports centre-périphérie, exécutif-législatif, direction-conseil d'administration, etc.), ou encore des modalités de son implantation territoriale (nationale, cantonale, régionale, locale, concentrée dans les zones urbaines, rurales, etc.). La troisième dimension concerne les objectifs fondamentaux poursuivis par l'organisation. On peut distinguer ici trois grandes orientations que sont : (1) les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), (2) les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine et (3) 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 en matière de choix des stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation et/ou de protection du patrimoine foncier et immobilier détenu par l'organisation.

Par *stratégies politiques et foncières*, nous entendons l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées (ou non) par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs. Sur la base des connaissances théoriques et empiriques et qui sont les nôtres (Nahrath 2003, 2005, 2008), ainsi que sur la base des neuf monographies

(Gerber 2008a-e ; Csikos 2008, 2009a-b ; Csikos, Fauconnet 2009) et des quatre études de cas (Gerber 2008f,g ; Csikos 2009c,d) réalisées dans le cadre de ce projet, il est possible de distinguer schématiquement les trois grands répertoires stratégiques suivants :

1. 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 les titres 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, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir, à tous les échelons institutionnels, dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe) en matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de protection de la nature et du paysage, etc.) 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.
3. Les stratégies consistant à *combinaison des 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>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A titre d'illustration, on peut citer le cas de 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 de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'il vient d'acquérir ou encore, le cas d'une ONG environnementale achetant des terrains stratégiques au sein d'une zone protégée ou d'une zone intermédiaire (voire même en zone à bâtir), 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 effectifs de leur bien-fonds*, nous entendons les choix concrètement opérés par les GPFC – respectivement par les ayants droits 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’utilisation (exploitation ou protection) concrète de leur bien-fonds. On peut ici distinguer plusieurs comportements d’usages très différents : (1) l’affectation conforme aux objectifs et aux limites prescrites par le plan d’affectation et le règlement communal, (2) la sous-utilisation de ces biens-fonds fonciers et immobiliers (p.ex. terrains ou immeubles en zone à bâtir, terrains agricoles), (3) la surexploitation de ces mêmes biens-fonds, toujours en rapport avec les prescriptions cantonales ou communales.

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 droits) font des biens-fonds, mesurables à l’aide des critères de durabilité élaborés par l’administration (p.ex. système d’évaluation Monet ou Win Win 22<sup>5</sup>). Ces critères portent aussi bien sur les dimensions *qualitatives* (protection qualitative des sols), que *quantitatives* (aménagement du territoire, développement territorial) des usages du sol.

La configuration de variables identifiées dans la figure 1 ci-dessus et les relations de causalité qu’elle permet d’envisager fonctionnent donc comme une sorte de *matrice à hypothèses*. Ainsi, pour chaque flèche reliant les différents groupes de variables entre eux, il est possible de formuler un certain nombre d’hypothèses de causalité plus spécifiques. L’encadré qui suit en propose un certain nombre qui nous ont guidés tout au long de nos travaux.

Hypothèses portant sur 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 :

<sup>5</sup> Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

1. Plus la structure organisationnelle interne du propriétaire collectif est complexe et fragmentée - notamment plus le poids de l'organe législatif (assemblée générale) est fort en comparaison avec celui de l'exécutif (cf. le cas des communes) – plus il y a de points de veto possibles et moins l'organisation est capable d'élaborer des stratégies foncières cohérentes par rapport à ses objectifs, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile son positionnement sur les marchés fonciers et d'affaiblir sa capacité à gérer (vendre, acquérir, louer) des droits d'usage du sol.
2. Plus un acteur se trouve dans une situation de faiblesse sur le marché foncier, plus il va développer des stratégies dans les arènes de politiques publiques afin de tenter de reprendre le contrôle des droits d'usage sur le sol.
3. Plus la propriété et les compétences foncières de l'organisation sont localisées, moins celle-ci a de capacité à développer une véritable stratégie foncière cohérente à grande échelle. Au contraire, plus une organisation possède une capacité à articuler de manière efficace ses différents niveaux institutionnels (relations entre niveaux locaux, ainsi qu'entre niveaux locaux et centraux), plus elle devient efficiente sur les marchés fonciers, en raison de sa capacité de réactions rapides (circulation de l'information). De même, la solution de la copropriété foncière entre le centre et les sections régionales (p.ex. Pro Natura) permet un contrôle réciproque empêchant de mauvaises opérations foncières.
4. Plus le service spécialisé dans la gestion du patrimoine foncier a tendance à s'autonomiser au sein de l'organisation, plus il existe un risque que la fonction première de ce patrimoine résultant des objectifs poursuivis par l'organisation (p.ex. sécurisation du développement de l'entreprise, réalisation par la collectivité publique de projets d'aménagement, etc.) perde de l'importance au profit d'une stratégie (spéculative) de captation de la plus-value sur les marchés fonciers.

Hypothèses concernant les liens entre *types* et *objectifs* des organisations et l'orientation de leurs *stratégies foncières* :

1. Parmi l'ensemble des propriétaires fonciers collectifs, les communes sont les propriétaires les mieux placés pour développer des stratégies « combinées » (stratégies simultanées sur les marchés fonciers et dans les arènes de politiques publiques). Par ailleurs, plus il y a concentration dans les mains des services de l'Etat, à la fois de la propriété foncière et de la capacité politique à définir le zonage, plus il y a de risques pour que les *outcomes* varient de manière importante en

fonction de l'orientation politique de la majorité au pouvoir (risque de discontinuité) ; de telles situations de concentration des pouvoirs dans les mains publiques pouvant mener à des effets pervers tels que urbanisation à des endroits inappropriés, accélération de l'étalement urbain, thésaurisation ou encore spéculation publique.

2. Plus le poids politique d'une organisation augmente (p.ex. droit de recours des organisations de protection de la nature et de l'environnement), moins la voie de l'intervention foncière devient fréquente, dans la mesure où la nécessité d'un passage coûteux par les acquisitions foncières est remplacée par la possibilité d'intervenir dans les processus de zonage et d'aménagement.
3. Les acteurs économiques et les investisseurs actifs dans le secteur immobilier cherchent de plus en plus fréquemment à se garantir l'accès et l'usage du sol sans devoir acquérir les droits de propriété formelle (i.e. la propriété foncière directe) ; ceci pour trois raisons principales : premièrement parce que la rente foncière a perdu de son attrait par rapport aux possibilités de gains sur les autres marchés (notamment boursiers et financiers) ; deuxièmement parce que la forte augmentation des prix du sol et donc celle de la part du foncier dans les coûts des opérations immobilières implique une immobilisation de capitaux trop importante pour les entreprises qui risquent de péjorer leurs capacités d'investissement dans leur secteur d'activité principal. Troisièmement, parce que la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire représente une structure de contrainte qui contribue non seulement à garantir les droits d'usage des propriétaires et la valeur économique des biens-fonds, mais également, dans certains cas, à réduire la marge de manœuvre, voire la rente foncière de ces mêmes propriétaires rendant les investissements fonciers potentiellement moins attractifs.

### Hypothèses portant sur les liens entre stratégies politiques et/ou foncières et usages effectifs des biens-fonds :

1. La « titrisation » de la propriété, soit la stratégie consistant, pour un investisseur, à passer par une forme indirecte de propriété (p.ex. achat de parts/titres d'une société anonyme immobilière) correspond à une réduction des usages effectifs des biens-fonds par les propriétaires et à un accroissement du rôle des gestionnaires et des locataires dans la définition des usages effectifs des biens-fonds.

2. Ce faisant, la « titrisation » correspond également à un changement important du rapport à la propriété foncière et immobilière, le modèle du rapport *patrimonial* à la propriété durablement ancré localement étant progressivement remplacé par un rapport *d'investisseur* spatialement plus dispersé et temporellement moins stable (i.e. caractérisé par une transformation plus fréquente de la structure de propriété) ayant des conséquences sur les usages effectifs des biens-fonds.
3. L'adoption, par les grands propriétaires fonciers collectifs, de comportements non-conformes aux objectifs des plans d'aménagement en matière d'usages du sol sont susceptibles d'émerger (1) lorsqu'il y a inadéquation entre les objectifs des planificateurs et les intérêts objectifs (ou perçus comme tels) des propriétaires, (2) dans les cas où les tentatives des propriétaires fonciers à faire valoir leurs intérêts dans le processus décisionnel du zonage ont échoué, ou encore (3) en cas d'incapacité des aménagistes à convaincre et/ou contraindre les propriétaires de la pertinence de leurs choix d'aménagement.
4. Plus un propriétaire foncier se retrouve involontairement propriétaire de terrain qu'il n'avait pas initialement désiré acquérir (par exemple une banque en cas de faillite de son débiteur ou Pro Natura en cas de legs), plus il aura tendance à opérer des choix d'usage non-conformes aux objectifs de la planification.

Hypothèses portant sur les liens entre usages effectifs des biens-fonds et les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale :

1. Moins les usages effectifs des biens-fonds sont conformes aux objectifs de la planification et aux prescriptions du plan d'affectation, plus les effets de ces usages en termes de durabilité sont imprévisibles et plus il y a de risques pour qu'ils soient moins durables, non seulement écologiquement, mais également économiquement et socialement.
2. Les comportements de sous-exploitation ne sont pas forcément durables et, inversement, les comportements de surexploitation ne sont pas forcément non durables.

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche*

propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

*Produit 1 : Un screening juridique<sup>6</sup>* portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil (CC) et code des obligations (CO)) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques<sup>7</sup> que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

*Produit 2 : Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière en Suisse en répondant à la question *qui possède quoi et où ?* Ce screening a également pour objectif d'identifier les principaux propriétaires fonciers du pays, que ce soit en termes de surfaces ou de valeur économique du patrimoine. Malgré un très gros investissement en temps et en énergie afin de pouvoir accéder à ces données foncières et les collecter le plus systématiquement possible, ce travail n'a pas abouti jusqu'ici pour les trois principales raisons suivantes : informatisation insuffisante des différentes bases de données dans les cantons, temps nécessaire pour la saisie des données, ressources humaines insuffisantes pour réaliser ce travail.

*Produit 3 : La réalisation de neuf études monographiques* consacrées aux principales catégories de propriétaires fonciers du pays. Chaque monographie décrit (1) les caractéristiques socio-juridiques et les règles organisationnelles et décisionnelles internes au propriétaire, (2) l'état de

---

<sup>6</sup> Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

<sup>7</sup> Les formes juridiques suivantes ont été plus particulièrement analysées : association (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondation (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisie, consortium, commune politique, service de l'Etat, etc.

son patrimoine foncier et/ou immobilier et (3) les principaux principes stratégiques en matière de d'acquisition, de vente et de gestion et de mise en valeur du patrimoine foncier et immobilier, (4) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion quantitative et qualitative de son patrimoine.

*Produit 4* : La réalisation de quatre études de cas analysant des processus *particulièrement typiques* de mise en œuvre des stratégies (foncières et/ou politiques) d'un certain nombre des GPFC analysés dans les monographies, ainsi que leurs effets en termes de durabilité (sur ce point voir Knoepfel et al. 2009).

## **1.2 Fonction des monographies dans l'économie générale du projet**

Dans le cadre de ce projet, neuf monographies (produit 3) consacrées aux principaux grands propriétaires fonciers collectifs de Suisse ont été réalisées (cf. infra section 2.2 pour une présentation succincte de ces neuf catégories de GPFC) : (1) les cantons et les communes (Gerber 2008a), (2) les bourgeoisies (Gerber 2008b), (3) les chemins de fer fédéraux (CFF) (Gerber 2008c), (4) Armasuisse (DDPS) (Gerber 2008d), (5) Pro Natura (Gerber 2008e), (6) les sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement (Csikos 2008), (7) les caisses de pensions (Csikos 2009a), (8) les compagnies d'assurances et les banques (Csikos 2009b), (9) les entreprises de commerce de détail (Csikos, Fauconnet 2009).

Si ces monographies ne partagent pas exactement la même structure, elles contiennent cependant toutes au minimum les éléments suivants qui permettent une analyse comparative :

- une description des caractéristiques générales (objectifs, fonction, statut juridique, etc.) et de l'organisation interne (structure, processus décisionnels concernant la gestion du patrimoine foncier/immobilier) de l'organisation ;

- une description du patrimoine foncier et immobilier possédé actuellement ;
- lorsque c'est possible, une description des principales tendances de l'évolution récente de ce patrimoine ;
- une analyse des stratégies foncières et immobilières du (type de) GPFC ;
- une analyse de ses (éventuelles) stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire ;
- une première analyse (sommaire) de ces différentes stratégies sous l'angle de la question de la durabilité ;
- une discussion des principales caractéristiques des stratégies du (type de) propriétaire foncier/immobilier collectif mises en lumière, ainsi que, finalement ;
- la formulation, dans certains cas (p.ex. Pro Natura, Armasuisse, CFF), de recommandations en vue d'un renforcement de la durabilité de la gestion du patrimoine foncier/immobilier du propriétaire en question.

L'objectif de cette démarche monographique est triple. D'une part, il s'agit d'étudier de manière approfondie et systématique l'organisation, le fonctionnement et les stratégies des principaux grands propriétaires fonciers collectifs du pays. D'autre part, il s'agit de développer, sur cette base, une démarche comparative permettant de mettre en lumière les principales convergences et divergences entre ces différents propriétaires privés et publics en ce qui concerne les différents aspects mentionnés ci-dessus. Finalement, la documentation des stratégies des propriétaires a constitué l'une des bases de sélection des études de cas (produit 4) réalisées ultérieurement (Gerber 2008f,g ; Csikos 2009c,d ; Knoepfel et al. 2009).

De par le nombre de propriétaires analysés, ainsi que de par leur caractère systématique, ces monographies recèlent une importante valeur documentaire. Il s'agit en effet, à notre connaissance, de la première enquête aussi systématique portant sur ces questions en Suisse. A ce titre, elle permet de dégager une première vision d'ensemble, utile

aussi bien pour les praticiens que pour les chercheurs s'intéressant aux questions foncières et d'aménagement du territoire.

Finalement, le travail de comparaison développé dans cette recherche comporte également une haute valeur analytique dans la mesure où il permet de mettre en lumière les changements récents ou en cours concernant, non seulement les stratégies politiques et foncières de ces grands propriétaires collectifs, mais également leur conception de - et leur rapport à - la propriété foncière et immobilière (sur ce point voir quelques premiers résultats dans Csikos, Nahrath 2007 ; Nahrath et al. 2008).

### **1.3 Critères de sélection des grands propriétaires fonciers collectifs (GPFC) retenus**

La requête initiale prévoyait d'essayer d'identifier les dix plus « importants » (en terme aussi bien de surface que de valeur foncières) GPFC du pays sur la base d'une analyse la plus complète possible - ou à défaut la plus « représentative » possible (en termes à la fois de régions topographiques, socioéconomiques et d'aménagement du territoire) - des bases de données informatisées des registres fonciers cantonaux. Cet optimisme résultait de la connaissance que nous avions du processus de mise en place de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62) qui tendait à montrer un niveau d'informatisation des données foncières et cadastrales encourageant dans les cantons. Comme nous l'expliquons plus en détail dans la section 2.1 (infra), ces espoirs sont loin d'avoir pu être comblés. C'est ainsi que, suite à l'impossibilité d'identifier sur une base statistique fiable et représentative les grands propriétaires, nous avons été contraints d'opter pour une démarche à la fois plus documentaire et inductive.

Une première démarche a consisté à revisiter systématiquement les (rares) recherches sur le foncier en Suisse consultées afin de réaliser

l'état de l'art dans le cadre de la requête<sup>8</sup>. Nous avons fait de même avec nos propres travaux (notamment les études de cas) sur les politiques à incidences spatiales et sur l'aménagement du territoire menées dans le cadre de notre équipe, et plus généralement à l'IDHEAP, depuis une quinzaine d'années<sup>9</sup>. Puis, nous avons confronté les différentes listes de propriétaires établies sur ces différentes bases.

Cette première liste a ensuite été affinée à l'aide des données statistiques existantes (*Arealstatistik* pour la forêt et la zone agricole), ainsi qu'à travers d'entretiens avec des experts - aménagistes, responsables du registre foncier et responsables d'ONG environnementales (cf. par exemple Hapka 2005) - pour ce qui concerne plus particulièrement la zone à bâtir et la zone protégée.

Finalement, la pertinence des propriétaires retenus a encore été testée au travers de « sondages » dans le registre foncier du canton de Vaud auquel nous avons eu un accès illimité durant plusieurs mois (cf. section 2.1, infra).

Bien que ces données soient loin de la robustesse statistique initialement espérée, il nous semble toutefois que la stratégie de croisement de ces différentes démarches qualitatives a permis de faire un choix scientifiquement défendable<sup>10</sup>.

#### **1.4 Objectifs de la démarche comparative et structure du rapport**

La comparaison des neuf études monographiques a pour objectif d'analyser les principales caractéristiques du patrimoine foncier/immobilier des différents GPFC, ainsi que leurs stratégies politiques et foncières. Il s'agit ainsi de repérer, aussi bien des phénomènes de convergences, que des différences significatives,

---

<sup>8</sup> Travaux tels que par exemple : (CEAT 1988 ; Ruffly, 1989 ; Zimmerli 1990 ; Häberli et al. 1991 ; Wachter 1993).

<sup>9</sup> Travaux tels que par exemple : (Knoepfel 1977 ; Knoepfel, Achermann, Zimmermann, 1996 ; Nahrath 2003)

<sup>10</sup> Mentionnons toutefois, parmi les GPFC qui auraient mérité une analyse : les églises (notamment catholiques) et certaines entreprises de promotion immobilière.

résultant des spécificités sociales, économiques, ou d'objectifs de ces grands propriétaires. Pour ce faire les différentes caractéristiques des GPFC et de leur patrimoine foncier/immobilier, de même que leurs stratégies politiques et foncières, sont analysées et comparées aussi systématiquement que possible afin d'identifier les principales tendances en matière d'évolution de ces dernières.

Ce rapport est structuré de la manière suivante. Dans le *chapitre 2* qui suit, nous présentons brièvement (les difficultés de) la démarche, ainsi que les quelques résultats obtenus du screening de la propriété foncière en Suisse ; puis nous présentons de manière synthétique et comparons de manière systématique les principales caractéristiques du patrimoine foncier/immobilier des neuf catégories de GPFC telles qu'elles apparaissent à la lumière de la lecture transversale des études monographiques.

Dans le *chapitre 3*, nous faisons de même avec les différentes stratégies politiques et surtout foncières/immobilières des différentes catégories de GPFC.

Dans le *chapitre 4*, nous discutons les hypothèses initiales du projet de recherche et nous reformulons quelques nouvelles hypothèses à la lumière des résultats de la démarche comparative ; hypothèses nouvelles qui concernent les *transformations des modes d'organisation*, des *stratégies politiques et foncières/immobilières* et, finalement, des *rappports à la propriété* qui caractérisent les différents (groupes de) GPFC.

En *conclusion*, nous développons quelques réflexions prospectives concernant les implications de cette transformation des rapports à la propriété pour la durabilité des processus d'aménagements urbains.

## 2 Le patrimoine foncier et immobilier des neuf (catégories de) GPFC retenus

Dans ce chapitre, nous rendons brièvement compte de la tentative de réalisation d'un screening<sup>11</sup> de la propriété foncière en Suisse ; puis nous décrivons brièvement les neuf (catégories de) GPFC retenues et qui ont fait l'objet d'une étude monographique avant de comparer de manière systématique les caractéristiques de leur patrimoine foncier et immobilier. Cette comparaison sera mise en relation dans le chapitre suivant (4) avec la comparaison des stratégies politiques et foncières développées par ces différents GPFC.

### 2.1 Screening de la propriété foncière en Suisse

Pour rappel, le screening de la propriété foncière en Suisse avait pour objectif de nous fournir une information statistique rigoureuse de la structure de distribution de la propriété foncière en Suisse afin de pouvoir identifier de la manière la plus informée possible les principaux GPFC du pays.

Nos premières démarches de récolte des données ont malheureusement révélé le caractère très partiel et fragmenté de celles-ci, situation, qui a rendu toute vue d'ensemble très difficile. Cette situation découle de plusieurs facteurs qui sont les suivants.

Notons en premier lieu l'*absence* – déjà connue au moment de la rédaction de la requête – *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>1213</sup>. La structure des

---

<sup>11</sup> Un screening consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

<sup>12</sup> Le Recensements du secteur primaire (état 2000) permet ainsi de se faire une idée de la taille des exploitations agricoles en fonction de la nature juridique du propriétaire.

propriétaires de la zone constructible qui concentre l'essentiel des transactions foncières n'est quant à elle décrite par aucune statistique d'ensemble<sup>14</sup>.

Deuxièmement, en l'état actuel de *l'informatisation encore souvent incomplète des registres fonciers, des plans cadastraux et des plans d'affectations* au niveau cantonal, la mise en rapport des données sur le parcellaire avec celles concernant le zonage ne peut être raisonnablement faite que dans un nombre très limité de cantons que sont *Bâle-ville, Bâle-campagne, Genève et Vaud* (cf. tableau 1).

Troisièmement, la gestion des données foncières, dans le cas 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 parfois carrément impossible. Ainsi, certains propriétaires, notamment publics<sup>15</sup>, sont souvent dans l'incapacité de fournir des données chiffrées exhaustives et fiables concernant l'état de leur patrimoine<sup>16</sup>.

Quatrièmement, il existe de *fortes réticences de la part de certains propriétaires à fournir des informations concernant leur patrimoine foncier et immobilier*. Ces données sont, en Suisse, pays libéral où (l'institution de) la propriété est fortement protégée, très souvent considérées comme des données très sensibles, aussi bien par les propriétaires privés, que publics. Ainsi, alors que les réticences des grands propriétaires privés

---

<sup>13</sup> Les données pertinentes tirées de ces différentes statistiques forestières et agricoles ont été intégrées directement dans les neuf études monographiques.

<sup>14</sup> Certains cantons, comme Genève ou Fribourg, publient cependant régulièrement une statistique des transferts immobiliers. L'OFS a également initié une telle statistique auprès des registres fonciers cantonaux.

<sup>15</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. A 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>16</sup> Le constat de ce déficit d'information 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.

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 de ces informations (p.ex. mise en place d'une politique de vente massive du patrimoine public).

**Tableau 1**  
**Etat à fin 2007 de l'informatisation des registres fonciers, du cadastre et des plans d'affectation dans les cantons**

Cantons	Informatisation RF (%) en gras + de 50%	Informatisation cadastre (%) en gras + de 50%	Informatisation plans affectations AT (%) en gras + de 50%
AG	Partiellement informatisé	56.07	100
AI	Partiellement informatisé	100.00	Partiellement informatisé
AR	100	81.26	Partiellement informatisé
BE	100	45.48	100
BL	100	90.55	100
BS	100	100.00	100
FR	Partiellement informatisé	40.91	Partiellement informatisé
GE	100	100	100
GL	100	11.45	Partiellement informatisé
GR	26/31 Grundbuchkreise Solutions informatiques différentes selon les RF	45.94	66%
JU	100	27.34	Partiellement informatisé

LU	100	47.48	Partiellement informatisé
NE	100	28.29 (uniquement espaces urbains)	58 / 62 communes
NW	Très partiellement informatisé	100.00	Partiellement informatisé
OW	Très partiellement informatisé	100.00	Partiellement informatisé
SG	40 / 92 registres Pas de centralisation	66.68	Partiellement informatisé
SH	Partiellement informatisé	64.34	Pas d'information
SO	100	57.26	Partiellement informatisé
SZ	Pas d'information	48.2	100%
TG	100	53.71	100%
TI	Pas d'information	44.81	Pas d'information
UR	Très partiellement informatisé	100	100
VD	100	62.88	100
VS	Très partiellement informatisé	2.12	Pas d'information
ZG	100	38.76	100
ZH	58	71.00	100

Commentaires : en **gras** les 4 cantons les plus avancés dans l'informatisation des données foncières et d'aménagement du territoire)

Face à ces difficultés, largement plus importantes que ce que laissent présager les informations initialement récoltées dans le cadre de la pré-

<sup>17</sup> Ce tableau a été réalisé sur la base des informations récoltées sur les sites internet des différents services administratifs cantonaux concernés, informations qui ont été pour la plupart contrôlées directement auprès des différents responsables des administrations (entretiens téléphoniques et emails). Nous remercions par ailleurs M. Alain Buogo de Swisstopo pour l'aide précieuse apportée dans le cadre de cette petite enquête.

enquête réalisée au moment de la rédaction de la requête, nous avons été contraints de réduire drastiquement les ambitions de notre recherche. Nous avons dès lors décidé d'envisager celle-ci dans une nouvelle perspective essentiellement *exploratoire*. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de nous limiter à un screening de la propriété exclusivement focalisé sur le canton de Vaud. Ceci pour trois raisons principales : (1) le canton de Vaud est le seul canton de grande dimension connaissant un niveau d'informatisation *simultanée* du registre foncier, du cadastre et des plans d'affectations suffisant pour permettre de produire des résultats intéressants dans la perspective de notre recherche ; (2) son territoire est représentatif des principales régions topographiques (Jura, Alpes, Moyen-Pays), ainsi que des principaux types d'affectation et d'usage du sol (zones urbaines, sub- et péri-urbaines, zones rurales et agricoles, alpages, zones touristiques, de montagne, etc.) du pays ; (3) nous avons réussi à obtenir, auprès des différents services cantonaux, un accès illimité aux données foncières, cadastrales et de zonage<sup>18</sup>.

La première étape a consisté en une identification, dans la base de données du Registre foncier, de l'ensemble des acteurs faisant partie des groupes de grands propriétaires fonciers collectifs retenus pour notre recherche (voir 2.2). Lorsqu'ils existaient, nous nous sommes basés sur des documents produits par des administrations publiques (ex. : Office fédéral des assurances privées (OFAP), etc.), autorités administratives (ex. : Commission fédérale des banques (CFB), etc.) ou des entités privées (ex. : Bourse suisse SWX) en vue de constituer une liste d'acteurs la plus exhaustive possible. Lorsque ces données n'étaient pas disponibles, nous avons travaillé par mots-clés. Dans un certain nombre de cas (fonds de placement, sociétés immobilières, etc.), nous avons été contraints de mener un travail de recherche et d'identification (à l'aide

---

<sup>18</sup> Nous tenons ici à remercier très chaleureusement M. Olivier Dind, conservateur du Registre foncier du canton de Vaud, ainsi que M. Jean-Claude Guisolan, responsable informatique du Registre foncier, de même que M. Daniel von Siebenthal, Service de l'aménagement du territoire (SAT) du canton de Vaud, pour leur aide précieuse pour la collecte et la mise en relation des données foncières, cadastrales et de zonage.

notamment des rapports annuels) des multiples noms ou raisons sociales des différents propriétaires, ainsi que des noms d'intermédiaires, tels que les « sous-sociétés immobilières », possédant et gérant un ou plusieurs biens-fonds pour le compte des grands propriétaires fonciers collectifs (à titre d'illustration, un fond de placement immobilier peut être propriétaire de biens-fonds au travers de plusieurs dizaines, voire centaines de sociétés immobilières différentes, chacune de ces sociétés contrôlant un ou plusieurs immeubles).

La seconde étape nous a mené à constituer une base de données (saisie à la main à partir de la base de données du registre foncier vaudois dont nous avons obtenu un accès illimité temporaire) comprenant les principales données numériques concernant les 31'000 parcelles identifiées comme appartenant aux neuf catégories de grands propriétaires fonciers collectifs possédant des biens-fonds dans le canton de Vaud.

Cette base de données a ensuite été envoyée au service cantonal du cadastre pour adjonction des données de référencement spatial, puis au service de l'aménagement du territoire pour adjonction des données relatives au zonage.

L'ensemble de ces données ont finalement été transmises à deux chercheurs (MM. Bussien et Borgeaud) du Laboratoire de Systèmes d'Information Géographique (LaSIG) de l'EPFL (Prof. F. Golay), en vue de l'élaboration et la mise en œuvre du concept d'exploitation des données dans le cadre du logiciel SOLAP (Spatial On-Line Analytical Processing) en première Suisse.

L'utilisation de ce logiciel a permis d'obtenir, sous forme cartographique et statistique, une première « photographie » de la distribution de la propriété pour chacun de nos GPFC dans le canton de Vaud, soit sur les lieux d'implantation privilégiés ou au contraire délaissés par ces différents acteurs, de même que sur les caractéristiques des biens-fonds recherchés par ceux-ci. Cette « photographie » a ensuite été comparée aux stratégies annoncées et revendiquées par les différents GPFC dans le cadre de la réalisation des monographies. Cette

comparaison a montré que dans le cadre du périmètre du canton de Vaud, les stratégies annoncées (lorsqu'elles existent) semblent effectivement suivies d'effets, notamment en ce qui concerne les stratégies d'investissement des GPFC privés ou institutionnels tels que les caisses de pension, les sociétés immobilières, les fonds et fondations de placement, les assurances et les banques, qui tous orientent clairement leurs stratégies foncière et surtout immobilières sur les zones constructibles centrales des principales villes et agglomérations.

Dans une moindre mesure, la mobilisation de ce logiciel a également permis de formuler une première typologie des configurations de propriétaires par zones d'aménagement (tableau 2, section 2.3 ci-dessous). Il convient cependant de noter que la mise en œuvre d'une analyse visant à une reconstruction *systematique* des configurations d'acteurs auxquelles participent les neuf (catégories de) GPFC dans différents types de territoires d'aménagement au sein du périmètre du canton de Vaud s'est trouvée limitée par l'impossibilité de localiser *simultanément sur un même plan statistique et/ou cartographique* les différents GPFC présents dans un même périmètre donné. En conséquence, le repérage de ces différents types de « configurations typiques », tel qu'il est développé dans la section 2.3 infra, reste fondé sur une appréciation essentiellement qualitative basée sur une juxtaposition des différentes cartographies de la distribution spatiale de la propriété foncière/immobilière des différent(e)s (catégories de) GPFC.

## **2.2 Description des neuf (catégories de) GPFC retenus**

Comme expliqué dans la partie 1.3, les neuf (catégories de) GPFC retenus sont les suivant(e)s :

### Les cantons et les communes (Gerber 2008a)

En plus des routes cantonales<sup>19</sup>, les *cantons* possèdent, utilisent et gèrent un important patrimoine administratif (p.ex. écoles, musées, espaces publics (urbains), infrastructures de services publics, etc.), ainsi que de nombreux monuments historiques. Une partie importante des surfaces forestières, les cours d'eau et les lacs, ainsi que la plupart des portions du territoire impropres à toute forme d'exploitation (pierriers, glaciers, « biens sans maître », etc.) font généralement également partie du domaine cantonal. En matière de patrimoine financier, la situation varie selon les cantons même si la tendance actuelle est plutôt de vendre ce qui peut l'être afin de bénéficier de rentrées financières et d'économiser des frais de gestion.

Les biens cantonaux sont généralement du domaine de différents services si bien qu'il est parfois difficile d'obtenir un aperçu d'ensemble. Cela d'autant plus que tous les cantons n'inscrivent pas leurs terrains du domaine public au registre foncier.

Si les bâtiments font souvent l'objet d'une stratégie de gestion plus ou moins clairement fondée sur des principes de durabilité, le reste des biens-fonds (à l'exception notoire des forêts) ne fait pas l'objet d'une telle préoccupation.

Prises collectivement, les 2'700 *communes* de Suisse possèdent une part importante du sol national (elles possèdent par exemple 261'050 ha de forêt (OFS 2003)). Toutefois, parmi elles, les stratégies en matière de maîtrise foncière et immobilière sont très variables. Des communes comme la Ville de Bienne ou la Ville de la Chaux-de-Fonds mènent une politique foncière active afin de garder un certain contrôle sur les prix et afin de disposer d'une plus grande marge de manœuvre en cas de nouveau projet d'aménagement.

---

<sup>19</sup> Les routes nationales (autoroutes) ont vu leur propriété transférée à la Confédération à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les cantons n'ayant conservé qu'une tâche de gestion et d'entretien pour le compte de la Confédération.

Toutefois, la plupart des autres villes et communes n'ont pas développé de telles politiques. En conséquence, elles ne disposent la plupart du temps que d'une très faible maîtrise foncière de leur propre territoire.

### **Les bourgeoisies (Gerber 2008b)**

Les *communes bourgeoises* sont des corporations de droit public nées lors de la création de la commune municipale au XIX<sup>e</sup> siècle. Alors que ces dernières regroupent les habitants du territoire communal, les bourgeoisies administrent les biens qui étaient gérés collectivement par la communauté des bourgeois. Elles ont depuis lors disparu de certains cantons, mais sont encore très présentes et parfois puissantes dans d'autres. Prises collectivement, elles constituent le plus grand propriétaire de forêts en Suisse (296'149 ha ; OFS 2003). Certaines d'entre elles possèdent en outre de nombreux immeubles situés en zone à bâtir (cas de la bourgeoisie de Berne par exemple). De par leur mission statutaire de gestionnaire à long terme du patrimoine commun de leurs membres, les bourgeoisies ne s'engagent que marginalement dans des opérations de transfert foncier.

### **Les chemins de fer fédéraux (Gerber 2008c)**

Transformé en société anonyme en 1998, les *CFF S.A.* sont les propriétaires du domaine ferroviaire, mais également des gares et de nombreux terrains attenants aux voies. Ils possèdent ainsi 594 ha en zone à bâtir, 437 ha en zone agricole, 239 ha en zone forestière et protégée, 8'571 ha en zone CFF (zone réservée aux CFF pour l'accomplissement de leur tâche de service public liée au transport), soit un total de 9'900 ha occupant 8'500 parcelles. Bien que la gestion des immeubles ne soit pas uniquement liée au transport, les CFF ont décidé de maintenir cette activité à cause des rentrées financières régulières qu'elle garantit, à condition toutefois de parvenir à épurer leur portefeuille immobilier des biens les moins rentables.

La propriété foncière et immobilière des CFF, notamment autour des gares, joue un rôle central dans les grands projets d'aménagements des centres-villes.

### **Armasuisse (Gerber 2008d)**

*Armasuisse* est un « domaine départemental » du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), chargé de la gestion des biens de l'armée, qu'il s'agisse du foncier ou de biens matériels (armement). Swisstopo fait également partie d'Armasuisse. Au total 950 collaborateurs travaillent pour Armasuisse. Le domaine des constructions d'Armasuisse assume la responsabilité économique, écologique et technique de quelque 26'000 immeubles qui sont répertoriés dans une base de données spécifique.

Armasuisse est le plus grand propriétaire foncier de Suisse en terme de surfaces. La majorité de ses terrains est située en dehors des zones habitées. Toutefois, de nombreux arsenaux et autres bâtiments militaires occupent des terrains privilégiés dans les villes. Les réductions de l'effectif de l'armée poussent cette dernière à vendre une partie des objets pour lesquelles elle n'a plus d'intérêts stratégiques. Toutefois, les objets potentiellement vendables ne représentent que 5 à 10% du nombre total d'objets en propriété d'Armasuisse. Le reste est situé hors de la zone à bâtir.

Depuis quelques années, Armasuisse tente de développer une stratégie de renforcement de la durabilité environnementale (écologisation des bâtiments), économique (réduction des coûts d'entretien) et sociale (multifonctionnalité des usages) de ses biens-fonds.

### **Pro Natura (Gerber 2008e)**

Par son souci centenaire de contrôler le destin des terrains à haute valeur écologique, ceci notamment par le biais de la propriété foncière, *Pro Natura* est devenu au fil des années l'un des propriétaires fonciers les plus importants de Suisse. L'organisation, qui regroupe plus de 100'000 membres dans 22 sections (cantonales ou régionales), possède 7'500 ha de terrains en mains propres (Hapka 2005), et gère à des fins de protection près de 105'000 ha par le biais de servitudes et de droits de superficie.

### Les caisses de pensions (Csikos 2009a)

Les *caisses de pensions* constituent le premier groupe d'investisseurs institutionnels (si l'on considère la valeur de marché des objets) avec près de 59 milliards de francs suisses de biens immobiliers, pour un total d'actifs sous gestion d'environ 440 milliards de francs, ce qui correspond à environ 3,3% de l'ensemble du marché immobilier helvétique (Brüllmann 2006). La Suisse compte environ 8'000 institutions de prévoyance couvrant au total 3.3 millions d'assurés. Ces caisses sont principalement en charge de la gestion des avoirs du 2<sup>ème</sup> pilier, assurance de prévoyance professionnelle qui a été introduite de manière obligatoire en 1985 suite à la mise en œuvre de la LPP<sup>20</sup>.

Il existe différentes catégories de caisses, publiques ou privées, liées à un employeur ou à un gestionnaire externe, et ayant des tailles très différentes allant de petites caisses, dont la fortune est inférieure à 100 millions de francs, aux grandes dont la fortune est supérieure au milliard de francs. Elles revêtent la forme juridique de la fondation telle que définie aux articles 80ss du code civil suisse. Suivant leurs caractéristiques, ces caisses développent des stratégies d'investissement relativement différentes, aussi bien termes spatial que de types d'objets fonciers et immobiliers.

### Les sociétés immobilières, fonds et fondations de placement (Csikos 2008)

- Les *fonds de placement immobiliers* entrent dans la catégorie des fonds de placement collectifs de capitaux, régie par la loi fédérale du même nom<sup>21</sup> De manière générale, les fonds de placement sont basés sur un contrat de placement collectif (contrat de fonds) au terme duquel la direction du fonds (en général une banque) s'engage à faire participer l'investisseur aux résultats de ce dernier,

---

<sup>20</sup> Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40

<sup>21</sup> Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (Loi sur les placements collectifs, LPCC), RS 951.31

proportionnellement aux parts qu'il a acquises. La direction du fond doit s'engager à se conformer aux dispositions de la loi et du contrat de fonds de placement à titre autonome et en son propre nom. L'acheteur de parts de fonds n'a donc aucune influence (autre qu'une stratégie « exit » qui consiste en la vente de ses parts) sur la définition de la stratégie menée par la banque gestionnaire. Les fonds de placement immobiliers sont actuellement au nombre de 17, et investissent chacun dans un ou plusieurs types de biens définis (immobilier résidentiel, commercial, industriel, homes médicalisés, parking, etc.), soit de manière directe (le fond est le propriétaire formel des immeubles), soit par l'intermédiaire de « sous-sociétés immobilières » (le fond est propriétaire des titres de la SA). Ils sont, en règle générale, cotés en bourse. La valeur totale des biens-fonds gérés au sein de ces fonds de placement se monte à 15 milliards de francs, soit environ 0,83% de l'ensemble du marché immobilier suisse (Brüllmann 2006).

- Les *sociétés immobilières* sont organisées sous la forme de sociétés anonymes au sens des articles 620ss du code des obligations (CO). Leur but est la promotion, l'acquisition, la gestion et la vente de biens-fonds en vue de dégager un revenu régulier versé sous forme de dividendes à leurs actionnaires et assurer une augmentation de la valorisation de leur portefeuille immobilier. Elles sont souvent l'émanation d'anciens groupes industriels (Feldschlösschen, Warteck) ou de construction (Züblin, Allreal), de même que des banques ou assurances (Credit Suisse, UBS, Zurich Financial Services). Il en existe une dizaine cotées à la bourse suisse. Les deux plus importantes sont PSP Swiss Property et Swiss Prime Site, qui gèrent respectivement des biens-fonds d'une valeur de 4.9 et 3.6 milliards de francs. L'ensemble des sociétés immobilières cotées en bourse gèrent une valeur totale de biens-fonds de 9 milliards de francs, soit 0,5% de l'ensemble du marché immobilier suisse (Brüllmann 2006).
- Les *fondations de placement* servent aux placements collectifs des caisses de prévoyance et ne sont pas accessibles aux particuliers.

Elles ont été créées pour permettre aux plus petites caisses de pensions d'avoir accès à une gestion de fortune professionnelle et diversifiée. Certaines de ces fondations sont indépendantes, d'autres ont été mises en place par des banques (Credit Suisse, LODH) ou des assurances (Allianz par exemple). Alors qu'un certain nombre de fondations effectuent des investissements sur tous les marchés (actions, obligations, monétaire, etc.), d'autres sont spécialisées dans la gestion de certains actifs comme l'immobilier. Elles revêtent la forme juridique des fondations au sens des articles 80ss du code civil. Les institutions de prévoyance qui adhèrent à une fondation et lui confient des biens à gérer sont automatiquement membre du conseil de fondation. Ces organismes sont soumis à la LPP<sup>22</sup> et par analogie à la législation sur les fonds de placement. La valeur totale des biens-fonds gérés au sein de ces fondations de placement se monte à 8 milliards de francs, soit environ 0,44% de l'ensemble du marché immobilier suisse (Brüllmann 2006).

### **Les entreprises de commerce de détail (Csikos, Fauconnet 2009)**

Les acteurs du *commerce de détail* sont largement implantés sur l'ensemble du territoire Suisse. Les deux entreprises les plus développées sont Coop et Migros qui comptent, à elles deux, plus de 1'400 points de vente, soit près de 2 millions de m<sup>2</sup> de surfaces commerciales (l'équivalent de 200 ha). Ces entreprises comptent de nombreuses implantations qui ne se limitent pas à la distribution proprement dite, mais qui touchent aux domaines de la production (p.ex. : usines de transformation de produits agricoles), de la logistique, ou encore des activités annexes au commerce de détail comme les bureaux de change, agences de voyage, centres de formation, logements, parcs de loisirs, etc. Les deux plus grands acteurs de ce type en Suisse, bien qu'étant tous les

---

<sup>22</sup> Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40

deux des coopératives<sup>23</sup>, poursuivent des stratégies passablement différentes. Migros cherche, la pluparts du temps, à acquérir les sites sur lesquels elle est implantée, en particulier au niveau des magasins. Coop poursuit quant à elle au contraire une stratégie de désinvestissement des centres commerciaux qu'elle exploite, tout en s'assurant des droits d'usages à long terme à travers des contrats de bail généraux. Par ce biais, elle vise à consacrer prioritairement son capital au financement de son expansion, en particulier dans les surfaces commerciales de grande taille pour lesquelles elle accusait historiquement un retard considérable par rapport à son concurrent direct Migros.

### Les banques et assurances (Csikos 2009b)

On compte en Suisse plus de 400 *banques* indigènes ou étrangères autorisées par la CFB, et plus de 260 *assureurs* autorisés par l'OFAP, principalement organisés sous forme de SA ou de sociétés coopératives. Si ces deux types d'acteurs sont traditionnellement de gros propriétaires de biens-fonds (qui résultent d'acquisitions ou de gages obtenus dans le cas de défaut de leurs débiteurs hypothécaires), ils ont, ces dernières années, transféré (titrisé) une quantité importante de leurs possessions foncières et immobilières au sein des différents véhicules de placement dont elles assurent la gestion (sociétés immobilières, fonds de placements immobiliers, fondations de placement, etc.). Ceci a pour conséquence que les banques et assurances n'endossent plus directement le risque lié à l'investissement, mais le transfèrent vers d'autres investisseurs institutionnels ou privés, tout en prélevant des commissions pour leurs activités de gestionnaires. Le *screening de la propriété dans le canton de Vaud* (cf. section 2.1 supra) nous permet de constater que si les grandes banques nationales ou internationales sont, proportionnellement à leur taille, peu représentées en tant que

---

<sup>23</sup> Ces deux groupes sont organisés sous forme de coopératives selon les articles 828ss du code des obligations suisse (CO). D'autres entreprises impliquées dans le commerce de détail sont organisées en société anonyme (SA) selon les articles 620ss du CO, comme Maus Frères (Manor) et Aldi Suisse, ou sous forme de sociétés à responsabilités limitées (Sàrl) selon 772ss du CO, à l'image de Lidl Schweiz.

propriétaires, la Banque Cantonale Vaudoise, les banques Raiffeisen du canton, de même que les caisses d'épargne régionales conservent en propre une part non négligeable de biens immobiliers.

Notons pour terminer que, pour des raisons de ressources limitées et de temps, nous n'avons pas pu étudier les *églises* et les *gros promoteurs immobiliers*. Notons cependant ici que les catégories d'acteurs retenus couvrent pratiquement l'ensemble des types juridiques de propriétaires collectifs identifiés dans le screening juridique (Bord 2006).

### **2.3 La distribution des GPFC par zones d'aménagement du territoire**

Une première analyse des données récoltées dans le cadre du screening de la propriété dans le canton de Vaud (section 2.1), ainsi que dans les monographies des grands propriétaires collectifs, permet de repérer quelques premières grandes tendances de la distribution de la propriété foncière dans les différentes zones d'aménagement, selon leur localisation urbaine, suburbaine, périurbaine ou rurale. Le tableau 2 ci-dessous propose une première esquisse des configurations « typiques » de grands propriétaires collectifs par types de zones d'aménagement et par localisations.

**Tableau 2**  
**Distribution des GPFC par types de zones d'aménagement**

Types de zones et de localisations / (catégories de) GPFC	1. Zones à bâtir équipées et (partiellement) construites en zones urbaines (villes centres et communes suburbaines) et périurbaines	2. Zones « intermédiaires » (essentiellement sub- et péri-urbaines) en cours de (ré)affectation, zone agricole à proximité immédiate de la zone à bâtir	3. Zone agricole « consolidée »	4. Forêts et reste des zones protégées
1) Cantons <sup>24</sup> & Communes <sup>25</sup>	<p><u>Cantons</u> : surfaces possédées sont très limitées en termes de surfaces, mais très importantes en termes de valeur financière.</p> <p>Il s'agit essentiellement de patrimoine administratif (écoles, sports, bureaux, domaine public) et financier (habitations, parcelles constructibles, bureaux).</p>	<p><u>Cantons</u> : certains cantons (ZH, SH, JU) possèdent un nombre important de parcelles non construites (« stratégiques » ?) dans la zone à bâtir.</p> <p><u>Communes</u> : la présence (rare) de « réserves foncières » dépend généralement de l'existence d'une</p>	<p><u>Cantons</u> : propriété de surfaces agricoles relativement limitée (équivalente à zones protégées)</p> <p><u>Communes</u> : les villes possèdent encore fréquemment quelques (anciens) domaines agricoles ou</p>	<p><u>Cantons</u> : les plus grandes surfaces possédées sont généralement de la forêt et des zones protégées (y compris les eaux de surface).</p> <p><u>Communes</u> : la plupart des communes sont de gros propriétaires forestiers.</p>

<sup>24</sup> Sur base des données fournies par 6 cantons : ZH, LU, UR, SH, GE, JU.

<sup>25</sup> Sur la base des données récoltées pour les villes de Biene, La Chaux-de-Fonds et Zürich.

## Analyse comparée des stratégies politiques et foncières des GPFC

	<p><u>Communes</u> : idem canton : relativement faible maîtrise foncière du territoire communal urbanisé ou urbanisable (exception Bienne). Propriété essentiellement immobilières (logements, locaux commerciaux, parkings)</p> <p><u>Note</u> : Entre 2,7 (1990) et 2,2% (2000) des bâtiments du pays sont en mains des cantons, communes et de la Confédération.</p>	politique foncière active.	viticoles dans la zone agricole, mais ne constituent certainement pas un acteur important pour la gestion de la zone agricole. Par ailleurs, le droit foncier rural interdit en principe l'acquisition de terrains par les communes ou les cantons.	
2) Bourgeoisies <sup>26</sup>	Propriétaires d'un patrimoine foncier/immobilier variable, mais souvent non négligeable et très central (immeubles de rendement, hôpital bourgeoisial, patrimoine	Dans certains cas, propriétaire incontournable (cf. cas de la bourgeoisie de Berne qui possède l'essentiel des réserves de terrains constructibles de la ville). Dans d'autres cas (Coire et	Ampleur des domaines peu claire. Stratégie de rationalisation et de rentabilisation de l'exploitation de ces domaines.	Grands propriétaires forestiers. Stratégie de rationalisation et de rentabilisation de l'exploitation de ces domaines forestiers.

<sup>26</sup> <sup>26</sup> Sur la base des données récoltées pour les bourgeoisies de Berne, Coire et Soleur.

	historique).	Soleure), aucune possession de réserves de terrains constructibles.		
3) CFF	Importante propriété foncière et immobilière dans les régions centrales de toutes les villes et agglomérations du pays (gares, immeubles administratifs et de bureau, surfaces commerciales, entrepôts, friches ferroviaires, etc.) situés en « zone ferroviaire » ou en « zone à bâtir »	Importantes « friches ferroviaires » (entrepôts, gares marchandises ou de triage) en périphérie des agglomérations.	Les terrains situés en zone agricole (terrains jouxtant des installations ferroviaires, notamment les voies de chemins de fer) constituent une surface quasiment équivalente à l'ensemble des surfaces dévolues aux infrastructures ferroviaires stricto sensu. Cette propriété est cependant très inégalement répartie entre les cantons.	Egalement d'importantes surfaces de terrains en propriété situés dans la zone protégée, ainsi que dans la zone forestière (notamment forêts de protection dans les régions de montagne).

### Analyse comparée des stratégies politiques et foncières des GPFC

<p>4) Armasuisse<sup>27</sup></p>	<p>Seule 3,3% de la surface appartenant à Armasuisse se trouve en zone à bâtir.</p>	<p>Une grande partie de cette surface se compose de forêts, de surfaces agricoles ou de zones de protection de la nature et du paysage. Seule une petite partie (environ un quart) est utilisée militairement de manière intensive ; le reste est constitué de zones de sécurité et de zone entourant les installations militaires</p>	<p>Une grande partie de cette surface se compose de forêts, de surfaces agricoles ou de zones de protection de la nature et du paysage. Seule une petite partie (environ un quart) est utilisée militairement de manière intensive ; le reste est constitué de zones de sécurité et de zone entourant les installations militaires</p>	<p>Une grande partie de cette surface se compose de forêts, de surfaces agricoles ou de zones de protection de la nature et du paysage. Seule une petite partie (environ un quart) est utilisée militairement de manière intensive ; le reste est constitué de zones de sécurité et de zone entourant les installations militaires</p>
<p>5) Pro Natura</p>	<p>Quasiment aucun patrimoine en zone à bâtir (exception : Villa Cassel (Aletsch), château Champ-Pittet, immeuble légué à Lausanne)</p>	<p>Idem.</p>	<p>Beaucoup de grandes surfaces (y compris prairies maigres et zones humides)</p>	<p>Une grande majorité des 54'000'000 m2 de terrain en propriété directe et des 1 Mio de m2 en contrat</p>

<sup>27</sup> L'information sur le zonage manque pour 57% des parcelles, soit 46% des surfaces en possession d'armasuisse.

			dans les alpages.	d'entretien sont situées dans la zone protégée.
6) Caisses de pension	100% des biens fonciers et immobiliers se trouvent dans la zone à bâtir.	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)
7) Sociétés immobilières, fonds & fondations de placement	100% des biens fonciers et immobiliers se trouvent dans la zone à bâtir.	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)
8) Entreprises de commerce de détail (Migros, Coop)	L'essentiel du patrimoine foncier et immobilier se trouve dans la zone à bâtir	Pas de propriété particulière.	Quelques terrains en zone agricole acquis dans les années 1950 et 1960	Aucun bien (0%)
9) Banques & assurances	100% des biens fonciers et immobiliers se trouvent dans la zone à bâtir.	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)	Aucun bien (0%)

## **2.4 Principales caractéristiques du patrimoine foncier et immobilier et évolutions récentes**

### **2.4.1 Les cantons et les communes**

Tendanciellement, dans les six cantons pour lesquels nous avons des données complètes (ZH, LU, UR, SH, GE, JU), les plus grandes surfaces possédées sont en zone de forêt, puis viennent, selon les cantons, soit les zones protégées, la zone agricole ou les surfaces de domaine public (routes, chemins, places, etc.). Les surfaces en zone à bâtir sont de loin les moins nombreuses, mais représentent cependant dans tous les cas de loin les surfaces ayant le plus de valeur financières. Notons que dans un canton ville comme Genève, la proportion de patrimoine se trouvant en zone à bâtir est proportionnellement sensiblement plus importante que dans les autres cantons. Une partie importante de ce patrimoine foncier est mis en droit de superficie. Notons également que des cantons comme Zürich et Schaffhouse possèdent des réserves foncières non construites au sein de la zone à bâtir parfois importantes qui pourraient se révéler intéressantes dans la perspective du développement de stratégies foncières publiques.

L'analyse du patrimoine foncier de trois villes suisses (Bienne, Zürich et la Chaux-de-Fonds) connues pour leur relatif « activisme foncier » permet de supposer avec une certaine plausibilité que la plupart des communes et notamment des villes suisses sont caractérisées par une faible maîtrise foncière et immobilière des zones urbanisées de leur propre territoire communal ; ceci à l'exception des (rares) communes/villes qui ont développé des politiques foncières et immobilières sur la longue durée telles que Bienne et dans une certaine mesure Zürich ou Berne, (par l'intermédiaire de la Bourgeoisie). Les communes/villes sont avant tout propriétaires d'un patrimoine immobilier (plutôt que de terrains non construits) permettant la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques communales/municipales (logement, surfaces commerciales, restaurants, parkings, etc.). Finalement, la propriété foncière des

communes/villes se caractérise paradoxalement par la présence de très grandes surfaces (proportionnellement) de forêts situées dans les périphéries du territoire communal.

### **2.4.2 Les bourgeoisies**

Elles se caractérisent par l'ancienneté et la très grande stabilité de leur patrimoine foncier et immobilier dans le temps, la structure de leur patrimoine actuel étant le résultat d'un processus de gestion s'inscrivant dans le temps long.

Les situations sont très variables d'une bourgeoisie à l'autre s'agissant de la taille et de la localisation de son patrimoine. La bourgeoisie de Berne constitue un exemple d'une bourgeoisie très puissante possédant un patrimoine important, très bien localisé puisqu'elle maîtrise quasiment l'ensemble des réserves foncières (terrains constructibles non encore construits) de la ville suite à une stratégie d'achat de longue haleine des terrains agricoles encerclant la ville et progressivement devenus des terrains suburbains stratégiques.

### **2.4.3 Les CFF**

La S.A. des chemins de fer fédéraux constitue l'un des principaux propriétaires fonciers du pays. Une majorité de sa propriété consiste dans des surfaces vertes (terrains agricoles, terrains en zone protégée ou forêts) situées généralement le long des tracés des voies de chemins de fer ou dans les environs des infrastructures ferroviaires. Une autre partie importante consiste dans les terrains affectés aux activités ferroviaires : gares (passager, marchandises, triage, ateliers, entrepôts, voies, quais, etc.). Ces deux composantes du patrimoine sont gérées par CFF infrastructures. Une dernière partie du patrimoine, plus réduite en termes de surfaces, mais centrale en termes de valeur économique et de rendement consiste dans l'ensemble du patrimoine immobilier (de rendement) situé dans la zone à bâtir et géré par CFF immobilier

(surfaces commerciales et de bureaux dans les gares et autres bâtiments attenants.

#### **2.4.4 armassuisse**

Les 26'000 hectares de terres qui sont en sa possession correspondent à une surface aussi grande que le canton de Zoug. Avec plus de 26'000 objets, le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est, de fait, un acteur qui, au niveau national, influence aussi bien les espaces aménagés que leur environnement. Au vu des rares données et informations à disposition, la distribution de la propriété foncière d'armassuisse peut-être caractérisée en première analyse comme suit. Le DDPS possède davantage de terrains dans les communes de type agricole, agro-tertiaire, communes industrielles et tertiaires, périurbain, dans les régions non métropolitaines et les petits centres. Il est par contre peu présent dans les grands centres, les communes touristiques, semi touristiques et périurbaines de régions métropolitaines. Le DDPS est surtout présent dans les régions rurales peu peuplées et dans les petits centres à activités industrielles. Le DDPS est proportionnellement davantage présent dans la région lémanique, l'espace Mittelland, la Suisse centrale et le Tessin.

Le patrimoine foncier et immobilier d'armassuisse comporte une part importante de « friches militaires ». En effet, sur les 5'000 parcelles d'armassuisse immobilier en pleine propriété, copropriété ou en droit de superficie, près de 2'000 sont disponibles pour la vente, la désaffectation ou la déconstruction. Toutefois, parmi ces parcelles du parc disponible, seules 2,5% sont plus grandes que 10 000 m<sup>2</sup> (un hectare) et seules 6% sont situées à l'intérieur de la zone à bâtir, ce qui signifie que la vente ou la valorisation de ce patrimoine est très difficile.

#### **2.4.5 Pro Natura**

Le patrimoine de Pro Natura se compose, d'une part, de 5'400 hectares de surfaces en propriété commune et de 104'667 ha de surfaces

protégées pour lesquelles l'organisation dispose de contrats, de baux ou de servitudes de mise sous protection en sa faveur ; le tout équivalant à environ 2,5% du territoire national. Aussi bien la propriété directe que les aires protégées sont réparties de manière très inégales sur le territoire national :

Propriété directe : VD = 41% ; LU = 12% ; FR = 12% ; BE = 9% ; VS = 6%.

Surfaces protégées : GR = 41% ; VS = 28% ; BE = 16% ; VD = 9%.

#### **2.4.6 Les caisses de pension**

les caisses de pensions sont des acteurs prépondérants sur le marché foncier et immobilier suisse : la valeur de leurs portefeuilles de biens-fonds à fin 2006 s'élevait à environ 83 milliards de francs (OFS 2008 : 7), soit environ 4,9% de l'ensemble du marché immobilier helvétique<sup>28</sup>. Ce pourcentage peut à priori paraître faible, mais il constitue la plus forte concentration de biens fonciers et immobiliers parmi l'ensemble des grandes catégories de propriétaires collectifs au niveau national. Depuis la chute boursière du début du XXI<sup>ème</sup> siècle, les caractéristiques stabilisatrices des placements immobiliers ont été redécouvertes par les caisses de pensions, ce qui s'est traduit par une augmentation de la part immobilière dans les portefeuilles. Cette dernière est ainsi passée de 12,5% en 2000 à 14,2 en 2006 (+ 1,7%) (OFS 2008 : 16).

#### **2.4.7 Les sociétés immobilières, les fonds & les fondations de placement**

L'ensemble des sociétés immobilières cotées en bourse gère une valeur totale de biens-fonds de plus de 16,4 milliards de francs, soit environ

---

<sup>28</sup> Nous calculons d'après données de De Pari 2008 évaluant la valeur totale du marché immobilier suisse entre 1'600 et 1'800 milliards de francs.

0,97% de l'ensemble du marché immobilier suisse (De Pari 2008)<sup>29</sup>. La valeur totale des biens-fonds gérés au sein de ces fonds de placement en Suisse se monte à 15,9 milliards de francs (Swiss Fund Data 2008)<sup>30</sup>, soit environ 0,94% de l'ensemble d'un marché immobilier helvétique évalué entre 1'600 et 1'800 milliards de francs (De Pari 2008)<sup>31</sup>. La valeur totale des biens-fonds gérés au sein des douze fondations de placement immobilier helvétiques se monte à 14,5 milliards de francs, soit environ 0,85% de l'ensemble du marché immobilier suisse (De Pari 2008)<sup>32</sup>.

#### **2.4.8 Les entreprises de commerce de détail (Migros et Coop)**

Au-delà de la stricte activité de distribution, la chaîne d'approvisionnement et de commercialisation comprend différents types de sites nécessitant différents types de locaux ou de ressources foncières. Il ne semble pas y avoir de règles claires et générales en matière de propriété, si ce n'est une grande réactivité aux opportunités. On trouve donc une multiplicité de cas de figures répertoriés dans le tableau 2 ci-dessous, qui vont de la propriété à la location, en passant par des formes hybrides que sont la copropriété ou le droit de superficie. Il est important de noter que les grands distributeurs ne sont en général pas propriétaires des terrains agricoles utilisés pour la production. Pour le reste de la chaîne, la propriété est en général recherchée pour des activités considérées comme stratégiques par l'enseigne afin de mieux pouvoir maîtriser l'utilisation des biens au service des activités des groupes, particulièrement en ce qui concerne des équipements liés à la production ou à la distribution de même que ceux relevant d'usages administratifs.

---

<sup>29</sup> Etat fin 2007.

<sup>30</sup> Etat fin mai 2008.

<sup>31</sup> Etat fin 2007.

<sup>32</sup> Etat fin 2007.

### 2.4.9 Les banques et assurances

Les banques ne font pas partie des grands propriétaires fonciers et immobiliers collectifs directs ou indirects. Dans ce domaine, on peut résumer leur rôle comme étant des fournisseurs de services intermédiaires en lien direct avec le foncier ou l'immobilier. Ainsi, les activités principales de ce type d'acteurs consistent essentiellement à financer l'acquisition de biens-fonds par des tiers, privés ou institutionnels, – par le biais de prêts ou d'hypothèques –, à titriser ou « mobiliser » des biens-fonds – c'est-à-dire convertir des valeurs immobilières en valeurs mobilières, sous forme de parts de fonds de placements ou sociétés immobilières cotées en bourse – et à assurer la gestion de ces véhicules de placements pour le compte de différents types d'investisseurs (Csikos 2008) moyennant le prélèvement de commission sur la valeur du patrimoine. Si le nombre de banques accordant des hypothèques est très élevé en Suisse, le nombre de celles s'occupant de titrisation ou de gestion de véhicules de placement collectifs est un peu plus restreint, dans la mesure où ce type d'activité nécessite des compétences internes spécifiques. En Suisse les deux plus grands gestionnaires de fonds de placement immobiliers sont Credit Suisse et UBS.

A fin 2007, l'ensemble des assureurs suisses géraient un total de 603,4 milliards de francs d'actifs (ASA 2009 : 26), dont 37,9 milliards (OFAP 2008 : 33, 128, 206)<sup>33</sup> en biens fonciers et immobiliers sur sol helvétique, soit environ 2,23% de l'ensemble d'un marché immobilier évalué entre 1'600 et 1'800 milliards de francs (De Pari 2008)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Nous calculons.

<sup>34</sup> État à fin 2007.

## 2.5 Analyse comparée du patrimoine foncier et immobilier des GPFC

L'analyse des principales caractéristiques de la propriété foncière et immobilière des neuf (catégories de) GPFC dont nous rendons compte ici de manière extrêmement synthétique<sup>35</sup> met en lumière la très grande disparité du patrimoine foncier et immobilier de ceux-ci. La zone à bâtir (zones urbanisées et constructibles) est principalement en mains des *GPFC privés* (caisses de pension, sociétés immobilières, fonds et fondations de placement, banques, assurances et entreprises de commerce de détail qui investissent massivement afin d'y acquérir leur patrimoine administratif et/ou financier. Ces propriétaires ne possèdent quasiment aucun bien-fonds dans les autres zones d'aménagement du territoire, ces dernières étant devenues non seulement juridiquement inaccessibles, mais également inutilisables suite à la mise en place de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>36</sup> et du nouveau droit foncier rural<sup>37</sup>. Il est ainsi remarquable de constater que les *acteurs étatiques cantonaux et communaux* ne possèdent que très peu de patrimoine dans les zones urbanisées (hormis quelques endroits stratégiques liés à leur patrimoine administratif), l'essentiel de celui-ci se concentrant dans ce que l'on appelait anciennement (avant la mise en place de la LAT) le « reste du territoire communal », soit les actuelles zones protégées, les « zones intermédiaires » et une partie le plus souvent résiduelle du territoire agricole (il convient de noter que, tout comme les acteurs privés, les cantons et les communes ne peuvent acquérir des terrains agricoles en raison des règles limitatives strictes en matière d'acquisition de terres agricoles caractéristiques du droit foncier rural). C'est là le résultat à la fois de processus historiques de longue durée caractéristique d'un pays libéral qui a toujours été réticent face à la propriété publique et des effets de la politique de zonage qui a rendu toute une partie du

---

<sup>35</sup> Nous invitons le lecteur à consulter les monographies disponibles sur [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) pour une présentation détaillée des données.

<sup>36</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT), RS 700.

<sup>37</sup> Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR), RS 211.412.11

territoire (zones agricoles et protégées et dans une certaine mesure la forêt) économiquement peu intéressant pour les grands investisseurs immobiliers. Mais ce que permet également de montrer cette lecture comparée du patrimoine des GPFC c'est le poids non négligeable de la propriété de la *Confédération* au travers de sa régie ferroviaire (CFF) et de sa politique régaliennne de la défense (Armasuisse et DDPS). Là également, il s'agit du résultat de processus historiques de longue durée (constitution du réseau des chemins de fer depuis 150 ans et mise en place d'une armée fédérale à la taille surdimensionnée) qui n'a que peu été affecté par la politique d'aménagement du territoire puisque les patrimoines ferroviaire et militaire échappent tous deux au zonage. Bien que, dans les deux cas, l'essentiel de la propriété se trouve géographiquement dans les zones non constructibles (protégées, agricoles et forêts), il existe une petite partie de ce patrimoine (arsenaux, casernes, gares, friches ferroviaires, places d'armes en périphérie de ville) en passe de devenir de la propriété stratégique au sein des espaces urbanisés. Notons pour finir encore le rôle important joué par deux acteurs associatifs privés à vocation « patrimoniale » que sont les bourgeoisies et Pro Natura qui gèrent une partie non négligeable des zones non constructibles (forêts, zones protégées et un peu de zone agricole), ainsi que parfois, des portions non négligeables des zones urbanisées (dans le cas des bourgeoisies). En quelque sorte héritiers des formes anciennes de common property, ces deux types de GPFC mettent en œuvre une gestion patrimoniale de type (socialement et écologiquement) conservatrice de leurs biens-fonds, même si cette gestion n'est pas dénuée de préoccupation de rationalisation économique.

Ainsi, ce que semblent suggérer les éléments présentés ci-dessus, c'est qu'il existe un très fort impact des facteurs tels que la *localisation géographique*, le *zonage* et le *prix des terrains* sur les stratégies foncières et immobilières de l'ensemble des GPFC. Tout se passe en effet comme si l'on assistait à une différenciation de plus en plus marquée des stratégies d'investissement (et de désinvestissement) des grands propriétaires en fonction de ces trois groupes de variables. Pro Natura se désintéresse totalement de la zone à bâtir et concentre ses activités sur les zones

protégées ou les marges de la zone agricole. Les grands investisseurs institutionnels de leur côté focalisent leur attention sur la seule zone à bâtir ou subordonne tout investissement à l'existence d'une garantie de la constructibilité des terrains au travers du zonage de la LAT. Finalement, le droit foncier rural tient en principe à l'écart toute velléité d'investissement dans la zone agricole de la part de non agriculteurs (y compris de la part des acteurs publics tels que les communes). Si l'on ajoute à ces effets propres au zonage les logiques d'investissement fondées sur la localisation géographique et les catégories de prix des terrains, c'est une représentation très fragmentée, segmentée, parcellisée, régionalisée, spécialisée, etc. des marchés fonciers qui émerge.

## **3 Les stratégies politiques et foncières des GPFC**

### **3.1 Les stratégies politiques et foncières/immobilières des GPFC**

#### **3.1.1 Les cantons et les communes**

Seuls 9 cantons sur 26 ont répondu aux questions concernant leur stratégie foncière dans le cadre du questionnaire qui leur a été transmis. De même, seuls 6 cantons ont pu fournir des données quantitatives sur leur patrimoine foncier et immobilier (cf. section 2.4 supra). Sur les 20 cantons restants, 3 n'ont répondu qu'à la partie qualitative, 8 cantons ont exprimé leur impossibilité de répondre (par manque de temps ou de moyens) et 9 n'ont jamais répondu malgré de nombreuses relances. Deux raisons principales expliquent cette difficulté à obtenir de l'information :

- Lorsque la propriété cantonale est mal documentée, les services cantonaux concernés peuvent hésiter à investir un temps qui peut être considérable pour répondre au questionnaire. Cela est particulièrement vrai si l'inventaire tenu est encore sous forme papier, si les informations disponibles ne contiennent qu'une information partielle (par exemple sans le zonage) ou si les responsabilités en la matière sont réparties entre différents services.
- La propriété cantonale peut être un sujet hautement politique. Ne pas dévoiler d'information sur l'ampleur des réserves cantonales en termes de biens fonciers et immobiliers peut être pour l'administration la meilleure manière d'éviter un débat sur l'opportunité de vendre ce patrimoine afin de renflouer à court terme des caisses cantonales vides. L'activation du patrimoine foncier et immobilier rendu nécessaire par le passage à la norme comptable IPSAS engendre précisément ce genre de discussions,

puisqu'avec IPSAS les biens immobiliers figurent dans les comptes à leur valeur réelle.

Le faible taux de réponse au questionnaire ne permet pas de savoir si les cantons ont une bonne connaissance de leur patrimoine, mais se refusent à communiquer les données à l'extérieur pour des raisons de stratégie politique, ou si simplement ils ne disposent pas de l'information nécessaire.

Trois types de stratégies foncières semblent se dégager :

- Un premier type caractérise les cantons qui ne disposent que d'une documentation imprécise de leur stock foncier ou immobilier. La gestion peut être qualifiée de patrimoniale, dans la mesure où le stock est considéré comme un patrimoine à garder et à thésauriser. Lorsque l'occasion se présente ou lors de situations particulières, des échanges ou des ventes peuvent être entrepris, mais dans la majorité des cas, les biens immobiliers sont accumulés plutôt que mobilisés dans le cadre d'une politique active.
- Le deuxième type est caractérisé par les cantons qui ont découvert que les biens fonciers et immobiliers qu'ils possèdent ont d'une part une valeur qui n'est pas négligeable et d'autre part que leur entretien engendre des coûts qui eux aussi ne sont pas négligeables. Ces cantons ont donc réalisé (ou ont entrepris de le faire) un inventaire précis des biens en leur propriété dans l'idée d'épurer leur portefeuille, souvent afin de vendre ce qui peut l'être. L'objectif est de générer des rentrées financières à court terme, de se désengager de l'entretien d'immeubles qui ne sont pas strictement liés à une tâche cantonale et de mieux contrôler les dépenses d'entretien.
- Le troisième type caractérise les cantons qui s'intéressent à l'importance stratégique que lui confère la position de propriétaire foncier pour accompagner la mise en œuvre de politiques publiques à incidence spatiale. Ces cantons ont réalisé un inventaire précis de leurs biens-fonds, afin de pouvoir les gérer stratégiquement, c'est-à-dire pour en mobiliser les éléments rapidement en cas de besoin.

Ces trois types de stratégie n'appréhendent pas de la même façon le long terme. La stratégie la plus orientée sur le court terme est celle qui consiste à vendre le patrimoine financier (souvent après y avoir transféré la plus grande partie du patrimoine administratif), ceci afin de générer des revenus immédiats. À première vue, il peut sembler que la thésaurisation offre de meilleures garanties à long terme. Toutefois, l'accumulation d'objets hétéroclites au hasard des événements auxquels a dû faire face l'administration cantonale au fil de son histoire ne permet pas de conclure à une utilisation de ce patrimoine qui puisse profiter réellement à la communauté. Le manque d'information décrivant ce stock empêche également de le mobiliser en cas de besoin. Finalement, il apparaît que le troisième type de stratégie est probablement celui qui est susceptible de contribuer le mieux à un développement cantonal axé sur le long terme. Le stock immobilier et foncier est considéré comme un patrimoine à préserver sur la durée pour sa valeur intrinsèque (et pas uniquement monétaire). Sa préservation est un choix conscient, non la conséquence indirecte d'une méconnaissance des biens possédés et de leur valeur. De plus, si l'occasion se présente, un patrimoine bien documenté peut être utilisé pour réaliser des échanges ou pour appuyer l'action régulatrice de l'État (en particulier en matière d'aménagement du territoire).

L'analyse des stratégies des trois villes retenues en raison de leur stratégie foncière et immobilière active (Zürich, la Chaux-de-Fonds et Bienne) a montré que toutes trois achètent des terrains, en vendent et constituent des droits de superficie.

En ce qui concerne les opérations *d'achat*, les communes sont toutes confrontées au problème du prix élevé des terrains qui fait que les achats sont rares (sauf s'ils sont dictés par des tâches d'intérêt public). Deux communes ont développé des stratégies d'achat par le biais d'une structure externe : une SA à la Chaux-de-Fonds et une fondation à Zurich. À Bienne, l'exécutif dispose d'une certaine marge de manœuvre

en la matière<sup>38</sup>, si bien que les décisions peuvent se prendre assez rapidement. Le problème provient de la gouvernance de ces structures fonctionnant en parallèle à l'administration. Si la situation zurichoise présente des garde-fous évidents (contrôle direct du parlement), la situation chaux-de-fonnière pourrait s'avérer plus problématique du point de vue du contrôle démocratique.

En ce qui concerne la *vente*, le fait même que les communes retenues poursuivent une stratégie foncière sur le long terme explique qu'elles ont une politique de vente mesurée. La Chaux-de-Fonds donne par exemple la possibilité à des propriétaires de maisons individuelles construites avec un droit de superficie de racheter le terrain. La ville de Bienne tente de se débarrasser des immeubles dont les frais d'entretien sont les plus élevés, en particulier dans la vieille ville. Tant Bienne que Zurich cherchent à vendre progressivement les biens immobiliers qu'elles possèdent sur d'autres communes. Il est intéressant de noter que la législation zurichoise prévoit que la limite au-delà de laquelle la vente nécessite une acceptation du Conseil communal (Gemeinderat, législatif) est de 1 million, alors que celle pour les achats est de 2 millions. La vente est ainsi contrôlée de plus près par le parlement que les achats.

Les trois communes ont recours aux *droits de superficie*. La Chaux-de-Fonds ne poursuit toutefois pas une stratégie complètement univoque à ce sujet puisque les clauses des contrats varient fortement en fonction du partenaire et que la ville semble parfois hésiter entre vente et droits de superficie. Toutefois, les pratiques récentes en matière de droits de superficie semblent plus standardisées. La ville de Bienne a de son côté une longue tradition d'utilisation des droits de superficie. Elle utilise cet instrument pour les rentrées financières qu'il autorise, pour garder la maîtrise du sol et pour lutter contre la spéculation. La stratégie foncière de la ville est décidée par deux personnes : le maire qui est à la tête du

---

<sup>38</sup> A Bienne, la limite est fixée à un million, ce qui est largement plus haut que la moyenne des communes avoisinantes, mais toujours relativement bas en considération des prix de l'immobilier. Pour sa part, Zurich a fixé la limite à 2 millions.

département des finances, et le directeur de l'administration des immeubles. Aucun texte légal ou interne à l'administration ne décrit les principes à suivre en la matière. La ville de Zurich, elle aussi, a recouru aux droits de superficie. Son objectif est le social (terrains bon marché octroyés à des coopératives de logement), la lutte contre la spéculation par la maîtrise foncière et le rendement financier.

Les normes comptables IPSAS prévoient l'*activation* des biens fonciers et immobiliers, c'est-à-dire leur inscription au bilan à leur valeur réelle plutôt qu'à une valeur amortie de un franc. Afin de garantir la véracité des comptes, ce genre de réserve latente n'est plus toléré par IPSAS. Il a été mentionné plus haut que, malgré ses avantages de transparence, l'activation comportait également des risques pour une gestion à long terme du stock d'immeubles. Le premier est d'inciter le monde politique à faire pression sur l'administration pour vendre le patrimoine communal ou cantonal afin de bénéficier du produit de la vente. Le cas de la Chaux-de-Fonds illustre un deuxième risque : la commune recourt à une activation très prudente parce que ses immeubles ont avant tout une vocation sociale. Si le canton oblige la commune à passer à IPSAS, elle devrait activer ses biens immobiliers, ce qui aurait des répercussions inévitables sur les loyers (ces derniers devraient être fixés proportionnellement au prix réel du bâtiment, qui serait aussi le prix comptable). La question est donc de savoir si l'activation des immeubles communaux ne risque pas d'avoir des répercussions générales sur le prix des prestations publiques.

L'interaction entre *patrimoine administratif et financier* n'a pas été étudiée de manière détaillée dans cette recherche. L'étude des cas de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zurich révèle toutefois que cette thématique mériterait un approfondissement. On observe en effet, aussi bien au sein des communes que des cantons, une très forte interaction entre les deux types de patrimoine. Le patrimoine financier est toujours potentiellement administratif dans la mesure où la commune peut potentiellement l'utiliser pour réaliser une tâche publique. Le passage entre patrimoine administratif et patrimoine financier est par contre plus difficile puisqu'il ne doit pas interférer avec les missions légales des

collectivités publiques ; mais une fois réalisé, il permet une plus grande flexibilité de gestion.

Seule la commune de Bienne poursuit une stratégie *d'aménagement du territoire* par le biais de sa propriété foncière. Cette stratégie a plusieurs avantages pour la commune : elle lui permet d'être intégrée à environ 50% des projets en cours, non seulement en tant qu'autorité, mais également en tant que propriétaire direct ou voisin. En tant que tel son pouvoir d'influence est plus grand. Elle peut aussi entreprendre d'aménager elle-même les parcelles sur lesquelles elle développe des projets. Finalement, la commune peut entrer dans le jeu de la captation de la plus-value foncière, puisqu'elle met en zone à bâtir elle-même les terrains où elle est propriétaire.

La commune de la Chaux-de-Fonds peut moins facilement poursuivre les mêmes objectifs de captation de la plus-value, puisque dans le canton de Neuchâtel, cette dernière doit être partiellement versée à l'autorité cantonale. La commune de la Chaux-de-Fonds mène une politique d'aménagement du territoire somme toute relativement indépendante de sa propriété foncière. Cette dernière n'est d'ailleurs pas stratégique, mais sert avant tout au logement. La SA pilotée par l'exécutif de la ville n'a joué qu'un rôle relativement marginal jusqu'à présent, mais elle représente un outil aux mains de la ville qui peut lui permettre d'agir sur l'aménagement par le biais du foncier.

La ville de Zurich, quant à elle, distingue clairement les tâches de l'aménagement du territoire de celle de gestionnaire de la propriété. La ville part en effet du principe que, s'ils sont appliqués correctement, les outils de l'aménagement du territoire – en particulier le plan de quartier (*Gestaltungsplan*) – suffisent pour contraindre les privés à construire d'une manière qui satisfasse aux critères d'un aménagement pour le bien commun. *Autrement dit, alors qu'à Bienne, le foncier sert à l'administration de la commune pour s'imposer plus facilement lorsque les règlements, tels qu'ils ont été voulus par les politiques, ne sont pas assez stricts, la ville de Zurich dispose de règlement suffisamment sévères, soutenus par le politique, qui rendent ces stratégies foncières inutiles.*

La question se pose toutefois si la stratégie de Zurich de tout miser sur l'aménagement du territoire peut être utilisée ailleurs. Zurich peut en effet se permettre de miser sur les plans de quartiers parce que les promoteurs sont prêts à mettre le prix pour s'installer dans la capitale économique de la Suisse et parce qu'il n'y a plus de réserves de terrains sur le sol communal. Une situation similaire existe dans quelques centres de villes suisses là où la demande est suffisamment grande, mais il serait sans doute vain de vouloir recommander la stratégie zurichoise dans le périurbain. La nécessité de coordination entre communes de façon à offrir un front uni face au développement anarchique est d'autant plus grande qu'on s'éloigne du centre-ville, mais c'est précisément là qu'elle est difficile à réaliser.

En observant la situation de Zurich, on pourrait imaginer qu'une ville centre puisse se débarrasser de son patrimoine financier et parvenir tout de même à un aménagement du territoire efficace dans le sens de l'intérêt public. Toutefois, il ne faut pas oublier que la ville de Zurich est tout de même un grand propriétaire public. Comme elle possède 30 % de son territoire communale, elle restreint d'autant le nombre de parcelles disponibles pour d'autres acteurs.

Pour autant qu'elles en fassent usage, de par leurs caractéristiques institutionnelles et légales, les communes disposent d'une palette importante d'outils de développement territorial pour leur permettre d'intervenir à la fois sur l'aménagement du territoire et la propriété foncière. Elles disposent donc potentiellement d'un pouvoir considérable. Paradoxalement, les cas sont rares où elles font usage de ce pouvoir. Au contraire, par manque de volonté politique ou par manque de moyens financiers (dans le cas du foncier), elles renoncent généralement à faire usage des outils qui sont mis à disposition des collectivités publiques (expropriation, droits de superficie, droit de préemption) et préfèrent recourir à des organisations basées sur le droit privé défendant des intérêts publics. Les communes sont en effet des acteurs très sensibles au rapport de force politique dans le processus de prise de décision. Les stratégies décrites d'« étanchéification », d'opacification entre l'administration et le politique (telles qu'on les

observe à Bienne par exemple) doivent peut-être être interprétées comme le moyen retenu par l'administration communale pour garantir la poursuite d'objectifs à long terme dans la politique foncière communale. Il s'agirait donc d'une stratégie de l'administration permettant de pallier l'instabilité du politique que l'on observe sur le long terme.

Les trois communes retenues poursuivent une vision sur le long terme. Zurich possède la panoplie la plus complète d'instruments en la matière : la commune joue en effet à la fois sur le foncier (par le biais de l'instrument du droit de superficie) et sur la préparation de documents stratégiques, censés diriger l'action des élus et de l'administration. La ville de Bienne, quand à elle, a misé avant tout sur le foncier (droit de superficie, propriété du sol). Cette stratégie, si elle est efficace, a pourtant comme désavantage d'être peu transparente, puisque la performance dans les affaires foncières est souvent synonyme de discrétion. En restant discrète sur la valeur de ses immeubles et en se refusant d'afficher une stratégie claire (au contraire des deux autres communes étudiées), l'administration biennoise se ménage une certaine liberté ; elle agit souvent comme un propriétaire privé, profitant des opportunités qui s'ouvrent à elle pour encaisser la plus-value foncière (ses pratiques vont dans certains cas jusqu'à s'apparenter à de la spéculation). La Chaux-de-Fonds, quant à elle, mise sur la formulation de stratégies discutées par le Parlement ; elle produit des rapports présentant l'état des lieux des débats sur le foncier et des pistes à suivre pour l'avenir. Le mécanisme de prélèvement de la plus-value que connaît le canton de Neuchâtel empêche la commune de profiter elle-même de la vente de terrains qu'elle aurait elle-même décidé de mettre en zone à bâtir.

On l'a vu, les objectifs poursuivis par la politique foncière ne sont pas identiques partout. La ville de Bienne part du principe que, si la commune est forte, alors elle peut défendre l'intérêt commun. Pour cette raison, le recours au foncier est avant tout une méthode utilisée par la commune pour renforcer sa puissance. En termes de durabilité, cette stratégie est ambiguë. Ne favorise-t-elle pas une politique

expansive ? Permet-elle aussi la densification ? À cet égard, la mise en œuvre à grande échelle des plans de quartiers paraît plus efficace. La situation à la Chaux-de-fonds est différente. La propriété foncière de la Ville est mise à disposition des couches sociales qui en ont le plus besoin en garantissant des loyers peu élevés. Les objectifs poursuivis ne sont pas des objectifs de maximisation de la rentabilité. Zurich poursuit les deux tactiques, en appliquant une gestion différenciée à ses différents portefeuilles : les uns servent au social alors que les autres au rendement.

Aucune des communes n'utilisent l'instrument des droits de superficie pour introduire des clauses visant à améliorer la qualité écologique des bâtiments. La constitution d'un droit de superficie, tout comme la vente de parcelles, est assortie à Zurich d'une obligation d'organiser un concours d'architecture, ce qui permet de respecter des hauts standards architecturaux. La vente conditionnée est un moyen fort pour influencer le développement d'une parcelle ou d'un quartier. Elle permet de définir des conditions d'exploitation allant dans le sens de la durabilité annotées au registre foncier. La garantie de l'intérêt du droit public se retrouve donc inscrite au registre foncier.

### 3.1.2 Les bourgeoisies

Sur la base de l'étude approfondie de trois bourgeoisies particulières (Berne, Soleure, Coire), les objectifs stratégiques suivants ont pu être identifiés :

- *Objectifs de rentabilité associés à des critères qualitatifs* : La trois bourgeoisies étudiées insistent sur le fait qu'elles ne visent pas à maximiser leur profit à tout prix, mais que leurs stratégies et leurs décisions se fondent également sur d'autres critères comme celui du nombre de places de travail créées, du nombre de logements pour familles ou revenus modestes garantis, de la préservation architecturale d'un lieu, etc. Le recours au droits de superficie est typiquement un exemple de stratégie qui permet de tenir compte de ces critères non économiques, puisqu'il donne à la bourgeoisie

un droit de regard sur l'évolution du bien qu'elle met à disposition. Les bourgeoisies étudiées sont également prêtes à entrer en matière avec les demandes de la commune municipale ou du canton lorsqu'un intérêt public le requiert.

- *Préservation du patrimoine historique* : Dans la limite de leurs moyens, les bourgeoisies étudiées ont chacune fait l'acquisition d'immeubles historiques situés dans leur vieille ville respective. Berne en particulier, mais aussi Coire depuis une dizaine d'années, ont commencé à racheter ce patrimoine, souvent aux collectivités publiques qui ne peuvent plus en assumer l'entretien. À la fois Berne et Coire se réservent un droit de regard sur les plans de constructions qui sont faites grâce à un droit de superficie sur des parcelles leur appartenant, afin de garantir la préservation de l'image du lieu.
- *Actions orientées sur le long terme* : De part leur nature de corporations centenaires, les bourgeoisies revendiquent une action sur le long terme. Elles déploient ainsi des stratégies sur le long, voire le très long terme (le recours aux droits de superficie en est une manifestation). Cette manière de concevoir leur action les rend moins sensibles aux pressions et contraintes temporelles lorsqu'elles interviennent dans le foncier. Elles peuvent par exemple acheter des terrains agricoles aujourd'hui, les exploiter à cette fin dans un avenir immédiat, tout en sachant qu'avec l'accroissement de l'urbanisation, ces zones pourront se retrouver en zone constructible dans le futur et leur permettre ainsi de dégager une plus-value. Cette manière de faire peut sembler paradoxale, puisque l'on pourrait croire que la bourgeoisie mise sur l'étalement urbain, écologiquement non durable par nature, pour garantir sa santé financière (durabilité économique) et financer ses pratiques dans les domaines sociaux et culturels. Ce paradoxe existe dans une certaine mesure (« on ne peut pas être deux fois sociaux », nous dit la bourgeoisie de Berne, « à la fois dans la gestion de notre patrimoine foncier et dans notre contribution au social et à la culture »), mais il est contrebalancé par le fait qu'avant d'être un

spéculateur, la bourgeoisie est plutôt un acteur opportuniste qui sait, lorsque les situations se présentent, tirer parti de son importante réserve de terrains agricoles.

- *Primauté du communautaire* : De par sa nature, une bourgeoisie est une assemblée de personnes originaires d'un même lieu. L'aspect communautaire de cette institution est à la base de son existence, même si les réformes légales successives, à commencer par la révision de la Constitution de 1878, ont petit à petit forcé les bourgeoisies à placer sur un pied d'égalité les différents habitants du territoire communal, bourgeois ou non. La logique communautaire a toutefois perduré jusqu'à nos jours, bien que sous une forme atténuée. Le choix préférentiel accordé à des habitants de la région lors de la vente de parcelles, la constitution de droits de superficie des locaux ou l'embauche de personnel domicilié dans la commune n'est pas négatif s'il permet d'éviter la spéculation ou de bénéficier de compétences locales, mais le risque de créer des inégalités de traitement doit également être pris en compte.
- *Respect des standards légaux les plus récents* : Aucune des bourgeoisies étudiées n'imposent de normes ou des labels particuliers lors de la construction ou la rénovation d'immeubles ; elles se contentent de respecter les normes légales en vigueur. De même, elles ne profitent pas des droits de superficie pour fixer des clauses supplémentaires en matière d'économie d'énergie ou de qualité du bâti. Toutefois, comme mentionné, elle interviennent en gardant un droit de regard sur la planification.
- *Entretien des terrains agricoles* : Tout comme pour les bâtiments, les bourgeoisies n'encouragent pas particulièrement le respect d'un label particulier en matière d'agriculture (label Bio ou autres). Elles veillent en principe à une bonne gestion qui permette de maintenir des rendements élevés à long terme.

De même, les facteurs suivants ont été identifiés comme particulièrement importants pour permettre aux bourgeoisies de développer une véritable stratégie foncière :

- *Importance de la fortune propre.* Pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de vente ou d'achat, il faut disposer d'une réserve de terrains, situés idéalement dans des endroits stratégiques (zones de développement, terrains à bâtir, terrains limitrophes de zones à bâtir...), afin de pouvoir réaliser des échanges, de les vendre pour en retirer une plus-value utilisable ailleurs, pour trouver des acheteurs intéressés par un droit de superficie. La bourgeoisie de Berne est clairement dans cette situation ; celle de Coire également, mais à une échelle plus modeste, bien qu'elle se soit débarrassée d'une de ses cartes maîtresses en vendant les terrains d'Arosa ; la bourgeoisie de Soleure ne dispose pas d'un stock suffisant pour se permettre une stratégie véritablement active.
- *Importance des contraintes légales cantonales.* Comme l'élaboration des règles concernant les bourgeoisies est de la responsabilité des cantons, les trois exemples de bourgeoisies étudiés ne répondent pas aux mêmes normes légales. Leur marge de manœuvre varie ainsi grandement. La bourgeoisie qui endure les contraintes les plus strictes est celle de Coire qui n'a plus le droit d'usage de 95% de ses parcelles ; l'importance de sa fortune foncière l'a toutefois sauvé d'une irrémédiable léthargie, voire d'une disparition pure et simple. Aucune des bourgeoisies étudiées ne prélèvent d'impôts. Par contre, certaines d'entre elles en paient. Contrairement à la bourgeoisie de Coire, celle de Berne est ainsi astreinte à payer des impôts. Cela signifie dans la pratique qu'une stratégie de thésaurisation coûte quelque chose dans certains cantons alors qu'elle est gratuite dans d'autres. Des données chiffrées précises manquent toutefois pour juger dans quelle mesure l'astreinte à payer l'impôt pèse lourdement sur les stratégies foncières ou non.
- *Importance de l'offre sur le marché foncier.* Par définition, un acteur n'est jamais seul sur le marché foncier. Cela signifie qu'il doit y avoir des acquéreurs, lorsqu'il souhaite vendre, et, au contraire, des

vendeurs lorsqu'il souhaite acheter. Dans une région où le marché foncier n'est pas très soutenu, il est difficile de mener une stratégie foncière. Pour cette raison, la bourgeoisie de Coire affirme qu'elle essaie d'acheter tous les terrains qui sont mis en vente.

- *Sensibilisation à la question foncière et qualification des personnes.* En corollaire du point précédent, une stratégie foncière efficace implique de connaître très précisément l'état du marché afin de repérer à temps les occasions qui se présentent. Cela implique non seulement de disposer de personnes qualifiées dans le domaine, mais qui bénéficient également de réseaux et de connections. À titre d'exemple, l'administration de Berne dispose d'une administration spécialisée dans le domaine.
- *Marge de manœuvre des instances dirigeantes (conseils bourgeoisiaux).* Disposer de la capacité à réagir rapidement sur les marchés fonciers est une condition première pour quiconque désire mener une stratégie foncière active. La commune municipale de Coire a bien saisi les enjeux puisqu'elle fait appel à la bourgeoisie pour acheter les terrains qui l'intéressent, mais qu'elle ne peut acquérir vu la lenteur de ses procédures démocratiques. La bourgeoisie de Berne est quant à elle en train de relever la limite actuelle déterminant les compétences du Conseil bourgeoisial de manière à augmenter sa marge de manœuvre (sans devoir passer devant l'assemblée bourgeoise qui se réunit deux fois par année).
- *Collaboration avec la commune municipale.* La coopération entre communes municipale et bourgeoise n'a pas toujours été facile, en particulier lorsque, dans les temps qui ont suivi leur séparation, il a fallu déterminer, souvent dans la douleur, leur compétence respective. Toujours est-il qu'aujourd'hui, dans les trois exemples étudiés, la collaboration est plutôt bonne. Comme le montrent les cas de Coire et de Berne, une étroite collaboration permet d'élaborer des stratégies qui font appel à la ressource foncière profitant à l'ensemble de la population communale.

Ainsi, les bourgeoisies qui disposent de suffisamment de ressources s'engagent généralement sur la voie d'une stratégie foncière active qui se caractérise par une prise en compte du long terme allant dans les sens des principes de durabilité. Le problème pour les autres bourgeoisies est d'atteindre cette masse critique. Paradoxalement, les fusions de bourgeoisies sont rares, probablement par manque d'intérêt pour ces organisations perçues comme héritées du passé qui fonctionnent aujourd'hui bien souvent au ralenti. Toutefois, la fusion de bourgeoisies, tout comme la fusion de communes, est probablement le moyen le plus simple pour atteindre une masse critique suffisante en termes de capital à disposition. Une fois le seuil atteint, la bourgeoisie devient un partenaire véritablement sérieux par rapport aux communes municipales et au canton. Elle devient aussi matériellement capable de mener une vraie politique foncière durable respectant des buts écologiques, sociaux (lutte contre la spéculation, contrôle des prix des loyers) et économiques (rendement des droits de superficie, mise à disposition de terrains à des PME qui créent des places de travail).

### **3.1.3 Les CFF**

La gestion du patrimoine foncier des CFF a pendant très longtemps été caractérisée par l'accumulation de biens fonciers et immobiliers, sans qu'aucun des ces biens ne soit jamais vendu. Les parcelles non utilisées étaient cédées en droit de superficie. Aujourd'hui, la situation a changé, puisque, depuis l'autonomisation des CFF, CFF Immobilier est mis sous pression pour générer un rendement conforme au marché (financement de CFF Infrastructure par les bénéfices de CFF Immobilier). La stratégie foncière de CFF Immobilier n'a pas été arrêtée de façon définitive dès l'autonomisation ; elle s'est mise place progressivement au cours des années qui ont suivi. La nécessité de procéder au remboursement du prêt pour la caisse de pension a toutefois renforcé la transition vers une stratégie de rendement financier. Le souci de rationaliser les portefeuilles pousse donc CFF Immobilier à abandonner les terrains peu rentables (par exemple les

terrains agricoles, bâtiments de garde barrière, etc.). Si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les CFF chercheront à se débarrasser des terrains dont le rendement est inférieur à 4% (ce qui équivaut au taux d'intérêt de la dette). Les CFF possèdent toutefois encore un nombre importants de terrains cédés en droits de superficie à des tiers, mais la stratégie actuelle tend à privilégier la réalisation rapide d'une opération de vente, plutôt que de miser sur les bénéfices répartis sur le long terme de la rente superficielle. Un droit de superficie n'est accordé que s'il est plus rentable que la vente ou si un potentiel aménagement futur justifie le maintien de la maîtrise foncière (en particulier pour des extensions ferroviaires).

Les CFF ont-ils donc abandonné une gestion sur le long terme de leur patrimoine pour privilégier une stratégie de vente de leur stock d'immeubles, un des plus importants de Suisse, afin de générer un profit rapide et à court terme ? Cette vision est caricaturale pour au moins quatre raisons :

1. Avant la libéralisation, les CFF ne vendaient pas leurs biens fonciers : leur stratégie consistait à accumuler les biens foncier ou immobiliers, voire à les thésauriser, plutôt qu'à gérer ce stock de manière active. Les principes de gestion de l'époque étaient uniquement dictés par les impératifs ferroviaires. Parallèlement à l'autonomisation de la SA CFF, une nouvelle mission a été donnée à CFF Infrastructure, puis à CFF Immobilier à partir de 2003 : la gestion du fonds d'immeubles commerciaux (non ferroviaires). Aujourd'hui, on assiste à deux modes de gestion de l'immobilier qui cohabitent : la gestion du patrimoine immobilier ferroviaire, qui continue à viser des objectifs de long terme, et la gestion commerciale non ferroviaire, qui elle se fait à plus court terme, en tenant compte de la réalité du marché immobilier. Alors que la stratégie ancienne était plus généraliste, subordonnée aux impératifs de l'exploitation ferroviaire, la stratégie actuelle a conduit à la création d'un immobilier non ferroviaire, dont la gestion est l'affaire de spécialistes. La filialisation a donc permis de développer une réelle stratégie immobilière, pas seulement foncière ou ferroviaire.

2. Les immeubles et les parcelles des CFF ne sont pas vendus à n'importe quel prix. Des évaluations très précises sont conduites par un personnel spécialisé pour évaluer le potentiel des objets mis en vente. Seuls les objets les moins intéressants sont vendus. La question qui subsiste reste bien sûr celle des critères de sélection pour la vente, qui dépendent de la rentabilité potentielle d'un bien immobilier estimée à une époque donnée, dans un contexte donné. Si ce contexte change, les critères d'appréciation sont adaptés.

3. Même si nouvellement CFF Immobilier privilégie la vente, sa stratégie reste orientée sur une conception à plus long terme, recourant non plus aux droits de superficie, mais à la planification d'« aires de développement » afin de contrôler leur évolution. CFF Immobilier mise en effet sur l'aménagement de ces aires dont il veille à ce que le développement corresponde à ses intérêts. Une fois la direction donnée, CFF Immobilier n'hésite pas à vendre s'il le faut, mais avec l'assurance que la planification suivra une direction qu'elle a elle-même décidée en fonction de ses intérêts.

4. CFF Immobilier réduit le nombre de ses immeubles et parcelles, mais augmente la qualité moyenne de son portefeuille, en misant par exemple sur une architecture de qualité, située au centre des villes, contribuant à créer des espaces publics agréables. L'amélioration de la qualité du bâti dans les grands centres urbains suisses matérialise une vision à long terme, puisqu'une intervention architecturale est faite pour durer des décennies, voire des siècles. De ce point de vue, les CFF ont parfaitement saisis les enjeux en terme de durabilité qui vont de paire avec un construit de qualité.

Le mandat de prestation de la Confédération impose à CFF Immobilier d'atteindre un seuil de rentabilité conforme au marché. La contrainte économique est la contrainte la plus forte qui pèse actuellement sur CFF Immobilier, obligeant l'unité d'affaire à faire des choix stratégiques lui garantissant des résultats économiquement durables. Depuis l'autonomisation des CFF, on constate ainsi une professionnalisation et une spécialisation de la gestion immobilière au sein de l'entreprise.

Le fait que CFF Immobilier soit appelé à injecter 150 millions de francs dans la division Infrastructure et à rembourser le prêt octroyé pour la caisse de pensions illustre les fortes attentes qui existent par rapport à son potentiel de rentabilité économique. Cette contrainte, qui résulte de la volonté du Conseil Fédéral (Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2007–2010), n'est pas sans conséquences sur CFF Immobilier :

1. CFF Immobilier gère aujourd'hui le deuxième portefeuille de bâtiments en Suisse après *PSP Swiss Property* (S. Stalder, entretien 7.5.07). Toutefois, l'unité d'affaire ne dispose que de ressources relativement limitées – 32,6 mio. de résultat annuel – pour l'investissement dans de nouveaux projets. Cette limite constitue un des points faibles de CFF Immobilier qui ne peut valoriser elle-même la totalité des parcelles idéalement placées qu'elle possède. Pour ce faire, lorsqu'elle ne décide pas de vendre, elle a besoin de créer des partenariats avec des investisseurs.

2. Les bénéfices sont dégagés grâce aux locations (loyers, baux, droits de superficie, etc.) et à la vente. Cette dernière a rapporté presque 100 millions en 2007. Paradoxalement, pour répondre aux contraintes que l'on fait peser sur lui, CFF Immobilier est obligé de réduire son stock de ressource – son parc immobilier – en risquant de porter atteinte au rendement futur de ce stock (loyers, baux et rente superficielle).

3. Face à ces contraintes de rendement, dans quelle mesure la politique immobilière entreprenante de CFF Immobilier ne s'oppose-t-elle pas à la durabilité sociale ou économique ? Les CFF n'ont ainsi pas de charte sociale ou environnementale plus contraignante que les normes légales, mais retiennent volontairement des critères écologiques, patrimoniaux, culturels ou historiques dans leurs projets s'ils s'accompagnent d'un intérêt en termes d'image et donc indirectement financier. CFF Immobilier recherche à concilier l'économie et la qualité architecturale des réalisations. Pour l'unité d'affaire, il ne s'agit pas d'un antagonisme inconciliable, car il n'y a pas de contradiction entre les deux du moment que l'on considère l'objectif de rentabilité économique sous un angle suffisamment large. Le but est ainsi de

trouver, grâce à la négociation, des solutions où chaque partenaire puisse être gagnant (Staffelbach et Stalder, entretien 27.05.2008). Ainsi, afin de trouver des solutions « win win » qui bénéficient à l'ensemble des acteurs concernés par les projets menés par CFF Immobilier, l'unité d'affaire est prête à faire des concessions sur le rendement à court terme et mise sur une meilleure rentabilité à long terme.

Ainsi, en défendant la mixité sociale, qui résulte d'une mixité de l'affectation, CFF Immobilier est prêt à renoncer à des immeubles conçus uniquement pour des bureaux ou des surfaces de vente, afin d'accueillir également des logements ou des services publics. Récemment, la Haute École pédagogique (ZH), la Haute École de Gestion et le Conservatoire de musique (NE), un demi groupe scolaire à la Praille (projet SOVALP) et la nouvelle Comédie de Genève ont trouvé une place sur des terrains appartenant aux CFF, ceci bien que ce type d'affectation soit moins rentable (mais parfois également moins risqué et plus stable) que l'immobilier de bureaux. Pour CFF Immobilier, la présence de ces écoles produit une image favorable des chemins de fer auprès du public, crée une ambiance « jeune » et surtout garantit une population d'usagers réguliers. En outre, elle est le fruit d'une collaboration étroite avec les autorités publiques qui bénéficie aux CFF pour la réalisation de leurs projets (rapidité de la procédure). La perte en termes de gains financier immédiat est donc largement compensée par le gain à long terme.

La stratégie des CFF les pousse à investir dans les plus grandes gares de Suisse. La qualité des constructions y est assurées doublement : d'une part les CFF utilisent ces vitrines pour donner une image positive d'eux-mêmes, d'autre part, les grandes villes disposent des règlements de construction les plus strictes et des services d'urbanismes les plus compétents pour servir d'interlocuteurs exigeants face aux CFF.

Contre-intuitivement, il faut aussi noter que l'obligation de rendement économique a également des effets positifs en termes de durabilité. En effet, elle pousse à la mise en valeur de terrains urbains délaissés comme les friches industrielles ou les zones ferroviaires plus ou moins

désaffectées. Elle contribue ainsi à la densification urbaine. Par ailleurs, en promouvant ces terrains idéalement placés entre la desserte ferroviaire et routière, elle contribue à encourager des styles de vie davantage basés sur l'usage des transports publics.

Finalement, en tant qu'entreprise de grande taille, les CFF possèdent une section environnement qui veille aux problématiques du rendement énergétique, des nuisances sonores, de la consommation d'énergie et des rejets polluants dans l'atmosphère, ainsi qu'à la protection du climat ou les risques naturels. Il faut toutefois noter que, outre les questions d'économie d'énergie dans les bâtiments et ateliers, les mesures mentionnées ne visent que très indirectement la gestion foncière ou la gestion immobilière qui nous intéressent ici.

### 3.1.4 Armasuisse

La stratégie foncière d'Armasuisse a été clairement définie afin de répondre à trois buts :

- réponse optimale aux besoins immobiliers du DDPS ;
- utilisation économe des ressources financières ;
- respect des objectifs de politique générale (exigence des cantons et communes, organisation du territoire, environnement).

Dans la pratique, cette stratégie foncière s'est matérialisée tout d'abord par la mise sur pied d'une entité administrative spécialisée : Armasuisse immobilier. Ce dernier a embauché des spécialistes de la gestion immobilière pour répondre au défi principal consistant à gérer son portefeuille foncier et immobilier de manière à répondre aux critères énoncés ci-dessus. L'opération fondamentale consiste, sur la base du concept de stationnement, à décider quels objets doivent être gardés (*Kernbestand*) et quels objets ne sont pas essentiels pour garantir la mission de l'armée (*Dispositionsbestand*). Il s'agit ensuite de trouver des solutions pour minimiser le coût du parc disponible : vente, location, droits de superficie, mise hors service ou déconstruction. Puisque le parc disponible ne répond pas à un usage militaire, Armasuisse immobilier doit passer par les procédures normales de l'aménagement

du territoire (manifestation de l'intérêt d'un changement de zone auprès de la commune, nouveaux plans proposés par la commune, approbation du canton).

La stratégie foncière d'Armasuisse Immobilier concernant le parc disponible est entièrement organisée autour d'un problème à résoudre : la diminution des coûts de l'immobilier et l'épuration du portefeuille. Il s'agit donc d'une stratégie « en négatif » dans le sens où il ne prétend pas vouloir construire un projet nouveau (le cas échéant très marginalement, puisque les achats sont très rares), mais plutôt voulait trouver des solutions pour diminuer la taille d'un patrimoine qu'il ne peut plus se permettre d'entretenir dans son état. Armasuisse Immobilier s'est consacré jusqu'à présent aux objets les plus facilement vendables, mais il est confronté au problème fondamental que 95 pour cent du parc immobilier doivent être considérés comme invendables.

La stratégie politique d'Armasuisse Immobilier, visant à influencer le foncier par le biais de la planification, est beaucoup moins développée que la stratégie foncière. La préparation de prises de position par rapport aux différents plans sectoriels de la Confédération, ainsi que par rapport aux plans directeurs des cantons relève principalement d'un autre service, le domaine « Territoire et environnement DDPS ».

La préoccupation d'Armasuisse Immobilier concernant le zonage est toutefois nouvelle, comme en attestent les informations très lacunaires disponibles dans sa base de données foncières. L'intérêt pour une intervention par le biais de la politique d'aménagement remonte à la nécessité de trouver des solutions pour la vente du parc disponible. Le travail de prise de contact avec toutes les communes concernées est toutefois très important, ce qui explique que la majorité des contacts ont lieu actuellement au niveau cantonal.

Pour émettre des commentaires sur la durabilité de la stratégie foncière, il est nécessaire de distinguer la gestion du parc essentiel (*Kernbestand*) et celle du parc disponible (*Dispositionbestand*). La gestion du premier inclut les bonnes pratiques de gestion opérationnelle et d'entretien du parc existant, le respect des normes et des standards (p.ex. Minergie), la qualité du bâti, les stratégies d'économie d'énergie ou les produits

d'entretien toxiques, etc.<sup>39</sup> Dans la gestion de son parc disponible, Armasuisse Immobilier mène actuellement une stratégie basée sur le court et le moyen terme afin de trouver des réponses rapides à son besoin de réduire la taille de son patrimoine foncier et immobilier. Elle repose avant tout sur le respect de critères économiques de rentabilité. Les critères environnementaux correspondent au minimum légal. Armasuisse Immobilier respecte toutefois des objectifs de transparence par rapport aux sites potentiellement contaminés, puisqu'un cadastre des sites contaminés a été réalisé, entraînant une priorisation des actions à entreprendre pour la décontamination (dont le coût total est d'ores et déjà estimé à 100-400 millions de francs).

Armasuisse Immobilier ne cherche pas particulièrement à vendre ses terrains à des acteurs dont les projets apportent une réelle plus-value pour la collectivité. Elle accorde toutefois un droit de préemption implicite aux collectivités publiques potentiellement intéressées par ses terrains pour autant que leur offre financière soit identique à celle des privés également en lice. Elle ne cherche pas non plus les contacts avec des organisations poursuivant un but non lucratif d'intérêt général. Ses objectifs restent la diminution des coûts et la maximisation de son rendement. Il faut toutefois souligner deux points : d'abord son souci de ne pas mettre en même temps trop d'objets sur le marché, ce qui déstabiliserait le marché foncier (remarquons que cela est aussi dans son intérêt si elle veut obtenir le maximum des terrains qu'elle met en vente). Ensuite, lors de la vente de terrains à haute valeur écologique (inventaire IKFÖB) ou de monuments historiques (inventaires ADAB et HOBIM), elle prévoit des servitudes afin de maintenir la valeur écologique ou patrimoniale du terrain.

Tout se passe comme si Armasuisse Immobilier était en quelque sorte tiraillé entre des incitations contradictoires. D'une part, on lui demande de jouer un rôle sur le terrain des investisseurs privés, de l'autre, on ne

---

<sup>39</sup> Ce ne sont pas sur ces facteurs qu'a porté principalement l'étude monographique qui s'est penchée sur la gestion du parc disponible, c'est-à-dire sur la stratégie foncière en termes d'implantation, d'achat, de vente, de droit de superficie, de recherche de synergies avec d'autres propriétaires, de réflexions à court ou long terme.

lui en donne pas les moyens. La question qui demeure est donc de savoir dans quelle mesure il ne serait pas nécessaire, après ses premières années d'existence, de reconsidérer la pertinence de certaines dispositions du mandat confié à Armasuisse ? Tout semble en effet indiquer qu'il serait utile de réduire les incohérences que l'on peut observer entre le mandat à accomplir, le problème à résoudre, les ressources attribuées et les moyens à disposition. Tout cela en intégrant, de façon explicite et substantielle, des principes de durabilité dans les objectifs de gestion du stock à disposition.

### 3.1.5 Pro Natura

Malgré le développement des politiques publiques de protection de la nature et de l'environnement, le recours à la propriété (y compris les servitudes, c'est-à-dire des outils découlant du droit privé) reste un élément absolument central de la stratégie poursuivie par Pro Natura. L'organisation affirme que la propriété n'est pas un but en soi. Le seul objectif qui compte est la protection de la nature ; le moyen légal utilisé pour y arriver est secondaire. Dans les faits, la propriété reste un moyen privilégié pour atteindre les buts de protection tels qu'ils sont définis dans ses statuts, puisque le nombre de parcelles possédées s'accroît chaque année.

La maîtrise foncière peut être utilisée à différentes fins. Pro Natura ne recourt que rarement à un usage stratégique du foncier, c'est-à-dire à l'*effet démultipliateur* que confère le contrôle et l'aménagement particulier d'une parcelle sur l'ensemble des autres parcelles d'un site (ce que l'organisation appelle des « *Sperrgrundstücke* »), mais se concentre plutôt sur le pouvoir qui en découle de contrôler précisément les usages de la seule parcelle en question. Le statut de propriétaire permet à l'organisation de maintenir une parcelle dans l'état qu'elle considère comme le plus intéressant du point de vue écologique. La propriété permet en outre à l'organisation des aménagements actifs allant dans ce sens (p.ex. construction d'étangs, suppression du drainage afin de rehausser la nappe phréatique, décapage du terrain pour favoriser une

végétation particulière, etc.), ce que d'autres types de contrats de protection permettent beaucoup plus difficilement.

Les différentes sections cantonales ont toutes développé leurs propres stratégies de gestion du foncier. Certaines y recourent souvent, alors que d'autres n'achètent quasiment rien. Parmi les sections actives, Vaud et Argovie figurent en bonne place. Les deux ont choisi des solutions de gestion opposées.

La section argovienne de Pro Natura délègue les tâches de gestion du foncier (achat et entretien) à une sàrl enregistrée sous le nom de Creanatira. L'objectif est de professionnaliser la gestion foncière en la confiant à des spécialistes, de flexibiliser les procédures, de rentabiliser la gestion en ouvrant la possibilité d'accepter des mandats d'entretien donnés par des tiers (en particulier le canton). Du point de vue de Pro Natura, la sécurité est garantie dans la mesure où c'est la section qui reste officiellement propriétaire en copropriété avec l'association centrale (Creanatira gère les contrats et l'organisation de l'achat, ainsi que l'entretien, mais n'est pas le propriétaire formel). Dans un canton où Pro Natura a traditionnellement eu des difficultés à s'imposer par rapport au canton<sup>40</sup>, en particulier par rapport aux services responsables de l'agriculture (question des dérogations pour l'achat de parcelles en zone agricole), une professionnalisation de la gestion foncière s'impose vu la complexité des enjeux (les cantons des Grisons, Bâle-Ville et Fribourg ont également recours à une solution comparable, en particulier pour l'entretien des terrains). Toutefois le monopole de Creanatira peut être un désavantage. En effet, il existe un risque de voir se développer une machinerie qui cherche à s'auto-entretenir en achetant toujours plus de terrains, en cherchant à attirer les missions de gestion et en générant finalement des coûts supplémentaires (O. Sieber, entretien 3.5.07).

---

<sup>40</sup> La collaboration avec le département responsable des questions écologiques s'est toutefois beaucoup améliorée. L'*Abteilung Landschaft und Gewässer* est très bien dotée en ressources et active dans de nombreux projets. Alors qu'il y a dix ans la collaboration avec Pro Natura était difficile ; aujourd'hui, les deux travaillent main dans la main.

La solution trouvée par le canton de Vaud est à l'opposée de celle d'Argovie. Dans ce canton, la collaboration avec le canton est très bonne et les dérogations d'achat en zone agricole sont faciles à obtenir. Le recours aux bénévoles est donc une solution tout à fait adaptée. Dans les situations plus complexes, des arrangements ont toutefois dû être trouvés. Ainsi un professionnel s'occupe de la gestion des terrains du pays d'En-haut et une fondation, la Fondation des Grangettes, gère l'entretien de la réserve du même nom. Une structure comme celle de la fondation permet de contrôler les tâches auxquelles est affecté le capital de départ. Elle permet en outre de stabiliser ce patrimoine par une gestion constante et durable dans le temps.

L'aménagement du territoire et le recours à la propriété ne sont souvent pas envisagés de paire par Pro Natura par exemple au sein d'une stratégie combinée ou de mise en relation de ces deux moyens d'action. La gestion des réserves est au cœur de la mission historique de l'organisation. La propriété est toujours perçue comme le moyen le plus sûr d'arriver à ses fins. Ses activités en rapport avec l'aménagement du territoire font partie de ses tâches politiques de prise de position par rapport à des procédures de consultation. Les deux types de tâches ne se recoupent pas dans la mesure où ce ne sont pas les mêmes acteurs au sein de l'organisation qui sont concernés. La gestion des réserves et l'achat de terrains sont surtout le fait de personnel spécialisé employé par les sections, alors que l'intervention en termes d'aménagement du territoire est partagée entre les sections pour les enjeux locaux et régionaux (prise de position lors de modifications de plans, etc.) et le centre (enjeux nationaux).

Exception faite du lancement de l'initiative sur les quotas de zone à bâtir transférables lancée en 2007, Pro Natura pense l'aménagement dans les termes de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>41</sup>, pas de la LAT. Il est ainsi révélateur que sa base de données contienne des informations quant à l'éventuelle inventurisation (ce qui

---

<sup>41</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451

assure un subventionnement des tâches d'entretien par les autorités publiques), mais pas quant au zonage. Ce désintéressement pour le zonage provient du fait que Pro Natura n'intervient pas dans la zone à bâtir. Lorsqu'un terrain a été déclassé, le combat est considéré comme perdu, à la fois à cause de l'augmentation des enjeux financiers du foncier, mais également de peur d'apparaître comme jouant un rôle de blocage face à l'opinion publique.

L'intérêt pour la LAT resurgit lorsque les moyens mis à disposition par la LPN s'avèrent insuffisants. Ainsi, dans les périmètres où une simple procédure de classement n'est pas possible (en particulier en présence d'intérêts concurrents dans un même périmètre ou si la zone considérée est habitée), Pro Natura appuie le recours à un instrument de la LAT, le plan d'affectation cantonal, pour défendre ses intérêts. D'autre part, Pro Natura participe à l'élaboration des plans directeurs cantonaux (par le biais de commissions consultatives) de manière à favoriser l'inventorisation de zones où elle défend des intérêts de protection particuliers. C'est ici que certaines sections font concrètement le lien entre leur rôle de propriétaire et l'aménagement du territoire. En intervenant sur le classement ou sur la définition du plan directeur, elles facilitent plus tard d'éventuels achats de terrains dans les périmètres concernés (Jenny, entretien 14.3.2007).

Le recours à la propriété afin de poursuivre des objectifs stratégiques tels que l'échange, l'obtention d'un droit de regard dans une procédure, la participation à des améliorations foncières existe, mais reste rare. Les raisons invoquées sont à la fois philosophiques et financières. La propriété stratégique ne correspondrait pas aux objectifs traditionnels de Pro Natura qui regroupe des « amoureux de la nature », pas des activistes. Une position plus stratégique serait difficile à communiquer, car elle s'éloignerait de l'objectif initial qui consiste à acheter un terrain pour sa seule valeur écologique. D'autre part, l'organisation estime qu'elle ne peut pas se permettre d'intervenir dans la zone à bâtir pour des questions de coûts des terrains. La zone forestière est quant à elle considérée comme étant suffisamment protégée par la législation si bien

qu'elle ne constitue pas non plus une priorité d'action pour l'organisation.

La mission actuelle de l'organisation consiste en priorité à compléter les zones protégées les plus intéressantes. Cet agrandissement doit se faire avant tout aux dépens de la zone agricole, qui est cependant protégée par le droit foncier rural. Ce verrou de protection des zones cultivables est d'autant plus strict que le terrain en jeu est fertile. Pro Natura obtient plus facilement des dérogations pour des prairies sèches ou maigres que pour des zones alluviales. Ces dérogations s'obtiennent également plus facilement lorsque le plan directeur cantonal définit la zone en question comme étant de grande valeur écologique ou lorsqu'elle est située aux abords d'une zone inventoriée.

Si Pro Natura fait relativement peu usage des parcelles de blocage, c'est qu'elle dispose d'un instrument souvent plus performant : le droit de recours des organisations. Ce droit procédural lui permet d'éviter de passer par les recours du droit de voisinage auxquels l'achat de parcelles de blocage (*Sperrgrundstücke*) ouvrirait la porte. Le droit de recours des organisations ne repose cependant pas sur la LAT ; des principes d'aménagement (p.ex. l'étendue de la zone à bâtir en rapport avec les besoins des communes, le coefficient d'occupation du sol retenu, etc.) ne peuvent pas être invoqués. L'argumentation mise en avant doit donc se baser soit sur la LPN, soit sur la loi sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>42</sup>. On en vient donc à la situation paradoxale où les organisations doivent développer une argumentation basée sur la LPN si elles désirent intervenir (indirectement) dans les procédures d'aménagement du territoire (dont les impacts sur le paysage et l'environnement sont pourtant avérés). Pro Natura ne développe toutefois pas de stratégie particulière visant à obtenir le droit de recours selon la LAT.

---

<sup>42</sup> Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE), RS 814.01

### 3.1.6 Les Caisses de pension

Les caisses de pension répartissent leurs investissements selon différentes classes d'actifs (aussi appelées « groupes de placement »). Les classes d'actifs comprennent principalement des placements en actions suisses et étrangères, obligations suisses et étrangères, immobilier suisse et étranger, produits alternatifs, prêts, hypothèques et enfin marché monétaire et liquidités. On constate cependant que les institutions de prévoyance privilégient les placements en obligations, actions et dans l'immobilier. La part des actions est celle qui a augmenté dans la plus grande proportion durant les années 90 ; elle a cependant nettement reculé suite à la crise des marchés financiers en 2000 (1994 : 15.4%, 2000 : 32.9%, 2004 : 27.1%). La part des obligations est restée stable avec une moyenne de 39,2% du portefeuille, pendant que l'immobilier a subi une sensible diminution dans les années nonante, mais augmente à nouveau entre 2000 et 2004 (1994 : 17.1%, 2000 : 12.5%, 2004 : 14.4%).

Il est intéressant de constater que la part d'immobilier varie considérablement en fonction du statut public ou privé des institutions de prévoyance. Les premières consacrant une part plus importante de leurs capitaux aux investissements immobiliers. Ainsi en 2006, les caisses publiques consacraient en moyenne 15,2% (2004 : 15,5%) de leur portefeuille à ce type de placement contre 13,8% (2004 : 13,9%) pour les caisses privées, soit un différentiel de 1,4 point (2004 : 1,6 point) (Theurillat 2005 ; OFS 2006 : 16 ; OFS 2008 : 16). On peut faire l'hypothèse que ce différentiel peut constituer une forme – certes limitée – d'utilisation d'une part des capitaux des institutions de prévoyance issues du secteur public comme instrument de la politique du logement au niveau régional. Certaines institutions, à l'image de la Caisse Intercommunale de Pensions (CIP), dans le canton du Valais, affichent clairement une politique d'investissement dans l'immobilier au sein des communes dont les employés municipaux sont affiliés à la caisse (Entretien Molina 2007). De manière plus générale, selon différentes enquêtes, la part dévolue aux placements immobiliers se situe entre 10% et 25% du portefeuille (Theurillat 2005 : 19), le Credit

Suisse préconise quant à lui entre 15% et 30% (Credit Suisse Economic Research 2007 : 56). Certaines institutions de prévoyance publiques, à l'image de la caisse genevoise CIA, affichent même un objectif de 30% d'immobilier direct dans leur portefeuille (CIA 2008).

Les différentiels de placement dans l'immobilier apparaissent aussi en fonction de la taille de l'institution de prévoyance. Ainsi, une étude du cabinet de conseils Lusenti Partners de 2005 (Swiss Institutional Survey) montre que les petites caisses (< 500 mio de fortune) investissent prioritairement au niveau local et régional. On peut faire l'hypothèse qu'il s'agit souvent de caisses de pensions de PME ou PMI investissant dans des biens-fonds proches de leur siège social. On pourrait ici parler d'*investissements utilitaristes*, dans la mesure où les biens-fonds ainsi acquis peuvent être loués à l'entreprise (immobilier commercial ou industriel) ou aux employés de celle-ci (immobilier résidentiel). Cette stratégie fait planer un risque de manque de diversification du fait de la présence dans le portefeuille de la caisse d'un nombre limité d'objets dans un périmètre réduit (Credit Suisse Economic Research 2008 : 54), qui plus est loué par des employés de la société. Les caisses affichant une fortune entre 500 mio et 1 mia investissent relativement peu au niveau local (15%), mais se concentrent plutôt sur le niveau régional (33%) et national (50%). On peut faire l'hypothèse qu'elles mènent des stratégies d'*investissements diversifiés* du fait de l'ancrage géographique souvent moindre des entreprises de plus grande taille dont dépendent ce type de caisse, de même que l'accès à des services d'expertise permettant une gestion plus professionnelle de l'institution de prévoyance. Quant aux caisses affichant une fortune de plus d'un milliard, on peut de prime abord être surpris par la part prépondérante (54%) des investissements au niveau cantonal ou régional. Ceci peut s'expliquer par le fait que les caisses publiques cantonales font partie des plus grandes institutions de prévoyance en Suisse et orientent prioritairement leurs investissements dans leurs cantons d'origine (p.ex. : Caisse de pension du canton de Zurich (CPZ), Caisse de pensions de l'État de Vaud (CPEV), Caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA), Caisse

de pensions Bâle-Campagne, Caisse de pensions du canton de Lucerne, Caisse de pensions du corps enseignant du canton de Berne, etc.). On peut parler ici d'*investissements orientés par l'action publique*.

Comme l'indique Theurillat (2005 : 24), les caisses de pensions peuvent passer par deux types de circuits d'investissement en matière d'immobilier. Le premier, le plus répandu actuellement, est le circuit direct ; c'est-à-dire que l'institution de prévoyance va elle-même faire l'acquisition de biens-fonds dont elle va en assurer la gestion en interne. La caisse peut ainsi définir sa propre stratégie d'investissement immobilier, dans les limites de ce que l'OPP<sup>43</sup> l'autorise. En 2002, entre 75% et 85% des grandes et moyennes caisses de pensions étaient propriétaires d'immeubles (Ibid.). Pour les petites caisses, cette approche en termes d'investissement direct est plus difficile à envisager, dans la mesure où leur faible capacité financière ne leur permet pas de diversifier leurs placements immobiliers. On constate pourtant que certaines caisses n'investissent pas directement dans l'immobilier par le biais d'achat de biens-fonds. En effet, en 2002, 45,19% des caisses possédaient des immeubles et/ou terrains et 35,13% n'investissaient que de manière indirecte dans l'immobilier par le biais d'actions dans des sociétés immobilières ou des parts de fonds ou fondations de placement immobilier (Theurillat 2005 : 24). A noter cependant que la grande majorité des investissements immobiliers se fait de manière directe : en 2002, ce taux se situait à 84,87%, comparé à 14,58% pour les investissements indirects (Ibid.). Au vu de nos entretiens, on peut relever que la part de l'indirect tend tendanciellement à augmenter, ne serait-ce que faiblement, notamment par le fait que certaines caisses (p.ex. : Caisse de pensions Migros) investissent dans de l'immobilier à l'étranger par ce biais.

Les placements directs nécessitent des compétences internes importantes pour les caisses en vue de maîtriser les différents processus essentiels à l'administration de leur patrimoine foncier et immobilier :

---

<sup>43</sup> Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), RS 831.441.1

connaissance du marché, des aspects légaux liés à l'achat, la vente ou la mise en location, identification, sélection et évaluation des biens-fonds, etc. Alors qu'il y a quelques années la plupart des caisses, qu'elles soient de petite ou grande taille, géraient en interne les biens-fonds en leur possession, on constate, depuis le début des années 2000, une tendance au transfert de ce type d'actifs au sein de fondations de placement immobilier<sup>44</sup>, fonds de placement ou sociétés immobilières (Csikos 2008). Alors que les investissements directs permettaient aux caisses de définir une stratégie propre en matière de gestion de biens-fonds – avec notamment la possibilité de mener, dans certains cas, des politiques d'entreprises sociales envers les employés qui pouvaient ainsi se loger à bon compte – les placements indirects offrent, quant à eux, l'avantage de permettre des placements d'un volume d'investissement plus réduit, et de bénéficier dans le même temps d'une diversification permettant de réduire le risque inhérent à un portefeuille immobilier souvent géographiquement situé aux abords de l'entreprise. Les caisses indiquent d'autre part comme principal atout des placements indirects une sensible réduction des tâches de gestion de ce patrimoine par la direction (Swisscanto 2006 : 41).

Au vu de ce qui précède, on peut donc relever que la capacité d'une caisse à développer une stratégie directe d'investissement foncier et immobilier dépend grandement de sa taille et de l'expertise qu'elle peut mobiliser. Les plus grandes caisses, à l'image de celle de la Migros, ont généralement un département spécifiquement consacré à la gestion de leur portefeuille immobilier, et investissent quasi exclusivement en direct. Certaines autres grandes caisses de pensions, à l'image de celle de Nestlé, de la compagnie aérienne Swiss, ou de la caisse de pensions de la ville de Zurich externalisent leur portefeuille immobilier au sein d'une fondation de placement, et ne développent ainsi plus de stratégie foncière propre – et perdent ainsi en grande partie leur autonomie en la

---

<sup>44</sup> A noter que les fondations et fonds de placement immobilier spécifiquement dédiés aux caisses de pensions bénéficient d'une exonération d'impôt.

matière<sup>45</sup> -, mais une stratégie financière qui se limite à l'acquisition ou la revente de valeurs mobilières (parts de la fondation), à l'image d'autres types d'investissement dans des actions ou obligations par exemple. D'autres, telle celle de Coop, ont une stratégie hybride et investissent à la fois dans l'immobilier direct et dans l'immobilier indirect.

### **3.1.7 Sociétés immobilières, fonds & fondations de placement**

Les sociétés immobilières (SI), les fonds de placement immobilier (FPI) et les fondations de placement (FP) font tous partie de la famille d'acteurs de l'immobilier indirect ou immobilier titrisé. Pour participer à ces SI, FPI ou FP, les investisseurs acquièrent des actions (dans le cas des SI), ou des parts (pour le FPI et la FP) qui leur donnent droit de bénéficier d'une portion des flux de bénéfices tirés du patrimoine, proportionnelle au montant de leur participation. Ces entités concentrent en leur sein un ensemble de biens-fonds dont elles assurent la gestion (sélection des terrains et/ou immeubles, achat, vente, financement, construction, encaissement des loyers, démolition, rénovation, reconversion, etc.) en vue de dégager une plus value distribuée aux investisseurs sous deux formes : un dividende régulier (en général versé annuellement) et une augmentation du cours de leur action ou part par le biais de mouvements boursiers, réévaluation périodique du portefeuille de biens-fonds, plus values engrangées par la vente de terrains ou d'immeubles, ou encore rachat, vente ou destruction (réduction du capital) d'actions propres. En somme, ces acteurs de l'investissement indirect permettent de convertir des valeurs immobilières (terrains, immeubles, etc.) en valeurs mobilières (actions,

---

<sup>45</sup> Les institutions de prévoyance porteuses de parts de fondations de placement se voient généralement attribuer un siège au conseil de la fondation. Elles peuvent ainsi, de manière extrêmement limitée – c'est-à-dire dans une mesure naturellement plus limitée qu'en étant elles même propriétaire de leurs biens-fonds –, tenter d'en orienter les stratégies foncières et immobilières.

parts, etc.) plus aisément échangeables de gré à gré ou sur un marché boursier.

Les *fonds de placement immobilier* entrent dans la catégorie des fonds de placement collectifs de capitaux, régie par la loi fédérale du même nom (LPCC<sup>46</sup>). De manière générale, les fonds de placement sont basés sur un contrat de placement collectif (contrat de fonds) aux termes duquel la direction du fonds (en général une banque) s'engage à faire participer l'investisseur aux résultats de ce dernier, proportionnellement aux parts qu'il a acquis. La direction du fonds doit s'engager à se conformer aux dispositions de la loi et du contrat de fonds de placement à titre autonome et en son propre nom. L'acheteur de parts de fonds n'a donc aucune influence (autre qu'une stratégie d'« exit », qui consiste en la vente de ses parts) sur la définition de la stratégie menée par la direction.

Les fonds de placement immobilier actifs sur le marché suisse et ouverts au public<sup>47</sup> sont actuellement au nombre de 19<sup>48</sup>, et investissent chacun dans un ou plusieurs types de biens-fonds définis au niveau fonctionnel (immobilier résidentiel, commercial, industriel, homes médicalisés, parkings, etc.) ou géographique (Suisse romande, Suisse alémanique, région bâloise, etc.), soit de manière directe (le fonds est le propriétaire formel des immeubles), soit par l'intermédiaire de « sous-sociétés immobilières » (le fonds est propriétaire des titres des sociétés immobilières qu'il contrôle, qui elles-mêmes sont propriétaires d'un ou plusieurs immeubles). Ces fonds sont, en règle générale, cotés en

---

<sup>46</sup> Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC), RS 951.31.

<sup>47</sup> Art. 10 al.2 LPCC.

<sup>48</sup> UBS Property Fund Swiss Residential «Anfos», UBS Property Fund Léman Residential «Foncipars», UBS Property Fund Swiss Mixed «Sima», UBS Property Fund Swiss Commercial «Swissreal», Fonds Immobilier Romand (FIR), La Foncière, Solvalor 61, Immofonds, CS REF Interswiss, CS REF Siat, Swissscantto Ifca, MI-Fonds Immo, CS REF Living Plus, Swissinvest Real, Swiss Re ImmoPlus, Dynamic Real Estate Fund, Bonhôte Immobilier, Proximo Swiss Commercial Fund, Realstone Swiss Property. Cette liste ne comprend pas les fonds de placement dédiés spécifiquement aux investisseurs institutionnels tels que les caisses de pensions ou investisseurs « qualifiés » (ex : CS 1a Immo PK, Patrimonium Swiss Real Estate Fund, etc.). Etat au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

bourse. D'autres fonds de placement immobilier sont spécifiquement destinés aux investisseurs dits « qualifiés »<sup>49</sup> (caisses de pensions, banques, personnes fortunées, etc.). Ils sont soumis à un régime juridique plus souple et intègrent ainsi une plus faible protection des investisseurs, dans la mesure où ces derniers sont censés être plus avisés que les investisseurs individuels.

Les *sociétés immobilières* sont organisées sous la forme de sociétés anonymes au sens des articles 620ss du CO<sup>50</sup>. Leur but est la promotion, l'acquisition, la gestion et la vente de biens-fonds en vue de dégager un revenu régulier versé sous forme de dividendes à leurs actionnaires et d'assurer une augmentation de la valorisation de leur portefeuille immobilier. La première société de ce type a débuté son activité dans les années 1970 (Intershop). La plupart d'entre elles ont cependant été fondées au début des années 2000. Elles sont souvent l'émanation d'anciens groupes industriels (Feldschlösschen, Warteck, Oerlikon, etc.) ou de construction (Züblin, etc.), de même que des banques ou assurances (Zurich Financial Services, Credit Suisse Group, Helvetia Patria, Banque cantonale de Bâle Campagne, etc.). Il en existe actuellement dix focalisées sur le marché national et cotées à la bourse suisse<sup>51</sup>. A noter que certains groupes industriels contrôlent leur propre société immobilière, qui n'est elle-même pas directement cotée en bourse, (p. ex : Sulzer avec Sulzer Immobilien AG, Swatch Group avec Swatch Group Immeubles SA, Eichhof avec Eichhof Immobilien AG, Metall Zug avec MZ-Immobilien AG, Industrieholding Cham avec Hammer Retex AG, etc.) et sein de laquelle l'ensemble de leurs biens immobiliers commerciaux, industriels ou résidentiels ont été transférés.

---

<sup>49</sup> Art. 10 al.3 LPCC.

<sup>50</sup> Code des obligations (CO), RS 22.

<sup>51</sup> PSP Swiss Property, Swiss Prime Site, Allreal, Warteck Invest, Züblin Immobilien, Intershop, Mobimo, Pax, LO Holding, Bfw Liegenschaften. Etat au 1<sup>er</sup> avril 2008. Certains considèrent Unique (Flughafen Zürich AG), société exploitant l'aéroport de Zurich, comme une société immobilière du fait des surfaces bâties (terminaux, parkings, etc.) et des terrains qu'elle contrôle. Nous ne la considérerons pas dans ce travail comme une société immobilière, dans la mesure où sa tâche principale consiste en l'exploitation d'une infrastructure aéroportuaire dont l'activité va bien au-delà de la simple gestion de biens-fonds.

Ce type de montage facilite généralement une future vente ou une introduction en bourse du patrimoine immobilier du groupe, du fait que ce pôle a ainsi déjà fait l'objet d'une première forme d'externalisation.

Les *fondations de placement immobilier* servent aux placements collectifs des caisses de prévoyance et sont, de ce fait, exonérées d'impôt sur le capital et le bénéfice. A ce titre, elles ne sont pas accessibles aux particuliers et aux investisseurs institutionnels tiers. Elles ont été créées pour permettre aux plus petites caisses de pensions d'avoir accès à une gestion immobilière professionnelle, tout en bénéficiant des revenus d'un patrimoine immobilier diversifié, tant géographiquement que qualitativement. Il n'est en effet pas rare que certaines caisses de pensions, en général les plus petites, ne possèdent que quelques immeubles, situés dans une seule région, d'où un accroissement du risque financier (p.ex. : risque de vacance). Certaines de ces fondations sont indépendantes, d'autres ont été mises en place par des banques (Credit Suisse, LODH, Swisscanto, etc.) ou des assurances (Zurich Financial Services, Swiss Life, AXA, etc.). Alors qu'un certain nombre de fondations effectuent des investissements sur tous types de marchés (actions, obligations, monétaires, private equity, matières premières, immobiliers, etc.), d'autres se focalisent exclusivement sur la gestion d'actifs immobiliers (p.ex. : Anlagestiftung Turidomus, Anlagestiftung Pensimo, Anlagestiftung Imoka, Anlagestiftung Testina, Fondation Lithos, etc.). Elles revêtent la forme juridique des fondations au sens des articles 80ss du Code civil (CC<sup>52</sup>). Les organes de la fondation sont l'assemblée générale des investisseurs et le conseil de fondation. Les institutions de prévoyance qui adhèrent à une fondation et lui confient des biens à gérer sont automatiquement membre du conseil de fondation et peuvent de ce fait influencer directement sur ses choix stratégiques. Ces organismes sont soumis à la LPP<sup>53</sup> (supervision par

---

<sup>52</sup> Code civil suisse (CC), RS 210.

<sup>53</sup> Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40.

l'Office fédéral des assurances sociales) et, par analogie, à la législation sur les fonds de placement. Depuis la fin des années 1990, un certain nombre de petites et grandes caisses de pensions (Nestlé, La Poste, Ville de Zurich, Swiss International Air Lines, SAirGroup, etc.) ont transféré leurs portefeuilles immobiliers au sein de ce type de fondation en échange de parts de celle-ci (Fondation Turidomus 2007 : 3).

A titre d'illustration des stratégies politiques, foncières et immobilières de ce type de GPFC, on peut présenter ici de manière synthétique la stratégie de la société immobilière *PSP Swiss Property*. PSP a décomposé son portefeuille en secteurs au sein desquels elle y développe une stratégie particulière en vue de valoriser son patrimoine. Ces trois secteurs sont les suivants :

- a) Les « immeubles de placement » ;
- b) Les « biens-fonds en développement » ;
- c) Les « biens-fonds en désinvestissement ».

a) En terme d'«immeubles de placement », PSP privilégie, comme nous l'avons évoqué, les régions de Zurich, Genève, Bâle, Berne et Lausanne qui représentent ses marchés d'investissement stratégiques. D'autres régions telles que le Valais sont actuellement exclues, dans la mesure où PSP estime qu'elles sont susceptibles d'être plus affectées par des changements conjoncturels et qu'elles constituent, de ce fait, un risque qui ne coïncide pas avec la stratégie empreinte de prudence que tente de suivre PSP. Au sein des régions sélectionnées, PSP a une vision assez large des communes dans lesquelles elle serait susceptible d'acquérir un immeuble. Ainsi, pour Lausanne ou Genève, c'est l'ensemble de l'arc lémanique qui est considéré. Ceci s'explique notamment par le fait que les clients, parfois internationaux, ont souvent un rapport aux distances plus flexible et envisagent une localisation dans une région telle que l'arc lémanique, indépendamment de la commune ou des quelques kilomètres de plus ou de moins qui les séparent d'infrastructures telles que l'aéroport.

En termes de types de biens-fonds, PSP évalue un immeuble à partir de la qualité de sa construction, mais aussi par rapport à son emplacement

géographique dans les régions sélectionnées. Il doit y avoir une cohérence entre l'immeuble et son environnement. Ainsi, un bâtiment de grande qualité perdra de son attrait dans une zone géographique peu avenante. Ceci est ainsi susceptible d'avoir un impact direct sur l'attractivité du bâtiment aux yeux d'éventuels locataires (p.ex. : un cabinet d'avocats pourra trouver un immeuble à son goût, mais refusera le type d'emplacement proposé, car ne correspondant pas à l'image que cette firme veut véhiculer).

De manière plus spécifique, l'objet type susceptible d'intéresser PSP est un immeuble d'une valeur comprise entre 20 et 100 millions de francs, avec une valeur moyenne de 30 millions de francs. Cela positionne PSP dans le groupe restreint des investisseurs ciblant les biens-fonds les plus onéreux sur le marché suisse, et évitera ainsi à la société la concurrence plus vive qui sévit au sein du marché des biens-fonds d'une valeur inférieure. A l'achat, l'immeuble doit être loué entre 80% et 100%, avec des locataires de premier ordre, et afficher un potentiel de développement du bâtiment lui-même ou du quartier de telle manière à générer une plus value potentielle (développement de la volumétrie du bâtiment par le biais d'une densification, une reconfiguration de l'intérieur du bâtiment, mutation du quartier, etc.). PSP privilégie d'autre part une propriété intégrale de ses biens-fonds.

b) Une équipe de développement spécifique est chargée au sein de PSP de la réalisation du potentiel de création de valeur des *biens-fonds en développement* qu'elle possède au sein de son portefeuille. En termes de développement urbain, PSP se focalise sur des projets mixtes associant de l'habitat, des locaux administratifs, de même que des surfaces commerciales. A ce titre, la société possède actuellement pour 300 à 400 millions de francs de « zones de développement », qui découlent de sa fusion avec la société REG Real Estate Group, propriétaire de l'ensemble des actifs immobiliers du groupe Feldschlösschen-Hürlimann Holding AG. Ces anciens terrains industriels, dévolus à l'époque aux activités brassicoles, constituent à l'heure actuelle des friches industrielles en cours d'aménagement. Ainsi, à Zurich, PSP a

développé le « Hürlimann Areal » au centre-ville, à proximité de la Bahnhofstrasse. Il s'agit d'un ensemble mixte s'étendant sur une superficie de 64'000 m<sup>2</sup> composé de bureaux, de commerces et de logements, dont une partie de l'architecture du complexe industriel des anciennes usines Hürlimann a été conservé. Ce type de démarche permet, d'une certaine mesure, de conserver une trace, aussi infime soit elle, du passé industriel de certaines villes et contribue ainsi, même modestement, à une mixité architecturale des espaces urbains. PSP est un acteur majeur du réaménagement des friches industrielles dans les plus grandes villes de Suisse alémanique, bien que la société n'ait pas de stratégie particulière d'acquisition de sites de ce type. Cette situation, selon PSP, relève plus de l'opportunité offerte par des terrains déjà en leur possession qu'une réelle intention de développer ce type d'initiatives. La séparation de l'immobilier des activités proprement industrielles ont permis à certains groupes de se spécialiser dans leur cœur de métier (p. ex : fabrication de Bière, industrie des machines, etc.) en revendant les terrains et immeubles de leurs anciens sites industriels situés au sein des villes et devenus inadaptés à l'évolution de leurs activités. Le transfert du patrimoine foncier et immobilier dans des sociétés ou des fonds *ad hoc*, uniquement orientées vers le contrôle de la propriété formelle et la gestion de ces biens-fonds, semble constituer une tendance lourde et fondamentale au niveau de certains grands propriétaires à l'image des entreprises industrielles, technologiques ou financières. En faisant un parallèle entre ce phénomène et celui de la délocalisation croissante au niveau mondial de toutes ou parties des fonctions de certaines entreprises, on peut faire l'hypothèse que l'ancrage géographique que constitue la propriété de biens-fonds à usage administratif ou industriel tend à céder la place à l'acquisition de simples droits d'usage (location à plus ou moins long terme), beaucoup plus flexibles, permettant aux entreprises de faire fi, de manière simple et rapide, de leur ancrage territorial en cas de redéfinition des lieux d'implantation de leurs activités. Lorsque certaines entreprises conservent la propriété d'une société immobilière externalisée, on peut émettre l'hypothèse que le patrimoine foncier et

immobilier est, dans ce cas, susceptible de constituer une réserve financière mobilisable – par le biais d’une vente – en cas de besoin.

c) Quant aux *biens-fonds en désinvestissement*, il s’agit généralement d’objets immobiliers faisant partie d’un lot et qui n’ont que peu ou pas d’intérêt à la lumière de la stratégie de PSP. De manière générale, ces immeubles qui ne correspondent pas à la cible d’investissement sont appelés à être vendus à court ou moyen terme. En vue de maximiser le prix de vente et ainsi dégager une plus value, le service d’« Asset Management » détermine une ligne directrice pour chaque immeuble de ce type avec comme alternative de le vendre le plus rapidement possible s’il constitue un facteur de coûts, ou d’attendre une opportunité de vente dans le cas où l’objet en question aurait un rendement considéré comme acceptable. PSP, dans certaines situations, s’atèle à valoriser ces biens-fonds en désinvestissements en procédant, sans pour autant trop investir de temps et d’argent, à des travaux ou en cherchant des locataires, si possible de premier ordre. Les logements en propriété dans des immeubles neufs sont quant à eux rapidement mis en vente.

PSP se focalise sur l’achat de portefeuilles entiers comprenant un certain nombre de biens-fonds, ne répondant pas nécessairement tous à sa stratégie de base. En effet, les vendeurs potentiels (p.ex. : Swisscom) sont avant tout intéressés à vendre des lots d’immeubles, leur permettant ainsi de constituer un panache de biens-fonds à haute valeur ajoutée et d’immeubles de moindre intérêt. Dans ce type de cas, PSP est susceptible d’acquérir l’ensemble du lot, seul ou en association avec un partenaire, pour ensuite se séparer des terrains ou immeubles ne répondant pas à ses critères, ou pour partager le lot avec son éventuel partenaire. La croissance passée et certainement future de PSP passe par l’achat de ces importants lots de biens-fonds pour lesquels seul un nombre limité d’investisseurs immobiliers sont à même de financer la reprise. A défaut d’opportunités d’acquisition de portefeuilles entiers, PSP procède parfois à des achats ponctuels de biens-fonds.

En terme de sélection d'immeubles, outre les éléments déjà mentionnés, PSP focalise particulièrement son attention sur des portefeuilles pour lesquels il est possible de dégager une plus value. En d'autres termes, PSP n'est que peu intéressée à l'acquisition de biens-fonds dans un état parfait, permettant d'encaisser des loyers élevés. La raison est la suivante : ce type d'objets sont relativement onéreux à l'achat et n'ont qu'un potentiel d'amélioration limité. PSP concentre donc ses acquisitions sur des immeubles qui affichent un certain potentiel de valorisation. Ainsi, lors de la vente du portefeuille immobilier de Swisscom, PSP s'est concentré sur l'achat du lot B, contenant un nombre plus élevé d'immeubles hétérogènes mais pour lesquels la société estimait pouvoir en tirer une plus value moyennant quelques transformations, réaménagements, et application plus rigoureuse des conditions contractuelles envers les preneurs de baux<sup>54</sup>. Le lot A, contenant des immeubles mieux cotés et encaissant des loyers plus élevés, a été cédé par Swisscom à la société concurrente Swiss Prime Site (SPS) qui, quant à elle, focalise sa stratégie sur des immeubles de première catégorie, dégageant un bon rendement mais dont le potentiel d'amélioration est plus réduit.

Au vu de ce que nous avons pu observer, la tendance actuelle semble privilégier une évaluation quasiment en temps réel des portefeuilles de biens-fonds, quitte à générer des plus values ou des moins values rapides de ceux-ci, qui ne correspondent pas nécessairement à la réalité empirique. A titre d'illustration, au début des années 2000, lorsque l'UBS a appliqué la nouvelle méthode d'évaluation « Discounted Cash Flow » (DCF) aux immeubles de ses différents fonds, la valeur boursière de l'un d'eux a lourdement chuté de plus de 10% en l'espace d'une seule séance boursière, marquant ainsi une différence notable entre la valeur du portefeuille immobilier évaluée selon les anciennes méthodes et celle issue du DCF. Au niveau de l'utilisation actuelle de cette DCF,

---

<sup>54</sup> Cette démarche a permis, dans certains cas, d'augmenter le montant des loyers à encaisser, notamment lorsque l'évolution de celui-ci était en partie indexée sur le chiffre d'affaire du commerce titulaire du bail.

nos différents interlocuteurs n'ont pas manqué de souligner les imperfections de cette méthode qui base la valeur d'un immeuble sur les revenus et charges futures, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore été encaissés ou décaissés, partant du postulat que ceux-ci augmentent plus ou moins régulièrement. Il en résulte un accroissement de l'incertitude quant à l'évolution de la valeur réelle d'un portefeuille immobilier en cas de nouvelle crise immobilière. Cette forme d'appropriation du monde foncier et immobilier par la sphère financière est aussi perceptible dans le profil de la direction et du conseil d'administration d'une société immobilière telle que PSP Swiss Property. On constate ainsi que le nombre de ses membres provenant du monde de la finance tend à supplanter largement ceux issus du secteur immobilier. Le choix du nouveau directeur exécutif de PSP, un ancien de l'UBS et de Zurich Financial Services est en cela symptomatique.

A l'heure actuelle, on constate que le discours affiché par la plupart de ces acteurs de l'investissement immobilier indirect est clairement orienté sur un vocable et des objectifs proprement financiers : le terme « patrimoine immobilier » a été remplacé par « portefeuille immobilier », les techniques d'évaluation des biens-fonds à travers des experts du secteur de la construction tendent à être remplacées par des modèles mathématiques tirés du monde de la finance, la gestion du patrimoine « à vue » tend à être substituée par une gestion « par les instruments ». Le nouvel investisseur immobilier définit ainsi les « allocations de son capital » en quantifiant, à travers des « tableaux de bord de gestion », les profits et les risques inhérents à ses possessions immobilières. Enfin, on ne parle plus de « valeur d'un patrimoine immobilier » mais on adopte plus volontiers le terme de « valeur nette d'inventaire » (VNI), de même que l'on remplace le terme « société immobilière » ou « fonds de placement » par « véhicule de placement », comme pour signifier que le capital ainsi investi n'est qu'un « passager » susceptible de quitter le dit « véhicule » à tout moment.

L'entrée en bourse des deux plus grandes sociétés immobilières émanant de groupes financiers (Zurich Financial Services pour PSP Swiss Property et Credit Suisse Group pour Swiss Prime Site) n'est

probablement pas étrangère à cette nouvelle orientation, et il est même probable que les techniques adoptées par ces acteurs se sont progressivement diffusées au sein des sociétés immobilières et des fonds de placement déjà existants. En effet, une cotation en bourse, associée à un ensemble de données à communiquer sur ses états financiers, permettent une comparabilité quasi quotidienne des performances de chacun de ces « véhicules de placement », de sorte que les anciens modes de gestion ne résistent pas nécessairement à cette concurrence, lorsqu'il ne sont pas tout simplement abandonnés au profit de normes juridiques ou d'autorégulation promues par les plus grands acteurs du secteur, notamment à travers des associations faîtières telles de la Swiss Funds Association.

S'il est relativement difficile de tirer à ce stade des conclusions quant aux impacts de ces nouveaux modes de gestion du foncier ou de l'immobilier en termes de durabilité, on peut souligner que l'immédiateté et les calculs de rentabilité en temps réel, de même que l'extrême mobilité du capital ne correspondent pas nécessairement à une perspective foncière et immobilière qui s'inscrit plutôt dans le temps long.

### **3.1.8 Entreprises de commerce de détail**

Dans le cas des entreprises de commerce de détail, même si globalement la stratégie commerciale est l'élément déterminant pour le développement de la stratégie foncière et immobilière, les stratégies foncières et immobilières sont très variables, à l'image des différences profondes qui distinguent les stratégies de Migros et de Coop depuis une décennie.

Trois étapes principales se dégagent au niveau de l'évolution de la stratégie de *Migros* au niveau de l'immobilier :

1. Dans un premier temps la Fédération a acheté des terrains en Suisse (les grands terrains en zone à bâtir à Genève faisaient partie de cette vague) puis les a transmis aux coopératives régionales (vente ou cession, à préciser) dans les années 1960-1970.

2. Durant les années 1970-1980, la Fédération est intervenue comme partenaire des projets impliquant des coopératives régionales (p. ex : Balexert à Genève), notamment lors de difficultés en terme de liquidités. Des coopératives régionales ont conclu des partenariats pour des projets en communs (p. ex : le Signal de Bougy, issu d'un partenariat de coopératives romandes, maintenant avec le statut de fondation du groupe).
3. Actuellement, depuis les années 1990, les investissements sont essentiellement autofinancés par les coopératives régionales avec d'éventuels emprunts auprès de la Fédération.

D'une manière générale, il y a eu une volonté de procéder à l'acquisition de l'outil de travail. Mais le développement du réseau de vente ne s'est pas fait uniquement dans des locaux dont les coopératives étaient propriétaires. La situation varie d'une coopérative à l'autre sur ce point, la coopérative régionale de l'Aar est par exemple principalement propriétaire de ses magasins de très longue date, alors que dans d'autres régions, comme Genève, la location reste la modalité d'exploitation privilégiée pour les surfaces commerciales de la coopérative.

Cette volonté générale de propriété est dictée notamment par la plus grande marge de manœuvre que permet la propriété dans l'utilisation, l'aménagement et la gestion directe des locaux. De plus, la ressource immobilière est considérée comme un actif intéressant, tant en ce qui concerne l'immobilier commercial que le logement. En revanche, il ne semble pas que cette stratégie d'acquisition soit envisagée pour le foncier agricole.

La tendance chez Migros va dans le sens d'une conservation du patrimoine foncier et immobilier. Des ventes sont essentiellement envisagées en cas de besoin de liquidités pour le financement de nouveaux projets ou de rénovations importantes. A Genève par exemple, la vente des immeubles de Rive, actuellement occupés par la FNAC, de même que des logements notamment, a été mise à l'ordre du jour à plusieurs reprises mais d'autres solutions ont finalement été trouvées.

Jusqu'en 2001, *Coop* exploitait une multitude de magasins situés dans de petites localités et pour lesquels elle avait l'habitude d'être propriétaire. Au moment où elle a cessé l'exploitation de ces petits magasins, elle s'est retrouvée détentrice d'un portefeuille d'immeubles dont elle n'avait plus besoins pour son activité. Les surfaces commerciales ainsi abandonnées par *Coop* ont souvent été louées à des chaînes de magasins telles que *Usego*, *Volg*, *Spar* ou *Denner*. Dès 2001, la stratégie immobilière de *Coop* s'est recentrée sur son activité de commerce de détail avec un abandon de sa fonction de location des surfaces commerciales à des tiers. Elle a donc procédé, depuis cette date, à la vente de ces immeubles en se séparant ainsi de ce patrimoine jugé non stratégique ou n'étant pas directement en lien avec l'activité de commerce de détail. Ainsi, dans la même optique, l'ensemble des immeubles de logement ont eux aussi été vendus. Ces cessions ont permis de financer de nouvelles constructions considérées comme stratégiques par *Coop*, à l'image de la centrale de distribution d'*Aclens* (VD).

Au niveau des biens immobiliers régis par d'autres modalités de propriété (copropriété, PPE, etc.) et qui faisaient partie du portefeuille de la coopérative, ceux-ci ont aussi été vendus. *Coop* ne désire d'ailleurs plus faire usage de ce type d'arrangements, dans la mesure où les intérêts des autres copropriétaires, utilisant le bien immobilier pour d'autres vocations (habitat par exemple) viennent parfois en contradiction avec ceux de la coopérative. Ce type de situation génère des problèmes et des complications dans l'exploitation du bien immobilier. Ces anciens modes de gestion étaient souvent la résultante des difficultés pour les coopératives à financer de manière autonome la construction de surfaces commerciales, ces solutions de copropriété étant alors les seules à même d'assurer le développement de nouveaux projets. Dans les nouvelles réalisations de supermarchés, l'objectif de *Coop* n'est pas nécessairement d'être propriétaire d'un centre commercial, mais d'être locataire général et assurer la gestion complète du centre (y compris la location de l'ensemble des surfaces à d'autres commerçants et l'animation proprement dite du centre). *Coop* peut trouver des emplacements, développer des projets, les réaliser puis les

vendre, à l'image de ce qui a été fait à La Maladière à Neuchâtel (Csikos 2009b). Coop y a développé l'ensemble du projet de complexe multifonctionnel (stade et centre commercial), l'a construit, puis l'a revendu à Swisscanto et à Publica. Coop est resté locataire général du centre commercial et du parking, le contrôle de ce dernier étant considéré comme stratégique pour le groupe. Le 40% a été loué en interne à Coop et 60% à des partenaires. La direction immobilière de Coop gère les baux et le marketing, la communication et le « Facility Management »<sup>55</sup> de ces centres, soit l'ensemble de la gestion et de l'animation de ces derniers. Les autres locataires sont perçus comme des partenaires qui contribuent à l'attractivité de la surface commerciale dans son ensemble donc et indirectement donc à celle de Coop.

La logistique et les centrales de distribution, du fait de leur statut considéré comme stratégique, sont la propriété de Coop, de même qu'en règle générale les locaux administratifs. Pour les entreprises de production le groupe est, dans la même logique, toujours propriétaire. Au niveau des terrains agricoles, la réunion des coopératives a mis entre les mains de la division immobilière la Fondation de la Coopérative suisse pour la culture maraîchère (SGG), qui historiquement a été l'un des premiers propriétaires agricoles de suisse. Ce patrimoine, considéré comme non stratégique, car éloigné du cœur de métier de Coop que représente le commerce de détail, a depuis été revendu en 2000 lors du processus de fusion Coop Forte.

Au vu de ce qui précède, on constate que Coop privilégie l'acquisition de droits d'usages des surfaces commerciales à travers des contrats de location à long terme, au détriment des droits de propriété. On pourrait émettre l'hypothèse que l'expansion de Coop ces dernières années a nécessité une allocation du capital prioritairement orientée vers le développement (financement, construction puis revente à des investisseurs) de nouvelles surfaces commerciales. Ceci en vue

---

<sup>55</sup> Le « Facility Management » est un mode de gestion qui consiste à regrouper sous une unique responsabilité la gestion des services aux occupants d'un bâtiment et des services techniques qui lui sont liés.

d'affirmer sa présence face au concurrent Migros et aux velléités d'installation en Suisse de groupes internationaux de commerce de détail. Cette démarche s'est mise en place au détriment d'une stratégie patrimoniale de conservation du portefeuille immobilier. Les immeubles étant alors considérés avant tout comme des actifs réalisables (soit une réserve de capital) permettant de financer le développement du groupe. A cela s'ajoute la notion de flexibilité inhérente à une stratégie d'acquisition de droits d'usages des biens immobiliers, dans la mesure où l'éventuel abandon d'une surface commerciale peut être opéré de manière plus souple (résiliation de bail versus processus de vente d'un immeuble) et permettre un éventuel redéploiement territorial plus aisé. Ainsi, on constate que Coop est souvent l'instigatrice du choix de l'emplacement et de la construction des surfaces commerciales au sein desquelles elle développe son activité, avec la possibilité pour elle de déterminer l'emplacement et l'architecture des bâtiments en fonction de ses besoins et de son cahier des charges. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, elle en conserve rarement la propriété, ceci avec les risques que cette stratégie peut potentiellement comporter (p.ex. : résiliation du contrat de bail par le propriétaire et réaffectation d'une surface commerciale à un concurrent), risques tout de même limités d'une part par la concurrence réduite dans ce secteur et d'autre part par la signature de baux à long terme.

Au vu de ce qui précède, on constate quelques différences entre la stratégie foncière et immobilière de Migros et de Coop. Migros semble plus attaché à la propriété formelle, dans la mesure où, même si cela n'est pas une condition d'installation impérative, celle-ci, au contraire de Coop, tente d'acquérir les surfaces commerciales qu'elle exploite. Ceci peut en partie s'expliquer par le développement important de Coop ses dernières années et son recentrage vers des surfaces commerciales de plus grande taille, un secteur qui lui était relativement étranger il y a encore quelques années. Cette nouvelle orientation ayant un coût, elle a probablement dû mobiliser ses ressources vers cette nouvelle politique, notamment en avalant certains concurrents pourvus de surfaces commerciales particulièrement attractives (Waro, EPA,

Carrefour Suisse). Une stratégie d'acquisition d'immeuble et de terrains n'étant, dans ce contexte, pas tenable financièrement. La réunification des coopératives vers Coop Forte a d'ailleurs certainement participé à cet effort, dans la mesure où la surface financière de la nouvelle Coop devenait plus conséquente regroupée dans une entité unique plutôt qu'éparpillée en quinze structures jalouses de leur indépendance. Du côté de Migros, la coopérative était relativement bien positionnée dans le secteur des surfaces commerciales de plus grande taille, la mutation du parc immobilier n'a donc pas été aussi sévère.

La stratégie de Coop montre ainsi que la propriété directe (au sens de détention des titres de propriété formelle) n'est plus forcément considérée comme une condition sine qua non au contrôle d'un bien foncier ou immobilier, de sorte qu'il s'avère possible d'extraire l'immobilier du patrimoine administratif tout en s'assurant, par des droits d'usages contractés à plus ou moins long terme (bail et/ou contrat de gestion), le contrôle de celui-ci. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que ces stratégies de location de surfaces commerciales au détriment de la propriété de celles-ci mènent à un phénomène de concentration de la propriété dans les mains de sociétés d'investissement immobilier ou de fonds de placement (financiarisation de la propriété). Ce phénomène est d'ailleurs amplifié par la tendance actuelle des entreprises à se concentrer sur leur cœur de métier tout en excluant les activités annexes, dont fait partie l'immobilier. Ce mouvement peut-être illustré par le cas de Jelmoli dont le conseil d'administration a décidé en 2009 la scission de l'activité de commerce de détail et le pôle immobilier en deux sociétés distinctes. Même tendance au niveau international avec les débats qui entourent l'arrivée de nouveaux investisseurs au capital de Carrefour en France, et dont la presse relate les projets de séparation ou de vente de l'important pôle immobilier en vue de recentrer l'activité de l'entreprise sur le commerce de détail.

En terme de rapport au foncier, force est de constater que les grands acteurs du commerce de détail ne semblent pas le considérer comme un enjeu d'importance. Les terrains agricoles qu'ils détiennent sont

souvent des reliquats du passé en voie d'être revendus en cas d'absence de perspective de conversion en zone commerciale. Quant aux terrains constructibles, ils ne sont acquis que si un projet de développement d'une surface commerciale y est planifié à court terme et qu'il bénéficie déjà d'un permis de construire exécutoire. En somme, le foncier n'est considéré que comme un moyen pour y implanter de l'immobilier.

L'influence du commerce de détail sur l'aménagement du territoire est indéniable. Elle s'exerce par plusieurs canaux qui sont souvent partiellement indirects. La place de la propriété foncière au sens juridique du terme semble avoir une portée limitée dans la mesure où, comme nous l'avons souligné, dans une grande partie des cas, les grands distributeurs sont locataires des locaux qu'ils utilisent. Ceci ne les empêche pourtant pas d'être en première ligne dans les projets de développements de nouvelles surfaces en orientant passablement les modalités de réalisation de centres qui vont leur être attribué par le biais de baux de longue durée. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les stratégies de lobbying, au sein des mêmes organismes telles qu'Espace-Mobilité, en vue de faciliter le développement de nouveaux projets transcendent les traditionnelles velléités concurrentielles entre les distributeurs, qui voient un intérêt commun à agir sur les enjeux d'aménagement du territoire.

### **3.1.9 Banques et assurances**

Comme nous avons pu le voir dans les cas des autres catégories de grands propriétaires collectifs, les assureurs s'intéressent très largement aux *mêmes types de biens fonciers et immobiliers*, de sorte qu'ils sont tous confrontés à des problèmes d'investissements dans un marché spécifique caractérisé par une *forte demande et une offre limitée*, marquant ainsi une *pression sur une ressource foncière et immobilière empreinte d'une certaine rareté*. Certains, à l'image de La Mobilière, consacrent donc une partie de leur fortune à l'acquisition de parts de sociétés ou fonds de placement immobiliers cotés en bourse. Cela permet d'une part de ne pas trop s'écarter des *objectifs de quote-part*

*immobilière* définie par le conseil d'administration de la compagnie, et offre d'autre part une plus grande *flexibilité* à l'assureur, qui trouve ici matière à investir tout en bénéficiant d'une bonne *liquidité* lui permettant d'acquérir ou de se séparer rapidement en bourse d'une partie de ses investissements et ainsi éviter les longues procédures liées à l'achat et à la vente de biens-fonds en direct. On constate cependant que certains assureurs, à l'image du groupe Vaudoise Assurances, n'ont pas encore adopté ce type de placement indirects, dans la mesure où ils souhaitent conserver une *maîtrise complète de leur stratégie immobilière*, chose impossible par le biais d'une société ou d'un fonds de placement coté en bourse qui, même s'il affiche une stratégie générale clairement définie – immobilier commercial, résidentiel, emplacements de qualité, biens-fonds dévalués, positionnement dans les grandes villes, positionnement dans des villes secondaires, etc. – poursuit une stratégie propre à la direction de la société ou du fonds. D'autre part, l'immobilier indirect a pour inconvénient d'être parfois légèrement moins rentable pour les investisseurs institutionnels, car la rémunération de l'équipe de direction (entre 0,5 et 1%) et les frais réduisent d'autant la performance globale de ce type de véhicule de placement.

Au vu du comportement d'assureurs comme La Mobilière, on peut constater que l'immobilier indirect peut, d'une certaine mesure, être considéré comme une forme de *réserve* ou de *stock de biens-fonds « liquides »*, c'est-à-dire pouvant être acquis ou désinvesti en l'espace de quelques secondes, tout en permettant aux assureurs de respecter la part d'immobilier définie dans leur stratégie. On peut d'autre part penser qu'avec l'entrée en retraite de la génération du « baby-boom », et par là-même l'échéance d'une part importante des contrats d'assurance vie-épargne, l'immobilier indirect permettra, au même titre que d'autres actifs liquides tels que les obligations ou les actions, de répondre aux engagements des compagnies d'assurance en matière de versement du capital aux assurés, sans pour autant provoquer une déstabilisation du marché immobilier avec un afflux de biens-fonds à vendre en l'espace de quelques années. Les fonds ou sociétés immobilières pourraient ainsi devenir des *investisseurs tampons* à même d'*absorber* ou de *réguler*

les éventuelles *variations de la part de foncier et d'immobilier* dans les portefeuilles des grands investisseurs institutionnels. A noter que certains assureurs, à l'image de Zurich Financial Services, sont à l'origine de la création de sociétés immobilières cotées en bourse (PSP Swiss Property AG) en vue d'*externaliser* certaines parts de leur portefeuille immobilier – en l'espèce l'immobilier commercial – réputées plus risquées et ainsi évacuer de leur bilan des objets ne répondant plus aux prescriptions légales auxquelles ils sont soumis (voir Csikos 2008).

Nous avons pu observer que le cadre réglementaire régulant les activités des assureurs joue un rôle important dans la définition du périmètre d'investissement de ces acteurs dans des biens-fonds. Cette réglementation permet ainsi d'éviter de consacrer le capital géré par les assureurs à des démarches telles que la thésaurisation du foncier ou le développement de surfaces commerciales en zone périurbaines. L'influence de la LAT<sup>56</sup> sur ce cadre de régulation, permet, selon nous, de mettre en évidence un *rapport inter-policy*, où l'*incertitude* générée par la possibilité d'un remaniement parcellaire (art. 20 LAT) débouche sur une *interdiction d'investissement* pour les assureurs dans des terrains ne bénéficiant pas d'un permis de construire. On constate pourtant une certaine *incohérence du régime de régulation* sous l'angle du foncier qui autorise aux compagnies d'assurance l'acquisition de parts d'immobilier indirect. Ces acteurs peuvent, de ce fait, *contourner* relativement aisément les prescriptions légales restrictives qui ne s'appliquent qu'à l'immobilier direct. Dans une perspective de gestion du risque, cette situation fait même peser un double risque sur les assureurs : (1) cela leur permet d'investir dans des biens-fonds incompatibles avec les règles prudentielles définies par la FINMA (p.ex. : centres commerciaux, entrepôts, infrastructures sportives, hôtels, etc.), et (2) la détention d'un nombre limité de parts d'immobilier indirect ne permet pas d'influer sur la stratégie de la société immobilière cotée ou du fonds, ils perdent ainsi pratiquement toute possibilité d'orienter leurs investissements.

---

<sup>56</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700.

Il est intéressant de souligner que les assurances, en fonction des domaines dans lesquels elles sont actives et de la nature de leur actionnariat (privé ou public), sont soumises à différents régimes juridiques dont les prescriptions en matière d'investissements fonciers et immobiliers peuvent être plus ou moins libérales. A titre d'illustration, et comme nous l'avons vu précédemment, un assureur public tel que la SUVA peut investir dans des biens-fonds interdits aux assureurs privés tels que les complexes commerciaux adossés à des infrastructures sportives (p.ex. : stades de football), car il dépend de la LPGA<sup>57</sup>, moins restrictive que la LSA<sup>58</sup>. Une même compagnie d'assurance peut d'ailleurs être soumise à plusieurs régimes juridiques, à l'image d'un assureur privé actif dans l'assurance non vie (soumis à la LSA, et régulé par la FINMA) et dans la prévoyance professionnelle (soumis à la LPP<sup>59</sup> et régulé par l'Office fédéral des assurances sociales - OFAS). La diversité de ces corpus juridiques et les règles plus ou moins strictes qu'ils définissent en matière d'investissements en biens-fonds, pour une activité (l'assurance des biens et des personnes) qui relève somme toute d'une logique similaire (maîtrise du risque), est susceptible de *rendre incohérent le régime de régulation du secteur dans son ensemble*.

Nous avons pu d'autre part relever que pour certaines compagnies, à l'image de la Vaudoise Assurances, l'immobilier se trouve à la conjonction de *trois types de stratégies* associées à *différents usages* : (1) la *stratégie de déploiement géographique ou spatial*, avec une focalisation des investissements dans des lieux propices à l'implantation d'une agence de l'assureur en vue de fidéliser la clientèle ou en acquérir une nouvelle, (2) la *stratégie financière*, avec la nécessité pour la compagnie d'investir dans des biens-fonds susceptibles de dégager un rendement suffisant pour rémunérer les primes versés par la clientèle, (3) la *stratégie commerciale*, par le biais de la constitution de partenariats avec des acteurs externes (gérances, entreprises générales, promoteurs, etc.) locaux qui

---

<sup>57</sup> Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), RS 830.1.

<sup>58</sup> Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (LSA), RS 961.01.

<sup>59</sup> Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40.

deviendront clients ou apporteurs d'affaires de la compagnie d'assurance en échange de l'obtention de mandats de gestion, de promotion ou de construction des biens-fonds de l'assureur. On peut constater que ces *différents usages du foncier ou de l'immobilier* ne sont *pas nécessairement concordants* et peuvent potentiellement entrer en *rivalité* ou en *concurrence*. En effet, l'intérêt de l'assuré en termes de rendement de son capital n'est pas nécessairement compatible avec celui de l'assureur qui cherche un emplacement adéquat pour son agence, de même que la conclusion de partenariats et d'échange de bon procédés entre les gérances et l'assureur ne garanti pas un rendement intéressant pour l'assuré.

Lors de nos entretiens, et à l'image de ce que nous avons pu observer pour d'autres grands propriétaires collectifs, on peut souligner l'importance prépondérante du *rapport de proximité* (connaissance du terrain) et du *réseau* (courtiers, entreprises générales, autres institutionnels) que doivent tisser les assureurs en vue d'obtenir, si possible en primeur, des offres d'acquisition intéressantes. Le réseau semble remplacer en grande partie des instruments proposés par les bureaux de conseil immobilier (p.ex. : Wüest & Partner), dont l'expertise n'est utilisée que dans des communes inconnues des assureurs. D'autre part, on observe que les gérances prennent ici une importance particulière, car elles agissent non pas uniquement comme gestionnaire des biens-fonds, mais aussi comme *prescriptrices* des choix des assureurs en matière d'acquisitions. A cet effet, elles assurent même contractuellement l'attractivité des biens-fonds par le biais de « contrats de mise en valeur ».

En terme d'inventorisation du patrimoine des assureurs, on constate que ceux-ci n'ont pas nécessairement en main l'ensemble des données pertinentes concernant les biens-fonds qu'ils possèdent, de sorte qu'ils se trouvent limités dans l'évaluation des mesures de (re-)valorisation de certains aspects de leurs objets (p.ex. : réserves de densité, parties communes). Nous avons pu le voir dans le cas de la Vaudoise, l'assureur est dans un processus de création d'une base de données lui permettant, notamment, d'avoir à disposition un certain nombre

d'indicateurs tels que le coefficient d'utilisation du sol (CUS) ou le coefficient d'occupation du sol (COS) en vue, dans le futur, d'évaluer les possibilités d'évolution de son parc immobilier existant.

En terme de durabilité écologique, on constate que les assureurs, à l'image de la plupart des autres investisseurs institutionnels, orientent leurs investissements sur des biens-fonds proches des infrastructures de transport et principalement en milieu urbain, voire suburbain. Les normes d'efficacité énergétique sont quant à elles considérées par ces acteurs comme une nécessité en vue de *pérenniser la valeur* et l'*attractivité* de leurs biens-fonds par rapport à la *concurrence*. En tant qu'assureurs, il est intéressant de relever que ces gestionnaires en immobilier intègrent, même de manière limitée, les enjeux plus généraux du *changement climatique*, changements dont les effets réels ou supposés en termes de catastrophes naturelles ont ou auront dans le futur un impact sur les activités d'assurance au sein desquelles ces compagnies sont actives. A nouveau, deux types de stratégies, pas nécessairement concordantes, se matérialisent dans le choix des placements fonciers et immobiliers de ces acteurs : la *stratégie financière* et la *stratégie commerciale*. La première ayant pour but de *pérenniser, voire augmenter l'attractivité et la valeur du parc immobilier*, la seconde ayant pour objectif de *stabiliser ou de réduire les dommages assurés*. Il demeure cependant que le *coût* de transformation/rénovation/reconstruction des biens-fonds, en association avec son *rendement* ou ses perspectives de rendement sont ici les facteurs les plus déterminants.

De manière générale, nous avons pu constater que de nombreux institutionnels orientent leurs nouveaux investissements sur des biens-fonds conformes aux derniers *standards énergétiques* et tendent, lorsque ceux-ci ne peuvent être rénovés pour s'approcher de ces standards, à se *séparer des immeubles trop vétustes* ou au potentiel de développement limité. A travers nos entretiens (Dessauges), nous avons pu relever que ce type d'immeubles est convoité par de petits investisseurs privés qui, sans se préoccuper de l'état des immeubles, se focalisent avant tout sur les *rendements* qui peuvent en être tirés. En effet, dans une perspective de court terme, un immeuble non entretenu – peu de frais, loyers bas,

charges élevées payées par les locataires – dégagera des revenus plus importants qu'un immeuble fraîchement construit et répondant aux derniers standards énergétiques. Le risque que l'on peut identifier est de voir les immeubles ayant besoin des plus lourds investissements être volontairement gérés de manière *non durable* en vue de dégager des revenus importants en étant loués à des locataires peu mobiles car financièrement limités, menant à un *affaiblissement de la mixité sociale* et à la *ghettoïsation* de certaines populations. A l'autre extrême, la catégorie des biens gérés de manière plus durable – entretien, rénovations, adoption de systèmes moins polluants, etc. – seront réservés à des locataires plus aisés. On peut imaginer qu'un indicateur du type « taux de vétusté », évoqué dans le cas de la Vaudoise Assurances, pourrait servir d'outil en vue de *limiter ou de rendre moins aisées les possibilités de revente d'un immeuble* en deçà d'un certain seuil sans rénovations préalables. Ceci serait susceptible de réduire le risque d'émergence ou d'accentuation d'une forme particulière de *spéculations immobilière*, favorisée par des taux de vacance très faibles dans certaines régions, et basée sur une *exploitation extrême de biens-fonds* dont la rénovation, reconversion ou destruction est pourtant devenue nécessaire.

Nous avons pu relever dans nos contacts avec les praticiens de la branche que leurs investissements sont essentiellement orientés en direction de communes urbaines ou suburbaines bénéficiant d'un réseau de transports publics. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le développement d'une telle offre de transports dans une commune est susceptible d'augmenter la valeur du patrimoine foncier et immobilier de l'ensemble des propriétaires environnants. Fort de ce constat, on peut penser qu'un mécanisme de prélèvement de la plus-value pourrait faire sens dans une optique de financement du déploiement de nouveaux réseaux dans des communes faiblement dotée en la matière. Cela permettrait d'éviter de faire porter l'entier de la charge des investissements à des localités souvent au bénéfice d'une faible assiette fiscale – car peu attractives – et favoriserait, même de manière limitée, l'émergence de nouvelles communes bénéficiant d'une meilleure notation par les cabinets de conseils immobiliers (p.ex. :

Wüest & Partner). Pour les grands propriétaires collectifs, cela leur ouvrirait l'accès à des emplacements bénéficiant souvent de zones constructibles, mais pour l'heure généralement ignorés par eux, et permettrait de réduire l'écart entre offre et demande en matière de biens-fonds répondant aux caractéristiques recherchées par ces grands investisseurs.

Au vu des différents usages que font les assureurs de leur patrimoine foncier et immobilier, on peut penser que la stratégie « traditionnelle » – mais actuellement en perte de vitesse – qui associait un usage administratif en propre – le réseau d'agences – et un usage financier – les rendements tirés des logements locatifs dans le même bâtiment – peut être considérée comme la plus durable dans la mesure où, (1) elle privilégiait volontairement les emplacements en centre-ville et bénéficiait d'un large réseau de transports publics, (2) elle assurait une mixité des usages tant dans le domaine des surfaces administratives que d'habitations, (3) elle doublait les incitations à la mise en valeur de ce patrimoine qui servait à la fois de « carte de visite » à l'assureur – par les agences - et de source de revenus – par les appartements locatifs, (4) elle limitait les incitations à investir dans de l'immobilier indirect – pour les logements – de même qu'elle excluait la location de locaux à des tiers en vue d'y établir une représentation, et enfin (5) elle réduisait la dépendance des assureurs à leurs « partenaires » locaux tels que les gérances ou les promoteurs dans l'identification des lieux propices à une acquisition, dans la mesure où l'emplacement choisi relevait quasi-exclusivement de la stratégie de déploiement commercial de l'assureur. On constate cependant que la stratégie que nous venons de décrire à ses limites, dans la mesure où le réseau d'agences d'un assureur n'est pas extensible à l'infini.

En ce qui concerne les banques, même si, comme nous l'avons précisé, elles ne peuvent pas être considérées comme de grands propriétaires fonciers et immobiliers en tant que tels, il est intéressant de relever que certaines situations de crise – faillites, effondrement d'un marché, etc. – peuvent favoriser le *transfert de larges pans de propriété foncière et immobilière* dans les mains d'acteurs n'ayant pas pour vocation de

posséder ce type de biens. Ceux-ci deviennent ainsi *propriétaires par défaut* en tant que créanciers gagistes, et adoptent généralement une stratégie visant à se *défaire* au plus vite de ces objets en vue de récupérer leurs créances. On peut faire l'hypothèse que ce genre de situation n'est *pas durable*, car elle présuppose une *absence de vision patrimoniale* dans la gestion des biens-fonds et un risque, à terme, de dégradation de ceux-ci avec des *conséquences économiques* (p.ex. : perte de valeur), *écologiques* (p.ex. : pollution, utilisation inadéquate du foncier), et *sociales* (p.ex. : nuisances pour les locataires, locaux vacants). Inversement, une amélioration de la durabilité de l'exploitation de ces biens-fonds pourrait être perçue dans une mise à disposition de ceux-ci pour des *usages provisoires, régulés par le biais de conventions* par exemple. Cela déboucherait sur la définition de *droits d'usages limités dans le temps et pour des activités définies contractuellement entre le(s) propriétaire(s) et les usagers intéressés* (p.ex. : usages récréatifs, agricoles, hôteliers, logements alternatifs, etc.).

\* \* \*

Sur la base de cette présentation synthétique et analytique des stratégies politiques et foncières des GPFC, le chapitre 4 présente les principaux résultats de l'analyse comparée de ces stratégies afin de mettre en évidence ce qui nous semble constituer l'un des principaux enseignements de cette recherche, à savoir un processus profond et convergent de transformation, d'une part, des modes d'organisation et des stratégies politiques et foncières/immobilières des différents (groupes de) propriétaires (section 4.2) et, d'autre part, de leur rapport à la propriété (section 4.3). Mais avant cela, nous discutons encore brièvement les principales hypothèses du projet qui concernaient la comparaison des monographies (section 4.1)

## 4 Principaux enseignements tirés de la comparaison des stratégies politiques et foncières des GPFC

### 4.1 Discussion des hypothèses de départ du projet concernant les rapports entre caractéristiques des GPFC et les stratégies politiques et foncières/immobilières mises en œuvre

Les principales hypothèses concernées (section 1.1) sont brièvement discutées ci-dessous par *groupes d'hypothèses* (A, B, C, D) :

#### A. Hypothèses portant sur 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.

Les caractéristiques socio-juridiques des organisations ainsi que les règles décisionnelles internes à celles-ci ont clairement un impact sur les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires. Ainsi, les organisations connaissant une structure de pouvoir fragmentée avec une capacité de contrôle importante de l'organe législatif (p.ex. communes, cantons, Pro Natura, Bourgeoisie) apparaissent plus difficilement capables de mettre en œuvre des stratégies foncières cohérentes, rapides (réactives) et efficaces. Ainsi, il est intéressant de noter que la quasi-totalité des grands propriétaires essayent de simplifier leurs processus décisionnels internes, respectivement de soustraire autant que faire se peut leur service immobilier au contrôle systématique du législatif. Pour ce faire, ils développent des stratégies variées allant de la centralisation des compétences décisionnelles (Coop) à la délégation des compétences opérationnelles (en principe dans le cadre d'une enveloppe budgétaire) à des services immobiliers plus ou moins indépendants pouvant prendre la forme de S.A., de Sàrl, de fondations, voire de corporations de droit public (cf. le cas de la Bourgeoisie de Coire (Gerber 2008)).

De plus, le renforcement de la cohérence des stratégies foncières passe également souvent par les processus de centralisation complète (Coop) ou partielle (Pro Natura) des processus décisionnels. A cet égard, il est frappant de constater la diffusion, auprès des propriétaires publics (Confédération, cantons, communes) ou des propriétaires collectifs poursuivant des objectifs non économiques (Pro Natura), d'arrangements institutionnels (changement de statut juridique et autonomisation/délégation des compétences de gestion opérationnelle) initialement développés au sein des grands propriétaires privés poursuivant des objectifs économiques.

L'hypothèse selon laquelle, plus un acteur connaît de difficultés à développer ses stratégies sur les marchés fonciers (que ce soit pour des raisons organisationnelles ou financières), respectivement à garantir ses droits d'usage sur le sol au travers de ces marchés, plus il tentera de compenser ces difficultés par des actions menées dans une ou plusieurs arènes de politiques publiques, semble également se confirmer (p.ex. participation au lancement de l'initiative demandant le gel de la zone à bâtir pour les 20 prochaines années (révision de la LAT) par Pro Natura, soutien de Migros et Coop au projet de révision (assouplissement) du droit foncier rural, activisme de Coop et Migros contre le modèle de pondération du trafic pour les centres commerciaux, soutien à l'initiative sur la révision du droit de recours des organisations environnementales, etc.).

Nous n'avons par contre pas trouvé pour l'instant (à l'exception peut-être, dans une certaine mesure, du service immobilier des CFF) d'exemples d'autonomisation de services en charge de la gestion du patrimoine foncier/immobilier développant des stratégies spéculatives orientées vers la captation de la plus-value foncière.

#### B. Hypothèses concernant les liens entre types et objectifs des organisations et l'orientation de leurs stratégies foncières.

Les principales hypothèses initialement formulées sont là aussi en phase d'être confirmées. Il apparaît en effet que les communes ayant développé une véritable politique foncière sur la longue durée (cf. les

cas de Bienne et de Zürich) jouissent d'un pouvoir non négligeable en matière d'aménagements urbains résultant de l'accroissement de leur capacité à combiner le pouvoir conféré par le monopole de définition du zonage sur leur propre territoire communal, avec le pouvoir étendu dont elles jouissent en tant que propriétaires fonciers. Même si la portée de ce pouvoir doit être relativisé au vu des relations parfois un peu tendues entre les services fonciers et d'urbanisme au des villes, il n'en demeure pas moins que dans de telles configurations les dynamiques du marché foncier et du développement territorial se trouvent fortement déterminées par les orientations politiques et les choix en matière d'aménagement et d'urbanisme développés par les autorités publiques, que ce soit en direction d'un projet d'urbanisation et de développement économique intensif sur le modèle des coalitions de croissances (Logan & Molotch 1987) ou au contraire en direction d'une limitation de l'étalement urbain par la densification. Dans ces conditions, les risques d'effets pervers (tels que urbanisation à des endroits inappropriés, étalement urbain, spéculation publique, etc.) ne sont pas négligeables.

Pour ce qui concerne les *propriétaires privés*, il est intéressant de constater que, quels que soient les objectifs qu'ils poursuivent – rendements économiques ou poursuite d'un but idéal –, on peut observer dans de nombreux cas (p.ex. commerces de détail, banques, assurances, Pro Natura, cantons, etc.) une réorientation de leur stratégie vers les politiques publiques, respectivement vers le droit du bail, afin de garantir leurs droits d'accès et d'usage du sol. Cette réorientation semble au moins partiellement résulter de l'augmentation du prix du sol, ce dernier venant grever de manière de plus en plus importante les budgets des acteurs fonciers et immobiliers, ceci alors même que la rentabilité et donc l'attractivité de la rente foncière a tendance à baisser comparativement à la plupart des autres véhicules de placement, notamment boursiers et financiers.

On observe également une réorientation des stratégies des investisseurs institutionnels (banques, assurances, certaines caisses de pension, etc.) en direction des formes « titrisées » (i.e. facilement échangeables sur les marchés boursiers) et une tendance (relative) à la réduction des

investissements directs dans les titres de propriété formelle (marchés fonciers) ; ceci en raison du caractère trop rigide et moins rentable des investissements fonciers et immobiliers.

C. Hypothèses portant sur les liens entre *stratégies politiques et/ou foncières* et *usages effectifs des biens-fonds*.

Ce groupe d'hypothèses ne peut pas être traité sur la base des seules monographies et est discuté dans le volume 2 du rapport final (Knoepfel et al 2009) portant sur la comparaison des études de cas.

D. Hypothèses portant sur les liens entre *usages effectifs des biens-fonds* et *les effets en termes de durabilité écologique, économique et sociale*.

Ce groupe d'hypothèses ne peut pas être traité sur la base des seules monographies et est discuté dans le volume 2 du rapport final (Knoepfel et al 2009) portant sur la comparaison des études de cas.

## **4.2 Vers une transformation des modes d'organisation et des stratégies politiques et foncières/immobilières des différents (groupes de) GPFC**

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>60</sup>.

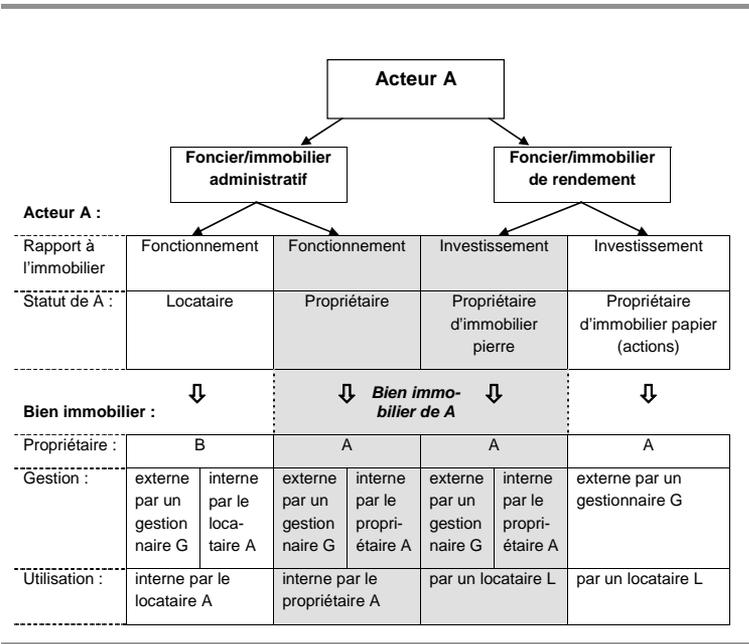
La figure 1 a pour but de mettre en évidence le rapport au foncier et à l'immobilier des grands propriétaires collectifs poursuivant principalement des *objectifs économiques* (caisses de pension, banques, assurances, fonds et fondations de placement, sociétés immobilières). Il distingue tout d'abord 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 directement (juridiquement) propriétaire du bien concerné. Lorsqu'il est 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>61</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.

---

<sup>60</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 10 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>61</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.

**Figure 2**  
**Stratégies foncières/immobilières en matière de fonctionnement et d'investissement**



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.

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



Cette description – 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 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 découplage entre « propriété » (usages économiques « indirects ») et « possession » (usages physiques « directs ») des biens fonciers et immobiliers<sup>63</sup>.

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'investissements indirects. 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

---

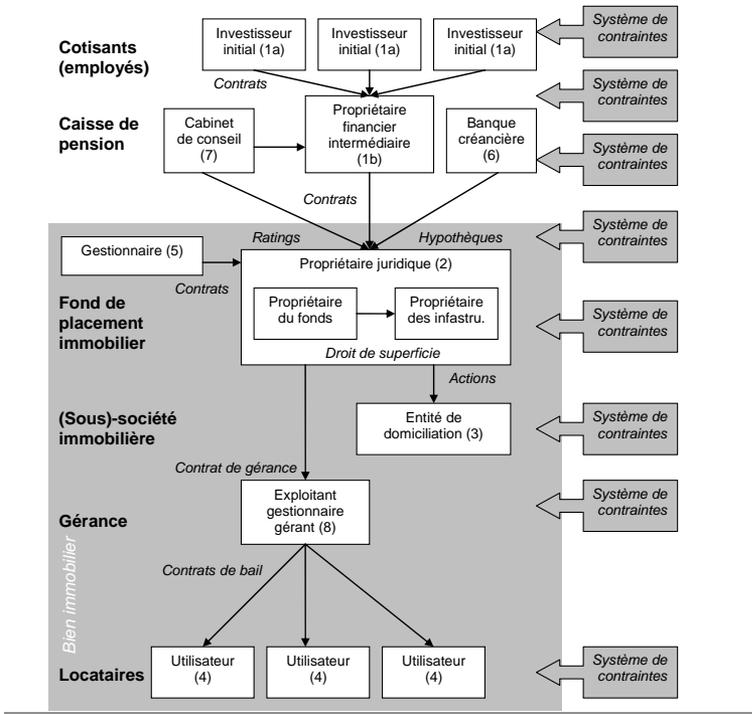
<sup>63</sup> Sur l'importance et les implications de la distinction entre *propriété* et *possession*, voir plus particulièrement (Steppacher 1999 ; Steiger 2006).

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 *figure 3* illustre, toujours à l'aide de l'exemple d'une 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 (1a) 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 d'une caisse de pension (1b) choisie 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 un fond de placement immobilier (2), également soumis à des exigences spécifiques dans l'affectation de son patrimoine. Ce fond de placement est le propriétaire juridique des biens fonciers/immobiliers, mais peut transférer le ou les biens immobiliers qu'il détient au sein d'une « sous-société immobilière » qui joue le rôle d'entité de domiciliation (3), soumise aux lois concernant la société anonyme. Dans certains cas de figure, le propriétaire juridique a dû recourir, pour acquérir son bien, à un emprunt, par exemple auprès d'une banque (6) qui dicte ses propres exigences en termes de prêts hypothécaires. De plus, on peut imaginer que le propriétaire (2) du terrain et le propriétaire des immeubles sont deux acteurs différents liés par un contrat de droit de superficie. Le fond de placement peut encore choisir de confier la gestion de l'exploitation de son bien à une régie immobilière (8) qui va notamment se charger des rapports avec les utilisateurs finaux (4), qui sont généralement les locataires des locaux destinés à accueillir des activités diverses, telles que logements, commerce, etc. Quant à la gestion administrative et financière du fond de placement, elle est confiée à un gestionnaire (5) (en général une banque), qui sera aussi en charge de l'application de la stratégie du fond

définie par le règlement de ce dernier. En vue d'obtenir des conseils en matière de choix de l'emplacement et d'évaluation d'immeubles, la caisse de pension et le gestionnaire du fond mandateront un ou des bureaux de conseils immobiliers (p.ex. Wuest & Partners) (7). Au vu du nombre relativement restreint de ces grands bureaux, ceux-ci peuvent se trouver dans une situation par laquelle ils conseillent à la fois le vendeur et l'acheteur d'un bien immobilier.

**Figure 4**  
**Acteurs et système de contraintes dans la propriété**



Sur la base de cette première analyse empirique des stratégies foncières et immobilières des grands propriétaires fonciers collectifs, nous pouvons formuler deux nouvelles hypothèses :

1. Les principales *caractéristiques* de cette transformation des rapports à la propriété sont : la *titrisation* et la *financiarisation* des marchés fonciers et immobiliers, la *flexibilisation* des principes de gestion des biens-fonds, la *montée en puissance des intermédiaires* et *l'autonomisation* des gestionnaires des biens fonciers et immobiliers par rapport aux propriétaires aussi bien financiers que juridiques. Les principaux *effets* de cette transformation sont : la *fragmentation* et *l'anonymisation* de la propriété, *l'allongement* de la chaîne décisionnelle et la *dilution des responsabilités* des différents acteurs quant à la gestion et la valorisation des biens-fonds dans les processus d'aménagement du territoire.
2. Les transformations du rapport à la propriété foncière/immobilière esquissés ci-dessus ont tendance à se diffuser et à se retrouver de manière plus ou moins importante chez l'ensemble des grands propriétaires fonciers et immobiliers collectifs *indépendamment de leur caractère privé ou public ou des objectifs poursuivis* (Confédération (Armasuisse), cantons, communes, Pro Natura, Bourgeoisies, etc.) (*hypothèse de la transformation généralisée des rapports à la propriété foncière*).

Ces deux hypothèses sont discutées plus avant dans la section suivante.

#### **4.3 Convergence des stratégies foncières/immobilières et transformation des rapports à la propriété des GPFC**

Les transformations du rapport à la propriété observables auprès des neuf principaux GPFC en Suisse sont les suivantes : la *financiarisation* et la *titrisation* du secteur foncier et immobilier, la *flexibilisation* des principes de gestion des biens-fonds, la *montée en puissance des acteurs intermédiaires et des ratings* et *l'autonomisation* des gestionnaires des biens fonciers et immobiliers par rapport aux propriétaires aussi bien

financiers que juridiques, la *fragmentation* et *l'anonymisation* de la propriété, *l'allongement* de la chaîne décisionnelle 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.

#### **4.3.1 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 Jelmoji, 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<sup>64</sup> (...) 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

---

<sup>64</sup> *International Financial Reporting Standards* ou IFRS sont des normes comptables, élaborées par le Bureau des standards comptables internationaux destinées aux entreprises cotées ou faisant appel à des investisseurs afin d'harmoniser la présentation et la clarté de leurs états financiers.

que l'activation de ces biens publics constitue le premier pas en direction de leur vente (Knoepfel, 2006).

### **4.3.2 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 fond 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 acteurs économiques de ne pas devoir se spécialiser dans la gestion foncière ou immobilière, tout en bénéficiant des avantages procurés par ce type d'investissements (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). De plus, ce *turn over* peut mener à une dégradation des bâtiments due à des changements d'usages et d'usagers trop fréquents et à des sous-investissements dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures immobilières<sup>65</sup>.

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.

---

<sup>65</sup> Cf. sur ce point les résultats du projet de recherche « Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing Stocks » dirigé par P. Knoepfel dans le cadre du PNR 54 « Développement durable de l'environnement construit » (Nicol, Knoepfel 2008)

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. 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).

Du côté des acteurs *publics*, il est intéressant de constater 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.

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 – Creanaira Sàrl. La section reste toutefois le propriétaire formel des terrains achetés par la société (en copropriété avec l'organisation centrale de Bâle).

#### **4.3.3 La fragmentation de la propriété**

La fragmentation est une conséquence de la titrisation et de l'autonomisation 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. Cette stratégie leur permet également d'échapper (partiellement) aux contraintes de l'aménagement du territoire qui pèsent sur les propriétaires fonciers (cf. Conclusion, section 5.2).

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. Elle (cette stratégie) consistait 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 Swisscanto. 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 général<sup>66</sup> 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 soumise au contrôle du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Néanmoins, la stratégie foncière et immobilière échappe au contrôle politique de ces deux départements puisque le Conseil d'administration des CFF reste souverain en la matière.

#### **4.3.4 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 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).

---

<sup>66</sup> 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 être le propriétaire.

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) il assure des *services de gérance* à travers sa filiale Wincasa, c) il est le second plus important *locataire* de Swiss Prime Site en contribuant pour 10,1% aux revenus locatifs de celle-ci, d) enfin, il *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 bourgeois, mais on imagine bien que de telles différences de stratégies pourraient causer de vives tensions dans d'autres contextes.

#### **4.3.5 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 bourgeois 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.

Ainsi, la fragmentation de la propriété (cf. section 4.3.3) entre une multitude d'acteurs (co-)propriétaires à un titre ou à un autre des biens fonciers et immobiliers peut également être lue comme une forme de réaction à cet allongement de la chaîne d'interdépendance décisionnelle, chaque (co-)propriétaire essayant de raccourcir à nouveau cette chaîne en se dotant de compétences décisionnelles exclusives sur certains aspects de la gestion des biens-fonds.

#### 4.3.6 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'obligation de rendre publique leur participation en dessous d'un certain seuil (par exemple au sein d'une société immobilière ou un fond 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 : (1) 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 ; (2) il permet de contourner des instruments juridiques de régulation d'accès à la propriété à l'image de la Lex Koller<sup>67</sup>, dans la mesure où un investisseur étranger peut librement monter jusqu'à concurrence de 49,9% au capital d'une société immobilière ; (3) il peut éventuellement créer des difficultés pour identifier les propriétaires « réels » (et non seulement juridique) auprès du Registre foncier, par exemple dans le cas d'une procédure d'expropriation.

#### 4.3.7 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

---

<sup>67</sup> 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 résidentiels en Suisse par des personnes ne résidant pas sur sol helvétique.

causalités entre d'une part les régulations du secteur et d'autre part les effets de ces régulations sur les usages effectifs des biens-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 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).

Il est intéressant de constater que, 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 œuvré 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, 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.

### **4.3.8 La montée en puissance des ratings**

Les stratégies d'investissement d'un grand nombre de GPFC (et notamment des caisses de pensions) sont influencées de manière croissante par l'outil du rating établis par les bureaux de conseils immobiliers à l'image de Wuest & Partner ou du Centre d'Information et de Formation Immobilières (CIFI). Il s'ensuit un risque de réduction de l'univers de placement des GPFC et de standardisation accrue de l'évaluation immobilière, avec des conséquences économiques plus massives (touchant plusieurs grands propriétaires) en cas de réduction du rating de certaines communes. Dans ce type de situations, on peut imaginer que de grands propriétaires fonciers/immobilier ayant massivement investi sur une commune dont le rating vient de se dégrader sont susceptibles d'exercer certaines formes de pressions directes ou indirectes sur les autorités politiques (p.ex. pression fiscale ou sur le zonage) en vue de voir améliorés les indicateurs pris en compte dans le calcul de cet indice.

Par ailleurs, la prise en compte massive de ces ratings pour déterminer les emplacements des biens-fonds les plus attractifs est susceptible d'avoir deux effets en terme d'aménagement du territoire : l'un positif, dans la mesure où les communes bénéficiant déjà d'infrastructures publiques (écoles, lieux culturels, installations sportives, etc.) de transport ou commerciales sont plutôt avantagées dans ce type de classement, ce qui peut freiner les velléités d'étalement vers des zones non équipées. L'effet pervers du système, étant que les communes les plus mal notées sont souvent éloignées des centres urbains, ont une fiscalité peu avantageuse, des infrastructures insuffisantes et ne vont ainsi pas améliorer leur situation du fait de l'absence d'intérêt de la part de grands investisseurs immobiliers.

A titre d'exemple, les caisses de pensions, dans le but de limiter le risque d'investissement, ne mènent en effet généralement pas de politique de précurseur dans le choix de nouvelles régions d'investissement. On constate que les ratings ont donc une influence non négligeable en termes de durabilité écologique, économique et sociale sur les investissements de ces propriétaires collectifs et des lieux potentiels

implantation, respectivement de non-implantation. On peut enfin noter que la focalisation de plusieurs grands propriétaires collectifs sur un nombre *de facto* restreint de communes bien notées par les bureaux de conseil risque d'avoir un impact à la hausse sur le prix général de l'immobilier, avec pour conséquence une réduction des rendements titrés de ces biens et une « inabordabilité » de ces biens-fonds pour des acteurs ayant une surface financière plus réduite que ces grands propriétaires.

## 5 Conclusion

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, en guise de conclusion, 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.

### 5.1 Perte du contrôle 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 (juridiques), ou par les différents types d'intermédiaires, se trouvait de plus en plus restreinte ; ceci est notamment dû à la délégation 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 *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 (Gerber, Csikos 2009).

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.).

## **5.2 Affaiblissement de la 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, sur la configuration des acteurs fonciers et immobiliers, de la transformation des rapports à la propriété. 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 les phénomènes de titrisation de la propriété et par la dilution des

responsabilités des différents acteurs du secteur foncier et immobilier qui s'en suit. Ainsi, la disparition des propriétaires fonciers clairement et facilement identifiables derrière des structures financières opaques et volatiles rend ceux-ci de plus en plus difficilement saisissables et responsabilisables en tant que groupes cibles par les politiques publiques, situation qui contribue certainement à affaiblir les capacités d'action de l'Etat ; ce dernier tentant toutefois de reprendre la main en développant des partenariats publics-privés avec ces investisseurs dans le cadre de la réalisation de (grands) projets urbains.

### **5.3 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 désormais capables, par le biais des intermédiaires financiers, 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 tels que centres commerciaux, zones industrielles et commerciales, portions importantes des bâtiments et des surfaces habitables des centre-ville, etc.. La forte augmentation des prix du sol au sein de ces zones contribue à réduire le nombre des 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 et/ou que l'institution de la propriété foncière soit significativement modifiée de manière à garantir un accès réellement équitable à l'ensemble des groupes de la société à cette ressource aussi rare qu'indispensable pour le développement individuel et collectif de chacun d'entre nous.

## 6 Bibliographie

- Association Suisse des Assureurs (ASA) 2009, Chiffres et faits 2009 du secteur de l'assurance privée, Zurich, ASA.
- Bord M. 2006, *Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP.
- Bourse suisse SWX 2007, *Données sur l'actionnariat Swiss Prime Site*, Etat au 24 juillet 2007.
- Brüllmann D. 2006, *Présentation UBS Immobilienfonds Schweiz*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 16 mai.
- CEAT 1988. *La politique foncière communale au service de la gestion de la zone à bâtir: propositions pour un aménagement du type opérationnel*.
- CIA 2008, *Aperçu de la politique immobilière*, Genève, CIA.
- Comby J., Renard V. 1996, *Les politiques foncières*, Paris, PUF.
- Credit Suisse Economic Research 2007, *Swiss Issues Immobilier. Marché immobilier 2007. Faits et tendances*, Zurich, Credit Suisse.
- Credit Suisse Economic Research (2008), *Swiss Issues Immobilier Marché immobilier 2008. Faits et tendances*, Zurich, Credit Suisse.
- Credit Suisse Group, 2007, *Annual Report 2006*, Zürich, CSG.
- Csikos P. 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 3, 10/2008.
- Csikos P., 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 7, 3/2009.
- Csikos P., 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*,

- Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 9, 3/2009.
- Csikos P., 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 1.
- Csikos P., 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- Csikos P., Fauconnet M. 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 8, 3/2009.
- Csikos P., Nahrath S., 2007, « Transformations du rapport à la propriété des grands acteurs fonciers », *Collage. Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement*, n°5/2007, pp.8-10.
- Csikos P., Gerber J.-D. 2009, « L'impact de la nouvelle gestion publique sur la politique de gestion du patrimoine foncier et immobilier de la Confédération », in Knoepfel P. (éd.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique - Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln*, coll. *Contributions à l'action publique – Beiträge zum öffentlichen Handeln No 3*, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) (sous presse).
- Cunha A., Ruegg J. (éds) 2003, *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, PPUR.
- De Pari S. 2008, *Présentation du Fonds Immobilier Romand*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP, 27 juin.
- Gerber J.-D. 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des cantons et des communes de Bienne*,

- la Chaux-de-Fonds et Zürich*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 1, 8/2008.
- Gerber J.-D. 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 2, 9/2008.
- Gerber J.-D., 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFF)*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 4, 10/2008.
- Gerber J.-D. 2008d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : la propriété foncière du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) gérée par Armasuisse immobilier*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 5, 10/2008.
- Gerber J.-D. 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 6, 10/2008.
- Gerber J.-D. 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP, no 2.
- Gerber J.-D. 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S., Varone F., 2009, "Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis", *Ecological Economics*, n°3, vol. 68, pp.798-809.
- Haeberli, Rudolf, Luescher, Claude, Praplan Chastonay, Brigitte, Wyss, Christian (eds.) 1991. L'affaire sol. Pour une politique raisonnée de l'utilisation du sol, rapport final du programme

- national de recherche "Utilisation du sol en Suisse" (Pnr 22)). Genève: Georg.
- Hapka R. 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.
- Knoepfel P, Kissling-Naef I., Varone F. (éds.), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, S., Reynard, E., Thorens, A. 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel P., Kissling-Naef I., Varone F. (eds.) avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, S., Reynard E. 2003, *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel P., Münster M., Corbière-Nicollier T. 2006, *WinWin22 – un outil de planification et d'évaluation de projets d'Agenda 21: bases conceptuelles et guide d'application*, Chavannes-près-Renens, Working Paper de l'IDHEAP 9/2006.
- Knoeffel P., Nahrath S., Gerber J.-D., Csikos P. 2009, *Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action – études de cas*, Chavannes près Renens, Cahier de l'IDHEAP, 247/2009.
- Knoepfel P., Nahrath S., Varone F. 2007, « Institutional regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability », in Knoepfel Peter, *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research*, Berlin, Springer, pp.455-506.
- Knoepfel P. 1977, *Demokratisierung der Raumplanung: grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen*

*Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*, Berlin, Duncker & Humbolt.

- 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.
- Knoepfel, Peter, Achermann, D., Zimmermann, Willy 1996. Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 bis 1995, Cahiers de l'IDHEAP, no 162. Chavannes-près-Renens: idheap.
- Logan John R., Molotch Harvey L. 1987, *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- Lorrain D. 2006, *Les marchés financiers et les services urbains : des modèles historiques et leur dépassement, intervention au Forum International d'Urbistique*, Université de Lausanne, 20-22 septembre 2006.
- Nahrath S. 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. [<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>]
- Nahrath S. 2005, « Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains? », in DA Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-Ph., Nahrath S. (éds.), *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.299-328.
- Nahrath S. 2008, « Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles », in Melé P., Larrue C. (éds.), *Territoires d'action*.

- Aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan (coll. « Itinéraires géographiques »), pp. 63-94.
- Nahrath S., Csikos P. 2007, « Les impacts des processus de libéralisation sur la durabilité des grands services urbains : propositions pour un nouvel agenda de recherche », *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*, n°5, pp.115-140.
- Nahrath S., Fauconnet M., Gerber J.-d., Knoepfel P. 2008, « Le rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire en Suisse : retour sur quelques hypothèses de recherche », in Monteventi Weber L., Deschenaux C., Tranda-Pittion M. (éds.), *Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.185-197.
- Nicol L. Knoepfel P., 2008, "Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing Stocks", *Swiss Political Science Review*, 14 (1):157-180.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2006, *La prévoyance professionnelle en Suisse Statistique des caisses de pensions 2004*, Neuchâtel, OFS.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2008, *La prévoyance professionnelle en Suisse. Statistique des caisses de pensions 2006*, Neuchâtel, OFS.
- Office fédéral des assurances privées (OFAP) 2008, *Les institutions d'assurance privées en Suisse. Faits et chiffres*, Berne, DFF.
- Ruegg J. 2000, *Zonage et propriété foncière*, Paris, adef.
- Ruffy, V. 1989. *Structure et dynamique géographiques et économiques d'un espace foncier. Vingt ans de transactions foncières dans le canton de Vaud*, thèse de doctorat. Lausanne: Université de Lausanne.

- SPS 2007, *Swiss Prime News*, n° 17, septembre, Olten, Swiss Prime Site AG.
- Steiger O. 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.
- Steppacher R. 1999, «Die Landwirtschaft als Chance einer zukunftsfähigen Schweiz oder Dauerproblem auf dem Weg zur vollständigen Industrialisierung der Ernährung?», in BIERI Hans, MOSER P., STEPPACHER R., 63(494) BIE, Zürich, Schweizerische Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL).
- Swiss Fund Data 2008, *Angaben für den schweizerischen Fondsmarkt Mai 2008*, Zurich, SFD.
- Swiss Prime Site AG, 2007, *Rapport annuel au 31 décembre 2006*, Olten, SPS.
- 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, 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)*, Université de Neuchâtel, Groupe de recherche en économie territoriale (GRET).
- Wachter, D. 1993. *Bodenmarktpolitik*. Bern, Stuttgart: Haupt (Sozioökonomische Forschungen, Band 28).
- Zimmerli, U. 1990. Zum Stand der Bodenpolitik und des Bodenrechts, in: Knapp, Blaise et al., *Perspektiven des Raumplanungs- und Bodenrechts*. Basel: Helbing & Lichtenhahn: 161-189.

## 7 Lois citées

- Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) (LFAIE), RS 211.412.41.
- Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (loi sur la géoinformation, LGéo), RS 510.62
- Ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo), RS 510.620
- Loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR), RS 211.412.11
- Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (Loi sur les placements collectifs, LPCC), RS 951.31
- Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), RS 831.40
- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE), RS 814.01
- Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT), RS 700
- Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451
- Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), RS 831.441.1



## In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
233	EMERY Yves, LAUNAZ Marie OCB, une analyse du comportement citoyen dans les organisations publiques suisses
234	PRALONG Frédéric Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons
235	AFFOLTER Simon La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
236	LEONOR Perréard Monopole des loteries et paris en Suisse: état des lieux et perspectives. Remise en question du monopole détenu par les opérateurs de loteries et paris
237	LADNER Andreas Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik
238	LADNER Andreas, FIECHTER Julien L'état des communes dans le canton de Vaud
239	GAUTSCHI Peter Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes
240	GUNZINGER Mathieu Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses
241	GILLARDIN Anne Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)
242	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, PEDROJETTA Stefano Vergleich 2007 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2007 des finances cantonales et communales
243	LADNER Andreas, SCHWARZ Daniel, FIVAZ Jan Die Positionierung der Nationalratskandidierenden 2007 Eine explorative Analyse der Antworten auf die Fragen der Online-Wahlhilfe smartvote
244	PASQUIER Martial, LARPIN Blaise Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen
245	EGLIN-CHAPPUIS Noëmi Governance von Universitätsbibliotheken Optimierungsmöglichkeiten aus institutioneller Sicht



# L'IDHEAP en un coup d'œil

## Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

## Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

## Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

## **Principales prestations**

### **1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

### **2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

### **3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives**

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

### **4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public**

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation