

Jean-David Gerber

**Les stratégies foncières des
grands propriétaires collectifs :**
Le cas des CFF

Working paper de l'IDHEAP 2008c
Chaire Politiques publiques et durabilité
Stratégies foncières no 4

**Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs :
Le cas des chemins de fer fédéraux (CFF)**

no 4

Monographie
Jean-David Gerber

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP 2008c
Etat au 1^{er} juillet 2008

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working Paper

© 2008 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

0.	Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire ».....	1
1.	Contexte, objectifs et méthodes	Erreur ! Signet non défini.
1.1.	Présentation des principaux objectifs et des étapes de recherche du projet	Erreur ! Signet non défini.
1.2.	Objectifs poursuivis dans les monographies	Erreur ! Signet non défini.
1.3.	Description du corpus « idéal » des différentes données recherchées....	Erreur ! Signet non défini.
1.4.	Difficultés et limites du travail	Erreur ! Signet non défini.
2.	Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif.....	9
2.1.	Les particularités du cas des CFF	9
2.1.1.	Transformation de la régie fédérale des CFF en SA	9
2.1.2.	Le registre foncier des CFF	11
2.2.	Organisation de la société anonyme CFF	12
2.3.	Description des procédures décisionnelles liées à la gestion immobilière.....	17
3.	État du patrimoine foncier/immobilier actuel.....	22
3.1.	Bases de données existantes	22
3.2.	Données foncières disponibles auprès des CFF.....	24
3.2.1.	Statistiques	24
3.2.2.	Représentations graphiques de la propriété de CFF Immobilier	27
3.2.3.	Propriété selon le zonage	28
4.	Changements récents affectant le patrimoine foncier/immobilier.....	31
5.	Stratégies	33
5.1.	Stratégies foncières.....	33
5.2.	Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire.....	38
5.3.	Durabilité	42
6.	Analyses et commentaires	46
7.	Bibliographie	48
8.	Annexes et sources	49
8.1.	Entretiens	49
8.2.	Statuts des Chemins de fer fédéraux (CFF).....	50
8.3.	Liste des participations du groupe CFF : Sociétés du groupe et sociétés associées	54
8.4.	Représentation schématique du « processus » d'acquisition des terrains et des droits	56
8.5.	Représentation schématique du « processus » de vente d'objets appartenant au portefeuille Immobilier.....	57
8.6.	Représentation schématique du « processus » de vente d'objets appartenant au portefeuille Infrastructure	59

0. Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire »

Fiche technique

- Titre : 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
- Financement : 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) et armasuisse
- Durée : Octobre 2005 – Décembre 2008
- Auteurs : Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Kathrin Daepf, Marie Fauconnet, Patrick Csikos

Présentation

La présente monographie, consacrée à l'un des grands propriétaires fonciers et/ou immobilier collectifs de Suisse, constitue l'un des résultats de la recherche « 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 »¹ réalisée par une équipe de l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP). Cette recherche de trois ans a été menée entre octobre 2005 et octobre 2008.

Ce projet de recherche s'inscrit dans la problématique générale du rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagement du territoire et, au-delà, de ses impacts sur les usages effectifs du sol et leur durabilité (Comby, Renard 1996 ; Cunha, Ruegg 2003 ; Nahrath 2003, 2005 ; Ruegg 2000). Il reprend ainsi l'idée que, au-delà de l'influence, souvent très structurante, des frontières du parcellaire, ce sont l'ensemble des enjeux (économiques) des rapports de propriété se jouant sur les marchés fonciers qui pèsent, souvent d'une manière déterminante, sur les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation. 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 ce projet de 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 stratégies des grands

¹ Requéant principal Peter Knoepfel (IDHEAP), co-requéant Stéphane Nahrath (IDHEAP), financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natural, OFS, Armasuisse.

propriétaires fonciers collectifs quant à leurs choix - ou tout simplement à leurs capacités - d'activer les règles relevant soit des politiques publiques, soit des droits de propriété, respectivement leur capacité à activer simultanément les deux répertoires de règles, dans le cadre des processus d'aménagement dans lesquels ils se trouvent impliqués. Ce faisant, cette recherche s'intéresse en premier lieu à analyser la durabilité des stratégies *foncières* et d'*aménagement du territoire* des grands propriétaires fonciers collectifs et non pas (uniquement) à l'évaluation des stratégies - plus spécifiques - de renforcement de la durabilité de 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 ;
- (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 de l'affectation et des usages du sol.

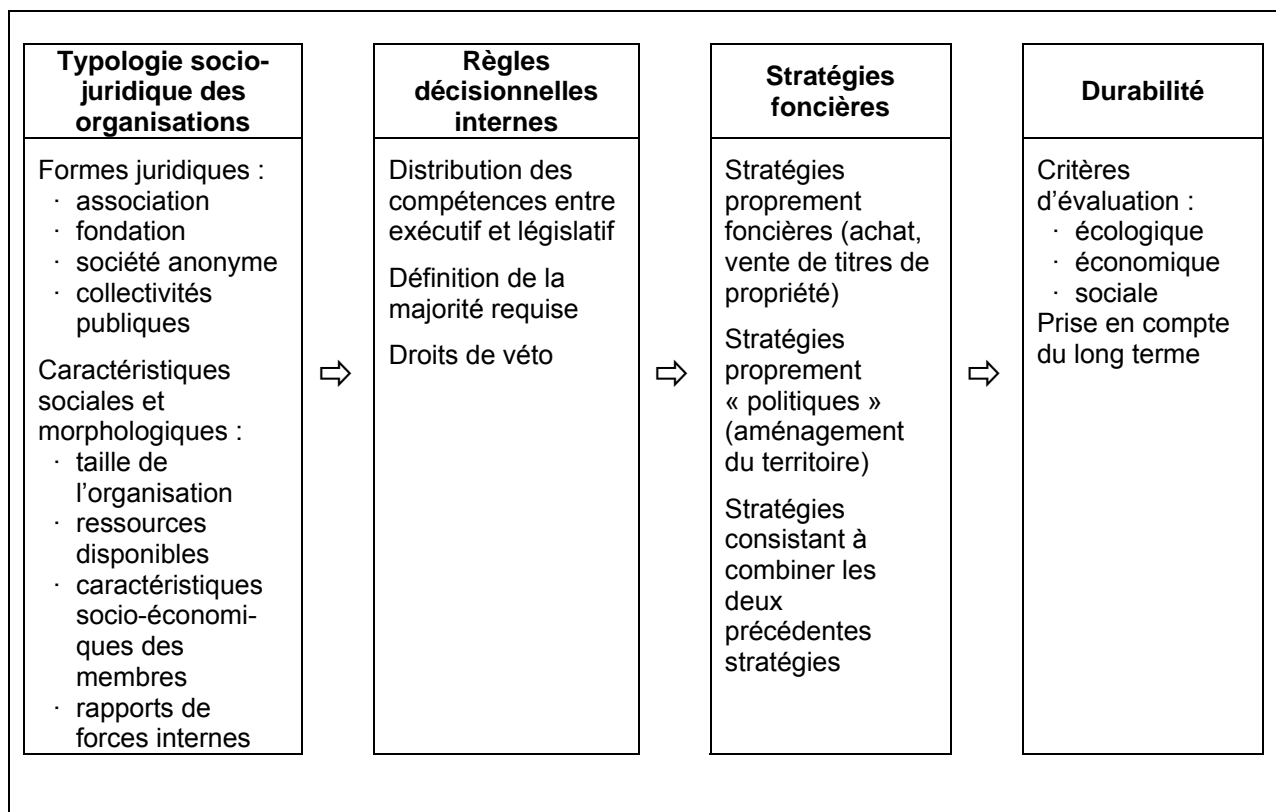


Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables

Nous émettons 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 bien-fonds et finalement,
- les effets en termes de durabilité (écologique, sociale et économique) de la réalisation de ces usages.

Par *caractéristiques socio-juridiques et organisationnelles*, nous entendons essentiellement trois séries de dimensions. La première consiste dans la forme juridique prise par l'organisation : 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, compétences (scientifiques, juridiques, techniques, etc.)), mobilisables auprès de ses membres, de la structure organisationnelle (centralisée, fédérée, etc.) et des rapports de force internes à l'organisation (oppositions 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 en première approximation trois grandes orientations que sont : les objectifs d'exploitation et de valorisation économique du patrimoine (voire la spéculation ou la thésaurisation), les objectifs d'exploitation et de valorisation sociale et politique du patrimoine, les objectifs de protection et de valorisation écologique et paysagère du patrimoine.

Par *règles décisionnelles internes*, nous entendons l'ensemble des règles organisant les processus de décision 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 empiriques et théoriques qui sont les nôtres, il semble que l'on peut 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 le titre de propriété formelle (achat, vente, échange, don), que sur les droits de disposition (mise en location au travers d'un contrat d'affermage ou de droits de superficie, mise en gage/hypothèque, etc.).
2. Les *stratégies « politiques »* consistant à intervenir dans les processus décisionnels (parlementaires, démocratie directe), notamment en matière 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 agglomérations, 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 combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes².

Par « *usages (stratégiques) effectifs de leur bien-fonds* », nous entendons les choix concrètement opérés par les propriétaires fonciers – respectivement 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'exploitation de leur bien-fonds par rapport aux limites prescrites par le plan d'affectation et le règlement communal. On peut ici distinguer, à titre d'illustration, plusieurs comportements d'usages : (1) l'affectation *conforme* aux objectifs, (2) la *sous-utilisation*, (3) les tentatives de *surexploitation*.

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 22³).

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*⁴ portant à la fois sur le *droit des personnes morales* (code civil et code des obligations) et sur le *droit comptable et commercial* (Bord 2006). Il a pour objectif de décrire la diversité et les spécificités des formes organisationnelles et juridiques⁵ 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 et 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.

Produit 3 : *La réalisation d'études monographiques* consacrées aux principaux 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 son patrimoine foncier

² 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'elle 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.

³ Cf. sur ce point, voir Knoepfel, Münster, Corbière-Nicollier (2006).

⁴ 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.

⁵ Associations (de droit privé ou public, à but lucratif ou non), fondations (de droit privé ou public), SA, Sàrl, Bourgeoisies, consortages, communes politiques, services de l'Etat, etc.

et/ou immobilier et (3) l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité dans la gestion de son patrimoine.

Produit 4 : *La réalisation d'études de cas* analysant des processus de mise en œuvre de stratégies (foncières et/ou politiques), ainsi que leurs effets en termes de durabilité ; ceci dans le cadre de différentes configurations d'acteurs typiques au sein des différentes zones d'aménagement, respectivement pour différents types de processus de changements de zones⁶.

La présente monographie est l'une des neuf monographies (produit 3) consacrées aux principaux grands propriétaires fonciers collectifs 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, sociétés immobilières et fondations de placement, (8) le commerce de détail (Migros, COOP) et (9) les banques et les assurances.

Si ces monographies ne partagent pas exactement la même structure, elles contiennent par contre toutes au minimum les éléments suivants :

- 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) propriétaire foncier/immobilier collectif,
- une analyse des (éventuelles) stratégies d'intervention au niveau de l'aménagement du territoire,
- une analyse 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 divers 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.

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 sur cette question dans notre pays. A ce titre, elle permet

⁶ À titre d'exemple de « configurations typiques », mentionnons : le développement des différents types de zones constructibles dans les communes périurbaines, l'implantation de zones industrielles et/ou commerciales en (proche) banlieue, le réaménagement d'un plan de quartier sensible au centre-ville ou aux abords d'une gare, la réaffectation d'une friche industrielle, le déclassement d'une zone à bâtir surdimensionnée, un remembrement parcellaire en zone agricole (et/ou en zone à bâtir), la mise sous protection d'une zone naturelle sensible etc.

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.

Par ailleurs, le travail de comparaison en cours de réalisation (et qui sera publié dans le cadre du rapport final, ainsi que dans divers articles en cours de rédaction à paraître dans des revues scientifiques) 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, Fauconnet, Gerber, Knoepfel 2008).

Références

Bord M., 2006, Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse, Chavanne-près-Renens, Working paper, IDHEAP.

Comby J., Renard V., 1996, Les politiques foncières, Paris, PUF.

Csikos Patrick, Nahrath Stéphane, 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.

Da Cunha A., Ruegg J. (éds), 2003, Développement durable et aménagement du territoire, Lausanne, PPUR.

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.

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.

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 Stéphane, Fauconnet Marie, Gerber Jean-David, Knoepfel Peter, 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 Lilli, Deschenaux Chantal, Tranda-Pittion Michèle (éd.), Campagne-ville : le pas de deux. Enjeux et opportunités des recompositions territoriales, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp.185-197.

Ruegg J., 2000, Zonage et propriété foncière, Paris, adéf.

RÉSUMÉ : PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Contexte

Les impacts de la propriété foncière sur les processus d'aménagement du territoire et sur les usages effectifs du sol – et par conséquent sur la durabilité – n'ont que peu été étudiés jusqu'à présent. Le marché foncier et la valeur économique des terrains résultant des rapports de propriété sont toutefois des facteurs importants qui déterminent les opérations de zonage menées dans le cadre de la réalisation des plans d'affectation communaux. Les propriétaires fonciers jouent par conséquent un rôle central, non seulement dans la détermination des usages effectifs des différentes parcelles, mais aussi dans la délimitation et la définition des affectations. Une meilleure compréhension de la façon dont les intérêts des propriétaires s'articulent avec d'autres intérêts publics (tels que p. ex. le maintien de la mixité sociale, la protection de l'environnement et du paysage, la planification à l'échelle communale et régionale) est déterminante dès qu'il s'agit d'appréhender l'aménagement du territoire sous l'angle de la durabilité.

Suite à l'acceptation du projet Propriété foncière et aménagement durable du territoire par le Fonds national suisse de la recherche scientifique [subvention n°100012-107833] et grâce au soutien de l'Office fédéral du développement territorial, de l'Office fédéral de la statistique, du Domaine départemental armasuisse du DDPS et de Pro Natura, ces sujets seront abordés par une équipe de recherche de l'Institut de hautes études en administration public (IDHEAP) sous l'angle théorique et pratique.

Objectifs

Le présent projet a pour objectif d'analyser le rôle joué par les grands propriétaires fonciers sur les marchés fonciers, ainsi que dans le cadre des processus d'aménagement du territoire, d'affectation et d'usage du sol. Nous supposons ainsi qu'il existe un lien de causalité – dont l'analyse relève d'un grand intérêt pour une meilleure compréhension des processus d'aménagement du territoire – entre les différentes variables que sont (1) la structure de distribution de la propriété foncière, (2) la nature sociojuridique des principaux propriétaires fonciers collectifs (p. ex. banques, sociétés immobilières, collectivités publiques, associations de protection de la nature, etc.), (3) les stratégies politiques et foncières que ces derniers développent en vue de valoriser leur patrimoine foncier et immobilier, (4) les objectifs poursuivis par les autorités politico-administratives cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire, (5) les choix en matière d'affectation et d'usages du sol qui sont effectivement faits par l'ensemble de ces différents acteurs et, finalement, (6) les impacts de ces différents choix sur la durabilité des usages du sol.

Méthodes

Le projet repose sur trois principales étapes. Dans un premier temps, il s'agit de rassembler un corpus de données aussi complet que possible concernant la distribution de la propriété foncière en Suisse, ceci afin d'établir une liste des plus grands propriétaires fonciers du pays et de décrire le contenu et la localisation de leur portefeuille foncier et immobilier. Dans un deuxième temps, des études de cas approfondies seront réalisées dans un certain nombre de périmètres typiques aussi bien du point de vue foncier que de l'aménagement du territoire, ceci afin de mettre en évidence les stratégies et les comportements effectifs de ces grands propriétaires. Finalement, un lien sera établi entre ces comportements stratégiques et leurs impacts en termes de durabilité des usages du sol.

ZUSAMMENFASSUNG : BODENEIGENTUM UND NACHHALTIGE RAUMPLANUNG

Ausgangslage

Der Einfluss des Bodenbesitzes auf die Raumplanungsprozesse und auf die tatsächliche Bodennutzung – und somit auf die ökologische, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit – ist bis heute noch sehr wenig erforscht worden. Der Bodenmarkt und die aus den Besitzverhältnissen entstehenden Bodenpreise sind jedoch wichtige Faktoren, welche die Zonenunterteilung während der Realisierung der kommunalen Nutzungspläne beeinflussen. Folgendermassen spielen die Grundbesitzer

eine wichtige Rolle sowohl in der Bestimmung des tatsächlichen Gebrauchs der verschiedenen Parzellen als auch in der Umgrenzung und Definition der Parzellenverwendung. Ein besseres Verständnis der Artikulation von Besitzer- beziehungsweise öffentlichen Interessen (z.Bsp. Erhaltung der sozialen Durchmischung, Umwelt -und Landschaftsschutz, regionale und kommunale Planung) ist deshalb entscheidend um die Raumplanung vom Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erfassen zu können.

Diesen Fragen ist das Forschungsprojekt « Bodeneigentum und nachhaltige Raumplanung » gewidmet, das das IDHEAP im Rahmen eines Beitrags des Nationalfonds [Subvention n°100012-107833] und dank der Unterstützung durch das Bundesamt für Raumentwicklung, das Bundesamt für Statistik, die armasuisse und Pro Natura im Oktober begonnen hat.

Zielsetzung

Hauptziel des vorliegenden Projekts ist die Rolle der grossen Grundbesitzer im Bodenmarkt und im Rahmen der Raumplanungsverfahren sowie der Bodennutzung zu analysieren. Wir vermuten, dass es einen Kausalitätszusammenhang gibt zwischen folgenden Variablen: 1) der Verteilungsstruktur des Grundbesitzes, 2) der soziojuristischen Organisation der wichtigsten kollektiven Grundbesitzern (z.Bsp. Banken, Versicherungen, öffentliche Hand, Naturschutzverbände etc.), 3) den politischen Strategien sowie den Bodenstrategien, welche diese Besitzer zur Inwertsetzung ihres Besitztums anwenden, 4) den von den kantonalen und kommunalen Behörden verfolgten raumplanerischen Zielen, 5) den tatsächlich getroffenen Bodennutzungsentscheidungen der verschiedenen Akteuren, sowie 6) den Einfluss dieser Entscheidungen auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung.

Methode

Folgende drei Hauptetappen sind vorgesehen: In einer ersten Etappe sollen so weit wie möglich Daten über die Verteilung des Bodenbesitzes in der Schweiz gesammelt werden, um danach eine Liste mit den grössten Bodenbesitzern in der Schweiz zu etablieren sowie eine Beschreibung deren Immobilien- sowie Landportfolio. Anschliessend werden vertiefte Fallstudien in bestimmten Perimetern durchgeführt, welche die Strategien und das tatsächliche Verhalten dieser grossen Besitzer aufzeigen sollen. Schlussendlich wird die Beziehung zwischen diesem strategischen Verhalten und dessen tatsächlichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Bodennutzung hervorgehoben.

1. Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif

1.1. Les particularités du cas des CFF

1.1.1. Transformation de la régie fédérale des CFF en SA

En 1999, la régie fédérale des CFF a été transformée en CFF SA afin de permettre « grâce à davantage d'autonomie et plus de responsabilité entrepreneuriale, une séparation claire entre la gestion opérationnelle de l'entreprise et les influences politiques » (Services de presse DFF 1999). La Confédération reste toutefois, jusqu'à nouvel avis, l'actionnaire unique de la nouvelle SA. En préalable à cette transformation, un assainissement des anciens CFF était nécessaire en procédant à leur désendettement. Les CFF supportaient en effet le poids d'une lourde charge d'intérêts, causée par le financement des investissements d'infrastructure réalisés autrefois à travers des prêts de la Confédération. Le désendettement trouve sa base juridique dans l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des CFF (RS 742.30) qui stipule que la Confédération allège les finances des Chemins de fer fédéraux comme suit (art. 1) :

- « la Confédération amortit le découvert inscrit au bilan à fin 1997 en renonçant à des créances ;
- elle prend en charge le service des intérêts et le remboursement des emprunts de 5560 millions de francs que les Chemins de fer fédéraux ont contractés auprès de leur caisse de pensions et de secours ;
- les prêts à long terme, d'un montant de 8000 millions de francs, accordés par la Confédération sont convertis en capital propre des Chemins de fer fédéraux ;
- sur les prêts restants, 3647 millions de francs sont convertis en prêts à intérêt variable, remboursables sous conditions. »

La création de la CFF SA est, quant à elle, réglée dans la nouvelle loi du 20 mars 1998 sur les CFF (LCFF, RS 742.31). Outre les questions de gestion entrepreneuriales, cette transformation a entraîné des changements importants en termes de stratégie foncière de l'entreprise. La nouvelle société anonyme de droit public CFF a ainsi acquis la *personnalité juridique* dès le 1^{er} janvier 1999. Avant cette date, l'absence de personnalité juridique entraînait l'incapacité pour les CFF d'être titulaires d'un patrimoine (*Vermögensfähigkeit*). Les immeubles qui servaient aux CFF, qu'ils fussent destinés (de manière prépondérante) à l'exploitation ferroviaire ou affectés (principalement) à des fins commerciales, n'étaient donc pas propriété des CFF au sens du droit civil, mais uniquement mis à disposition par la Confédération, qui seule en était formellement propriétaire (Wermelinger & Stalder 1998 : 153).⁷

Suite à leur transformation en société anonyme de droit public (art. 2 al. 1 LCFF), inscrite au registre du commerce (art. 2 al. 2 LCFF) et dotée de la personnalité juridique (art. 25 LCFF), les CFF remplissent dorénavant toutes les conditions légales leur permettant d'acquérir, gérer et aliéner des immeubles et des installations au sens du droit civil (art. 3 al. 2 LCFF). Lors de leur constitution en SA, par le biais de l'Arrêté du Conseil fédéral concernant le transfert de droits portant sur des immeubles aux CFF et à AlpTransit Gothard SA (FF 1999 6579), il a ainsi fallu

⁷ Toutefois, malgré l'absence de personnalité juridique, l'ancienne Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux reconnaissait aux CFF une autonomie importante. Il était ainsi communément admis que les CFF avaient concrètement le pouvoir de disposer de « leurs » immeubles » (Wermelinger & Stalder 1998 : 154).

procéder à un transfert du patrimoine foncier et immobilier dont disposait l'ancien établissement des CFF.⁸ À ce sujet, l'arrêté précise que les immeubles qui n'ont encore jamais été immatriculés au registre foncier doivent l'être lors de la réquisition d'inscription du transfert de propriété à la CFF SA (art. 1.5).

À ce point, il est nécessaire d'introduire une distinction importante au sein des biens fonciers transférés à la CFF SA. Alors que cette dernière dispose dès l'introduction de la nouvelle LCFF d'une grande liberté de gestion stratégique sur le *domaine privé* des CFF, affectés principalement à des fins commerciales, la loi prévoit des restrictions strictes quant à l'usage du patrimoine ferroviaire, qui lui est affecté de manière prépondérante à l'exploitation ferroviaire. Ainsi la construction et l'acquisition de nouveaux tronçons ferroviaires sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 4 al. 3). De même, le Conseil fédéral statue sur la fermeture, l'aliénation et l'affermage des tronçons (art. 4. al. 4), soit sur les conditions d'accès d'autres compagnies à l'infrastructure ferroviaire.

Le domaine ferroviaire est soumis à un régime juridique spécial qui déroge sur plusieurs points aux règles du droit commun (Wermelinger & Stalder 1998 : 156-157). Ainsi :

- a) L'obtention d'un permis de construire sur le domaine ferroviaire pour y ériger des constructions qui servent de façon prépondérante à l'exploitation ferroviaire fait l'objet d'une procédure, dite d'approbation de plans (par l'Office fédéral des transports), qui relève du droit ferroviaire (art. 18ss LCdF⁹ et art. 6 al. 3 OCF¹⁰), et non pas la LAT. Le droit ferroviaire remplace donc les législations cantonales et communales de police des constructions et d'aménagement du territoire.
- b) Toute construction de tiers à proximité des installations ferroviaires doit faire l'objet d'un accord préalable avec les CFF si, notamment, cette construction porte atteinte à la sécurité ferroviaire (art. 18m LCdF).
- c) Le domaine ferroviaire était en principe exempté de l'immatriculation aux registres fonciers cantonaux (cf. l'ancien art. 944 al. 3 CC ; voir plus bas).
- d) Les CFF peuvent acquérir par expropriation les immeubles nécessaires à l'exploitation ferroviaire (art. 3 LCdF, 3 LEx et 3 LCFF).

⁸ Le transfert du patrimoine immobilier des CFF aux CFF (SA) : L'art. 26 al. 1 LCFF prévoit que, des l'entrée en vigueur de la loi, les CFF reprennent l'actif et le passif de l'établissement CFF. La reprise de l'actif au 1^{er} janvier 1999 a donc eu pour conséquence d'entraîner, au profit des CFF (SA), le transfert constitutif de la propriété de tous les immeubles précédemment en propriété de la Confédération suisse, mais qui servaient aux CFF.

Une acquisition à titre universel « sui generis » : « L'art. 26 al. 1 nLCFF institue un cas de succession universelle, prévu par une loi spéciale, comme cela a déjà été le cas lors de la constitution de la Poste suisse et de Swisscom. La formulation légale est d'ailleurs pratiquement la même. Il s'agit d'une succession universelle d'un genre particulier (« sui generis ») puisque, d'une part, tous les immeubles de la Confédération suisse [n'ont pas été] transférés aux CFF (SA) et que, d'autre part, certains immeubles, qui [servaient] à l'exploitation ferroviaire, [n'ont] pas [été] transférés aux CFF (SA) » (Wermelinger & Stalder 1998 : 194).

Une acquisition extratabulaire : « L'art. 26 al. 1 nLCFF institue un mode d'acquisition immobilière extratabulaire (ausserbuchlich) puisque l'entrée en vigueur de la loi (le 1^{er} janvier 1999) [a entraîné] le transfert constitutif des droits de propriété au profit des CFF (SA) de tous les immeubles qui [servaient] aux CFF et ce, indépendamment de toute inscription au registre foncier (art. 656 al. 2 et 963 al. 2 CC). »

« Pour que les conservateurs des registres fonciers cantonaux puissent procéder sans risque d'erreur aux inscriptions déclaratives nécessaires, le Conseil fédéral [a dû] désigner individuellement chaque immeuble transféré aux CFF (SA). » Les listes des immeubles transférés « [font] partie intégrante de l'Arrêté du Conseil fédéral dont elles [constituent] un appendice. Elles [n'ont] en revanche pas [été] publiées dans la Feuille fédérale, ni la Feuille Officielle Suisse du Commerce, mais [ont] uniquement [été] déposées à la Chancellerie fédérale » (Wermelinger & Stalder 1998 : 194-196).

⁹ Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101)

¹⁰ Ordonnance du 23 novembre 1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (OCF, RS 742.141.1)

- e) Les règles ordinaires du droit civil ne s'appliquent pas aux gages immobiliers à charge des immeubles de chemins de fer. Le domaine ferroviaire fait en effet l'objet de dispositions spéciales en matière de gage réglées dans la loi fédérale du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 742.211). Selon cette loi, une autorisation du Conseil fédéral est nécessaire pour la constitution de gages sur les chemins de fer (art. 1). Ils sont consignés dans un registre spécial des gages tenu par l'Office fédéral des transports (art. 5).
- f) Les transactions immobilières nécessaires à l'exploitation ferroviaire des CFF sont exemptées de tout impôt cantonal et communal (art. 21 LCFF).

Les deux domaines d'activité des CFF, l'un commercial, l'autre ferroviaire, sont donc régis par des procédures indépendantes. Entre les deux, il existe une zone grise réglée selon la jurisprudence du Tribunal fédéral par le *critère de prépondérance*. Cette jurisprudence a vu le jour à la suite des litiges qui sont survenus lors de la construction de la gare de Stadelhofen. Selon ce critère, la zone grise doit être attribuée à une zone commerciale ou à une zone ferroviaire en fonction de l'usage prépondérant qui en est fait (S. Stalder, entretien 7.5.07).

Pour les CFF, la voie cantonale est préférable à la voie fédérale, car elle est beaucoup plus rapide (3 – 6 mois pour un permis de construire) que la voie fédérale qui implique une consultation générale des acteurs et des services concernés (1½ – 2 ans) (S. Stalder, entretien 7.5.07). Une définition rapide des parcelles en tant que surfaces commerciales permet donc des procédures beaucoup moins longues. La loi sur les chemins de fer a toutefois connu une simplification de la procédure d'approbation des plans en 2000. Auparavant, l'OFT intervenait ensemble avec les Commissions fédérales d'estimation. Aujourd'hui, ces deux entités interviennent l'un après l'autre, la commission se contentant de fixer le montant des indemnités. Autre point qui milite en faveur d'une collaboration avec les cantons : le fait qu'ils profitent généralement également de la réalisation des projets et qu'ils fassent donc généralement le nécessaire pour que les procédures avancent rapidement.

1.1.2. Le registre foncier des CFF

Jusqu'à la date de sa suppression en 1994, l'article 944 al. 3 CC prévoyait qu'un registre foncier spécial était réservé pour les immeubles servant à l'usage public. Le registre foncier des CFF avait été prévu par Eugen Huber dans le code civil. L'idée était louable, mais n'a jamais été mise en œuvre par manque d'enjeux. S'il avait été introduit, ce registre foncier ferroviaire aurait produit les mêmes effets que les registres fonciers cantonaux (art. 937 al. 1, 970, 963, 971 et 973 CC). Comme les immeubles CFF devaient figurer au registre foncier ferroviaire, ils étaient en principe exemptés de l'immatriculation aux registres fonciers cantonaux. La plupart des immeubles CFF y ont toutefois été immatriculés quand même pour les raisons suivantes (Wermelinger & Stalder 1998 : 159) :

- Les immeubles affectés à des fins commerciales devaient de toute manière être immatriculés.
- Tant que le registre foncier ferroviaire n'était pas entré formellement en vigueur, l'immatriculation des immeubles, même destinés à l'exploitation ferroviaire, était en tout cas nécessaire pour tout acte de disposition qui nécessitait une opération au registre foncier, qu'il s'agisse d'une vente ou de la constitution, à charge, d'une servitude.
- Une accélération sensible des immatriculations est intervenue à partir de 1965, date à laquelle le Code civil a été modifié (art. 675 CC) pour permettre la constitution de droits de superficie distincts et permanents (DDP). Les CFF ont rapidement saisi les avantages économiques de la

nouvelle législation qui leur permettait de constituer des droits de superficie et de bénéficier ainsi de sources de revenus supplémentaires. Mais, comme la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent n'est possible que si l'immeuble de base est lui-même immatriculé, il a donc bien fallu immatriculer les immeubles CFF aux registres fonciers cantonaux.

Comme le notent Wermelinger & Stalder (1998 : 160), les immatriculations aux registres fonciers cantonaux des immeubles CFF étaient toutefois considérées comme provisoires, dans l'attente de l'introduction du registre foncier ferroviaire. Mais comme ce registre foncier n'a jamais été constitué, les trois « registres fonciers » des CFF – couvrant chacun un arrondissement – ne contiennent en définitive qu'une compilation privée de contrats, de conventions et d'autres pièces justificatives qui, « s'ils lient bien les parties et leurs successeurs en droit, sont toutefois dépourvus de tout effet obligatoire à l'égard des tiers », puisque c'est toujours le registre foncier officiel qui fait foi en cas de doute.

Le résultat de ces pratiques non coordonnées de l'inscription des immeubles CFF aux différents registres fonciers cantonaux est que la désignation de propriétaire des immeubles CFF n'a pas toujours été uniforme. En effet, les immeubles ont été immatriculés soit au nom de la « Confédération suisse, Chemins de fer fédéraux », soit au nom des « Chemins de fer fédéraux », soit encore uniquement sous « CFF ». Aujourd'hui, le problème est résolu suite au transfert de la propriété à la CFF SA.

1.2. Organisation de la société anonyme CFF

Siège principal

Berne

Forme juridique

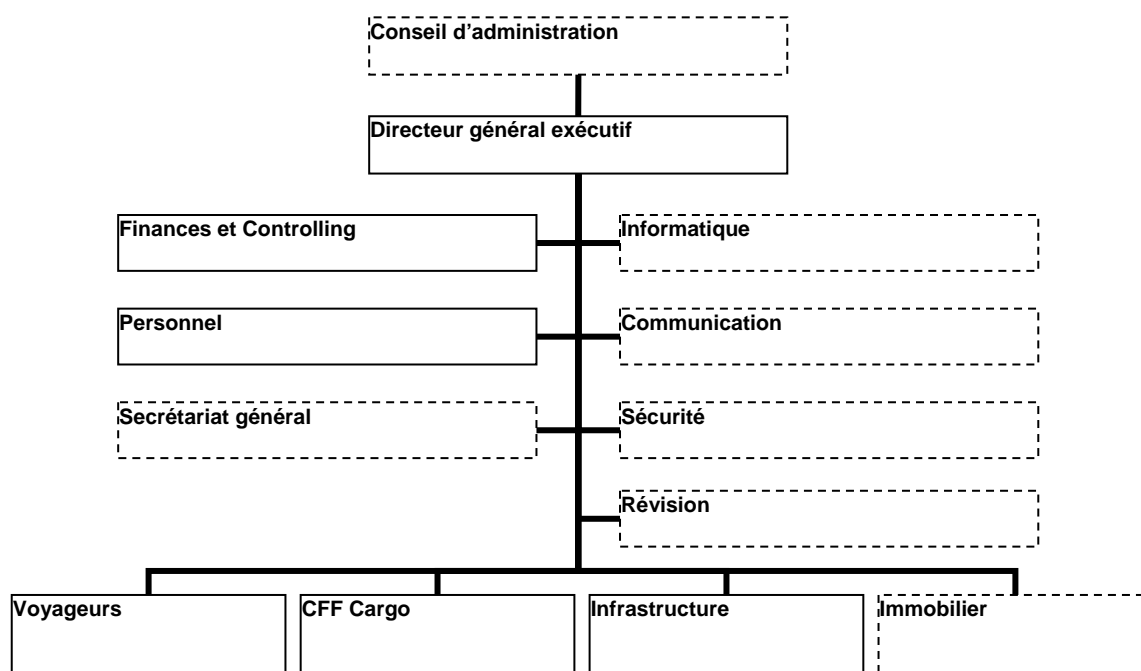
« Les Chemins de fer fédéraux suisses CFF sont une société anonyme de droit public, qui se fonde sur la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF). La LCFF règle le but et certains principes de gestion des CFF ; elle comporte des dispositions juridiques spéciales sur le cercle d'actionnaires, l'organisation, le recrutement du personnel et la comptabilité. La LCFF constitue également la base légale de la Convention sur les prestations et le plafond de dépenses nécessaires à l'infrastructure des CFF. Sauf dispositions contraires de la LCFF [par exemple en ce qui concerne l'interdiction de la vente des actions à des tiers], les CFF sont régis par les dispositions du Code des obligations sur les sociétés anonymes. » (CFF 2008 : 76)

La CFF SA est une société anonyme de droit spécial (c'est-à-dire basée sur une loi ad hoc), constituée sous la raison sociale :

Schweizerische Bundesbahnen SBB
 Chemins de fer fédéraux suisses CFF
 Ferrovie federali svizzere FFS
 Viafiers federalas svizras VFS
 Swiss Federal Railways SFR

Structure du groupe et actionnariat.

Structure du groupe. L'organigramme des CFF prend la forme suivante (CFF 2008 : 151).



En pointillés, les entités qui ne sont pas membres de la Direction de l'entreprise. Comme présenté plus précisément ci-dessous, cela signifie que l'entité d'affaire Immobilier n'a pas le même poids que les divisions *Voyageurs*, *Cargo* ou *Infrastructure*.

« CFF Cargo SA, filiale à 100 pour cent, est une entité juridique distincte qui est néanmoins gérée comme division. Les trois divisions, les unités centrales et [depuis le 1^{er} janvier 2003] l'unité d'affaires Immobilier ont des comptabilités distinctes. L'établissement des comptes est conforme aux Swiss GAAP RPC » (CFF 2008 : 77). L'annexe 2 présente la liste des sociétés du groupe CFF ou associée. Il s'agit exclusivement de sociétés de droit privé non cotées en Bourse.

« Les divisions et unités d'affaires sont responsables des sociétés relevant de leurs compétences et les dirigent conformément aux objectifs définis pour l'ensemble du groupe. Les filiales entièrement consolidées [qui possèdent une comptabilité séparée] ont leur propre direction, les autres étant dirigées par la représentation des CFF dans les différents conseils d'administration et assemblées générales. En raison d'une convention particulière avec la Confédération, la société AlpTransit Gotthard AG ne dispose pas de sa propre direction et n'est pas entièrement consolidée. Les représentants des CFF dans les conseils d'administration des sociétés du groupe et des sociétés en participation sont désignés par le Conseil d'administration des CFF » (CFF 2008 : 77).

Depuis la création de la SA CFF, la Confédération détient 100 pour cent du capital-actions. Conformément à l'art. 7 al. 3 de la LCFF, la Confédération doit toujours détenir la majorité des voix et des actions (CFF 2008 : 77).

Structure du capital. « Le capital-actions se chiffre à 9 milliards de francs et se répartit en 180 millions d'actions nominatives d'une valeur nominale de 50 francs. Les actions sont entièrement libérées. [...] Cette structure n'a connu aucune modification depuis la transformation des CFF en société anonyme au 1^{er} janvier 1999. Chaque action donne droit à une voix à l'Assemblée générale. » (CFF 2008 : 77).

Description des organes

Composition du conseil d'administration

Membres du Conseil d'administration au 1^{er} janvier 2007 :

- Thierry Lalive d'Épinay (1944, CH)
- Ulrich Sinzig (1943, CH)
- Hans Bieri (1953, CH, représentant du personnel)
- Paul Reutlinger (1943, CH)
- Olivier Steimer (1955, CH)
- Christiane Brunner (1947, CH, représentante du personnel)
- Andreas Hunziker (1958, CH)
- Conrad Löffel (1946, CH)
- Bernd Malmström (1941, D)

Élection et durée du mandat. « Le Conseil d'administration et le Président du Conseil d'administration sont élus par l'Assemblée générale pour une durée de quatre ans. Ils sont rééligibles pour deux autres mandats au maximum. Le mandat prend fin au plus tard à l'âge de 70 ans. Le Conseil d'administration a été nommé par le Conseil fédéral lors de l'Assemblée générale 2007, dans le cadre de l'élection destinée à renouveler la totalité des administrateurs » (CFF 2008 : 80).

Organisation interne. « Le Conseil d'administration se constitue lui-même en élisant en son sein le vice-président ainsi que les responsables et les membres des groupes de travail. Il nomme un secrétaire, qui n'est pas membre du Conseil d'administration. Les décisions sont toujours prises par l'ensemble du Conseil d'administration. »

En vue de préparer les décisions, d'approfondir les questions stratégiques et différents projets, le Conseil d'administration a constitué des groupes de travail permanents pour les domaines suivants :

- Finances/Audit
- Rémunération/Nomination
- Corporate Governance

En règle générale, les groupes de travail comprennent deux à quatre membres du Conseil d'administration » (CFF 2007 : 80).

Règlement des compétences entre le Conseil d'administration et la Direction de l'entreprise

« Conformément à l'art. 12 al. 1 LCFE et aux statuts, le Conseil d'administration délègue la gestion de l'entreprise à la Direction de l'entreprise. Le règlement d'organisation fixe les attributions des deux organes de gestion. Les attributions du Conseil d'administration qui, de par la loi, sont intransmissibles et inaliénables, y sont décrites et les décisions qui relèvent de la seule compétence du Conseil d'administration y sont définies.

Instruments d'information et de contrôle à l'égard de la Direction de l'entreprise. Le Conseil d'administration a mis en place un système de planification et de reporting intégré. Pour assurer le contrôle de la Direction de l'entreprise, il dispose des instruments suivants :

- reporting mensuel : rapports sur les résultats de l'ensemble de l'entreprise, des divisions et des unités d'affaires présentés sous forme écrite ou orale lors des séances du Conseil d'administration ;

- budget et planification à moyen terme ;
- prévision concernant la réalisation des objectifs budgétaires (régulièrement actualisée en cours d'exercice) ;
- comptes annuels ;
- rapport annuel sur la réalisation des objectifs de la Confédération ;
- plan annuel de révision pour la révision interne ;
- rapports de révision des auditeurs interne et externe ainsi que « Management Letter » de l'organe de révision externe ;
- système de gestion des risques et rapport sur les risques réguliers ;
- établissement d'un rapport annuel sur les sociétés en participation du groupe CFF ;
- rapport annuel sur la sécurité » (CFF 2008 : 81).

Direction de l'entreprise

La Direction de l'entreprise comprend au 1^{er} janvier 2007 les membres suivants :

- Andreas Meyer (1961, CH) : Directeur général exécutif depuis le 1^{er} janvier 2007.
- Paul Blumenthal (1955, CH) : Chef de la division Voyageurs depuis 1999.
- Nicolas Perrin (1959, CH) : Chef CFF Cargo par intérim à partir d'août 2007.
- Claude Alain Dulex (1949, CH) : Chef de Corporate Finance & Controlling depuis 2000 (départ de l'entreprise en 2008).
- Markus Jordi (1961, CH) : Chef du personnel depuis le 1^{er} octobre 2007.
- Hansjörg Hess (1951, CH) : Chef de la division Infrastructure depuis 2004.

Organisation et attributions de la Direction de l'entreprise. « La Direction de l'entreprise se compose d'un Directeur général exécutif, des chefs des divisions Voyageurs, Marchandises et Infrastructure ainsi que de ceux des unités centrales Personnel et Corporate Finance and Controlling. Le Directeur général exécutif est à la tête de la Direction et répond devant le Conseil d'administration de tous les résultats de l'entreprise. Les membres de la Direction de l'entreprise lui sont subordonnés.

La Direction de l'entreprise gère l'ensemble des activités des CFF, pour autant qu'elles ne relèvent pas du domaine de compétence du Conseil d'administration selon le règlement d'organisation de l'entreprise. La Direction de l'entreprise a, de son côté, délégué une partie de ses attributions aux divisions et unités d'affaires par le biais d'un règlement (Règlement sur l'organisation et les attributions, ROA).

La Direction de l'entreprise se réunit en règle générale tous les 15 jours. Prennent également part à ces réunions : le secrétaire général, le chef de la Communication et les responsables Informatique et Immobilier, chacun ayant une voix consultative. Le cas échéant, les avis d'autres cadres et spécialistes sont sollicités. Les décisions de la Direction de l'entreprise sont le fruit d'un consensus. En l'absence de concorde, la décision revient au Directeur général exécutif. Ce dernier est également responsable direct des chefs des unités centrales (Secrétariat général, Communication, Sécurité, Révision et Informatique) et de l'unité d'affaires Immobilier. » (CFF 2008 : 83–84).

Pilotage des CFF

« Les attributions de l'Assemblée générale sont régies par les dispositions du Code des obligations [art. 10 al. 1 LCFF]. Les statuts ne prévoient aucune disposition dérogeant à la loi pour les droits de participation des actionnaires (restriction du droit de vote et de représentation, quorums

statutaires, convocation de l'Assemblée générale, ordres du jour ou inscriptions au registre des actions) » (CFF 2008 : 85).

Tant que la Confédération est l'unique actionnaire, le Conseil fédéral exerce les pouvoirs de l'Assemblée générale (art. 10 al. 2 LCFF). Il a délégué cette tâche au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ainsi qu'au Département fédéral des finances (DFF) qui exercent ses droits d'actionnaire. Juridiquement, le propriétaire est le DFF qui détient les actions au nom de la Confédération, le rôle du régulateur est joué par le DETEC (art. 7, 15, 18, 18h, 51, 63, 94 LCdF) qui élabore en particulier les conventions de prestation, et les CFF jouent le rôle de l'opérateur.

« Dans la gestion des CFF, la Confédération se limite aux prescriptions politiques et financières. Elle dispose des instruments de pilotage suivants :

- Convention sur les prestations : tous les quatre ans, le Conseil fédéral définit une convention sur les prestations avec les CFF et la fait approuver par les Chambres fédérales ;
- plafond de dépenses : l'Assemblée fédérale fixe, en fonction de la Convention sur les prestations et pour la même période de quatre ans, un plafond de dépenses pour l'infrastructure ;
- stratégie du propriétaire : le Conseil fédéral édicte, en fonction de la Convention sur les prestations et pour la même période de quatre ans, les objectifs stratégiques des CFF, qu'il a élaborés auparavant de concert avec le Conseil d'administration ;
- rapport annuel sur la réalisation des objectifs stratégiques : approbation par le Conseil fédéral ;
- budget : approbation par le Conseil fédéral (art.18 al. 2 LCFF) ;
- rapport de gestion, bilan annuel et comptes consolidés, utilisation du bénéfice : approbation par le Conseil fédéral (art. 17 al. 2 LCFF) et l'Assemblée générale ;
- élection ou révocation du Conseil d'administration ;
- décharge du Conseil d'administration.

Le Président du Conseil d'administration et le Directeur général exécutif rendent compte de l'activité au DETEC et au DFF lors de réunions périodiques. En outre, les CFF informent les départements concernés et l'Office fédéral des transports des thèmes traités par le Conseil d'administration et par la Direction dans le cadre d'entretiens réguliers » (CFF 2008 : 85-86).

« La Confédération commande des prestations auprès des CFF en vue de maintenir et de développer l'infrastructure et met à leur disposition les ressources nécessaires dans le cadre d'un plafond de dépenses fixé pour une période de quatre ans. Par ailleurs, elle commande des prestations de transport combiné de marchandises, ainsi que, en concertation avec les cantons, des prestations de transport régional de voyageurs et elle règle aux CFF les coûts non prévus par les calculs prévisionnels. Conformément à la loi sur le contrôle des finances, le Contrôle fédéral des finances est habilité à réaliser des contrôles au sein des CFF, notamment à surveiller l'emploi des ressources. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFT examine si les comptes annuels et le bilan des CFF sont conformes aux dispositions de la législation ferroviaire (art. 70 loi sur les chemins de fer) » (CFF 2008 : 86).

Organe de révision

« L'Assemblée générale désigne l'organe de révision et le réviseur des comptes du groupe pour une durée d'un an. Depuis la création de la SA CFF le 1^{er} janvier 1999, ce mandat est confié à Ernst & Young, Berne. Généralement, Ernst & Young fait également fonction d'organe de révision

pour les filiales du groupe. Le réviseur responsable a la charge des comptes des CFF depuis 2001 » (CFF 2008 : 86).

1.3. Description des procédures décisionnelles liées à la gestion immobilière

CFF Immobilier est une unité d'affaires des CFF (il ne s'agit pas d'une SA indépendante). Le propriétaire légal des biens immobiliers des CFF reste par conséquent la CFF SA. Au sein de la CFF SA, l'unité d'affaire Immobilier assume les fonctions de propriétaire et de gérant pour tous les biens-fonds des CFF.

Responsabilités

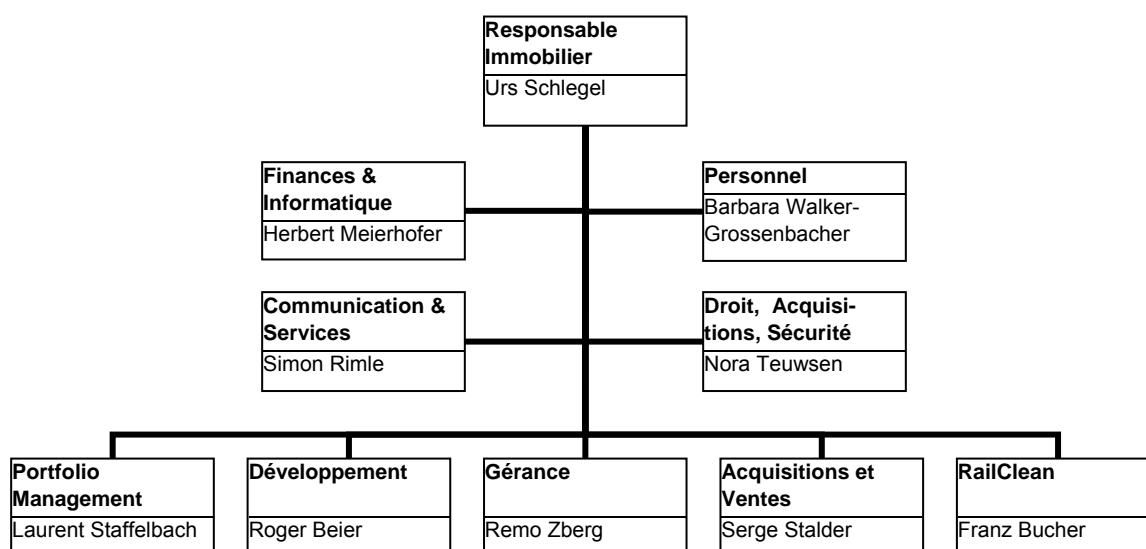
CFF Immobilier a la responsabilité de trois champs d'activité¹¹ :

- La gestion des bâtiments liés à l'exploitation ferroviaire (ateliers industriels, dépôts, objets d'exploitation, bâtiments administratifs, etc.)
- La gestion des gares : ce portfolio contient les gares Railcity ainsi que les autres gares de moyenne et petite importance.
- La gestion d'aires de développement : ce portfolio comprend le reste des bâtiments incluant les objets pouvant être vendus sans nuire à la mission de service public des CFF. Les buts poursuivis sont commerciaux (rentabilité, objets de rendement) (CFF Immobilier Communication 2006, p. 4).

Son mandat se résume aux points suivants (CFF Immobilier, Communication, avril 2008, p. 2) :

- Créer de la valeur ajoutée et soutenir le développement du résultat de la SA CFF ;
- Faire des gares CFF « les centres les plus accueillants et les plus fréquentés par le public » ;
- Être le leader en matière d'immobilier tout en restant au service de la mobilité en Suisse ;
- Assumer les fonctions de propriétaire et de gestionnaire pour tous les biens-fonds des CFF.

Organisation



¹¹ Suite à une réorganisation récente (2006), ces champs ont formellement été réduits à trois alors qu'il en existait quatre auparavant : « RailCity », « Aires de développement », « Bâtiments commerciaux et bureaux » et « Surface » (CFF Immobilier, non daté, p. 8).

Source : CFF Immobilier Communication 2008, p. 8

L'organigramme ci-dessus présente la nouvelle organisation de CFF Immobilier datant d'avril 2008. La position de l'unité « Portfolio management » a été renforcée, dans la mesure où elle représente le propriétaire et définit la stratégie concernant la production ferroviaire (p. ex. ateliers industriels, dépôts, bâtiments administratifs), les gares (« RailCity », « gare et plus », gares moyennes, petites gares) et les objets de placement (p. ex. aires de développement, objets en vente). Les quatre autres unités sont responsables de l'exécution de la stratégie.

Concrètement, les tâches de l'unité « Portfolio Management » consistent à (CFF Immobilier Communication 2008, p. 9-10) :

- Créer de la valeur ajoutée pour le groupe CFF grâce à une « gestion de portefeuille active » : il s'agit ainsi de constituer et compartimenter de manière adéquate le portefeuille, de concevoir des stratégies de développement adaptées aux différents sites, et de gérer les données relative au foncier de manière fiable.
- Prendre en charge la fonction de propriétaire pour le compte de la CFF SA.
- Constituer et développer des sous-portefeuilles.
- Concevoir des stratégies pour les différents sites et objets en propriété de CFF SA
- Gérer les données correspondantes.

« Portfolio Management » est soutenue dans ses tâches par l'unité « Acquisitions et ventes » qui constitue son partenaire dans le domaine de l'achat et de la vente des biens immobiliers. La section s'occupe ainsi de (CFF Immobilier Communication 2008, p. 20) :

- Vendre les terrains et les bâtiments/immeubles (vente et droits de superficie) ;
- Acquérir les terrains et les droits pour les projets ferroviaires ou commerciaux ;
- Gérer les données des terrains concernés (« Immorail ») ;
- Représenter le propriétaire lors de l'approbation de projets de tiers (art. 18 LCdF), de cessions de droits (p. ex. droits de construction rapprochée), d'interventions dans les procédures juridiques cantonales d'aménagement du territoire, de garantir des « tracés » pour les futurs projets ferroviaires (soit des alignements de parcelles par où une ligne de chemin de fer pourra être construite) ;
- Traiter les conséquences fiscales des opérations immobilières (impôts sur les gains immobiliers, impôts foncier, valeurs fiscales, évaluations fiscales).

L'unité « Acquisitions et ventes » assure « la vente des terrains et des bâtiments, défend les intérêts fonciers des CFF (coordination lors de projets de construction de tiers, octroi de droits, procédures d'aménagement du territoire, mise en réserve du tracé) et se charge de la gestion des données foncières. L'acquisition des terrains et des droits au profit des autres unités d'affaires des CFF compte également parmi ses activités essentielles : pour qu'un chef de projet puisse commencer les travaux dans les délais, il lui faut disposer de la propriété, ou du moins de la possession, des terrains touchés. Sitôt le mandat d'acquisition des terrains et des droits délivré par le chef de projet, les négociations sont entamées avec les propriétaires fonciers concernés. Le calendrier est extrêmement serré : la plupart du temps, la date du début des travaux et celle de la mise en service des installations sont déjà fixées. L'intérêt public entre ainsi souvent en conflit avec l'intérêt privé des propriétaires. Le principal défi consiste alors à trouver le juste équilibre entre les intérêts légitimes des deux partenaires » (Source : CFF Immobilier ACTUEL 5/2004).

Outre l'unité « Acquisitions et ventes », qui s'occupe des questions d'aménagement du territoire dans la majorité des cas, y compris ceux concernant la division Infrastructure, il faut mentionner deux autres interlocuteurs en la matière chez les CFF :

- l'unité « Développement », pour les questions d'aménagement du territoire touchant spécifiquement aux aires de développement (en particulier lors de la planification) ; et
- l'unité « Gérance » pour toutes les modifications à entreprendre dans le périmètre des gares.

Partage des tâches entre divisions

Jusqu'en 2003, les tâches qui sont aujourd'hui celle de CFF Immobilier étaient menées à bien pas CFF Infrastructure. L'approche stratégique de l'immobilier des CFF date de la séparation de CFF Immobilier de CFF Infrastructure, soit de 2003. Alors que la division Infrastructure a gardé les rails, les centrales électriques, les dépôts, etc., les divisions Cargo et Voyageurs sont propriétaires du matériel roulant. Aujourd'hui, l'unité d'affaire Immobilier loue de façon interne les biens immobiliers aux autres divisions par le biais de contrats de location internes (*Konzernvermietung*) (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

En cas de transfert de biens immobiliers de la division Infrastructure à l'unité Immobilier par exemple, un transfert comptable équivalent doit être réalisé (à la valeur comptable). Alors que la division Infrastructure ne perd rien à ce transfert, l'unité Immobilier, si elle décide de vendre, doit obtenir au minimum la valeur comptable si elle ne veut éviter un déficit.

Il existe un papier de coopération entre l'unité d'affaire Immobilier et la division Infrastructure. Dans la pratique, un « Règlement sur l'organisation et l'attribution des tâches » (ROA), qui reste confidentiel (J. Hirschmann, email du 6.12.2006) organise les compétences et règle où s'arrête le domaine de l'un ou de l'autre en cas de litige. Chaque situation particulière a dû trouver une réponse concrète explicité formellement.

Lorsque CFF Immobilier décide de vendre un bien, la division Infrastructure doit impérativement donner son accord. La section Droits fonciers s'occupe des procédures de ventes et d'achats (voir les fiches ci-dessous).

La compétence de décision pour les achats et les ventes par exemple est échelonnée de manière suivante (J. Hirschmann, email du 6.12.2006) :

- jusqu'à CHF 20 millions : la direction de l'entreprise est elle-même responsable de la prise de décision ;
- au-delà de CHF 20 millions : le Conseil d'administration doit donner son accord.

Les cantons et les communes interviennent selon les procédures officielles (permis de construire, axes de développement des transports...).

Fiche décrivant le « processus » d'acquisition des terrains et des droits

Description du processus : Garantir l'acquisition des terrains et des droits en temps voulu pour permettre de commencer les travaux dans les délais, sous réserve de l'approbation des plans. Les activités détaillées sont réglées dans la directive Acquisition des terrains et des droits.

Activités, responsabilités :

- Définir l'étendue de l'acquisition des terrains et des droits
- Définir l'enveloppe du budget
- Vérifier les plans et tableaux d'acquisition des terrains et des droits et, si

besoin est, les faire modifier

- Entamer des négociations avec les propriétaires fonciers concernés
- Conclure les contrats
- Donner des instructions pour le versement des indemnités
- Informer les propriétaires fonciers du lancement de la procédure d’approbation des plans
- Participer aux séances de conciliation

Représentation graphique présentée dans l’annexe 7.4.

Fiche décrivant le « processus » de vente d’objets appartenant au portefeuille Immobilier

Description du processus : Chaque année, CFF Immobilier établit, sur la base de sa stratégie de désinvestissement à long terme, un budget de vente qui permet à la « Gérance » d’évaluer certains objets et de les proposer à la vente. Par ailleurs, le processus comprend aussi la réalisation des ventes d’objets isolés par « Acquisitions et ventes » sur la base des mandats de vente de « Portfolio Management ».

Activités, responsabilités :

- Établir le budget annuel de vente
- Demander la libération des objets
- Établir les « Arealbereitstellungsmassnahmen »
- Établir la proposition de vente
- Établir le mandat de vente
- Réaliser la vente
- Rédiger la requête d’autorisation de vente
- Stipulation du contrat de vente après l’approbation de la requête
- Encaissement du prix de vente
- Effectuer la mutation
- Mise à jour de la documentation

Représentation graphique présentée dans l’annexe 7.5.

Fiche décrivant le « processus » de vente d'objets appartenant au portefeuille Infrastructure

Description du processus : Réaliser les ventes par « Acquisitions et ventes » d'objets isolés, sur demande de la division Infrastructure, dès la libération jusqu'à la mutation et mise à jour de la documentation par « Acquisitions et ventes »

Activités, responsabilités :

- Établir le budget de vente annuel
- Demander la libération des objets
- Proposition de vente à la division Infrastructure
- Établir le mandat de vente
- Réaliser la vente
- Rédiger la requête d'autorisation de vente
- Stipulation du contrat de vente après l'approbation de la vente
- Encaisser le prix de vente
- Effectuer la mutation
- Mettre à jour la documentation d'« Acquisitions et ventes »

Représentation graphique présentée dans l'annexe 7.6.

Rôle de l'Office fédéral des transports dans la procédure d'approbation des plans

Source : Wermelinger & Stalder 1998 : 175–180

Vu l'intérêt national évident à l'aménagement du chemin de fer dans l'ensemble du pays, les autorisations en matière de construction ferroviaire ont rapidement été enlevées du domaine de compétence cantonal (voire communal). La Confédération a gardé jusqu'à aujourd'hui la compétence d'approuver les plans élaborés par les CFF concernant les « constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer » (art. 18, al. 1 LCdF) : « aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis » (art 18, al. 4 LCdF). « En règle générale, l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'un plan sectoriel conforme à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ait été établi » (art. 18, al. 5 LCdF). « L'approbation des plans, des ouvrages et installations a valeur d'autorisation de construire » (art. 6 al. 6 OCF). L'autorité chargée de l'approbation des plans est l'Office fédéral des transports ; pour les grands projets cités en annexe de la LCdF, c'est le département qui est compétent.

La pouvoir de décision détenu par la Confédération n'implique cependant pas que le droit cantonal perd toute signification. Même si effectivement la procédure ne suit pas le droit procédural cantonal, les cantons doivent être consultés par l'autorité de décision (art. 18d LCdF). « Les communes font valoir leurs intérêts par voie d'opposition » (art. 18f, al. 3 LCdF). Si les restrictions d'usage découlant d'une décision de l'autorité fédérale correspondent à une expropriation matérielle, les propriétaires concernés ont droit de demander un dédommagement correspondant (art. 18a, 21 LCdF). Comme le soulignent Wermelinger et Stalder (1998), ces limitations du droit cantonal ne vont pas sans causer d'importantes batailles juridiques, comme le montre l'ampleur de la jurisprudence fédérale en la matière.

La LCdF prévoit deux types de procédures d'autorisation des plans: la procédure ordinaire (art. 18b à 18h LCdF) et la procédure simplifiée. Cette dernière s'applique avant tout « aux plans de

détail élaborés sur la base d'un projet déjà approuvé » (art. 18i LCdF). Dans les deux cas, c'est l'Office des transports qui est responsable de donner les autorisations.

2. État du patrimoine foncier/immobilier actuel

2.1. Bases de données existantes

Rapports de recherche, expertises existants

- Wermelinger, A., Stalder, S. 1998. Le curriculum vitae des immeubles CFF. In : Werro F., Foëx B. (eds) La transmission du patrimoine. Questions choisies. Éditions universitaires, Fribourg.
- ARE 2005. Rapport 2005 sur le développement territorial, pp. 4–5.

Bases de données existantes

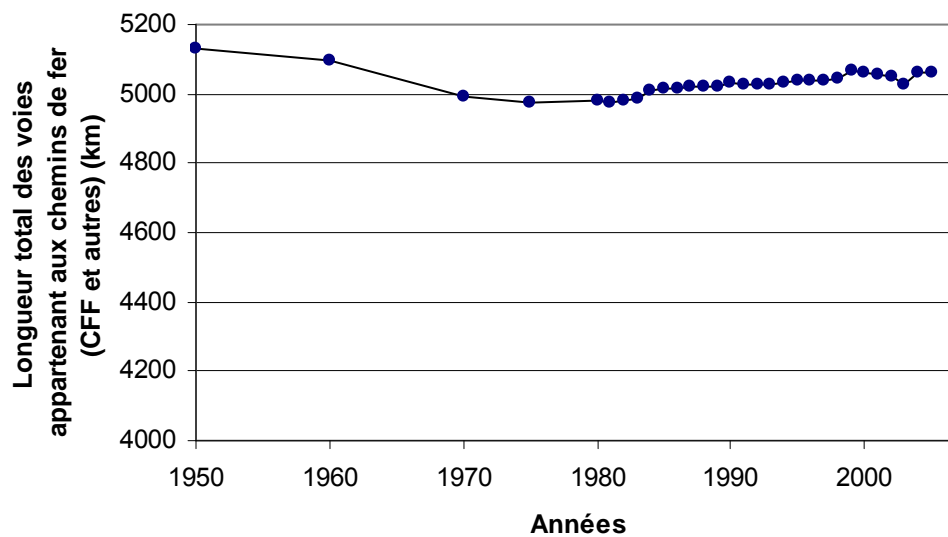
- La liste du patrimoine foncier et immobilier transféré par la Confédération à la CFF SA a été dressée dans l'annexe de l'Arrêté du Conseil fédéral concernant le transfert de droits portant sur des immeubles aux CFF et à AlpTransit Gothard SA (FF 1999 6579).
- Enquête auprès des registres fonciers cantonaux dans les cantons qui disposent d'un registre foncier et d'un cadastre informatisé.

Office fédéral de la statistique

L'office fédéral de la statistique compile dans le cadre de sa statistique des transports des données sur la longueur du réseau appartenant aux chemins de fer

Longueur totale des voies possédées par des entreprises suisses en Suisse et à l'étranger (en km) (OFS, Statistique suisse des transports, état juin 2008) :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Longueur du propre réseau	5'062	5'053	5'049	5'028	5062	5062
dont voie normale	3'653	3'661	3'657	3'636



Remarque : Dès 1997 les chemins de fer marchandises des ports sont inclus ; dès 1998, Tramway du Sud-Ouest Lausannois (TSOL) comptabilisé en tant que chemins de fer

L'OFS ne possède pas de statistique sur la *superficie* du réseau, uniquement sur sa longueur.

Approche par les grands propriétaires

- Au registre foncier des CFF a succédé une base de données, sans valeur juridique propre, qui recense les charges et les droits sur les parcelles et immeubles appartenant aux CFF.
- Les Immeubles de CFF Immobilier sont gérés à l'aide d'une base de données SAP, reliée à un SIG.

Autres approches

Bilans et rapports internes :

- CFF 2007. Rapport de gestion 2006
- CFF 2006. Rapport de gestion 2005
- CFF 2005. Rapport de gestion 2004
- CFF 2001. CFF et environnement
- CFF 2003. Rapport environnemental 2002-03
- CFF 2006. Aide-mémoire statistique 2005

Information interne des CFF fournissant des exemples concrets de la stratégie des CFF :

- CFF Immobilier (non daté). Construisez votre avenir avec nous. Immobilier.
- CFF Immobilier, mars 2006
- CFF Immobilier, octobre 2005
- CFF Immobilier, mai 2005
- CFF Immobilier, décembre 2004
- CFF Immobilier, septembre 2004
- CFF Immobilier, mai 2004

- Bundesrat 1999. Eignerstrategie, Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB AG 1999-2002
- Bundesrat 2003. Eignerstrategie, Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB AG 2003-2006
- Bundesrat 2007. Eignerstrategie, Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2007-2010

Fondation pour le patrimoine historique des CFF :

- Au printemps 2001, la SA CFF a créé la « Fondation pour le patrimoine historique des CFF », un organisme de droit privé désigné sous l'appellation « CFF Historic » (CFF Historic / Fondation pour le patrimoine historique des CFF / Bollwerk 12 / 3000 Berne 65). La fondation est chargée d'assurer la collection, la conservation, l'entretien, la documentation et l'archivage des témoins de l'histoire ferroviaire suisse.
- La bibliothèque met à la disposition du public quelque 25'000 ouvrages, 300 revues et 200 vidéos, ainsi qu'une collection quasiment complète des rapports de gestion des entreprises de transport concessionnaires et des indicateurs officiels édités à partir de 1864.
- Les archives historiques abritent les anciens dossiers des CFF et des réseaux prédécesseurs ; une grande partie de ces documents était auparavant répartie sur différents sites. Après avoir été rassemblés dans l'infobibliothèque, ces documents ont été traités conformément à la loi sur les archives et mis à la disposition du public, notamment pour la recherche historique. L'archive historique peut être recherchée on-line: www.sbbarchiv.ch.

Liens internet :

- Unité d'affaire CFF Immobilier : http://mct.sbb.ch/mct/fr/immobilien/immobilien_ueberuns.htm
- « Espaces verts » : <http://mct.sbb.ch/mct/fr/umwelt/umwelt-umweltbereiche/umwelt-umweltbereiche-gruenbereich.htm>

2.2. Données foncières disponibles auprès des CFF

2.2.1. Statistiques

Les CFF disposent de statistiques précises décrivant leurs terrains (CFF Immobilier Communication 2008). Elles sont issues du projet *Beranl (Bereinigung der Anlagenrechnung)* qui en 2006 a permis de reformater la liste des parcelles CFF sous la forme d'un véritable compte des immobilisations. Tous les plans de toutes les parcelles ont été numérisés (dans un outil informatique dénommé IM-GIS). Chaque objet immobilier s'est vu attribué un numéro d'inventaire construit sur un modèle permettant de retrouver immédiatement le canton, la commune, le no officiel de parcelle, ainsi que le propriétaire interne CFF.

Nombre total de parcelles CFF :	8500
Surface totale de la SA CFF :	100,8 mio. de m ²

Dont :

- | | |
|---|-----------------------------|
| • Surfaces ferroviaires gérées par CFF Infrastructure : | 82,4 mio. de m ² |
| • Surface commerciales gérées par CFF Immobilier : | 18.4 mio. de m ² |

Les chiffres suivants décrivent les biens sous la responsabilité de CFF Immobilier :

- | | |
|-------------------------|-------|
| • Nombre de bâtiments : | ~4000 |
|-------------------------|-------|

• Nombre de contrats de locations	~30'000
• Valeur comptable des immobilisations corporelles (valeur d'acquisition amortie)	3'200 mio. de CHF
• Valeur de rendement	6'300 mio. de CHF
• Investissement prévus pour les 5 prochaines années (2008–2013)	1'600 mio. de CHF

Valeur des biens immobiliers :

- La valeur comptable des terrains est disponible. La valeur comptable totale des immobilisations corporelles s'élève à 3.2 milliards de CHF.
- L'évaluation de la valeur du m² a été faite pour tous les terrains (pas les immeubles) en possession de CFF Immobilier. L'estimation de la valeur des terrains a montré que l'ordre de grandeur de leur valeur comptable est correct (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).
- Lors de la mise en œuvre du projet BERANL, il n'y avait pas de priorité visant à faire évaluer la valeur réelle des immeubles, car ils l'avaient déjà été en 1998 lors du transfert de patrimoine de la Confédération à la SA nouvellement créée. De plus, lors de transactions, la valeur réelle est systématiquement estimée.

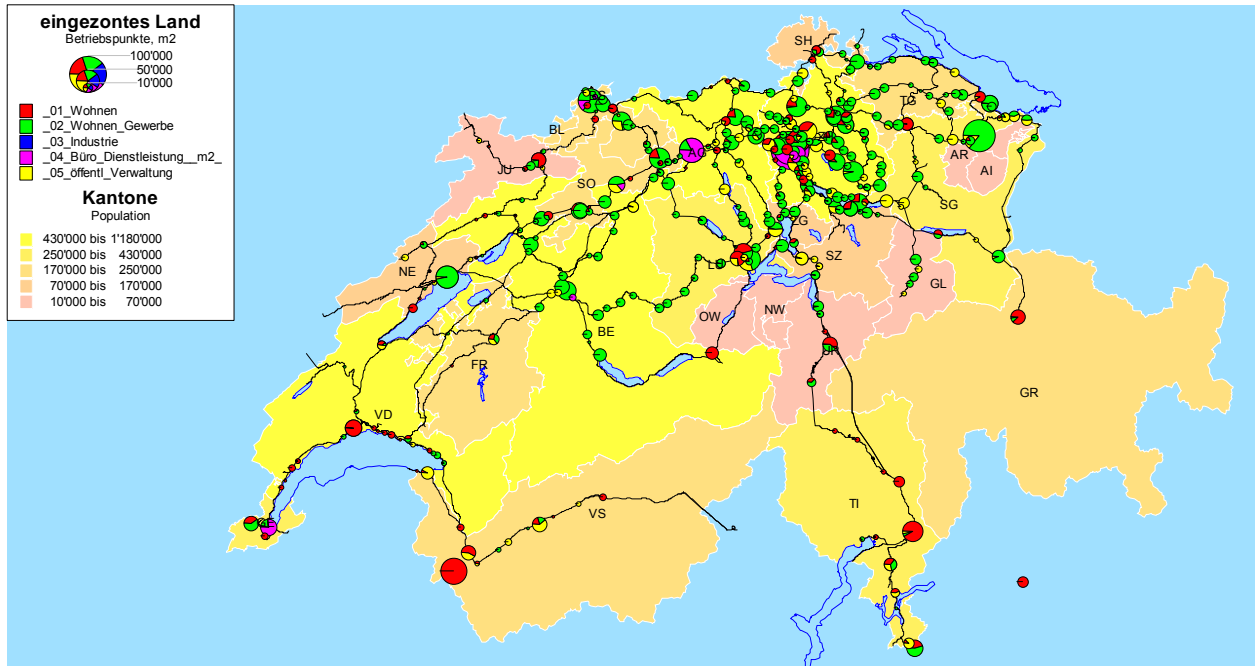
Surface de la propriété attribuée à CFF Immobilier par zone et par canton (Le total de 19 millions de m², soit 20% de la propriété CFF, correspond donc aux surfaces commerciales, non incluses les surfaces du domaine CFF destinées au fonctionnement du réseau, qui représentent les 80% restant) :

Zones (milliers de m ²)	1 Nombre d'objets	2 Wohne n	3 Wohne n/Gewe rbe	4 Industri e	5 Büro/Di enstleis tung	6 öffentl. Verwalt ung	7 Landwir tschaft	8 Wald- und Schutzg ebiet	9 Bahnho fsareal	9 Bahntra sse	TOTAL
AG	368	21	165	56	37	32	211	162	429		1'113
BL	191	16	71	23		10	54	31	263		468
BS	39		44	15	10	3			322		394
BE	361	17	196	188	3	22	511	322	627		1'886
FR	174	4	5	14		4	1'096	117	161		1'401
GE	56	13	15		16				298		342
GL	51	5	24	35		6	39	28	75		212
GR	20	15	2	24		1	2		65		109
JU	82	17	13	123		5	13	22	76		269
LU	167	37	109	60		27	37	37	137	2	446
NE	151	9	45	29		10	12	57	184		346
NW	-										
OW	-										
SH	24	6	4	52			34	2	83		181
SZ	95	8	51	39		24	27	55	141		345
SO	233	20	90	401	4	8	678	308	476		1'985
SG	265	21	128	161		72	139	116	551		1'188
TG	187	9	150	136		19	101	400	171		986
TI	293	69	21	227		18	668	145	728		1'876
UR	73	16	25	22		1	112	15	135		326
VS	123	81	7	30		39	20	47	396		620
VD	332	49	13	657		5	272	212	662		1'870
ZG	47	5	32			12	11	23	81		164
ZH	634	186	609	552	139	125	246	281	281		2'419
DE	-										
Non attribué	80	9	1	1			93	10	63		177
TOTAL	4'046	635	1'821	2'839	210	442	4'374	2'391	6'407	2	19'121

Notes : Les colonnes 8 et 9 correspondent à la surface de la « zone ferroviaire ». La zone ferroviaire n'est en principe pas du ressort de CFF Immobilier. Dans le cas présent, il s'agit de lignes ferroviaires désaffectées qui ont été attribuées à CFF Immobilier
Source : Statistiques du projet BERANL (*Bereinigung der Anlagenrechnung*). La colonne 3 dont toutes les valeurs étaient nulles a été recalculée par soustraction.

2.2.2. Représentations graphiques de la propriété de CFF Immobilier

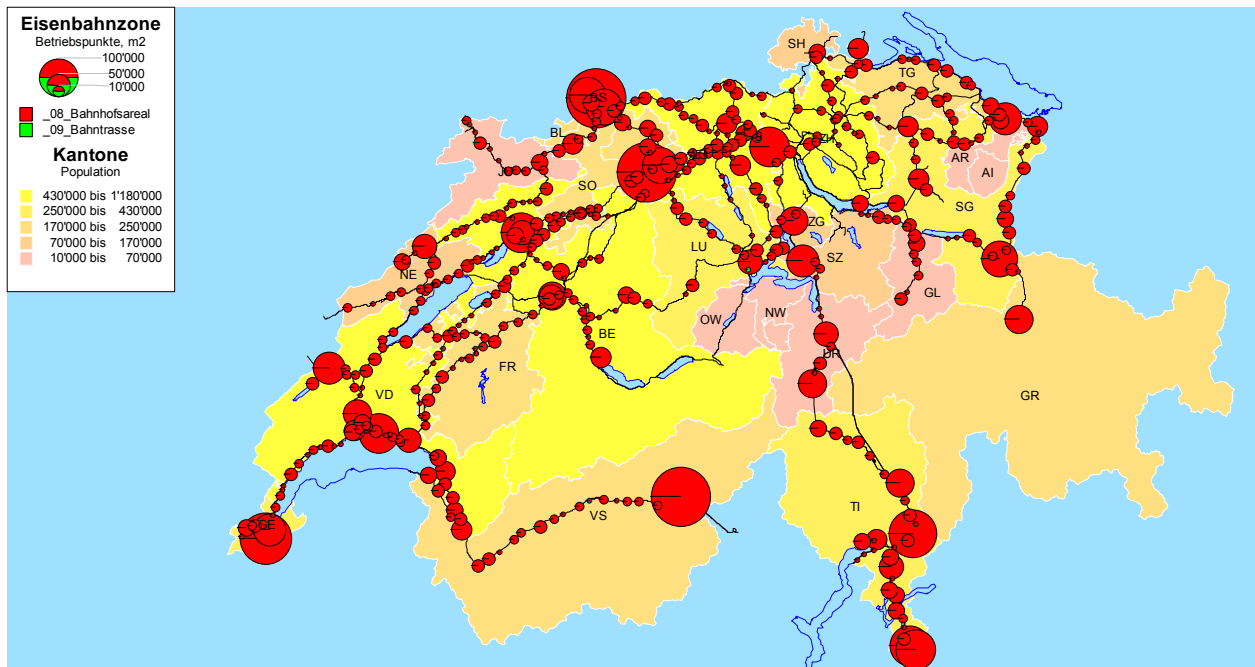
Parcelles situées dans la zone à bâtir



Source: Analyse Gesamtportfolio/GIS BERANL, EPFL

Remarque : les numéros des zones correspondent à ceux du tableau ci-dessus

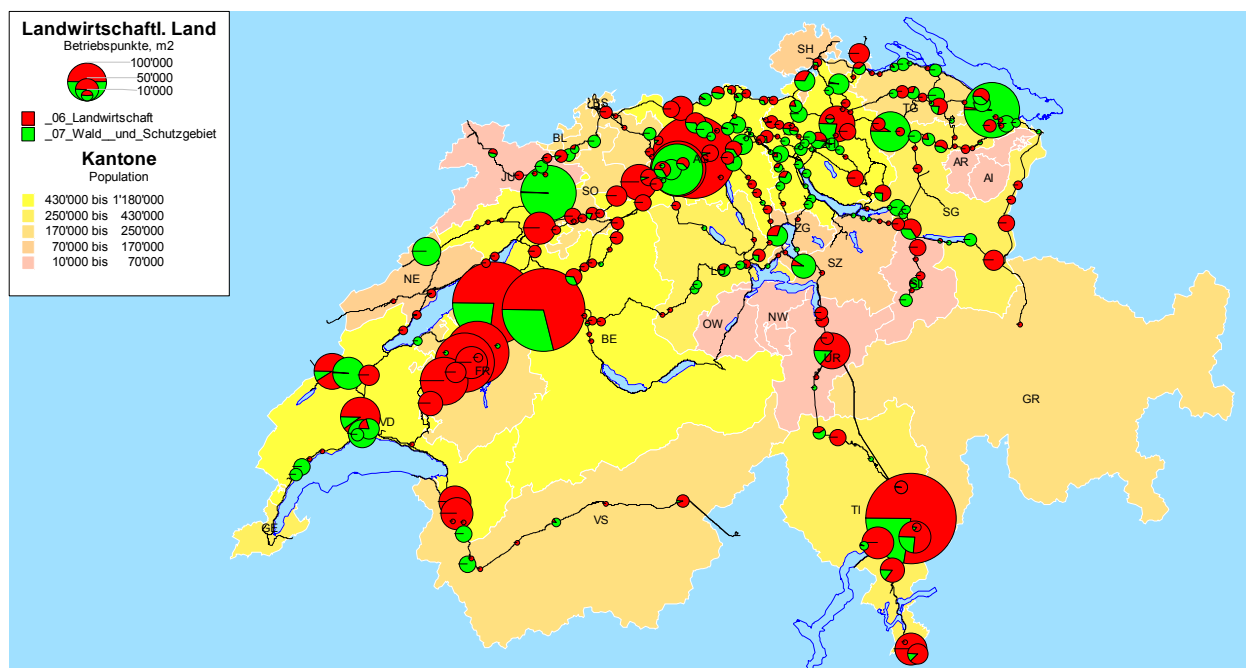
Parcelles situées dans la zone ferroviaire



Source: Analyse Gesamtportfolio/GIS BERANL, EPFL

Rem: CFF Immobilier ne possède pas de voies de chemin de fer en fonction (sauf une petite exception à Lucerne)

Parcelles situées dans les zones forestières, agricoles et de protection



Source: Analyse Gesamtportfolio/GIS BERANL, EPFL

2.2.3. Propriété selon le zonage

Les CFF disposent d'informations sur le zonage de chacune de leur parcelle. Ces informations sont disponibles dans la base de données IM-GIS. Elles sont tenues à jour grâce à un modus vivendi négocié avec les cantons en marge de l'art. 18m LCdF qui oblige les autorités à contacter les CFF lors de l'octroi de permis de construire aux abords des terrains CFF¹². La loi oblige en effet les cantons à consulter les CFF lors de la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire (découlant du plan de zone communal), mais pas lors d'un projet de modification de plan d'aménagements (plan de zone, plan de quartier)¹³. C'est donc sur la base d'une collaboration avec les cantons, qui a commencé en l'an 2000, que les CFF essaient d'obtenir que les modifications de plans d'aménagement qui les concernent leur soient communiquées. Cela leur permet de réagir de manière proactive, plutôt que réactive en faisant recours contre un permis de construire. Ce système fonctionne dans la majorité des cantons (S. Stalder, entretien 7.5.07).

La base de données IM-GIS indique également le propriétaire interne (sur les plans numérisés, un code de couleur indique si le propriétaire interne est CFF infrastructure – ces surfaces sont toujours en « zone ferroviaire » – ou s'il s'agit de CFF Immobilier). Cette distinction est nécessaire depuis l'introduction de l'Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire du 25 novembre 1998 (RS 742.122) qui prévoit que les tracés puissent être mis à disposition de toute compagnie. CFF infrastructure (non CFF Immobilier) est ainsi responsable de la gestion de ces contrats particuliers, car ils sont intimement liés au fonctionnement ferroviaire. CFF Infrastructure s'occupe donc des tracés, de l'entretien, de la vente de sillon (p. ex. à la BLS) et des conventions techniques (gestion

¹² Une règle non écrite fixe la limite constructible à 50 m des tracés. L'obligation d'information de l'arté 18m LCdF poursuit deux buts : non seulement, il s'agit d'assurer la protection des tracés, mais également la préservation de la sécurité de l'exploitation.

¹³ L'art 18m LCdF est sans rapport avec le zonage ; il concerne uniquement la procédure d'octroi de permis de construire. Selon les CFF, il s'agit là clairement d'une lacune dans la législation sur l'aménagement du territoire (S. Stalder, entretien 4.07.2008).

des talus, conduites, etc.). Les tâches d'achats et de ventes de ces terrains sont déléguées à CFF Immobilier.

Le passage du statut de régie fédérale à celui de société anonyme est un changement de régime dont les effets sont susceptibles de se faire sentir à la fois sur les stratégies internes des CFF, mais surtout sur l'aménagement du territoire en général. En effet, le cas de la régie des CFF était particulier dans le sens où ils disposaient de deux voies d'action : d'un côté le passage par la propriété foncière (avec la possibilité de recourir à l'expropriation lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche d'intérêt général), de l'autre la capacité d'intervenir indépendamment des zones de la LAT, puisque l'Office fédéral des transports auquel était associée la régie fédérale des CFF peut autoriser une construction ferroviaire indépendamment de la zone (court-circuitant ainsi les communes qui sont sans cela responsables des questions de zonage). Selon S. Stalder (entretien 4.07.2008), les compétences souveraines données à la régie qui faisaient que les CFF aient été à la fois juges et parties, n'a pas conduit à des abus, car l'objectif de la régie était purement ferroviaire. Les préoccupations stratégiques liées à la gestion de l'immobilier commercial sont apparues après l'autonomisation de la SA.

« Zone ferroviaire »

La « zone ferroviaire » n'est pas définie en tant que telle dans la loi. Il s'agit plutôt d'une non-zone qui correspond selon les plans communaux au zonage des gares et des voies de chemin de fer.¹⁴ Son existence découle cependant de l'art 18 de la LCDF et de l'Ordonnance du 23 novembre 1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (OCF, RS 742.141.1), dont l'article 6 alinéa 6 stipule que « l'approbation des plans, des ouvrages et installations [par l'Office des transports] a valeur d'autorisation de construire » (art. 6 al. 6 OCF).

Un immeuble est en « zone ferroviaire » lorsqu'il est utilisé par les CFF eux-mêmes dans l'exercice de leur tâche de service public. Il s'agit donc avant tout du réseau de voies ferrées, mais aussi de bâtiments administratifs, d'entrepôts ou d'ateliers. Dans les bâtiments des gares, les CFF louent des emplacements de vente ou des bureaux à des tiers qui peuvent également être situés dans la zone ferroviaire. Par contre, dans les projets de développement, dès que les CFF louent des surfaces à un tiers, l'immeuble doit être zoné. La procédure n'est pas toujours respectée lors de locations mineures dans des immeubles existants. Mais chaque nouveau projet de CFF Immobilier passe par un zonage préalable par une commune (au cours de la procédure d'approbation des plans, l'Office des transports n'octroierait pas l'autorisation de construire nécessaire si la procédure légale n'était pas respectée) (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

Zone forestière et protégée (selon art. 18 al. 3 LAT, art. 20 al. 2 LFo et art. 18 al. 1 OFo)

« Les CFF sont de gros propriétaires fonciers. Seul un cinquième des terrains qu'ils possèdent, au total 13 000 hectares, est occupé par des voies ou par des bâtiments. Les quatre autres cinquièmes sont des espaces verts, couverts de forêts pour la moitié »¹⁵.

CFF Infrastructure met en place un système géographique qui, à partir de début 2008, décrira les parcelles non construites en propriété des CFF. Les mesures d'entretien nécessaires sont également saisies. En plus de l'entretien forestier habituel, différentes autres méthodes sont utilisées dont les

¹⁴ Suivant les habitudes communales et cantonales, la « zone ferroviaire » est expressément nommée dans les plans d'aménagement locaux. Dans d'autres situations elle correspond à un territoire non zoné.

¹⁵ Source : mct.sbb.ch/mct/fr/umwelt/umwelt-umweltbereiche/umwelt-umweltbereiche-gruenbereich.htm

principales sont le paillage et le fauchage, à la main ou à la machine. Une étude est en cours sur l'optimisation de des méthodes d'entretien pour les biotopes précieux avec l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral des transports (M. Ammann, email 19.4.2007).

En principe, l'entretien est confié à des firmes spécialisées tierces. Certaines surfaces sont également données en bail. L'entretien uniquement peut être confié à d'autres types d'acteurs : agriculteurs, organisations de protection de l'environnement, communes, entreprises de jardinage spécialisées (M. Ammann, email 19.4.2007).

Le coût total des mesures d'entretien des bandes de sécurité (*Sicherheitsstreifen*) le long des lignes de chemins de fer (y compris les talus et les forêts) se montent chaque année à 20 millions de francs. Pour la protection contre les risques naturels, les CFF dépensent en plus environ 5 millions de francs (M. Ammann, email 19.4.2007)

En zone forestière et réserve forestière, les CFF possèdent 498 parcelles pour une valeur comptable de 0,63 millions de francs (J. Hirschmann, email 11.6.2007)

Zone agricole (selon art. 16 LAT)

Comme le démontre le tableau présenté ci-dessus, les CFF possèdent également des terrains en zone agricole.

En zone agricole, les CFF possèdent 669 parcelles pour une valeur comptable de 8.77 mio. De francs (J. Hirschmann, email 11.6.2007)

Zone à bâtir (selon art. 15 LAT)

« Comme tout particulier, les CFF peuvent évidemment acquérir des immeubles affectés à des fins commerciales et doivent dans ce cas respecter les règles ordinaires applicables à de telles opérations. Les CFF peuvent également acquérir des immeubles destinés à l'exploitation ferroviaire, mais ils doivent alors respecter l'ordre de priorité fixé par l'art. 3 LCdF qui prévoit que « Les Chemins de fer fédéraux (...) peuvent exercer le droit d'expropriation conformément à la législation fédérale. La procédure d'expropriation ne sera applicable que si tous les efforts faits en vue d'acquérir les terrains de gré à gré ou d'obtenir un remembrement parcellaire ont échoué » (Wermelinger & Stalder 1998 : 166).

« Le groupe CFF est un acteur important sur le marché de l'immobilier. Avec 5200 *immeubles*, une valeur comptable de près de 3 *milliards de francs*, un chiffre d'affaires de 490 millions de francs et 27 000 *contrats de bail*, les CFF comptent parmi les premiers prestataires du marché immobilier suisse.

Le portefeuille de CFF Immobilier contient de nombreux *objets idéalement situés en termes d'accès au réseau de transport* : gares, terrains aux abords des gares, immeubles de bureaux. Autant de lieux qui se prêtent à la réalisation de projets aussi divers que rentables. [...]

Les gares tendent à se transformer en plates-formes attrayantes offrant divers services commerciaux. Elles deviennent des espaces de vie sociale bénéficiant d'emplacements stratégiques et de forts taux de fréquentation. D'un point de vue commercial, les gares sont des lieux particulièrement intéressants : 340 000 navetteurs traversent chaque jour la gare de Zurich, 130 000 la gare de Berne et 100 000 la gare de Bâle et 85 000 la gare de Lausanne » (Source : mct.sbb.ch/mct/fr/immobilier/immobilier_ueber-uns.htm).

2.3. Difficultés et limites de ce travail

Les CFF disposent d'une information extensive sur les biens en leur propriété, qu'il s'agisse de bases de données ou de représentations cartographiques. Depuis la transformation en société anonyme et l'élaboration d'objectifs clairs en vue d'une meilleure couverture des coûts, les CFF ont modifié leur stratégie de communication face à l'extérieur. L'obtention de données jugées sensibles, comme la surface des biens possédés, leurs valeurs, voire même les procédures exactes de décisions internes ne peut se faire qu'après la signature d'un contrat engageant les tiers externes à la société à ne pas divulguer ces données sous une forme brute. Même après la signature d'un tel contrat, certaines informations « stratégiques » par rapport aux procédures de décisions internes ne peuvent être communiquées à l'extérieur (J. Hirschmann, email du 6.12.2006).

3. Changements récents affectant le patrimoine foncier/immobilier

Comme CFF Immobilier n'a été rendu autonome de CFF Infrastructure qu'en 2003, les séries disponibles sur les ventes et les achats d'immeubles sur le long terme font défaut.

Résultat 2005 de CFF Immobilier

(Source : CFF 2008 : 67)

En millions de CHF :	2007	2006	2005
Produits d'exploitation	661,6	602,5	597,9
• dont produits résultant de la location de tiers	320,0	310,7	302,2
• dont bénéfices de la vente d'actifs immobilisés	99,5	46,1	49,8
Charges d'exploitation	390,7	372,8	378,3
Résultat d'exploitation	270,9	229,8	219,6
Résultat annuel avant impôts et indemnités compensatoires	186,5	153,0	139,5
Résultat annuel après indemnités compensatoires à CFF Infrastructure et intérêts et mensualités de remboursement du prêt pour la Caisse de pensions des CFF (2007)	32,6	27,8	21,0
Investissements bruts	175,2	196,7	160,2
Valeur comptable des immobilisations	3 248,4	3 281,6	3 169,3
Effectif (EPT)	736	761	772

Ce tableau montre que la plus grande partie du bénéfice de CFF Immobilier est versé à CFF Infrastructure et au remboursement du prêt pour la Caisse de pensions des CFF (à partir de 2007). Le résultat annuel de 32,6 mio. de francs apparaît par conséquent comme une somme relativement modeste.

Produits locatifs de tiers en fonction du type d'utilisation (CFF 2008 : 67) :

• Locaux commerciaux/magasins	25 %
• Kiosques	12 %
• Droits de superficie	9 %
• Entrepôts	9 %
• Park+Rail	8 %
• Bureaux/cabinets	7 %
• Publicité	7 %
• Logements	6 %
• Buffets	5 %
• Automates	3 %
• Place de stationnement	3 %
• Autres objets	2 %
• Promotions	2 %
• Immeubles artisanat/industrie :	2 %

Ventes

« 186 objets ont été vendus en 2007 (126 en 2006). Le produit des ventes a atteint 198,1 millions de francs contre 68 millions en 2006. Le bénéfice réalisé (99,4 millions de francs) a doublé en un an. Cette évolution est le fruit des efforts déployés pour apurer à long terme le portefeuille immobilier, afin de pouvoir contribuer à l'assainissement de la Caisse de pensions des CFF. L'opération Sale & Rentback «Bern Wylerpark» et la vente de parties du bâtiment Jakob-Burkhard à Bâle, ainsi que des deux aires de développement à Coire (aire E sur le terrain des anciens ateliers principaux des CFF) et à Schlieren (immeuble Goldschlägi) représentent les principales transactions réalisées » (CFF 2008 : 69).

Acquisitions immobilières

« En 2007, divers terrains ou droits ont été acquis, si bien que les surfaces nécessaires à différents projets ferroviaires ou projets de tiers ont pu être proposées en temps voulu. Sont concernés certains projets antibruit et des projets ferroviaires, tels que la ligne diamétrale de Zurich ou la nouvelle ligne RER Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève » (CFF 2008 : 69).

Investissement dans les « aires de développement »

« Par la mise en œuvre de sa stratégie d'investissement et de financement pour les aires de développement, CFF Immobilier veut parvenir à une création de valeur durable, exploiter les synergies dans les gares, tout en limitant la mobilisation de ses ressources et en réduisant les risques. [...] Les CFF entendent en outre participer à l'accroissement de la valeur des sites qu'ils génèrent autour des gares par la densité du trafic ferroviaire. » (CFF 2006 : 48)

« CFF Immobilier a prévu de réaliser plus de 80 grands projets d'aires de développement dans tout le pays. Plusieurs projets ont franchi des étapes importantes en 2007. Prévu sur une superficie totale de quelque 80 000 mètres carré à proximité immédiate de la gare centrale de Zurich, le projet «Stadtraum HB» constitue le premier projet d'aire de développement des CFF. Au cours de l'exercice sous revue, les plans de construction ont été précisés pour le secteur de la Sihlpost et les

dossiers relatifs aux demandes de permis de construire ont été préparés. Outre la Haute école pédagogique, le groupe UBS devient l'un des principaux partenaires du projet. Le début du chantier est prévu fin 2008, et l'arrivée des premiers professeurs – plus de 2000 – en 2012. Les travaux de planification des autres chantiers progressent également, et l'ensemble prend forme petit à petit.

D'autres projets d'aire de développement vont bon train, notamment à Bâle (SüdPark), à Aarau (nouvelle gare) et à Winterthur (poste directeur, RailCity). Concernant la parcelle de 9800 mètres carrés de «Lucerne, Tribtschen» et le projet lauréat de la procédure de mise au concours, un partenaire a été trouvé. Il y réalisera trois immeubles de logements et de bureaux. En Suisse romande, des objectifs majeurs ont été atteints, notamment dans le cadre des projets Genève-La Praille (plan de quartier) et Neuchâtel TransEurope (recherche de locataires en cours) » (CFF 2008 : 68–69).

4. Stratégies

4.1. Stratégies foncières

Contrairement à ce que son nom pourrait laisser entendre, la Stratégie de propriétaire du Conseil fédéral (Eignerstrategie 1999-2002, Eignerstrategie 2003-2006) reste très vague par rapport à la gestion foncière que doit mener la CFF SA. Par contre la Stratégie de propriétaire 2007-2010 se fait plus précise en fournissant un objectif de rendement pour l'immobilier : « Der Bundesrat erwartet, dass die SBB [...] im Geschäftsfeld Immobilien mit den kommerziell genutzten Immobilien eine marktübliche Rendite erwirtschaftet. Das Geschäftsfeld Immobilien leistet pro Jahr 150 Mio. CHF Ausgleichszahlungen an die Division Infrastruktur und stärkt die Finanzkraft des Unternehmens ». Quant à lui, le rapport de gestion 2005¹⁶ donne des indications plus précises sur les principes régissant l'action de CFF Immobilier (CFF 2005 : 56) :

- *Stratégie de base – Critères d'investissement stratégiques dans le domaine immobilier* : « L'application des «Critères d'investissement stratégiques» définis en 2004 devrait avant tout permettre de déterminer avec précision les objets entrant dans la composition d'un portefeuille et leur emplacement respectif. La gestion du portefeuille a pour but de répartir de façon optimale les risques financiers de ce dernier et de déterminer le type d'usage que CFF Immobilier entend privilégier. »
- *Stratégie de développement – Portefeuille partiel Aires de développement* : « Le potentiel des aires de développement a été analysé puis structuré. Les critères d'investissement stratégiques ont permis d'évaluer l'ensemble des aires et d'établir les priorités. Une stratégie de base a été définie pour chaque aire, en fonction du potentiel de valeur ajoutée. CFF Immobilier entend se concentrer sur les meilleurs projets et participer à la création de valeur ajoutée. »
- *Stratégie spécifique au portefeuille – Droit de superficie ou vente* : « Les principaux contrats du portefeuille lié aux droits de superficie ont été analysés et classés par priorité dans le but d'assurer une gestion active des valeurs immobilières. Ce projet a conduit à la formulation d'une stratégie propre à ce portefeuille (assainissement, maintien en l'état) et à la définition

¹⁶ Sous cette forme, cette information n'a pas été reprise dans les rapports de gestion suivants.

d'un processus de décision pour les candidats au désinvestissement (droit de superficie ou vente). »

La stratégie foncière des CFF apparaît donc comme différente suivant qu'il s'agisse de la division Infrastructure ou de l'unité d'affaire Immobilier. Concernant les biens liés à l'« exploitation ferroviaire » (CFF Infrastructure), la stratégie foncière est entièrement déterminée par l'usage ferroviaire. La gestion du domaine des « gares » est quant à elle dépendante des décisions de la division « Voyageurs ».

Évolution de la stratégie foncière

Source : entretien avec S. Stalder (7.5.07)

Avant 1993, les CFF achetaient parfois massivement du terrain dans l'optique de faire des réserves en vue d'éventuels projets futurs. Ils ne vendaient quasiment jamais. De tout temps, les CFF avaient la possibilité d'acheter (ou de vendre) sans rendre de compte à quiconque, c'est-à-dire sans autorisation de l'OFT par exemple. De nombreux achats entraient dans la catégorie LODV (*Land ohne definitiven Verwendungszweck*), c'est-à-dire à but préventif, en cas de développement futur.

Les CFF possèdent ainsi d'importantes surfaces agricoles (que l'on a décidé de vendre à partir de 2006). Dans les cantons de Berne, Fribourg et Soleure, des fermes entières ont été achetées pour compenser les agriculteurs en nature lors des remaniements parcellaires initiés autour de la création de nouvelles voies. (Ces achats ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi sur le droit foncier rural). En Argovie, ces achats ont été réalisés en vue de la construction jamais réalisée d'une nouvelle gare de triage près de Gösigen. Dans le canton du Tessin, le même raisonnement a été appliqué pour préparer une gare de triage à Chiasso. Depuis lors, les conditions ont changées grâce à l'introduction du cargo-domino qui ne nécessite plus la construction de véritables gares de triage (Avec le système Cargo Domino, les marchandises passent de la route au rail sans être transbordées puisqu'elles sont empaquetées dans des containers mobiles adaptés au transport par train ou par camion). Des surfaces agricoles ont également été acquises par des remaniements parcellaires. Leurs prix ont été convenus dans le cadre des syndicats d'amélioration foncière. (Par exemple, sur la ligne Matschatten-Rothrist, tous les terrains nécessaires aux voies ont été acquis dans le cadre de 12 périmètres de remaniements parcellaires).

Pourquoi les CFF faisaient-ils des réserves de terrain alors que la LCDF leur conférait de toute façon le droit d'expropriation ? La loi prévoit l'expropriation en dernier recours, si bien que les CFF doivent tout faire pour obtenir les terrains dont ils ont besoin de gré à gré ou lors d'un remaniement. L'expropriation est décidée en définitive par l'OFT. Les cas où la procédure est menée à son terme sont très rares (~2%) des cas ; l'expropriation constitue plutôt un moyen ultime qui permet d'accélérer les procédures de vente de gré à gré.¹⁷

Beaucoup de terrains restaient non utilisés ou étaient loués en droits de superficie (depuis 1965, date de l'introduction des droits distincts et permanents de superficie [DDP] dans le code civil). Cet instrument a été beaucoup utilisé car il a de précieux avantages aux yeux des CFF :

- garantie de la maîtrise des terrains à long terme ;

¹⁷ Dans le cadre du projet CEVA (liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse à la base du futur RER Franco-Valdo-Genevois), 1700 oppositions ont été formulées. Par contre, seuls 60 recours ont été déposés. La majorité des oppositions ne se concrétisent pas en recours dès lors que les personnes concernées savent les plans ont été approuvés et que par conséquent le projet va effectivement être réalisé. L'opposition est davantage un moyen politique d'attirer l'attention de l'OFT, l'autorité chargée d'approuver les plans.

- revenus récurrents (indexés !) : en 2006, CFF immobilier bénéficie de 550 millions de revenus périodiques (loyers et droits de superficie) ;
- absence de frais pour développer des projets, puisque ces derniers sont de la responsabilité du locataire ;
- permet au superficiaire de s'établir malgré un capital de départ limité (le coût du terrain est généralement estimé à 20% de la valeur d'un projet).

Toutefois, les DDP présentent également des risques découlant du droit de retour après leur échéance. Les clauses prévoient la reprise des bâtiments à un prix allant de 50 à 80% de la valeur du bâtiment comme indemnisation. Dans certains cas où il était clair que les bâtiments n'intéresseraient de toute façon pas les CFF, une clause de démolition a été prévue afin de garantir une remise en état du terrain. Les DDP ont toujours été octroyés pour des durées relativement longues – entre 50 et 90 ans – si bien que la majorité ne sont pas encore arrivés à échéance aujourd'hui c'est-à-dire que la question de leur renouvellement ne s'est encore pas posée.

En 1987, l'unité immobilière a été créée sous le nom de *Liegenschaften und Nutzungen* (LN). Elle était spécialisée dans la conduite des négociations lors des procédures de mise en zone. Les ventes d'immeubles constituaient une activité très accessoires, car elles ont été marginales jusqu'en 2006. De même, le recours aux droits de superficie a continué. Toutefois une première épuration du portefeuille, c'est-à-dire la vente des terrains les moins intéressants, a déjà commencé à partir de 1993.

L'année 1993 représente une année charnière. Pour la première fois, on a assisté à une véritable prise de conscience du potentiel des terrains CFF. Les premiers principes définissant une politique foncière ont été définis à cette époque (*Liegenschaftspolitik der SBB 1993, Kommentar zur Liegenschaftspolitik SBB 1993*).

En 1999, un transfert global du patrimoine des CFF s'est fait en faveur de la SA. Il n'y a pas eu de discussion parcelle par parcelle. La discussion politique s'est fait dans le cadre de la LCFF. À partir du moment où les articles 24 al. 2 et 26 de loi qui prévoyaient le transfert ont été acceptés, le transfert a été réalisé sans discussion sous la forme de deux arrêtés, celui du 25 novembre 1998 et celui du 7 juin 99. En tout 8700 immeubles ont été transférés. (Seuls le partage avec Alptransit SA a dû être discuté ; toutefois, comme cette SA appartient à 100% aux CFF, les négociations ont été faciles). Le transfert est le résultat de 1½ année de travail nécessaire pour comparer le « registre foncier » interne aux registres civils. La propriété des CFF était inscrite sous d'innombrables dénominations. L'enjeu du recensement de 1999 a donc également été de vérifier que toutes les parcelles CFF étaient réellement inscrites dans les registres officiels. À partir de cette date, les CFF ont disposé d'une base de données informatisée et à jour de leurs parcelles. En janvier 2006, le projet *Beranl* (*Bereinigung der Anlagenrechnung*) a permis de reformater la liste des parcelles CFF sous la forme d'un véritable compte des immobilisations.

La stratégie est toujours mise à jour sous forme de nouveaux documents, mais elle correspond également à une culture d'entreprise. Pendant très longtemps, il a été absolument impensable que les CFF vendent des terrains. Le changement le plus radicale de l'histoire des CFF intervient en 2006 avec la nécessité d'assainir la caisse de pensions.

La situation de la caisse de pensions

Depuis la mi-2006, la stratégie des CFF s'est vue marquée en profondeur par la situation de la caisse de pensions qui affiche une insuffisance de couverture de 4,03 milliards de francs et a

accusé en 2005 une charge annuelle nette de 361 millions de francs (Le Temps, 18.10.2006). Les CFF n'ont en effet pas les moyens de redresser la situation de leur caisse de pensions. Sans apport massif de fonds (que les CFF n'ont pas puisque leur dette envers la Confédération dépasse les 8 milliards de francs), la caisse de pensions ne pourra pas être assainie.

La solution proposée consiste à séparer le traitement de la partie de la caisse de pensions des CFF concernant les employés actifs, de la partie de la caisse concernant les retraités. Les CFF devront assainir la partie active de la caisse de pensions des CFF, alors que les retraités devront être pris en charge par la Confédération (en considération du fait que leur situation s'est décidée à l'époque où les CFF n'avaient pas encore été transformés en SA). La charge des retraités est la plus lourde puisque les CFF comptent davantage de retraités que de personnes actives (29 700 contre 27 500) (Le Temps, 18.10.2006).

Les CFF entendent assainir la partie « active » de la caisse grâce à un prêt de 1,5 milliards de francs à l'égard de la caisse de pension à un taux d'intérêt de 4%. Le bilan des CFF a par conséquent été grevé d'un passif de 1,5 milliards de francs. La seule unité capable de dégager une telle somme est CFF Immobilier. Ses revenus seront en grande partie affectés au paiement des intérêts du prêt et à son remboursement en vingt-cinq ans. 4% est un taux très élevé qui signifie concrètement que tous les immeubles qui ne dégagent pas cette marge de bénéfice sont non rentables pour les CFF (S. Stalder, entretien 7.5.07). Les amortissements de la dette ont été échelonnés sur 25 ans. Mais la politique de vente va s'intensifier jusqu'à 2013. Il a en effet été prévu qu'un milliard soit trouvé jusqu'en 2012. Pour comparaison, la valeur au bilan de la SA est de 3 milliards. La valeur réelle est, elle, estimée à 6 milliards.

Stratégie de CFF Immobilier

Suite à la décision que les CFF devraient assainir la partie de leur caisse de pension concernant les personnes actives, l'objectif premier de la stratégie immobilière des CFF est de générer une valeur ajoutée la SA CFF et de soutenir le développement du résultat (CFF Immobilier, communication, avril 2008).

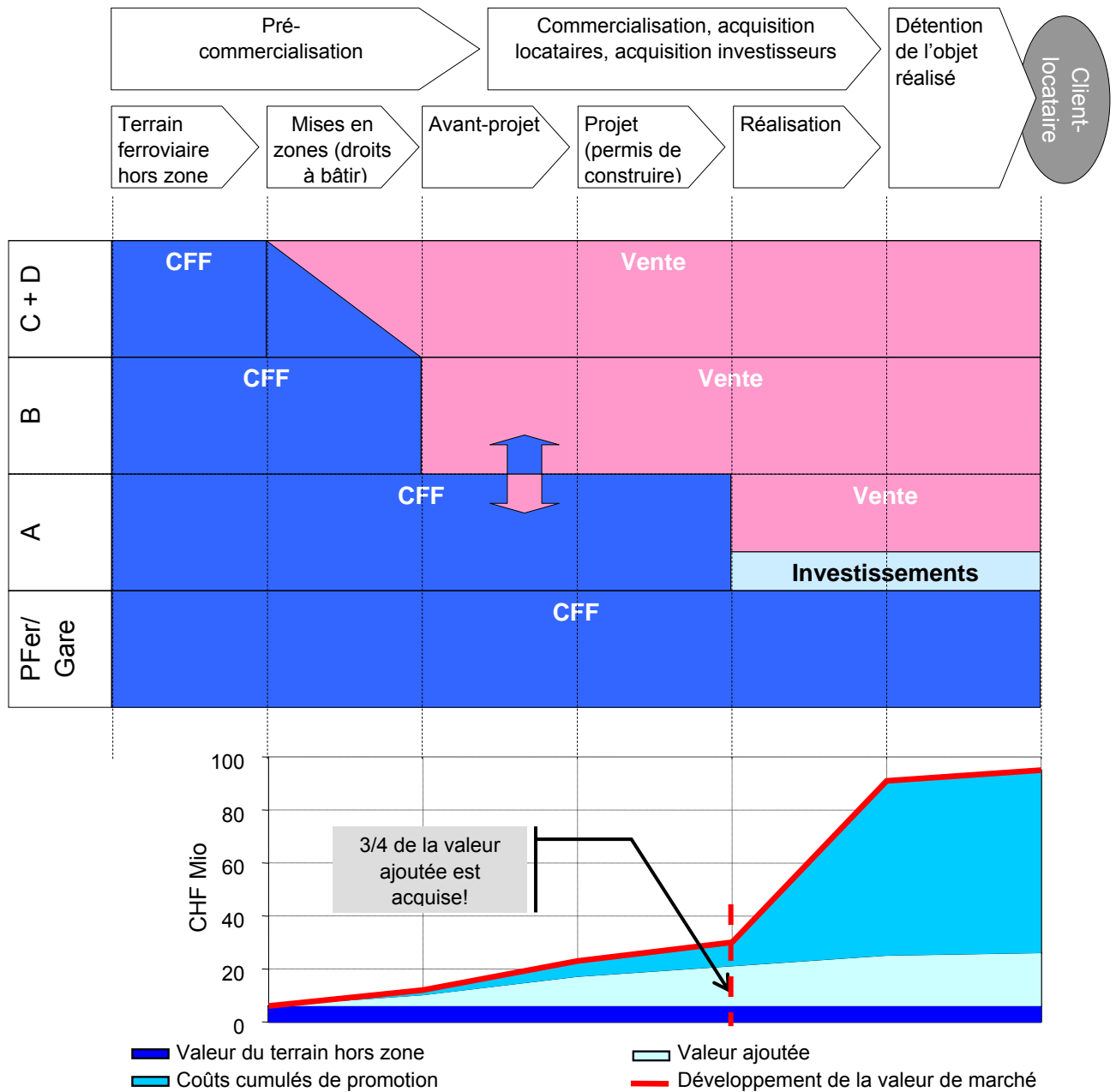
La poursuite de cet objectif repose sur deux principaux piliers : le revenu locatif découlant de l'exploitation des gares, logements, droits de superficie, etc., et les projets de développement. Les parcelles et immeubles faisant l'objet d'un projet de développement sont vendus plus ou moins rapidement selon la rentabilité du projet. CFF Immobilier essaie de se débarrasser rapidement des objets les moins intéressants afin de rentabiliser la gestion de ses portefeuilles. D'autres projets sont accompagnés plus longtemps (per exemple jusqu'au stade du permis de construire). Les parcelles et les immeubles les plus intéressants restent en main des CFF.

Le graphique suivant explicite le choix de vendre ou non auquel est confronté CFF Immobilier en fonction des différentes phases de développement d'un projet (Source : S. Stalder, Présentation SSC IDHEAP, 26.06.08) :

- Les objets liés à la production ferroviaire et les projets de gares sont financés et réalisés par les CFF à 100%.
- Les projets réalisés sur un « emplacement A » sont promus par les CFF à 100% jusqu'à l'obtention du permis de construire. Ensuite, ils sont soit vendus à un institutionnel, soit ils entrent dans les investissements propres.
- Les projets d'« emplacements B » sont promus par les CFF uniquement jusqu'à l'acquisition des droits à bâtir. Ils sont ensuite vendus à un promoteur (éventuellement à un institutionnel).

- Les projets réalisés sur des « emplacement C et D » sont les moins privilégiés : ils sont vendus sans efforts de développement particuliers sur le marché local.

Les emplacements A et B n'étant pas définies de manière hermétique, un jeu tactique entre les segments A et B peut avoir lieu selon les caractéristiques propres à l'objet concerné.



Le graphique illustre également le positionnement d'un projet de développement dans la chaîne de valeur. Dans une logique de réduction du portefeuille immobilier, le moment de la vente dans la vente dépend fortement de l'emplacement de la parcelle considérée. Il apparaît toutefois clairement que, dans la majorité des cas, il n'est pas rentable pour CFF Immobilier de mener un projet de construction jusqu'à la réalisation si l'objectif est la vente. Le moment idéal où CFF Immobilier peut réaliser trois quarts de la valeur ajoutée se situe après l'obtention du permis de construire. Cela est d'autant plus important que CFF Immobilier ne dispose que d'un résultat annuel

relativement modeste pouvant être réinvesti (après déduction des indemnités compensatoires versées à CFF Infrastructure et les intérêts et mensualités du remboursement du prêt pour la Caisse de pensions).

La stratégie poursuivie consiste par conséquent à uniquement développer les aires de développement les mieux placées afin de les vendre ou de constituer des droits de superficie (après les opérations de zonage). L'objectif est de garder la maîtrise de l'environnement direct des gares. L'exemple paradigmatique est celui de la gare de Zurich où plus de 100 000 m² de terrain sont à valoriser. Le plan d'aménagement privé (*privater Gestaltungsplan*) a été accepté en votation populaire en septembre 2006. CFF Immobilier n'achète pas de terrain pour ses activités propres. Les CFF n'en achètent que pour des raisons liées au développement ferroviaire (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

Dans le passé, les CFF donnaient systématiquement leurs terrains à des tiers par le biais de *droits de superficie*. Aujourd'hui, les critères entrant en ligne de compte ont changé :

- Si une utilisation ultérieure en matière ferroviaire est possible, un droit de superficie est privilégié.
- Le droit de superficie est privilégié s'il est plus rentable économiquement (question d'offre et de demande) : la constitution de droit de superficie, resp. la vente, dépend de l'attractivité de la parcelle et de la valeur de location en droit de superficie.
- La stratégie actuelle poursuit l'objectif de mener le projet assez loin pour lui donner une direction qui convienne aux CFF (ce qui augmente aussi sa « valeur ajoutée » si toutes les autorisations de construction ont déjà pu être obtenues), puis de le vendre.

L'unité d'affaire Immobilier est responsable du choix de vendre ou de constituer des droits de superficie. Elle dispose d'une certaine marge de manœuvre, mais elle doit avant tout satisfaire ses objectifs de performance (donnés dans le budget). Le choix se fait aussi en consultant les services ferroviaires (voir les « fiches » de procédure présentées plus haut).

Lors de la constitution de droits de superficie, le contrat prévoit systématiquement des clauses en matière d'affichage visant à règlementer la publicité orientée en direction de la gare. Des servitudes peuvent aussi être prévues.

L'unité Immobilier est considérée comme un « secteur clé secondaire » par la direction, contrairement à la SNCF ou à la Deutsche Bahn qui se sont débarrassées de ce secteur (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

4.2. Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire

Les préoccupations des CFF en matière de zonage de l'aménagement du territoire peuvent apparaître comme relativement récentes. Avant la transformation des CFF en SA, la législation laissait d'importantes compétences aux CFF en matière de droit des constructions, puisque pour les projets qui ne dépassaient pas les 10 millions de francs, ils étaient à la fois responsable de la planification et de l'approbation des plans (pour une description détaillée, voir Wermelinger & Stalder 1998 : 177-178). Les modifications récentes (1999) des procédures d'approbation des plans de la LCdF et la nouvelle ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF, RS 742.142.1) (qui remplace l'ordonnance du 23 décembre 1932 sur les projets de construction de chemins de fer) restreignent l'autonomie de la CFF SA au profit d'un strict régime d'autorisations accordées par l'Office des transports.

De plus, les nouvelles stratégies des CFF de promouvoir leur parcelles stratégiques situées au cœur des agglomérations afin d'assurer des rentrées financières substantielles pour toute l'entreprise obligent à entrer en négociation avec les communes soit lors du passage en zone constructible de terrains anciennement en zone ferroviaire, soit lors d'adaptation de la zone si les projets immobiliers des CFF présentent des incompatibilités avec les plans en vigueur. En aucun cas, l'Office n'accepterait d'homologuer des plans par exemple pour des logements ou des bureaux qui, en tant que tels, ne seraient plus de sa compétence, car non-conformes à l'affectation ferroviaire (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

Le lien avec les communes se fait de manière bilatérale en fonction des projets. Lors de la réalisation de plans de quartier, les chefs de projet CFF rassemblent les acteurs clés autour d'une table dans l'idée de développer des projets qui puissent convenir à tous et qui soient acceptés largement. Afin de gagner temps et argent, les CFF essaient d'éviter les recours ; ils auraient trop à perdre en tentant d'imposer des projets pour lesquels ils savent d'avance qu'ils risquent de susciter des recours (le cas de la gare d'Aarau, actuellement en construction, est un contre-exemple puisque le projet a duré 20 ans suite à des recours successifs) (E. Massacand et J. Hirschmann, entretien 18.9.2006).

Domaine ferroviaire

Le tableau suivant énumère les mesures utilisées par les CFF pour garantir la réalisation des projets nécessaires à l'exploitation ferroviaire (Source : S. Staler, Présentation SSC IDHEAP, 26.06.08, pp. 10-21). Les deux premières rubriques concernent les mesures d'aménagement du territoire proprement dites, ainsi que la procédure de sa mise œuvre, alors que la troisième fait référence à l'instrument de la propriété foncière.

A. Mesures d'aménagement du territoire	Plan sectoriel de la Confédération :	<ul style="list-style-type: none"> - Il n'existe pas de plan sectoriel pour les CFF (malgré l'art. 18 al. 5 LCdF), seulement un concept Rail 2000 - Seul Alp Transit dispose d'un plan sectoriel (15 mars 1999)
	Plan directeur (cantonal) :	<ul style="list-style-type: none"> - Influence possible des CFF : faible, les cantons mènent la procédure (! information) - Opposabilité aux tiers : lie les autorités, mais pas les propriétaires fonciers - Coûts pour les CFF : mesure peu onéreuse pour les CFF - Durée de validité de la mesure : illimitée dans le temps
	Plan de zones (communal) :	<ul style="list-style-type: none"> - Influence possible des CFF : faible, les communes mènent la procédure (information) - Opposabilité aux tiers : lie les propriétaires fonciers pour chaque parcelle concernée - Coûts pour les CFF : revendication possible d'une indemnité pour expropriation matérielle - Durée de validité de la mesure : illimitée dans le temps
	Zone ferroviaire réservée (art.18n-18p LCdF) :	<ul style="list-style-type: none"> - Influence possible des CFF : par le dépôt d'une requête à l'OFT - Opposabilité aux tiers : lie les propriétaires fonciers pour chaque parcelle concernée - Coûts pour les CFF : pas de revendication possible d'une indemnité pour expropriation matérielle - Durée de validité de la mesure : limitée dans le temps à 5 ans (max. 8), ce qui fait que ce instrument n'est guère utilisé
	Alignement ferroviaire (art.18q-18t LCdF) :	<ul style="list-style-type: none"> - Influence possible des CFF : par le dépôt d'une requête à l'OFT - Opposabilité aux tiers : lie les propriétaires fonciers pour chaque parcelle concernée - Coûts pour les CFF : pas de revendication possible d'une

		indemnité pour expropriation matérielle
B. Délivrance des permis de construire	L'accord ferroviaire aux projets de construction de tiers (art. 18m LCdf) :	<ul style="list-style-type: none"> – Suppose une décision d'approbation de plans – Lorsque la sécurité ferroviaire est en jeu (compétence CFF) ou lorsque l'extension future des installations ferroviaires est compromise (compétence OFT) – L'autorité cantonale ne peut délivrer de permis de construire sans avoir préalablement reçu l'accord ferroviaire au sens de l'art. 18m LCdF – Les CFF / OFT ne sont pas liés par les publications dans les feuilles officielles
	La décision d'approbation de plans (art. 18 LCdF) pour les projets de constructions ferroviaires :	<ul style="list-style-type: none"> – La délivrance d'un « permis de construire ferroviaire » délivré par les autorités fédérales (OFT) – Aucune autorisation relevant du droit cantonal n'est requise. – Le droit cantonal est « pris en compte » dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'entreprise ferroviaire.
C. Acquisition de terrains	Expropriation ordinaire (art. 3 LCdF) :	<ul style="list-style-type: none"> – Influence possible des CFF : dépôt d'un projet à l'OFT – Opposabilité aux tiers : l'expropriation formelle lie les propriétaires – Coûts pour les CFF : indemnité pleine et entière + frais – Longue procédure (approbation de plans et estimation) – Suppose un projet de construction et des plans d'emprises – Droit de rétrocession du propriétaire (5 ans)
	Expropriation préventive (art. 4a LEX) :	<ul style="list-style-type: none"> – Influence possible des CFF : par l'ouverture d'une procédure d'expropriation – Opposabilité aux tiers : l'expropriation formelle lie les propriétaires fonciers: le droit (de propriété) est acquis – Coûts pour les CFF : indemnité pleine et entière + frais – Suppose des plans d'emprises (mais pas un projet de construction) – Droit de rétrocession du propriétaire (25 ans)
	Acquisition de gré à gré (art. 3 LCdF) :	<ul style="list-style-type: none"> – Influence possible des CFF : Les CFF mènent les négociations – Opposabilité aux tiers : lie les propriétaires fonciers, car le droit (de propriété) est acquis – Coûts pour les CFF : indemnité pleine et entière + frais – Suppose un budget d'acquisition
	Acquisitions par remaniements parcellaires :	<ul style="list-style-type: none"> – Nouveau tronçon : 45 km de nouveau tracé entre Mattstetten et Rothrist

Domaine privé des CFF

La législation spéciale dont bénéficient les CFF ne concerne en principe pas son domaine privé. Le développement de projets commerciaux par CFF Immobilier se fait donc selon les dispositions « standards » de l'aménagement du territoire, sauf dans le cas de bâtiments à usage mixte comme les gares qui sont généralement situées en « zone ferroviaire », telle qu'elle a été présentée dans le chapitre 2.2.3. L'office des transports n'institue pas de zone ferroviaire. Il est tranché au cas par cas, selon la nature ferroviaire, accessoire ou commerciale du projet, si l'OFT ou le canton est responsable de l'approbation des plans.

Le zonage proprement dit est par conséquent sans lien direct avec l'affectation ferroviaire ou non de l'objet immobilier. Par conséquent, l'imposition particulière ou l'heure de fermeture des magasins ne dépendent pas du zonage, mais de la nature de l'objet et de son affectation à une mission ferroviaire (S. Stalder, entretien 4.7.08).

Les gares constituent un lieu transitoire qui doit être réglé au cas par cas. Une jurisprudence a été développée pour distinguer les commerces dont l'activité est liée au trafic ferroviaire et de ceux qui ne le sont pas (Wermelinger & Stalder 1998 : 181-185). Cette problématique a gagné en importance en rapport avec les dérogations sur l'horaire de fermeture accordées aux magasins situés aux abords des gars. L'article 39 LCFF concernant les « Services accessoires et autres utilisations à des fins commerciales » stipule : « Les entreprises de chemins de fer peuvent installer des services accessoires dans les gares et dans les trains, pour autant que ces services répondent aux besoins des usagers des chemins de fer. Les dispositions cantonales et communales en matière d'heures d'ouverture et de fermeture ne sont pas applicables aux services définis par les entreprises de chemins de fer comme services accessoires. Par contre, ceux-ci sont soumis aux autres dispositions de police en matière commerciale, sanitaire et économique de même qu'aux réglementations sur les rapports de travail déclarées obligatoires par les autorités compétentes. »

Les magasins bénéficient ainsi d'heures d'ouverture prolongée grâce à cette régulation dérogatoire qui donne aux CFF un privilège clair sur la concurrence. Le conflit entre la loi ferroviaire et la loi sur le travail conduisait à un paradoxe puisque les magasins concernés avaient le droit d'ouvrir, mais pas d'employer de personnel durant ces heures d'ouverture supplémentaires (Domaine Public, 14.10.2005). La Loi sur le travail a été modifiée, suite à une initiative acceptée fin 2005, autorisant « les magasins et entreprises de services situés dans les aéroports et dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics » à « occuper des travailleurs le dimanche » (art. 27, al. 1ter, loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, RS 822.11). Le Tribunal fédéral a clairement établi des critères de distinction entre « service ferroviaire » et « service accessoire » pour éviter les abus (p. ex. le Mediamarkt situé dans la gare de Bâle n'est pas un « service accessoire » et ne doit pas être considéré comme tel).

L'exonération fiscale dont bénéficie la CFF SA pour ses bâtiments affectés à l'usage ferroviaire est un facteur important qui explique pourquoi les CFF peuvent être tentés de maintenir ce parc aussi vaste que possible : « Dans le cadre de leurs activités de fournisseurs de l'infrastructure et d'entreprise de transports, les CFF sont exempts de tout impôt cantonal ou communal. Cette exonération s'étend aux services accessoires et auxiliaires entrant dans le champ d'activité d'une entreprise de transports, tels que les usines électriques, les ateliers et les entrepôts, mais ne concerne pas les immeubles qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation » (art. 21 al. 1 LCFF). En décembre 2003, le Tribunal fédéral a admis que tous les immeubles non ferroviaires devaient être assujettis aux impôts cantonaux. La négociation avec la Conférence suisse des impôts (CSI) a abouti à un « ruling CFF » (recommandation) qui fixe les règles d'imposition pour les CFF. La solution trouvée privilégie CFF Immobilier par rapport aux autres sociétés immobilières à activité commerciale pure, car elle prévoit des conditions fiscales particulières pour CFF Immobilier : les activités considérées comme faisant partie du service accessoire ne sont pas taxées. Cette imposition particulière avantage CFF Immobilier dont la stratégie est clairement de se profiler comme une société immobilière générant de la valeur ajoutée au profit du propriétaire CFF (S. Stalder, entretien 7.5.07).

CFF Immobilier est devenu un des acteurs centraux des processus d'urbanisme dans les centres des villes. Ils illustrent particulièrement bien un changement de logique dans la planification où le propriétaire foncier devient l'acteur central de la planification à l'échelle du quartier. Par le biais du plan d'aménagement privé (*privater Gestaltungsplan*), qui dans certaines communes est devenu obligatoire, le leadership est du côté du propriétaire. La dynamique de développement est donc initiée par les CFF, pas par la commune. Ils sont eux-mêmes chargés de réaliser la planification,

qui est ensuite acceptée par les autorités communales compétente ou par la population en votation communale. Un pouvoir de veto politico-administratif et populaire existe donc, mais il se fait de moins en moins sentir, parce que la dynamique de projet qui cherche à associer les partenaires concernés très tôt dans la procédure a précisément comme objectif de désamorcer de telle menace.

La fin de la régie CFF n'a pas signifié une perte de pouvoir ou un affaiblissement des CFF dans les processus d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le transfert de compétences de l'ancienne régie à l'Office des transports a donc été compensé par une nouvelle forme de puissance résultant de la diffusion conjoncturelle d'un nouveau référentiel naissant dans le domaine de l'aménagement du territoire qui est la *démarche par projet*. Cette manière de procéder qui remplace de plus en plus une planification centralisée ad hoc donne un rôle central au propriétaire et au promoteur dans la réalisation des processus d'aménagement.

4.3. Durabilité

Cette discussion de la durabilité des stratégies foncières de CFF Immobilier, c'est-à-dire des effets de cette stratégie sur son patrimoine foncier et sur l'aménagement du territoire, est divisée en quatre parties consacrées aux quatre dimensions que sont la prise en compte du long terme, la durabilité sociale, la durabilité économique et la durabilité écologique, étant entendu qu'aucune n'est une condition suffisante en soi, mais qu'elles doivent être prises en compte ensemble.

Prise en compte du long terme

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 soient jamais vendus. À défaut d'être vendues, 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 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 petit à petit 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 d'épurer les portefeuilles pousse donc CFF Immobilier à abandonner les terrains peu rentables (par exemple les terrains agricoles, bâtiments de garde barrière). 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 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 (y compris les parcelles potentiellement utilisables pour le 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 bradés. Des évaluations très précises sont conduites par un personnel spécialisé dans la gestion foncière pour évaluer le potentiel des objets mis en vente. Seuls les objets les moins intéressants sont destinés à être 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 le font aussi, en mettant éventuellement en lumière que des parcelles particulièrement intéressantes avaient été vendues à une époque où l'on ne pouvait pas deviner leur potentiel futur. Le choix de ne plus recourir à l'instrument des droits de superficie et de privilégier la vente lorsque l'immeuble n'est pas exploité directement par CFF Immobilier est un choix de court terme, cela au moment même où de nombreux acteurs publics ou semi-privés redécouvrent cet instrument de gestion sur la longue durée.

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 elle 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.

Durabilité économique

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 une professionnalisation et une spécialisation de la gestion immobilière au sein de l'entreprise. Parallèlement à la séparation de la gestion immobilière

de CFF Infrastructure, qui exerçait cette responsabilité avant la création de l'unité d'affaire CFF Immobilier en 2003, des spécialistes du domaine ont été recrutés. Autrement dit, de nouvelles compétences, qui faisaient autrefois défaut à la régie CFF, ont été acquises.

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 besoins 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. Sera-t-il possible de maintenir de telles marges à l'avenir, une fois que les objets les plus intéressants auront été vendus ? Pour répondre aux contraintes que l'on fait peser sur lui, CFF Immobilier est obligé de réduire son stock même de ressource – son parc immobilier – en risquant de porter atteinte au rendement futur de ce stock (loyers, baux et rente superficière). En effet, lorsque l'exploitation d'une ressource dépasse un certain seuil et réduit ainsi la taille du stock (capital), le rendement (fruits) de la ressource est mis en danger.¹⁸

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 ? Le premier objectif de la division d'affaire est en effet essentiellement économique (CFF Immobilier, Communications 2008, p. 2). Cette réalité est confirmée par d'autres acteurs qui ont traité avec CFF Immobilier – comme B. Wehrli, directrice de la section Stadtentwicklung de la ville de Zürich (com. pers., 8.6.2007), qui constatent que les CFF ont une politique très volontaire en la matière. CFF Immobilier parvient à résoudre ce dilemme par une conception large du rendement financier (Staffelbach et Stalder, entretien 27.05.2008) : ce dernier n'est en effet pas évalué uniquement de manière directe (matérialisée sous la forme du résultat annuel), mais également indirecte, en particulier en termes d'image favorable générée au travers de la réalisation de différents projets. 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,

¹⁸ On peut formuler l'hypothèse suivante qui expliquerait cette stratégie à court terme de réduction du stock d'immeubles pour financer CFF Infrastructure et le remboursement de la dette de la caisse de pension. Dans la perspective de la libéralisation des chemins de fer, les financements croisés seront sans doute déclarés illégaux car biaisant la concurrence : dans ces circonstances, CFF Immobilier ne serait plus autorisé à financer la division Infrastructure. Le choix d'entamer aujourd'hui le capital immobilier de CFF Immobilier pourrait donc être une stratégie à court terme visant à profiter de cette manne tant qu'elle est légalement encore utilisable.

grâce à la négociation, des solutions où chaque partenaire puisse être gagnant (Staffelbach et Stalder, entretien 27.05.2008).

Durabilité sociale

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'utilisateurs 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.

CFF Immobilier est convaincu du potentiel que recèle l'instrument des concours d'architectures, qu'ils découlent d'une obligation légale ou non (Staffelbach et Stalder, entretien 27.05.2008). Ils permettent en effet de développer les meilleurs projets susceptibles de générer un espace public de qualité. Dans les plus grandes gares de Suisse, CFF Immobilier a fait appel à des architectes renommés pour donner une image particulière aux nouveaux quartiers ainsi créés. En 2005, les CFF ont ainsi reçu le Prix Wakker, décerné par Patrimoine suisse pour récompenser leurs efforts pour préserver et mettre en valeur son patrimoine. Patrimoine suisse a loué le « grand engagement » des CFF pour leur patrimoine bâti en Suisse, les nouvelles constructions édifiées par les CFF faisant preuve « d'un grand soin et d'une haute exigence créatrice ». L'attitude respectueuse envers les constructions anciennes des CFF dénote, selon Patrimoine suisse, « une conscience extraordinaire de l'héritage culturel et architectural ».

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. Qu'en est-il des moyennes et petites gares qui ne sont pas prioritaires, car potentiellement moins rentables ? Le recul manque encore pour juger puisque CFF Immobilier concentre son activité avant tout dans les grands centres, mais tout laisse supposer que les pressions sur les CFF pour créer un bâti de qualité seront moindres. Le véritable penchant social des CFF ne se mesure donc pas uniquement à l'action accomplie dans les grandes gares : il pourra pleinement être évalué à la considération de leur action dans les petites, là où les services communaux sont moins à même de se faire entendre et là où les flux de visiteurs sont moins importants.

Durabilité environnementale

La durabilité environnementale profite au même titre que la durabilité sociale de la volonté des CFF d'entretenir une image positive auprès de ses clients, du public et des autorités. Il n'existe toutefois pas de normes CFF (chartes) plus sévères du point de vue environnemental que les normes légales (par exemple le respect obligatoire du label Minergie). Cependant, les CFF posent des exigences de qualité qui se concrétisent dans les programmes de concours d'urbanisme ou d'architecture. En effet, le recours quasi systématique aux concours (et non aux mandats) permet de fixer des critères qualitatifs d'attribution.

Les exemples suivants illustrent quelques contributions des CFF en termes de durabilité environnementale :

- Intégration systématique des projets dans un concept de mobilité combinée (transports publics urbains, Park & Rail, Bike and Ride) ;
- Création d'espaces verts ou de zones de détente (exemple de la voie verte qui recouvrira les voies dans le projet CEVA) ;
- Respect des standards Minergie et utilisation d'énergies renouvelables (Versoix) ;
- Effort de limitation des nuisances dans les projets immobiliers (bruit, pollution de l'air, sites pollués, risques majeurs, etc.)

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. On pourrait donc argumenter qu'indirectement, elle contribue au report modal. Même si ces effets positifs sur la durabilité ne sont pas forcément le fruit d'une stratégie volontaire, il faut les inscrire au bilan de l'action de CFF immobilier en faveur d'une plus grande rentabilité économique de son patrimoine foncier et immobilier.

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 (CFF 2007), les mesures mentionnées ne visent que très indirectement la gestion foncière ou la gestion immobilière qui nous intéressent ici.

5. Analyses et commentaires

Du fait de leur transformation en SA et de leur préparation à une potentielle ouverture à la concurrence, les CFF bénéficient désormais d'une plus grande marge de manœuvre en matière de gestion et d'organisation interne. Ils sont les seuls responsables de la gestion de leur patrimoine immobilier. Toutefois, le corolaire de leur gain en flexibilité est une plus grande distance par rapport à l'administration responsable (Office des transports) et la perte de la place exclusive qu'ils occupaient. Leur statut particulier de régie fédérale faisait des CFF les concepteurs des règlements qui les concernaient (expertise), les acteurs chargés de la mise en œuvre, ainsi que les responsables directs du contrôle. Dans ce sens, les CFF, qui constituaient une sorte d'État dans l'État gouverné

par un régime juridique fait sur mesure, disposaient d'une marge de manœuvre, plus fondamentale que la simple gestion quotidienne, permettant une véritable expérimentation institutionnelle, mais qu'ils ont largement perdue.

Lors du transfert du patrimoine CFF de la Confédération à la CFF SA, cette dernière a reçu une mine d'or en termes immobiliers qu'elle s'active depuis à rentabiliser. Un cinquième du patrimoine transféré est construit ; sa valeur comptable est estimée à plus de 3 milliards de francs.

L'autonomisation a bouleversé la stratégie foncière des CFF. On assiste en effet à un passage d'un système patrimonial à une gestion capitaliste. La gestion patrimoniale se caractérisait par une stratégie d'accumulation du foncier. On achetait chaque fois que l'occasion se présentait en vue de réaliser d'hypothétiques projets ferroviaires futurs. Les terrains achetés n'étaient jamais revendus. Tout au plus les terrains agricoles possédés servaient-ils de compensation lorsqu'un nouveau projet se faisait au dépend d'autres surfaces agricoles. Lorsque les CFF n'en avaient pas une utilité immédiate, ils cédaient leurs terrains en droit de superficie. La conception patrimoniale des terrains apparaissait aussi dans le sentiment collectif que les CFF constituaient un patrimoine national : vendre des terrains CFF était perçu comme « brader le patrimoine national ». Les CFF et leurs vastes terrains étaient associés au sentiment collectif d'identité nationale.

L'autonomisation a consacré une nouvelle conception de la gestion, basée en premier lieu sur des principes de rentabilité financière. Le potentiel d'une mise en valeur du patrimoine foncier des CFF, en particulier de son domaine privé, a immédiatement été perçu. CFF Immobilier a été créé afin de gérer ce patrimoine. Son objectif : Créer de la valeur ajoutée et soutenir le développement du résultat de la SA CFF. La mise en valeur des portefeuilles immobiliers passent par une épuration consistant à vendre les objets peu ou pas rentables, ainsi que le développement de projets de mise en valeur des biens immobiliers stratégiquement situés. La professionnalisation de la structure de gestion immobilière par l'embauche de collaborateurs formés selon des principes de gestion immobilière moderne a permis de modifier en quelques années des manières de faire qui découlaient d'habitudes acquises tout au long du 20^e siècle. Les bénéfices de CFF Immobilier sont depuis lors largement affectés à soutenir la division Infrastructure. La décision de miser sur CFF Immobilier pour fournir les fonds nécessaire au remboursement du prêt contracté pour la dette de la caisse de pensions a encore accentué la pression.

La stratégie volontaire de la part de CFF Immobilier est le résultat direct du choix politique qui a été fait par le Parlement de libéraliser les CFF. Elle est la conséquence logique du processus d'autonomisation. L'efficacité économique a directement bénéficié de ce changement. Les effets en termes d'identité nationale (patrimoine collectif de la nation), d'impact sur l'image de villages de moindre importance (abandon des petites gares), voire de tradition sont plus difficiles à mesurer. On peut émettre l'hypothèse que le sentiment collectif qui perdurera dépendra de ce que les CFF auront su faire dans le domaine de la durabilité sociale et environnementale. Pour l'instant, la mise en œuvre concrète de la stratégie immobilière des CFF démontre un souci du travail bien fait (qualité architecturale, espace public) et d'un respect du bien collectif tel qu'il est requis de la part d'un acteur paraétatique de cette envergure. L'avenir nous dira si le soin apporté à la réalisation des projets situés dans les grands centres urbains sera le même dans les plus petites gares ou les régions périphériques. Si la SA CFF parvient à convaincre sur ce terrain également, elle aura réellement su démontrer sa qualité de bon gestionnaire du « patrimoine national » dont elle est le dépositaire depuis 1998.

6. Bibliographie

- CFF 1989. Bodenpolitik SBB. Document interne.
- CFF 2001. *CFF et environnement*. CFF, Berne.
- CFF 2003. Rapport environnemental 2002-03. CFF, Berne.
- CFF 2005. Rapport de gestion 2004. CFF, Berne.
- CFF 2006. Rapport de gestion 2005. CFF, Berne.
- CFF 2007. Rapport de gestion 2006. CFF, Berne.
- CFF 2008. Rapport de gestion 2007. CFF, Berne,
- CFF Immobilier (nicht datiert). *Auf uns können Sie bauen*. SBB Immobilien, Bern.
- CFF Immobilier, décembre 2004. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- CFF Immobilier, mai 2004. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- CFF Immobilier, mai 2005. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- CFF Immobilier, mars 2006. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- CFF Immobilier, octobre 2005. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- CFF Immobilier, septembre 2004. *Newsletter*. CFF Immobilier, Berne.
- Wermelinger, A., Stalder, S. 1998. Le curriculum vitae des immeubles CFF. In : Werro F., Foëx B. (eds) *La transmission du patrimoine. Questions choisies*. Éditions universitaires, Fribourg.

7. Annexes et sources

7.1. Entretiens

Elvire Massacand, Cheffe Gestion parc immobilier, CFF Immobilier, entretien (avec J. Hirschmann), 18.9.2006

Jean Hirschmann, CFF Immobilier, Gestion parc immobilier, entretien (E. Massacand), 18.9.2006

Markus Ammann, Leiter Umwelt / Altlastensanierung, SBB Infrastruktur, Questionnaire par email 19.4.2007

Serge Stalder, Responsable de l'unité « Acquisitions et Ventes », CFF Immobilier, entretien, 7.5.07.

Laurent Staffelbach, Responsable de l'unité « Portfolio Management », et Serge Stalder, Responsable de l'unité « Acquisitions et Ventes », CFF Immobilier, entretien commun, 27.05.08.

Serge Stalder, entretien, 13.6.08 et 4.7.08.

7.2. Statuts des Chemins de fer fédéraux (CFF)

1 Raison sociale, siège et durée

1.1 Une société anonyme de droit spécial avec siège à Berne est constituée sous la raison sociale

Schweizerische Bundesbahnen SBB
Chemins de fer fédéraux suisses CFF
Ferrovie federali svizzere FFS
Viafiers federalas svizras VFS
Swiss Federal Railways SFR

conformément aux art. 2 ss de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF).

1.2 La durée de la société est illimitée.

2 But

2.1 La tâche essentielle de la société consiste à offrir des prestations de transports publics, notamment dans le domaine de l'infrastructure, du trafic voyageurs régional ou à grande distance et du trafic marchandises, et dans les secteurs annexes.

2.2 La société peut accomplir tous les actes juridiques qui sont directement ou indirectement liés au but de l'entreprise, ou qui sont propres à le promouvoir. Elle peut notamment fonder des sociétés, prendre des participations ou coopérer d'une autre manière avec des tiers. Elle peut acquérir, gérer et aliéner des immeubles et des installations.

2.3 Les compétences de l'Assemblée fédérale selon l'art. 4, 3^e al. LCFF, et du Conseil fédéral selon l'art. 4, 4^e al. LCFF, restent réservées. La gestion de la société obéit aux principes de l'économie d'entreprise. La société maintient l'infrastructure en bon état et l'adapte aux exigences du trafic et aux progrès de la technique.

3 Capital-actions, actions, apports en nature

3.1 Le capital-actions s'élève à Fr. 9'000'000'000.--. Il est divisé en 180'000'000 actions nominatives d'une valeur nominale de Fr. 50.-- chacune. Les actions sont entièrement libérées.

3.2 Selon l'art. 26 LCFF, la société reprend l'actif de Fr. 28'932'337'435.18 et le passif de Fr. 17'932'337'435.18 de l'établissement de droit public Chemins de fer fédéraux au prix de Fr. 11'000'000'000.-- selon le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 1999, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1999 (art. 24 LCFF). La Confédération suisse reçoit en contrepartie les 180'000'000 actions nominatives à leur valeur nominale de Fr. 50.--.

3.3 La société est autorisée à émettre, en lieu et place de titres d'actions, des certificats pour une ou plusieurs actions.

4 Organisation de la société

Les organes de la société sont

- A) l'assemblée générale,
- B) le conseil d'administration,
- C) la direction¹⁹,
- D) l'organe de révision.

¹⁹Les fonctions de la direction générale selon l'art. 12 LCFF sont assumées par la direction.

5 A) Assemblée générale

5.1 L'assemblée générale des actionnaires est le pouvoir suprême de la société. Elle a le droit inaliénable :

- a) d'adopter et de modifier les statuts ;
- b) de nommer et de révoquer la présidente ou le président, les membres du conseil d'administration et de l'organe de révision ainsi que la réviseuse ou le réviseur des comptes de groupe ;
- c) d'approuver le rapport annuel et les comptes du groupe ;
- d) d'approuver les comptes annuels, l'emploi du bénéfice résultant du bilan, en particulier la fixation du dividende, et de soumettre sa décision au Conseil fédéral (art. 17, 2^e al. LCFF) ;
- e) de donner décharge aux membres du conseil d'administration ;
- f) de prendre toutes les décisions qui lui sont réservées par la loi ou les statuts.

5.2 Tant que la Confédération est l'unique actionnaire, le Conseil fédéral exerce les pouvoirs de l'assemblée générale (art. 10, 2^e al. LCFF).

5.3 Sur proposition du conseil d'administration ou de l'organe de révision, l'assemblée générale traite les affaires légales et statutaires.

5.4 Les votations et les décisions de l'assemblée générale sont consignées dans un procès-verbal.

6 B) Conseil d'administration

6.1 Le conseil d'administration se compose de 9 membres au plus, qui ne sont pas tenus d'être actionnaires (art. 11, 2^e al. LCFF). Deux représentants du personnel doivent appartenir au conseil d'administration de la société (représentation appropriée selon art. 11, 3^e al. LCFF). Le personnel de la société a le droit de soumettre des propositions de nomination pour sa représentation.

6.2 Tous les membres sont élus par l'assemblée générale pour une durée de quatre ans. Ils sont rééligibles pour deux autres périodes au plus. Les membres qui sont élus en remplacement de membres démissionnaires succèdent à ces derniers en cours de fonction. L'assemblée générale peut décider une 4^e période de fonctions pour un membre du conseil d'administration si celui-ci reprend la présidence.

6.3 La durée des fonctions commence le jour de l'élection et expire le jour de la quatrième assemblée générale ordinaire qui suit l'élection. Elle expire au plus tard à la survenance de la limite d'âge, c'est-à-dire lors de l'assemblée générale ordinaire qui suit l'année civile au cours de laquelle le membre a eu 70 ans révolus.

6.4 L'assemblée générale élit la présidente ou le président. Par ailleurs, le conseil d'administration se constitue lui-même. Il désigne la ou le secrétaire, qui n'appartient pas nécessairement au conseil. Le conseil d'administration peut élire en son sein un ou plusieurs comités, chargés de préparer et d'exécuter ses décisions ou de surveiller certaines affaires.

6.5 Le conseil d'administration exerce la haute direction de la société et la surveillance de la direction. Il définit la politique commerciale et traite toutes les affaires qui ne sont pas confiées à un autre organe de la société en vertu de la loi, des statuts ou du règlement d'organisation.

6.6 Le conseil d'administration a les attributions intransmissibles et inaliénables suivantes :

- a) Exercer la haute direction de la société et établir les instructions nécessaires conformément aux consignes définies dans la convention sur les prestations et dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.
- b) Fixer l'organisation.

- c) Fixer les principes de la comptabilité et du contrôle financier ainsi que du plan financier, sous réserve des dispositions des art. 17, 1^{er} al., 19 et 20 LCFF.
 - d) Établir le budget à l'attention du Conseil fédéral, compte tenu de l'art. 18, 1^{er} al. LCFF.
 - e) Nommer et révoquer la présidente ou le président ainsi que les membres de la direction.
 - f) Exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et les instructions données.
 - g) Établir le rapport de gestion, préparer l'assemblée générale et exécuter ses décisions.
 - h) Informer le juge en cas de surendettement.
- 6.7 Sur leur demande, le conseil d'administration fournit aux autorités compétentes toutes les informations que celles-ci jugent nécessaires pour la fixation et le contrôle des objectifs stratégiques.
- 6.8 Sous réserves des tâches intransmissibles et inaliénables visées au ch. 6.6 des statuts, le conseil d'administration délègue la gestion à la direction (art. 12 LCFF). Il édicte le règlement d'organisation et fixe les modalités d'engagement des membres de la direction.
- 6.9 La convocation, le quorum et la prise de décisions du conseil d'administration sont définis par le règlement d'organisation et, si celui-ci ne contient pas de disposition, par la loi.
- 6.10 Les délibérations et les décisions du conseil d'administration sont consignées dans un procès-verbal signé par la présidente ou le président ainsi que par la ou le secrétaire.
- 6.11 Les membres du conseil d'administration perçoivent une indemnité fixe ainsi que, le cas échéant, des jetons de présence. Le montant est fixé par le conseil d'administration. Par ailleurs, les frais de déplacement et autres sont remboursés.
- 7 C) Direction**
- 7.1 La direction se compose d'un ou de plusieurs membres qui peuvent ne pas être membres du conseil d'administration.
- 7.2 La direction assume la gestion conformément au règlement d'organisation. Elle peut déléguer le pouvoir de représentation à d'autres personnes (art. 12, 2^e al. LCFF).
- 8 D) Organe de révision**
- 8.1 L'assemblée générale élit une ou plusieurs personnes physiques ou une société fiduciaire en qualité d'organe de révision, ainsi qu'une réviseuse ou un réviseur des comptes du groupe pour une durée d'une année. Une réélection est possible.
- 8.2 Les réviseuses et les réviseurs doivent satisfaire aux exigences prévues par les art. 727a à 727d CO.
- 8.3 L'organe de révision exerce les droits et obligations définis aux art. 728 ss CO.
- 9 Comptes annuels**
- 9.1 Le conseil d'administration détermine l'exercice comptable.
- 9.2 Le conseil d'administration établit pour chaque exercice un rapport de gestion qui se compose des comptes annuels, du rapport annuel et des comptes du groupe. Sont déterminants à cet égard les dispositions des

art. 662 à 670 CO ainsi que de l'ordonnance du DETEC concernant la comptabilité des entreprises de transport concessionnaires (ORCO)²⁰ (art. 19 LCFF).

- 9.3 L'assemblée générale approuve, à l'attention du Conseil fédéral, le rapport annuel et les comptes du groupe, ainsi que les comptes annuels après présentation d'un rapport de révision et en présence d'une réviseuse ou d'un réviseur (LCFF 17 II).
- 9.4 L'assemblée générale peut renoncer, par une décision prise à l'unanimité, à la présence d'une réviseuse ou d'un réviseur.

10 Responsabilité

La responsabilité du conseil d'administration et des personnes chargées de la gestion ainsi que de l'organe de révision est régie par les dispositions des art. 752 ss CO (art. 14 LCFF).

11 Publications et communications

L'organe de publication est la Feuille officielle suisse du commerce. Les communications et les invitations aux actionnaires ont lieu par lettre recommandée aux actionnaires inscrits au registre des actionnaires.

12 Applicabilité subsidiaire du droit des sociétés

Les dispositions du code des obligations sur la société anonyme (art. 620 ss CO) sont applicables dans la mesure où la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) ou les présents statuts ne prévoient pas de dispositions, ou pas de dispositions contraires.

Approuvé par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 juin 1999.

²⁰RS 742.221

7.3. Liste des participations du groupe CFF : Sociétés du groupe et sociétés associées

Raison sociale	Capital-actions M	Participation CFF M	Participation CFF % 31.12.2005	Participation CFF % 31.12.2004	Seg
Transport et tourisme					
SBB GmbH, Constance	EUR	1,50	1,50	100,00	V P
elvetino AG, Zurich	CHF	11,00	11,00	100,00	V P
elvetino management AG, Zurich	CHF	0,10	0,10	100,00	V P
Schweizerische Bodensee-Schiffahrtsges. AG, Romanshorn	CHF	4,60	4,48	97,39	V P
Thurbo AG, Kreuzlingen	CHF	75,00	67,50	90,00	V P
RailAway AG, Lucerne	CHF	0,10	0,09	86,00	V P
RailAway GmbH, Stuttgart	EUR	0,03	0,03	86,00	V P
RegionAlps SA, Martigny	CHF	0,70	0,49	70,00	V P
STC Switzerland Travel Centre AG, Zurich	CHF	5,25	3,52	67,00	V P
STC Switzerland Travel Centre Ltd., Londres	GBP	0,05	0,03	67,00	V P
zb Zentralbahn AG, Stansstad	CHF	120,00	79,20	66,00	V P
Sensetalbahn AG, Berne	CHF	2,89	1,89	65,47	V P
EuroThurbo GmbH, Constance (fusion avec SBB GmbH)	EUR	0,05	0,00	0,00	V P
Cisalpino SA, Muri bei Bern	CHF	162,50	81,25	50,00	Q P
Ticino-Lombardia SA, Chiasso (TILO)	CHF	2,00	1,00	50,00	Q P
Rail Europe Australasia SNC, Paris	EUR	0,92	0,46	50,00	E P
e-domizil AG, Zurich	CHF	0,10	0,03	33,50	E P
Lyria SAS, Paris	EUR	0,80	0,21	26,00	E P
Rhealys SA, Luxembourg	EUR	0,05	0,01	25,00	E P
Transporteurs et transitaires					
Chemins de fer fédéraux suisses CFF Cargo SA, Bâle	CHF	723,00	723,00	100,00	V G
SBB Cargo Italia S.r.l., Gallarate	EUR	13,00	13,00	100,00	V G
SBB Cargo S.r.l., Gallarate	EUR	0,05	0,05	100,00	V G
SBB Cargo GmbH, Duisbourg	EUR	0,25	0,25	100,00	V G
ChemOil Logistics AG, Bâle	CHF	1,00	1,00	100,00	V G
SBB Cargo Deutschland GmbH, Duisbourg	EUR	1,50	1,50	100,00	V G
RAAlpin AG, Berne	CHF	0,30	0,09	30,00	E G
Hupac SA, Chiasso	CHF	20,00	4,77	23,85	E G
Termi SA, Chiasso	CHF	0,50	0,10	20,00	E G
Centrales électriques					
Etzelwerk AG, Einsiedeln	CHF	20,00	20,00	100,00	V I
Kraftwerk Amsteg AG, Amsteg	CHF	80,00	72,00	90,00	V I
Kraftwerk Rapperswil-Auenstein AG, Aarau	CHF	12,00	6,60	55,00	V I
Kraftwerk Wassen AG, Wassen	CHF	16,00	8,00	50,00	E I
Kraftwerk Göschenen AG, Göschenen	CHF	60,00	24,00	40,00	E I
Immeubles et parkings					
Immobilien-gesellschaft Casa Nostra AG, Berne	CHF	0,05	0,00	0,00	V Z
Parking de la Gare de Neuchâtel SA, Neuchâtel	CHF	0,10	0,05	50,00	E IM
Frigosuisse Immobilien AG, Bâle	CHF	0,26	0,11	42,31	E IM
Grosse Schanze AG, Berne	CHF	2,95	1,00	33,90	E IM
Tiefgarage Bahnhofplatz AG, Lucerne	CHF	3,25	0,75	23,08	E IM
Parking de la Place de Cornavin SA, Genève	CHF	10,00	2,00	20,00	E IM
cevanova AG, Berne	CHF	6,00	0,00	0,00	E IM
I.B.O. Development AG, Zoug	CHF	3,00	0,00	0,00	E IM

Raison sociale		Capital-actions M	Participation CFF M	Participation CFF % 31.12.2005	Participation CFF % 31.12.2004	Seg
Divers						
SBB Insurance AG, Vaduz	CHF	12,50	12,50	100,00	100,00	V Z
Euroswitch AG, Freienbach	CHF	6,00	4,00	66,67	66,67	V I
RailLink AG, Berne	CHF	2,50	1,38	55,00	55,00	V P
Securitrans Public Transport Security AG, Berne	CHF	2,00	1,02	51,00	51,00	V Z
AlpTransit Gotthard AG, Lucerne	CHF	5,00	5,00	100,00	100,00	E I
Terzag Terminal Zürich AG, Zurich	CHF	0,20	0,06	30,00	30,00	E I
CTG-AMT Genève-La Praille SA, Lancy	CHF	0,20	0,05	25,00	25,00	E I
Umschlags AG, Bâle	CHF	6,00	0,00	0,00	35,33	E Z

Saisie:

Seg = Segment

V = Intégration globale

E = Prise en compte selon la méthode de mise en équivalence

Q = Intégration proportionnelle

P = Trafic voyageurs

G = Trafic marchandises

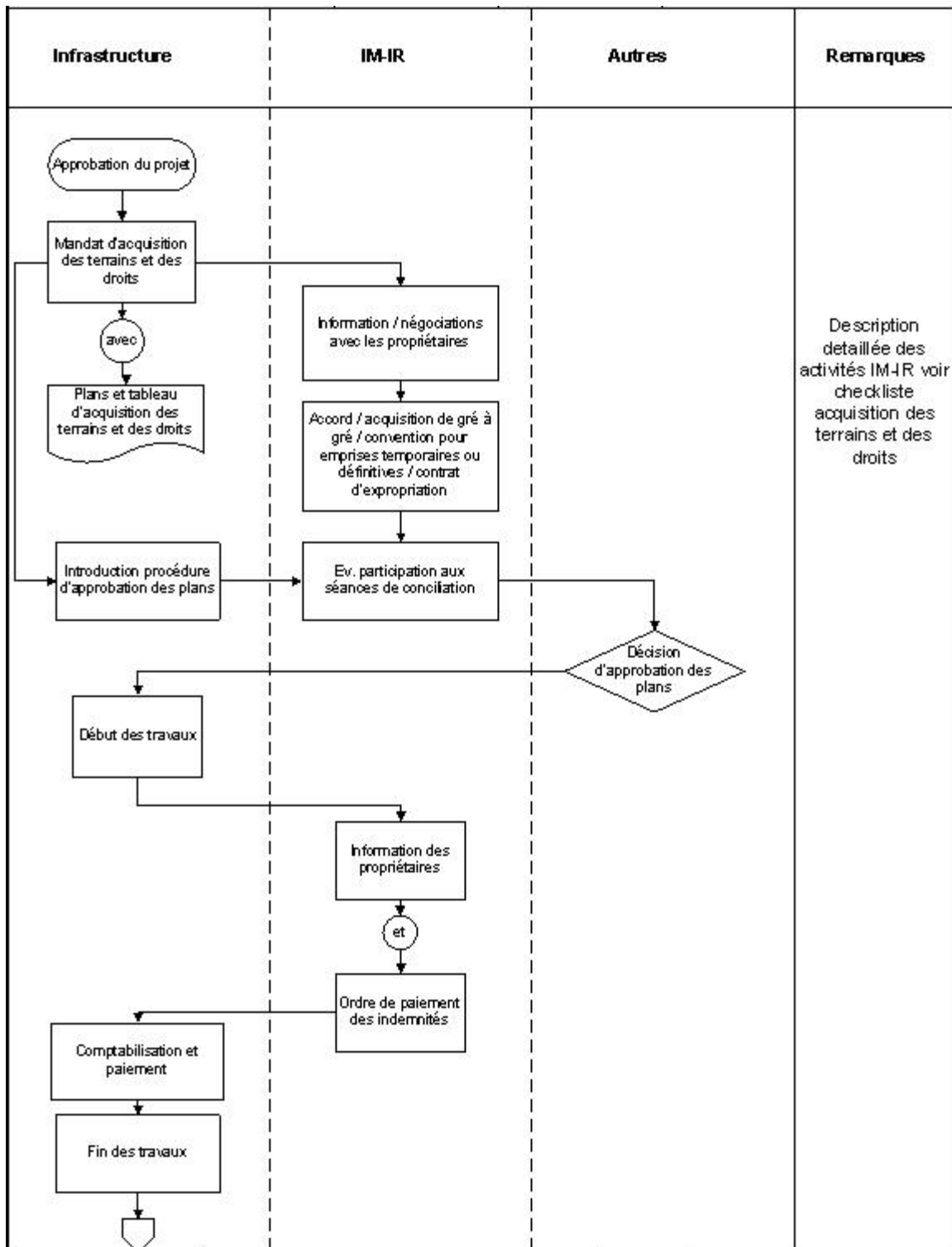
I = Infrastructure

IM = Immobilier

Z = Unités centrales

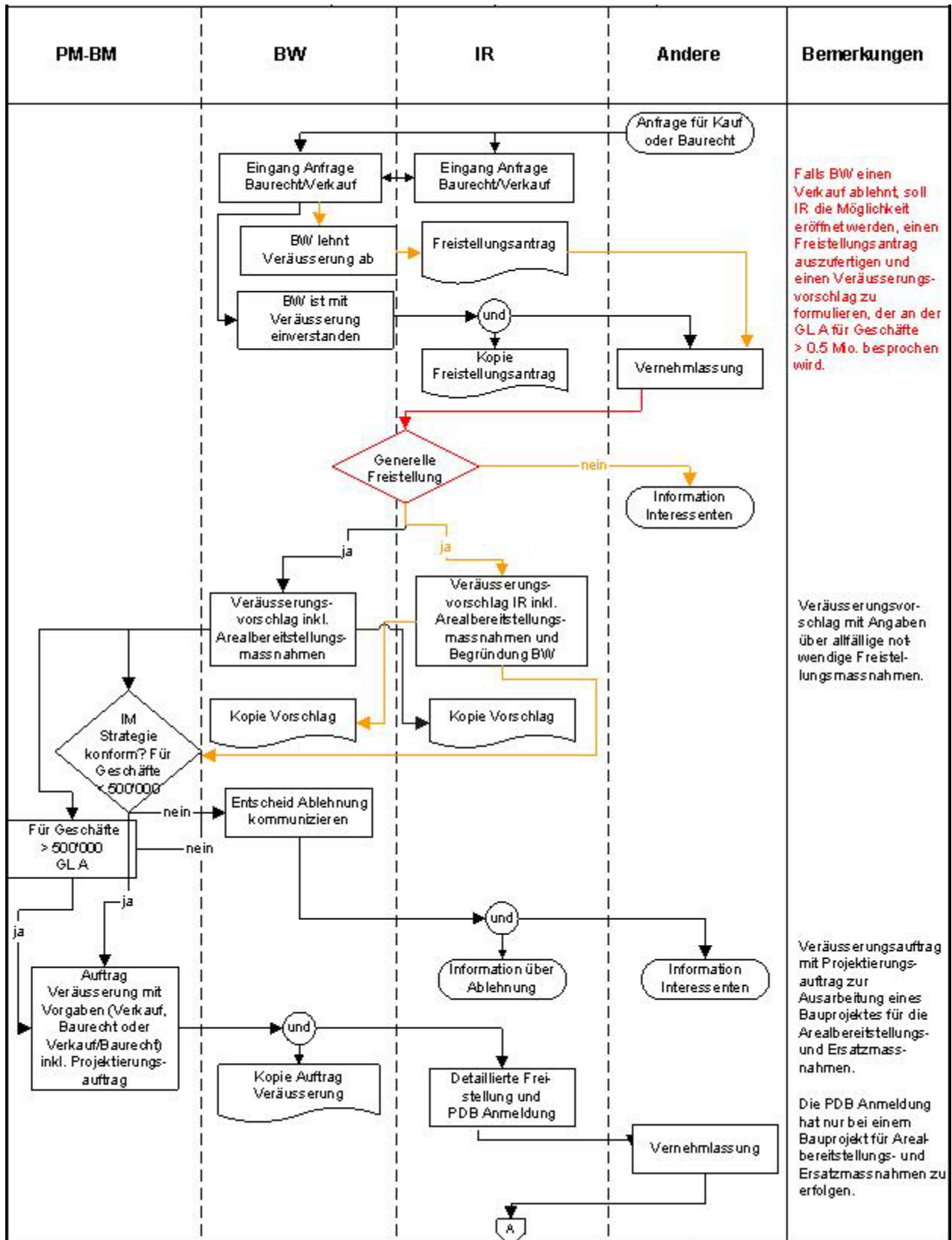
Source : CFF 2006 : 124-125

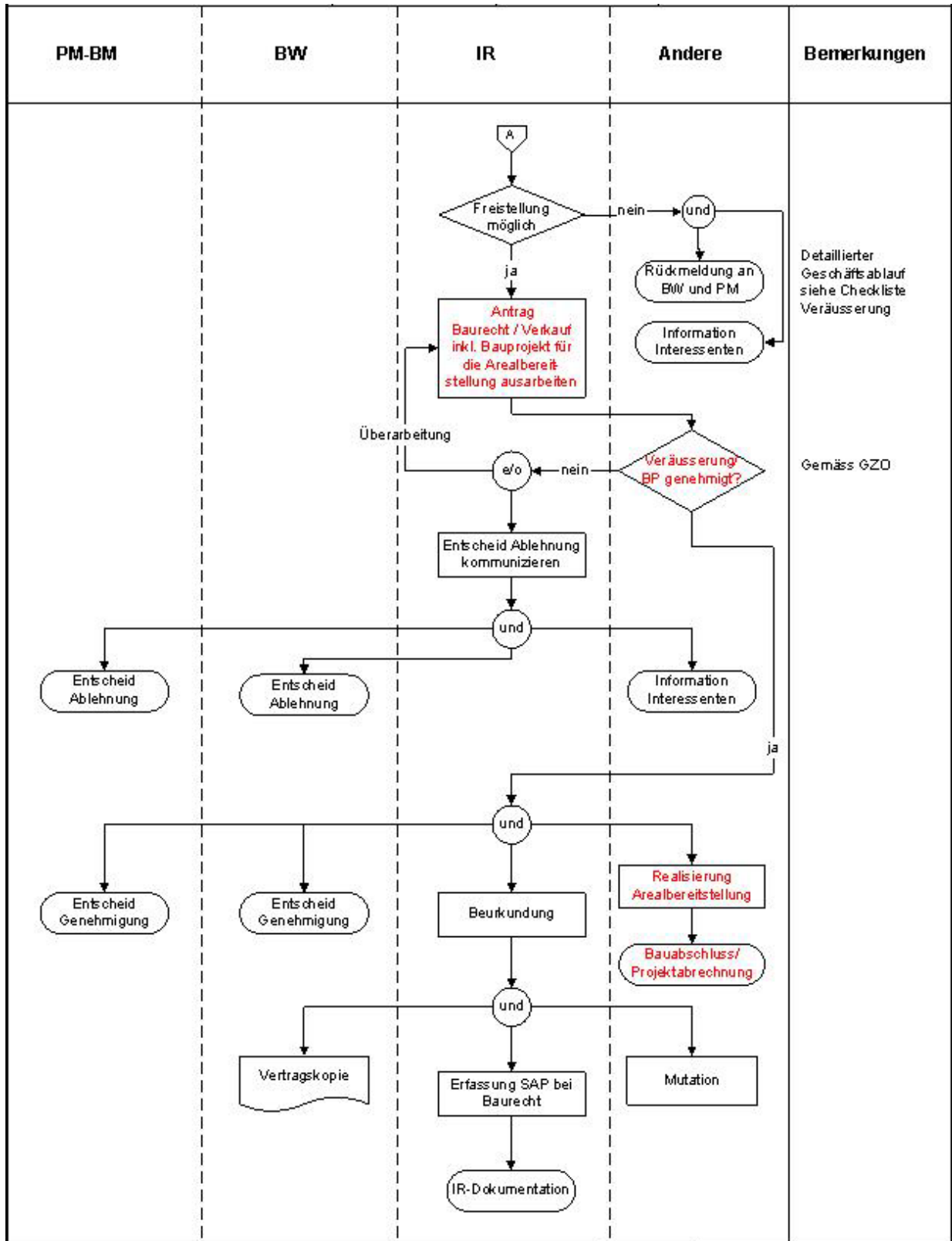
7.4. Représentation schématique du « processus » d'acquisition des terrains et des droits



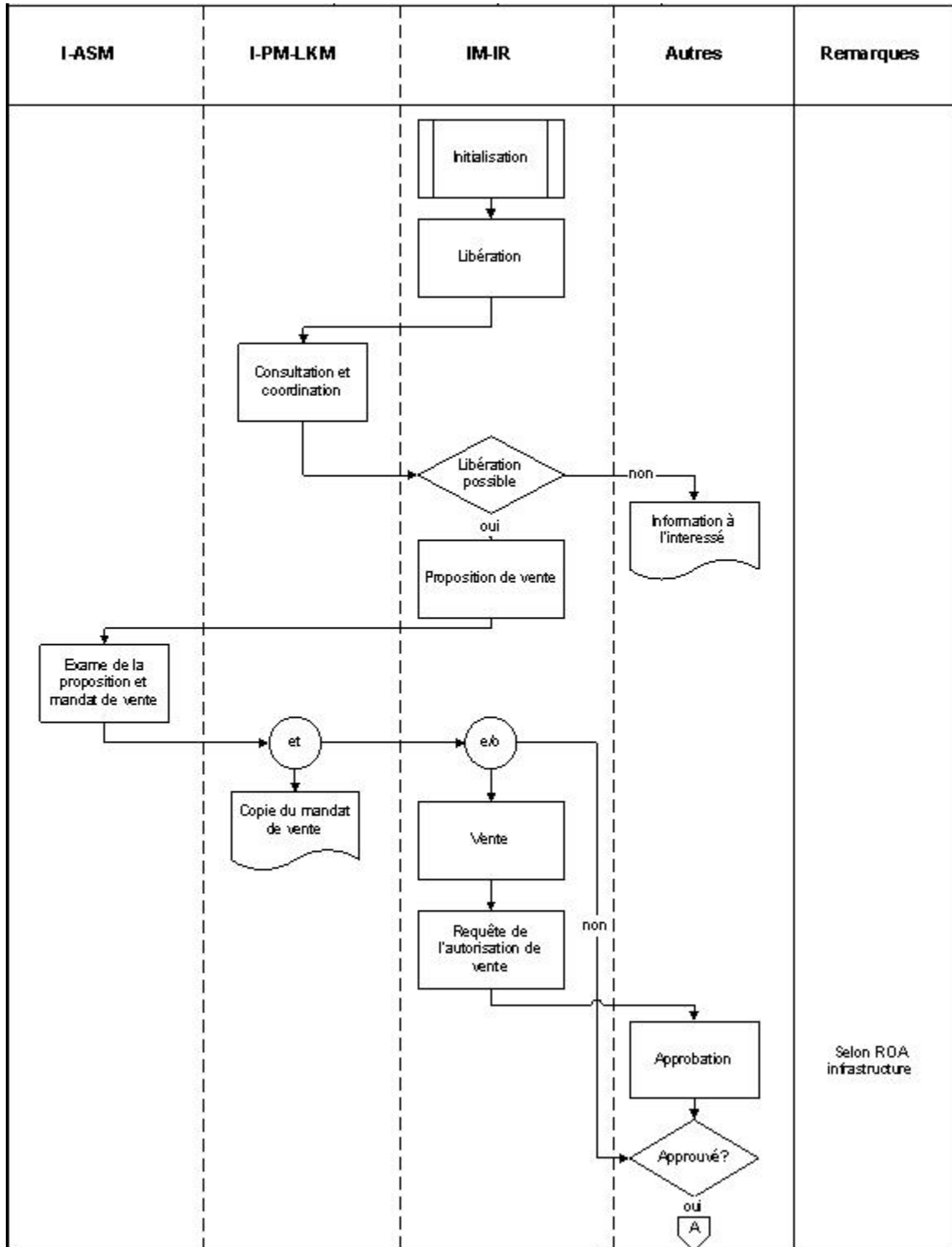
Abréviations utilisées : IM : CFF Immobilier ; IR : Acquisitions et ventes IM ; PM : Portfolio Management IM ; BW : Gérance IM ; I : Division Infrastructure ; DDP : Droit de superficie

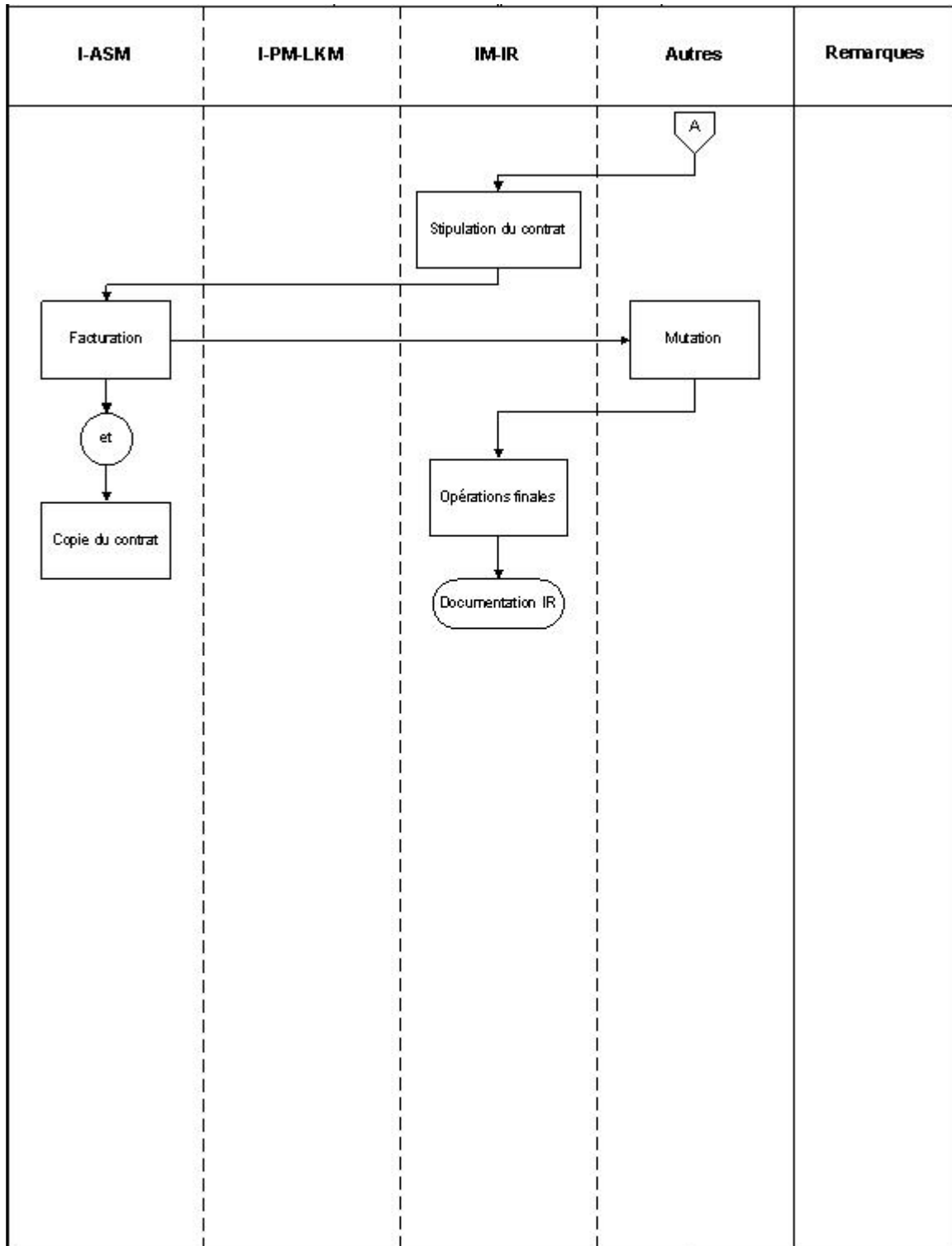
7.5. Représentation schématique du « processus » de vente d'objets appartenant au portefeuille Immobilier





7.6. Représentation schématique du « processus » de vente d'objets appartenant au portefeuille Infrastructure





Working papers Projet PF 2008 – 2009

Monographies :

- J.-D. Gerber, 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-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 1, 8/2008.
- J.-D. Gerber, 2008b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des bourgeoisies de Berne, Soleure et Coire*, Chavannes-Renens, no 2, 9/2008.
- J.-D. Gerber, 2008c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des chemins de fer fédéraux (CFE)*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 4, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 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-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 5, 10/2008.
- J.-D. Gerber, 2008e, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas de Pro Natura*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 6, 10/2008
- P. Csikos, 2008a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des sociétés immobilières, fonds de placement immobilier et fondations de placement*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 3, 10/2008.
- P. Csikos, 2009a, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des caisses de pensions*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 7, 3/2009.
- P. Csikos, M. Fauconnet, 2009, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des entreprises de commerce de détail*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 8, 3/2009.
- P. Csikos, 2009b, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : les cas des compagnies d'assurance et des banques*, Chavannes-Renens, Working Paper de l'IDHEAP no 9, 3/2009

Etudes de cas :

- P. Csikos, 2009c, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du complexe immobilier de « La Maladière » à Neuchâtel*, Working Paper de l'IDHEAP, no 1
- J.-D. Gerber, 2008f, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du pôle de développement économique du Wankdorf*, Working Paper de l'IDHEAP, no 2
- P. Csikos, 2009d, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas du « Centre Boujean » à Bienne*, Working Paper de l'IDHEAP, no 3.
- J.-D. Gerber, 2008g, *Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers : étude de cas de la place d'armes de Thoune*, Working Paper de l'IDHEAP, no 4.