

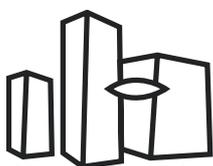
Urbia

Les Cahiers du développement urbain durable

Urbanisme durable et enjeux fonciers



swissimage © 2008 swisstopo (BA081512)



**Observatoire universitaire
de la Ville et du
Développement durable**

Numéro 6 - juin 2008

COMITÉ ÉDITORIAL

Antonio Da Cunha, Professeur, Institut de géographie, Université de Lausanne

Peter Knoepfel, Professeur, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne

Jean-Philippe Leresche, Professeur, Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Observatoire science, politique et société (OSPS), Université de Lausanne

Stéphane Nahrath, Maître d'enseignement et de recherche, Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Professeur assistant, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne

Béatrice Bochet, Docteur en géographie, Institut de géographie, Université de Lausanne

Yves Bonard, Assistant-doctorant, Institut de géographie, Université de Lausanne

Sandra Guinand, Assistante-doctorante, Institut de géographie, Université de Lausanne

Jean-Philippe Dind, Assistant-doctorant, Institut de géographie, Université de Lausanne

Marianne Thomann, Assistante-doctorante, Institut de géographie, Université de Lausanne

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

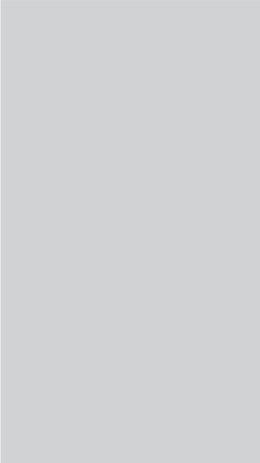
Antonio Da Cunha

COORDINATRICE DE L'ÉDITION

Marianne Thomann

Urbia

n°6 - juin 2008



Urbia est une publication semestrielle, réalisée dans le cadre du Programme Sciences, Vie, Société, Projet « Ecologie urbaine, gestion des ressources et gouvernance » - IRIS. Elle a pour objectif de diffuser les résultats de recherches récentes relatives au développement urbain durable, sous la forme d'articles issus notamment de mémoires de Master, de travaux de diplôme de MAS ou de thèses de doctorat.

Toute proposition d'article ou demande de renseignement est à transmettre à :

Marcia Curchod (Marcia.Curchod@unil.ch)
Observatoire Universitaire de la Ville et du
Développement Durable
Institut de Géographie
Bâtiment Anthropole
CH - 1015 Lausanne
Tél: ++ 41-(0)21-692 30 70

PHOTOGRAPHIE PAGE DE COUVERTURE

Syndicat d'améliorations foncières de Bussigny-Ouest, bureau d'étude Mosini & Caviezel SA, Ingénieurs EPF Géomètres officiels

ÉDITION

Institut de Géographie - Université de Lausanne

IMPRESSION

Chabloz S.A. Lausanne, www.imprimeriechabloz.ch

MISE EN PAGE ET GRAPHISME

Gaston Clivaz

TIRAGE

400 EXEMPLAIRES

ISSN

1661-3708

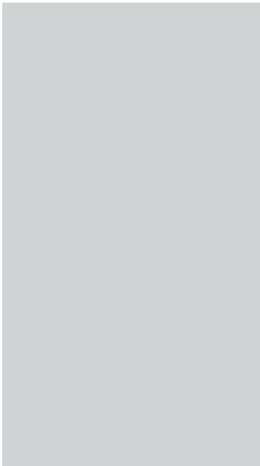


TABLE DES MATIÈRES

Stéphane Nahrath

Introduction : Urbanisme durable et enjeux fonciers p. 1

Jean Ruegg

Aménagement du territoire et question foncière :
quelques points de repère p. 9

Urs Zuppinger

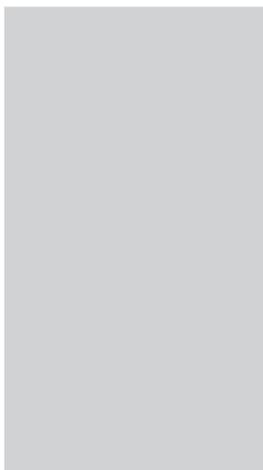
La participation et le foncier dans l'aménagement
du territoire p. 27

Roland Prélaz-Droux

Des instruments fonciers pour faciliter les projets
territoriaux p. 43

Vincent Renard

Politiques foncières comparées et développement
urbain. Les stratégies urbaines à long terme
face à la volatilité des marchés p. 65



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

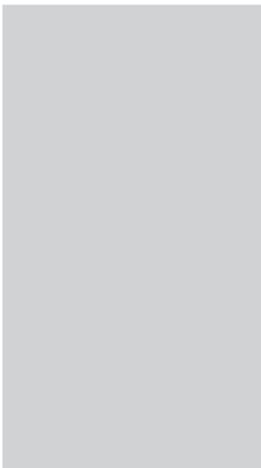
Transformation des rapports à la propriété des
grands propriétaires fonciers collectifs et
urbanisme durable

p. 87

Marie Fauconnet-Falotti

Réflexions sur la mise en place d'une stratégie
foncière pour la réalisation de logements
sociaux : le cas de la ville de Genève

p. 107

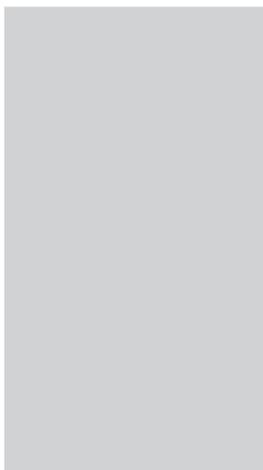


Introduction : urbanisme durable et enjeux fonciers

Stéphane Nahrath, Professeur assistant

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) & Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI)
Université de Lausanne

Courriel :
stephane.nahrath@idheap.unil.ch



Ce numéro, consacré au rôle de la propriété foncière dans les processus d'aménagements urbains, est composé de cinq contributions – celles de Jean Ruegg, Roland Prélaz-Droux, Vincent Renard, Marie Fauconnet et Urs Zuppinger – initialement présentées dans le cadre de deux ateliers du Forum international d'urbistique qui s'est déroulé du 20 au 22 septembre 2006 à l'Université de Lausanne¹. Ces ateliers avaient pour ambition de se pencher sur la question du rôle de la variable foncière dans les enjeux de gestion durable du sol urbain. Plus particulièrement, il s'agissait de s'interroger sur les relations, souvent problématiques, entre propriété foncière et aménagement du territoire, ainsi que sur les instruments fonciers ou d'aménagement susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs de l'« urbanisme durable » tels qu'ils ont déjà fréquemment été présentés et discutés dans les précédents numéros de cette revue². Ce corpus est complété par une contribution collective – celle de Nahrath, Csikos, Gerber, Knoepfel – présentant certains résultats, encore provisoires, d'une recherche en cours menée à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) et consacrée au rôle des grands propriétaires fonciers collectifs dans les processus d'aménagement du territoire³.

L'ensemble des contributions rassemblées ici témoignent – en même temps qu'elles participent – de la (timide) réémergence des questions foncières dans le champ théorique et pratique de l'aménagement du territoire en général et de l'urbanisme en particulier. Plus spécifiquement, elles montrent, chacune à sa manière et à partir de points de vues et de problématiques différentes, à quel point les différentes dimensions du foncier – soit l'institution de la propriété foncière en tant que telle, mais également les mar-

- 1 Ces différentes contributions ont été plus ou moins profondément remaniées en vue de leur publication dans ce numéro.
- 2 Voir plus particulièrement le n°4 de juin 2007 « Eco-quartiers et urbanisme durable ».
- 3 « 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 », recherche dirigée par Peter Knoepfel (IDHEAP) et Stéphane Nahrath (IDHEAP/IEPI) ; financement : FNS Division I (projet n°100012-107833), Pro Natural, OFS, Armasuisse ; collaborateurs : Jean-David Gerber, Marie Fauconnet-Falotti et Patrick Csikos.

chés fonciers et les différents acteurs du foncier, et notamment les grands propriétaires fonciers collectifs – contribuent à structurer en profondeur les processus d'aménagements urbains et constituent en conséquence une variable et une condition fondamentales pour un urbanisme plus durable. Ce faisant, la plupart de ces contributions abordent également (de manière directe ou indirecte) la question des démarches et des instruments fonciers susceptibles de contribuer à « réarticuler » les réalités foncières avec les processus d'aménagements urbains.

Ce numéro est organisé de la manière suivante. Dans un premier temps, nous introduisons la problématique générale du numéro à l'aide de l'article de *Jean Ruegg*. Dans ce texte, l'auteur présente les principales caractéristiques du régime actuel de la régulation des sols urbains en Suisse. Plus particulièrement, il décrit les rapports, souvent tendus, entre l'institution de la propriété foncière et les principes et les règles de l'aménagement du territoire. Ce faisant, il montre combien le cas suisse est particulièrement représentatif des enjeux de l'articulation entre ces deux composants du régime du fait de la très forte protection de la propriété foncière contre les éventuelles atteintes portées par l'aménagement du territoire. Il montre également dans quelle mesure l'affectation des parcelles par la politique du zonage ne préjuge pas encore de l'utilisation effective du sol par les propriétaires, situation qui contribue à compliquer la tâche de l'urbanisme. Cependant, ce constat relativement pessimiste quant aux effets des capacités de résistance des propriétaires fonciers face aux velléités de pilotage du développement urbain par l'aménagement du territoire est nuancé par la thèse inverse de l'existence simultanée d'une « demande de zonage » de la part des propriétaires fonciers à la recherche d'une certaine stabilité de l'affectation du sol dans leur voisinage. Au total, cet article suggère la nécessité d'une coordination entre aménagement et foncier au travers de la mise en place de démarches foncières accompagnant les processus de planification.

Dans un deuxième temps, nous approfondissons cette question de la coordination entre démarches foncières et d'aménagement à l'aide des deux contributions d'Urs Zuppinger et de Roland Prélaz-Droux. L'article d'*Urs Zuppinger* présente une réflexion critique

sur les modalités d'intégration et de participation des différents acteurs de l'aménagement, et notamment des propriétaires fonciers, dans les processus de planification. Plus particulièrement, il montre dans quelle mesure l'article 4 alinéa 2 de la LAT, qui prévoit la participation adéquate de la population à l'élaboration des plans d'aménagement, a donné lieu historiquement à des interprétations erronées de la part des urbanistes qui y voyaient la possibilité d'utiliser ce principe de participation démocratique pour contraindre les propriétaires fonciers à se plier aux visions et aux plans des urbanistes. L'auteur met ainsi en lumière les raisons de l'échec de cette conception de la participation et, sur cette base, formule un plaidoyer pour une manière renouvelée de concevoir la participation en aménagement du territoire qui permette de véritablement intégrer l'ensemble des intérêts en présence, et en premier lieu ceux des propriétaires fonciers. Sa réflexion, fondée sur une longue expérience professionnelle en tant qu'urbaniste, ainsi que sur une pratique d'activiste politique chevronné, contribue à redessiner les contours actuels et futurs du métier d'urbaniste.

L'article de *Roland Prélaz-Droux* présente pour sa part une autre démarche et un autre type d'instrument permettant de réconcilier les processus d'aménagement avec la structure du parcellaire et la réalité des rapports de force fonciers. Il s'agit de la démarche de coordination entre procédures d'aménagement du territoire (AT) et d'améliorations foncières (AF) au travers de la combinaison des opérations de zonage et de remaniements parcellaires telle qu'elle est prévue dans la législation vaudoise et mise en œuvre depuis une quinzaine d'années dans différents périmètres d'aménagement aux confins des zones agricoles et à bâtir. L'auteur montre ainsi le rôle central joué, dans cette démarche, par les syndicats d'amélioration foncière, qui fonctionnent comme de véritables instruments de mise en correspondance entre les objectifs de l'aménagement local et la structure de (re)distribution des droits de propriété et d'usage sur le sol dans les périmètres d'aménagement. L'article montre également bien comment ce mécanisme de péréquation réelle qui opère au sein de ces syndicats AF permet de modifier, déplacer, voire limiter les droits à bâtir des propriétaires fonciers tout en évitant les risques de l'expropriation matérielle, ceci grâce à la production et à la redistribution de plus-values foncières au sein du syndicat.

Dans un troisième temps, la contribution de *Vincent Renard* aborde la problématique du foncier sous un autre angle, complémentaire, qui est celui de l'impact de la volatilité des marchés fonciers et immobiliers sur les processus d'urbanisme en général et de production de logements en particulier. L'auteur s'intéresse ainsi aux mécanismes conduisant aux crises cycliques sur le marché du logement, crises qu'il explique à partir d'une approche focalisant sur les modalités d'articulation entre les marchés fonciers et les marchés immobiliers. L'analyse comparative de la situation de crise des années 1980 et la crise actuelle le conduit ainsi à mettre en doute l'efficacité et l'équité des politiques publiques mises en place, notamment celles fondées sur les « outils de marché » tels que la déréglementation foncière et les droits à bâtir échangeables.

Les deux dernières contributions du numéro proposent, dans un quatrième temps, une analyse plus approfondie des caractéristiques et des stratégies des grands propriétaires fonciers et immobiliers collectifs - publics et privés - actifs sur ces marchés fonciers et immobiliers. Ainsi, dans leur article, *Stéphane Nahrath, Patrick Csikos, Jean-David Gerber* et *Peter Knoepfel* interrogent les impacts des transformations des rapports à la propriété qu'ils ont observées auprès des dix plus grands propriétaires fonciers collectifs actifs en Suisse sur les processus d'aménagement. Plus particulièrement, ils formulent un certain nombre de réflexions et d'hypothèses sur les effets de la financiarisation du secteur foncier et immobilier, de la titrisation, de la fragmentation et de l'anonymisation de la propriété foncière et immobilière, de la montée en puissance des acteurs intermédiaires, ainsi que de l'allongement de la chaîne décisionnelle et de la dilution des responsabilités sur le caractère démocratique des processus décisionnels, sur les capacités de régulation des politiques d'aménagements urbains, ainsi que sur l'équité sociale de l'accès au sol.

Finalement la contribution de *Marie Fauconnet-Falotti* présente les réflexions en cours au sein d'un acteur public comme la Ville de Genève au sujet de la mise en place d'une stratégie foncière permettant la réalisation de logements sociaux sur le territoire communal. Plus particulièrement, l'auteure montre, dans un premier temps, comment les transformations récentes du cadre légal cantonal

régulant le secteur du logement social, et notamment l'abandon du régime HLM, ont contribué à redéfinir les conditions de production de ce type d'objets immobiliers, rendant une coordination des stratégies foncières et d'aménagement d'autant plus nécessaire. Dans un second temps, l'auteure passe en revue, à l'aide d'exemples concrets, les principaux instruments mis en œuvre au sein de l'action foncière municipale genevoise : la valorisation directe et indirecte, les différents types de démarches d'acquisitions, les échanges de terrains, le droit de préemption, l'expropriation ou encore les partenariats et conventions. L'intérêt de cette contribution réside notamment dans l'analyse du positionnement et du rôle que sont susceptibles de jouer les autorités politico-administratives municipales dans le travail politique de réconciliation des dynamiques foncières et de zonage dans les processus d'aménagement urbain en général et de production de logements en particulier.

Au total, les articles rassemblés dans ce numéro montrent dans quelle mesure le développement d'un urbanisme durable implique, de la part des pouvoirs publics, la capacité non seulement de définir l'affectation, mais également d'influencer, autant que possible, l'utilisation effective des sols urbains. Pour ce faire, elles doivent disposer de leviers leur permettant d'intervenir sur l'ensemble des dimensions du foncier, soit la définition du contenu des droits d'usage des propriétaires et des utilisateurs du sol, le contrôle, au moins relatif, des marchés fonciers et immobiliers, ainsi que le contrôle et l'orientation des stratégies des (grands) propriétaires fonciers (collectifs).

A cet égard, certaines des contributions ont bien montré la diversité des démarches et des instruments existants susceptibles de permettre aux autorités politico-administratives d'atteindre ces trois objectifs. Il est intéressant de constater que la plupart d'entre elles suggèrent de revenir aux instruments fonciers « classiques » trop souvent délaissés, tels que droits de préemption, prélèvement de la plus-value, droits de superficie, voire expropriation, plutôt que de mettre en place de nouveaux instruments (libéralisme foncier, droits à bâtir échangeables, etc.) dont on ne connaît pas bien le potentiel d'action et surtout les effets véritablement induits.

Reste encore à savoir si ces instruments fonciers seront suffisants à l'avenir dans le contexte de transformation des rapports à la propriété des grands propriétaires fonciers (collectifs) ou si la régulation du foncier n'impliquera pas, à terme, une coordination avec les régulations des marchés financiers. Cette question est d'autant plus importante qu'il en va de plusieurs enjeux fondamentaux de nos sociétés que sont notamment la gestion économe de la ressource sol, la viabilité économique des modes de valorisation des biens-fonds et l'équité sociale de l'accessibilité aux sols.