

Jean-David Gerber

**Les stratégies foncières des grands  
propriétaires fonciers collectifs :**  
Le cas des cantons et des communes de  
Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zurich

Working paper de l'IDHEAP 8/2008

Chaire Politiques publiques et durabilité



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

**Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs:  
Le cas des cantons et des communes de Bienne,  
la Chaux-de-Fonds et Zurich**

Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2008

**Monographie**

Jean-David Gerber

Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP no 8/2008

Juillet 2008

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

© 2008 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Route de la Maladière 21  
CH - 1022 – Chavannes-près-Renens – Lausanne  
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09  
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

## Table des matières

0.	Projet de recherche « Propriété foncière et aménagement durable du territoire ».....	1
1.	Contexte, objectifs et méthodes .....	9
1.1.	Présentation des principaux objectifs et des étapes de recherche du projet.....	9
1.2.	Objectifs poursuivis dans les monographies .....	9
1.3.	Description du corpus « idéal » des différentes données recherchées .....	10
1.4.	Difficultés et limites du travail .....	10
1.4.1.	Absence de données globales.....	10
1.4.2.	Les notions voisines de stratégie immobilière et stratégie foncière.....	13
2.	Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif.....	15
2.1.	Les cantons .....	17
2.1.1.	Généralités .....	17
2.1.2.	Organisation, compétences et répartition des tâches.....	17
2.2.	Les communes .....	19
2.2.1.	Généralités .....	19
2.2.2.	Bienne : Organisation, compétences et répartition des tâches .....	19
2.2.3.	La Chaux-de-Fonds : Organisation, compétences et répartition des tâches .....	23
2.2.4.	Zurich : Organisation, compétences et répartition des tâches.....	26
3.	État du patrimoine foncier/immobilier actuel.....	29
3.1.	Bases de données existantes.....	29
3.1.1.	Rapport Uni SG .....	29
3.1.2.	Autres .....	32
3.2.	Données quantitatives fournies par les cantons.....	34
3.2.1.	Zürich.....	34
3.2.2.	Luzern.....	35
3.2.3.	Uri .....	36
3.2.4.	Schaffhausen.....	37
3.2.5.	Genève .....	38
3.2.6.	Jura.....	39
3.2.7.	Cantons non désireux de communiquer des données .....	40
3.3.	Données foncières disponibles auprès des communes retenues .....	41
3.3.1.	Bienne.....	41
3.3.2.	La Chaux-de-Fonds .....	42
3.3.3.	Zurich.....	43
4.	Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier.....	50
4.1.	Données fournies par les cantons .....	50
4.2.	Situation dans les communes retenues.....	52
4.2.1.	Bienne.....	52
4.2.2.	La Chaux-de-Fonds .....	52
4.2.3.	Zurich.....	53
5.	Stratégies .....	54
5.1.	Stratégie foncières des cantons .....	54
5.2.	Les communes, acteurs centraux de la gestion du territoire .....	57
5.2.1.	Bienne.....	59
5.2.2.	La Chaux-de-Fonds .....	66
5.2.3.	Zurich.....	71
6.	Analyses et commentaires .....	79
6.1.	Cantons .....	79
6.2.	Communes .....	81
6.2.1.	Stratégies foncières .....	81
6.2.2.	Aménagement du territoire .....	83

6.2.3.	Durabilité.....	83
7.	Bibliographies.....	85
8.	Annexes et sources.....	86
8.1.	Entretiens.....	86
8.2.	Détail du questionnaire envoyé aux cantons.....	87
8.3.	Récapitulatif du taux de retour du questionnaire envoyé aux cantons.....	90
8.4.	Kreise de la ville de Zurich.....	91

# 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 collectif 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 »<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

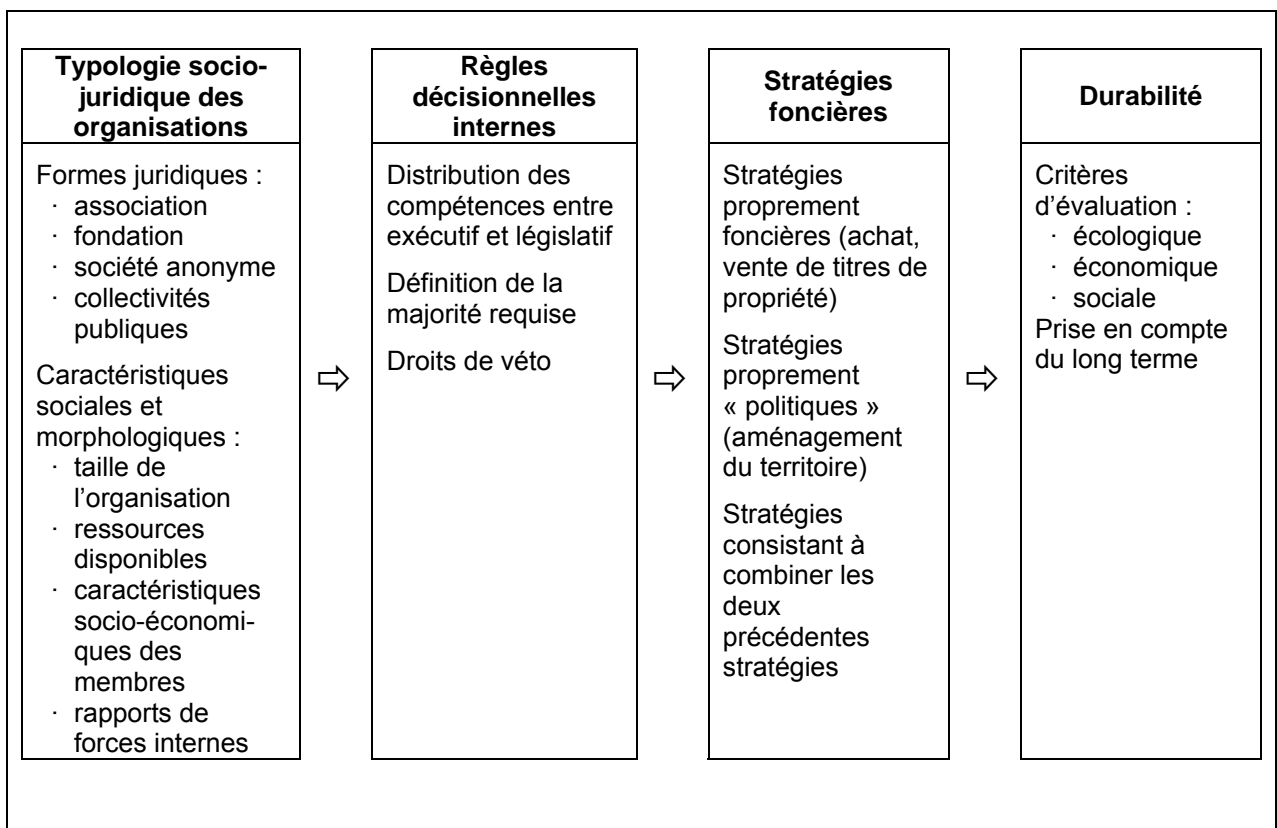


Figure 1 : Champ de recherche du projet et rapports de causalité entre variables

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 matières d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à incidences spatiales (en premier lieu l'aménagement du territoire, mais également politique des transports, du logement, des agglomération, politique agricole, de

protection de la nature et du paysage, etc.) susceptibles d'avoir des impacts (positifs ou négatifs) sur la poursuite des objectifs de l'organisation, respectivement sur la mise en valeur de son patrimoine foncier et/ou immobilier.

3. Les *stratégies consistant à combiner les deux précédentes stratégies* de manière à pouvoir créer des synergies, par exemple en menant des opérations *concertées* et *simultanées* sur les marchés fonciers *et* dans les arènes de politiques publiques pertinentes<sup>2</sup>.

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 22<sup>3</sup>).

De manière à opérationnaliser les différent(e)s (groupes de) variables, de même qu'à évaluer empiriquement la plausibilité des différentes hypothèses que nous venons de mentionner, notre *design de recherche* propose une démarche combinant plusieurs types d'enquêtes et de *produits* différents dans le cadre des étapes suivantes :

**Produit 1 :** *Un screening juridique*<sup>4</sup> 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 juridiques<sup>5</sup> que peuvent prendre les différents propriétaires fonciers collectifs actifs sur les marchés fonciers du pays.

**Produit 2 :** *Un screening du « paysage » de la propriété foncière collective en Suisse* permettant d'élaborer une première représentation, la plus complète possible, de la structure de distribution de la propriété foncière 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.

---

<sup>2</sup> A titre d'illustration, on peut citer le cas de la politique foncière de la Ville de Bienne fondée sur la combinaison des opérations foncières et de zonage (de ses propres biens-fonds), celui d'un promoteur immobilier faisant pression sur une commune en train de réviser son plan d'affectation de manière à faire classer en zone constructible les terrains qu'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.

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

<sup>4</sup> Un *screening* consiste en une opération de « balayage » permettant une identification de l'ensemble des éléments pertinents pour la suite de la recherche et, d'autre part, une première reconnaissance qualitative des caractéristiques de ces éléments.

<sup>5</sup> 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.



**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 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 zones<sup>6</sup>.

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 différents

---

<sup>6</sup> A 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.

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 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.

## ZUSAMMENFASUNG : 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. Contexte, objectifs et méthodes

## 1.1. Présentation des principaux objectifs et des étapes de recherche du projet

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.

La présente recherche, intitulée *Propriété foncière et aménagement durable*<sup>7</sup>, 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.

## 1.2. Objectifs poursuivis dans les monographies

Le projet de recherche dans lequel prend place la présente monographie, se construit en 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. La présente monographie vient concrétiser cette première étape. 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

---

<sup>7</sup> Soutenu par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (subvention n°100012-107833), l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral de la statistique, le Domaine départemental armasuisse du DDPS et Pro Natura.

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.

### **1.3. Description du corpus « idéal » des différentes données recherchées**

Cette monographie vise à décrire de la manière la plus détaillée possible les caractéristiques sociales, morphologiques et organisationnelles, les objectifs poursuivis, les règles décisionnelles en vigueur en son sein, les règles de comptabilité appliquées, l'état et l'évolution du patrimoine foncier et/ou immobilier, les stratégies de gestion de ce patrimoine (la « politique foncière » menée par les communes), la répartition des compétences en la matière, la position et le degré d'autonomie de ses différents « domaines », de même que la composition (professionnelle) du service en charge de la gestion du patrimoine foncier/immobilier, l'état des réflexions en matière d'intégration des principes de la durabilité de cette administration, etc.

Dans la deuxième partie (chapitres 4 à 6), il s'agirait de mettre en évidence, pour la période des dix dernières années (1995 à aujourd'hui), les stratégies et opérations politiques et/ou foncières les plus importantes (significatives, sensibles, coûteuses, etc.) menées par cette administration spécialisée en vue de valoriser, gérer, protéger son patrimoine. C'est ainsi que les grandes opérations menées sur les marchés fonciers (achat, vente, etc.), la participation à des opérations d'améliorations foncières, des interventions (confluctuelles) dans des processus de révision de plans d'affectation ou de quartier, la réalisation de grands projets immobiliers, etc. seront décrites dans le détail. De même, les interventions plus proprement politiques, dans le cadre des différentes arènes politiques ou forums d'experts en rapport avec les questions foncières, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, seront mises en évidence.

Pour chacun de ces modes d'intervention, les dynamiques décisionnelles internes à l'administration, ainsi que leur éventuel changement dans le temps, seront reconstituées et décrites en tenant compte des variables suivantes :

- Changements au niveau des ressources à disposition de l'administration : personnel, argent, temps, soutien politique, etc.
- Analyse des rapports de force internes à l'administration suite à (1) des changements dans la composition sociale des membres et/ou des cadres (turn over générationnel), (2) des changements au niveau des ressources à disposition des différents services, (3) des modifications de la structure de distribution des ressources individuelles au sein des membres de l'administration, etc.
- Changements au niveau des règles institutionnelles internes (forme juridique, changements de règles décisionnelles) et externes (changements au niveau des politiques publiques, au niveau du système régulateur (définition de la propriété foncière, droits de disposition)).

### **1.4. Difficultés et limites du travail**

#### **1.4.1. Absence de données globales**

Comme il en ressortira du chapitre 3.1, la documentation du patrimoine foncier des cantons et des communes au niveau suisse est plus que lacunaire. La situation est petit à petit en train de changer, en tout cas au niveau cantonal, avec la banalisation des systèmes d'information géographiques (SIG), mais l'état actuel des données montre qu'on est encore loin d'une standardisation des approches permettant une comparaison entre les différentes données cantonales. Cela est d'autant

plus vrai, que la raison d'être des bases de données construites par les cantons ou certaines communes n'est pas en premier lieu de répondre à des exercices de comparaison statistique, mais d'améliorer l'efficacité de la gestion de ce patrimoine au jour le jour.

Face à la pénurie de données disponibles, deux stratégies différentes ont été retenues pour les cantons et les communes. Vu le nombre relativement restreint de cantons, il a été décidé de procéder à l'envoi de questionnaires pour cerner et décrire cet important patrimoine foncier et immobilier public. Par contre, devant l'ampleur de la tâche qu'aurait constitué le recours à une même procédure pour les communes, et devant la mise en garde d'experts, une approche par études de cas a été retenue.

## **Envoi de questionnaires**

### *Procédure*

Les principaux points nécessaires pour déterminer l'existence d'une stratégie foncière ont été rassemblés et organisés afin de constituer un questionnaire (au format Excel) facilement communicable aux 26 cantons (cf. annexe 8.2 pour le détail des questions posées). Au préalable, des tests ont été réalisés auprès de différents cantons romands (Vaud, Fribourg, Neuchâtel) avec des versions provisoires du questionnaire.

Le questionnaire se divise en deux parties. La première est quantitative. Elle vise à obtenir la description chiffrée (surface, valeur) des biens fonciers et immobiliers cantonaux (y compris les droits de superficie) selon qu'ils soient inscrits au patrimoine financier ou administratif et selon la zone (constructible, agricole, forêt, protégée).

La deuxième partie est qualitative. Après une question concernant l'évaluation des grandes tendances qui caractérisent le développement du patrimoine foncier et immobilier (accroissement vs. réduction), le questionnaire traite des stratégies foncières (existence de documents stratégiques), des organes de décision compétents en matière de gestion foncière, ainsi que des normes de comptabilité utilisées.

### *Avantages*

L'avantage du questionnaire est qu'il constitue une façon standardisée de récolter les données facilitant en principe le travail de comparaison. La capacité qu'ont les cantons à répondre à la partie quantitative, qualitative, aux deux ou à aucune donne des informations importantes sur les données qu'ils ont à disposition.

### *Inconvénients*

La première difficulté à surmonter a consisté à localiser le service responsable de la gestion des données foncières. Dans la majorité des administrations cantonales, ce sont des services différents qui sont responsables du patrimoine financier (département des finances) et administratif (gestion des bâtiments, souvent liée au département des travaux publics). De même, les surfaces routières sont gérées par un autre service. Si aucun service spécialisé n'a pu être identifié sur le site internet du canton en question, le questionnaire a été envoyé à l'architecte cantonal.

Un problème commun à toutes les enquêtes par questionnaires est celui du taux de retour. Dans notre cas, comme le questionnaire est relativement court, il est légitime de penser qu'une non réponse fournit également une information sur la capacité du service concerné à remplir rapidement le questionnaire. Le canton qui ne dispose pas de l'information nécessaire sous la main aura

tendance à argumenter que la réponse au questionnaire lui prend trop de temps et qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires.

Finalement, il faut aussi signaler que de nombreux questionnaires n'ont pas été retournés complètement remplis. Il est dès lors difficile d'établir des comparaisons.

### **Études de cas**

« L'organisation communale en Suisse se caractérise par une structure fortement fragmentée : près de 40 pour cent des communes comptent moins de 500 habitants, alors que la population communale moyenne se situe autour de 2300 habitants. Le nombre total de communes suisses diminue régulièrement par suite des nombreuses fusions de communes effectuées un peu partout. En 2005, on comptait encore 2867 communes, un nombre qui reste beaucoup plus élevé que dans la plupart des pays européens de dimension comparable. »<sup>8</sup>

En outre, ni la structure des administrations communales, ne leur comptabilité ne sont à priori organisées selon les mêmes principes. Par conséquent, même si leurs comptabilités individuelles étaient disponibles, cela ne signifierait pas qu'une statistique foncière soit facilement compilable, d'autant plus que les biens immobiliers sont généralement comptabilisés en termes de valeur vénale, de rendement, voire de surfaces locatives, non de surfaces de parcelles. De même, les spécificités organisationnelles des administrations communales rendent très difficile de localiser les partenaires de contact auxquels adresser nos questions. Même en réduisant l'échantillon aux 200 communes les plus peuplées, ces difficultés restent si importantes que l'approche par questionnaire a été abandonnée au profit d'études de cas ciblées.

#### *Procédure*

Le recours à des études de cas est motivé par la volonté de cerner une réalité complexe – celle de la gestion du foncier par les différents services responsables en fonction des bases légales, documents stratégiques, intérêts particuliers – dans trois communes sélectionnées de telle manière que les résultats obtenus puissent fournir une information susceptible d'illustrer les enjeux fonciers auxquels fait face une commune urbaine typique de Suisse.

Les critères de choix visent à établir la variance la plus large entre les communes retenues, tout en ne considérant que des communes dont on sait par avance qu'elles mènent effectivement une politique foncière active<sup>9</sup> ; le critère de base a donc été de sélectionner des communes qui possèdent un maximum des biens fonciers et immobiliers dans leur patrimoine administratif ou financier et qui ont formulé des principes de gestion pour ce patrimoine.

Sur cette base, nous avons veillé à choisir des communes issues de différentes régions linguistiques, de taille variable et de cantons différents.

<sup>8</sup> Source : « Portail suisse », [www.ch.ch/behoerden/00215/00331/index.html?lang=fr](http://www.ch.ch/behoerden/00215/00331/index.html?lang=fr)

<sup>9</sup> Le choix d'une commune ne menant volontairement pas de politique foncière aurait pu être intéressant comme contrôle ; toutefois, au moment du choix, dans le contexte d'une recherche limitée dans le temps, la plus-value obtenue par une étude supplémentaire d'une commune menant une stratégie active plutôt que d'une commune contrôle sans stratégie active paraissait supérieure.



Commune	Canton	Langue	Superficie (ha)	Population (1.1.2007)	Densité (Pers./ha)
Bienne	Berne	Bilingue	2 123	49 038	23.1
Chaux-de-Fonds	Neuchâtel	Français	5 566	36 713	6.6
Zurich	Zurich	Allemand	8 788	350 125	39.8

### *Avantages*

Vu les objectifs de ce projet de recherche, la réalisation d'études de cas est la seule manière réaliste de procéder. Cette manière de faire permet une description fine des enjeux fonciers au sein des communes étudiées. Grâce à des entretiens semi-directifs menés avec les personnes responsables, le contexte général (légal, politique, financier) dans lequel prend place la gestion foncière peut être établi.

### *Inconvénients*

Les inconvénients découlent du petit nombre de cas étudiés. Il n'est en effet jamais sûr qu'une étude de cas supplémentaire n'aurait pas éclairé notre étude sous une lumière nouvelle. Ce risque est toutefois diminué par le fait que les personnes interrogées dans une commune ont été questionnées sur la représentativité de leurs pratiques.

Puisque notre choix s'est porté essentiellement sur des communes dont il est connu qu'elles mènent une politique foncière active, il est nécessaire de prendre des précautions lors de toute tentative de monter en généralité les résultats obtenus.

#### **1.4.2. Les notions voisines de stratégie immobilière et stratégie foncière**

Dans la littérature sur la gestion foncière des organismes publics, le concept de « stratégie immobilière » revient plus souvent que celui de « stratégie foncière ». Ce sous-chapitre se propose de clarifier les enjeux en commençant par décrire ce que la littérature spécialisée comprend par « stratégie immobilière ». L'objectif est de montrer que cette monographie ira au-delà de cette littérature, puisqu'elle tient compte de la problématique de l'aménagement du territoire. Il s'agit aussi de mettre en évidence les limites d'une approche centrée sur des questions de gestion immobilière qui risque de ne pas permettre de saisir les enjeux plus larges liés à l'implantation du bâti.

#### **Stratégie immobilière**

L'expression « stratégie immobilière » est utilisée avant tout par les sciences managériales. Une littérature spécialisée s'est développée afin de rendre compte des spécificités de la gestion immobilière des acteurs publics, en particulier de la distinction à opérer entre patrimoine administratif et financier (Ehlers 1997, Frischmuth 1998, Pöll 2007, Schulte et al. 2006). Pour une grande partie des biens en possession des acteurs publics, la gestion ne peut en effet se faire uniquement selon des critères et des objectifs financiers. Tout en soulignant les différences entre acteurs publics et privés, l'approche managériale poursuit avant tout l'objectif d'augmenter l'efficacité (financière) de la gestion immobilière publique. Elle se penche sur les stratégies possibles d'optimisation en retenant par exemple les facteurs suivants : le développement de processus standardisés et clairement définis concernant les prestations à fournir ; les modalités de soutien apportées à ces processus grâce à une structure organisationnelle adaptée et le pilotage de ces processus à l'aide de méthodes et d'instruments appropriés.

Dans ce contexte, Pöll (2007) définit le management de la propriété publique (« Public Real Estate Management ») comme „die Optimierung des Immobilienbestandes, der Aufgabenerfüllung, der Organisation und der Struktur rund um die Immobilie, also der Wertschöpfung aus dem Immobilienvermögen der öffentlichen Hand. Es kann definiert werden als ein aktives, ergebnisorientiertes, strategisches wie operatives Management des öffentlichen Immobilienvermögens und die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung und utzung von Flächen für die öffentliche Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der besonderen Belange der öffentlichen Auftragserfüllung und (gemeinnütziger) Zielsetzungen. Dies umfasst nicht nur die im Eigentum befindlichen Liegenschaften, sondern auch die Immobilien, die im Rahmen von Pacht-, Miet- oder Leasingverträgen zur Nutzung vorgehalten werden. »

L'économie d'entreprise décompose par exemple la gestion immobilière en trois éléments : le Portfolio Management, l'Asset Management et le Facility Management. Le Portfolio Management se concentre sur l'optimisation du portefeuille immobilier et sur la gestion du stock. Il s'agit ainsi pour la commune concernée d'établir un catalogue de critères définissant les biens immobiliers devant rester en propriété communale. Grâce à cette liste, elle peut ensuite se prononcer sur la nécessité d'acheter, de garder ou de vendre. La gestion par portfolio permet un aperçu d'ensemble du stock. Elle facilite ainsi son analyse et permet de mettre en évidence les possibilités d'optimisation (Schedler et al. 2006).

L'Asset Management concerne la gestion du stock d'immeuble appartenant à la commune, de manière à ce que les usages des biens immobiliers soient optimaux (généralement d'un point de vue économique). Il implique de nombreuses tâches qui concernent l'ensemble du cycle de vie d'un objet immobilier et qui influencent son rendement. Il s'agit ainsi d'évaluer régulièrement la valeur de marché du stock immobilier, d'actualiser le montant des loyers, de traiter des locations à des tiers, ainsi que de gérer la comptabilité.

Finalement, le Facility Management concerne l'optimisation de l'exploitation des différents objets immobiliers de manière à ce qu'elle corresponde aux besoins organisationnels de la commune. Il s'agit aussi de s'assurer du bon fonctionnement technique des bâtiments et de leur entretien sur le long terme (Schedler et al. 2006).

### **Stratégie foncière**

On le constate, dans les sciences managériales, la notion de stratégie immobilière n'est peu ou pas mise en relation avec l'insertion du bâtiment dans l'espace communal, c'est-à-dire avec les tâches d'aménagement du territoire qui sont également l'une des prérogatives des communes. En rapport avec les objectifs de cette monographie, tels qu'ils ont été présentés au chapitre 1.3, nous considérons qu'une réflexion en termes d'aménagement du territoire doit également faire partie de la définition de la stratégie foncière. Cette dernière fait référence à *l'ensemble des prises de positions et des mesures qui sont entreprises par la commune pour garantir le développement à long terme de son parc immobilier en relation avec les tâches d'aménagement du territoire qui lui incombent.*

Les stratégies formulées expressément, qu'elles soient immobilières ou foncières, sont relativement rares. Comme le notent Wüest et Partner (2005, cités dans Schedler et al. 2006), « bei den öffentlichen Immobilien waren langfristige Zielsetzungen und klare Prioritäten über Jahrzehnte von untergeordneter Bedeutung ». Sur 138 communes questionnées par Schedler et al. (2006), 49% disposent d'une stratégie immobilière, alors que 50% n'en ont pas formulée expressément.

Une stratégie foncière communale est caractérisée par la prise en compte simultanée de la gestion des objets fonciers et immobiliers et de considérations en termes d'aménagement du territoire. Peuvent y figurer par exemple les éléments suivants :

- Stratégie immobilière communale impliquant par exemple une division des tâches entre Portfolio Management, Asset Management et Facility Management.
- Formulation (si possible écrite) des principes de la stratégie foncière avec au minimum une définition des objectifs et des moyens à mettre en œuvre. Désignation d'un service spécialisé responsable.
- Stock de terrains libres, voire d'immeubles, à disposition de la commune et mobilisable pour intervenir sur le marché foncier, sur les processus d'aménagement ou sur l'établissement des entreprises. Sans un tel stock, la commune ne peut agir que par les biais des règlements communaux et des autorisations, mais pas en tant que propriétaire.
- Politique d'achat de terrains permettant de garantir le maintien du stock de terrain. Cela signifie que la commune dispose d'un service qui assure une veille concernant le marché foncier et qui est susceptible d'acheter si l'occasion se présente.
- Réflexion à long terme, voire tradition foncière, qui établit le foncier comme l'une des modalités principales de la politique communale d'aménagement du territoire ou d'encouragement à l'établissement d'entreprises, à côté des outils classiques de l'aménagement du territoire. L'hypothèse causale qui sous-tend ces pratiques est celle que l'acteur qui veut intervenir sur le développement territorial doit aussi agir sur la propriété foncière.
- Volonté de garder un contrôle sur les terrains cédés (par le biais du droit de réméré<sup>10</sup>, du droit de préemption<sup>11</sup>, de droits de superficie, de contrats...). Comme ces outils sont souvent peu connus et que la formulation des clauses des contrats nécessitent un subtil équilibre de manière à convenir à chacune des parties, une réflexion a dû être menée sur les modalités de mise en œuvre concrètes de ces outils.
- Collaboration institutionnalisée entre les différents services concernés, soit généralement le service de gestion des immeubles (souvent relié au département des finances) et les services d'urbanisme.

## 2. Caractéristiques générales du propriétaire foncier collectif

Après une brève présentation de la différence entre patrimoine foncier et patrimoine administratif, ce chapitre présente une première évaluation des questionnaires cantonaux en lien avec l'organisation de la prise de décision en matière foncière. Les communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zurich sont présentées selon la même perspective.

<sup>10</sup> Le droit de réméré est la faculté en vertu de laquelle une personne (le vendeur d'une chose) peut exiger d'une autre personne (l'acheteur de la chose), qu'il lui retransfère la chose moyennant paiement du prix. Le droit de réméré est ainsi un droit de rachat, ou, si on préfère, le droit d'emption du vendeur. Comme le droit d'emption, il ne représente pour son titulaire qu'une prérogative, sans comporter d'engagement. Par contre, il lie le promettant (acheteur) et permet ainsi au vendeur d'une chose de garder un certain contrôle sur l'utilisation que l'acheteur entend faire de la chose (exemple: vente d'un terrain à bâtir avec possibilité d'exercer un droit de réméré si l'acheteur n'entreprend pas la construction dans un certain délai (Steinauer, Les droits réels, tome II, 1994, p. 107).

<sup>11</sup> Le droit de préemption est quant à lui la faculté en vertu de laquelle une personne (le préempteur) peut exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant la vend à un tiers.

### **Patrimoine foncier et administratif**

Les biens de la Confédération, des cantons et des communes sont gérés par des services administratifs différents suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent. Il est par conséquent important de bien saisir cette distinction pour quiconque désire comprendre les stratégies foncières de ces acteurs publics.

La théorie classique des biens de l'État les divise en trois catégories :

- Le patrimoine financier (ou patrimoine fiscal) regroupe l'ensemble des biens dont l'usage est réservé aux pouvoirs publics, lesquels agissent comme n'importe quel propriétaire privé. Une corporation territoriale peut utiliser son patrimoine financier à différentes fins (p. ex. objectifs de rendement, rôle social, préservation du patrimoine, etc.) Il en découle que les règles d'accès aux fonds privés s'appliquent également aux bien-fonds du patrimoine fiscal (y compris leurs exceptions). Les objets du patrimoine financier jouent un rôle déterminant lors de toute politique foncière active, puisqu'ils sont mobilisables rapidement en cas de besoin (contrairement au patrimoine administratif et public).
- Le patrimoine administratif concerne les biens des collectivités qui sont directement affectés à la réalisation d'une tâche publique spécifique. Le public n'a en principe aucun droit d'accès ou d'utilisation des biens du patrimoine administratif, comme pour toute propriété privée. Il n'en reste pas moins qu'un tel droit peut découler de l'affectation publique desdits biens (les musées, piscines publiques ou jardins botaniques doivent prévoir un accès pour le public s'ils veulent remplir leur mission). Selon la doctrine, le droit applicable au patrimoine administratif est le droit privé, dans la mesure où il est compatible avec l'affectation du bien en question (Moor 1992 : 321–325).
- Le domaine public comprend l'ensemble des biens de l'État affectés à l'usage général des administrés, et non à une tâche spécifique de l'administration comme le sont les biens du patrimoine administratif. On distingue le domaine public naturel, formé des portions du territoire qui ne se prêtent pas, par leur nature, à l'appropriation privée (parce que, en général, elles sont dépourvues de tout intérêt économique) et le domaine public artificiel qui a été aménagé pour remplir une fonction sociale (routes, rues, places, ponts, canaux...) (Moor 1992 : 253).

Les différents types de patrimoine sont comptabilisés différemment dans les comptes publics. Le patrimoine financier est un placement de capitaux effectué par la commune. Il peut de ce fait être vendu librement par la commune en cas de besoin. Il est comptabilisé à la valeur du marché. Le patrimoine administratif, quant à lui, ne peut pas être vendu, car son existence dépend d'une tâche officielle de la commune spécifiée par le droit. Une décision des autorités responsables est nécessaire pour désaffecter un immeuble du patrimoine administratif, qui passe alors dans le patrimoine financier. Les immeubles du patrimoine administratif sont généralement comptabilisés à leur valeur d'achat moins un amortissement annuel de 10% (Schedler et al. 2006 : 16).

## 2.1. Les cantons

### 2.1.1. Généralités<sup>12</sup>

Les 26 cantons, qui ont le statut d'États fédérés, sont les successeurs des États originels, qui se sont regroupés en 1848 pour former la Confédération, en lui déléguant une part de leur souveraineté.

« En tant qu'États membres de l'État fédéral qu'est la Suisse, ils ont un statut constitutionnel autonome. En comparaison internationale, ils jouissent d'une large souveraineté. La Constitution fédérale fonde l'égalité en droit des 26 cantons. Tous les cantons ont les mêmes droits d'intervention au niveau fédéral (droit d'initiative et de référendum). Chaque canton a sa constitution, son parlement, son gouvernement et ses tribunaux. Toutefois, des différences substantielles existent entre cantons, notamment quant à la population, la superficie, la capacité économique et les traditions politiques. Chaque canton est largement déterminé par sa situation géographique, sa culture dominante et son histoire spécifique. La démocratie directe sous forme d'assemblée publique (*Landsgemeinde*) subsiste dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris. Dans tous les autres cantons, le peuple se prononce par la voie du bulletin de vote. »

#### *Tâches*

« Dans presque tous les secteurs d'activité de l'État, les tâches et compétences sont partagées entre Confédération et les cantons. De façon générale, il existe un partage du travail selon lequel la Confédération se charge principalement de la planification, de la réglementation et du financement, tandis que les cantons s'occupent surtout de l'exécution des lois et des programmes. Cette répartition des compétences entre la Confédération et les cantons entraîne un enchevêtrement complexe de tâches, de responsabilités et de flux financiers. Ce système est qualifié de 'fédéralisme d'exécution'. Les cantons disposent dans ce contexte d'une grande marge de manœuvre, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture. »

### 2.1.2. Organisation, compétences et répartition des tâches

Parmi les neuf cantons qui ont répondu au questionnaire, la question des compétences est réglée de manière similaire qu'il s'agisse de vente ou d'achat : en fonction des compétences en matière de finances prévues par la législation cantonale, le Parlement, le Conseil d'État ou les offices désignés sont responsables de prendre les décisions en termes d'achat ou de vente (Tableau 1).

Les grandes lignes de la procédure d'achat et de vente, même si elle n'est pas décrite par tous les cantons avec le même degré de détail, apparaît similaire. Un mandat de négociation est donné aux offices responsables par le pouvoir politique. Ce dernier est chargé d'approuver la solution négociée avant la signature de l'acte notarié final.

Par contre, il est intéressant de remarquer que le détail des procédures n'est pas codifié partout de façon similaire. Certains cantons le font dans des lois ou des règlements alors que d'autres misent sur des documents qui restent internes à l'administration concernée.

<sup>12</sup> Source : « Portail suisse » (plate-forme commune de la Confédération, des cantons et des communes, administrée par la Chancellerie fédérale), <http://www.ch.ch/behoerden/00215/00330/index.html?lang=fr>

Tableau 1 : Organes cantonaux compétents en terme de gestion foncière (données brutes du questionnaire)

	Quels sont les organes compétents pour l'acquisition de nouvelles parcelles et de droits de superficie ?	Quels sont les organes compétents pour la vente de parcelles et la remise de droits de superficie ?	Quel est le déroulement des différentes étapes de l'acquisition ou de la vente de terrains ?	Dans quels documents ces procédures de décision sont-elles décrites ?
ZH	Selon la compétence en matière de finances : - Finanzdirektion, Liegenschaftsverwaltung - Baudirektion, Immobilienamt - toutes les deux	idem	<i>Achat</i> : évaluation, négociation, conclusion d'un contrat, autorisation, achat. <i>Vente</i> : évaluation, appel d'offres, conclusion d'un contrat, autorisation, vente.	Compétence interne
JU	Gouvernement	Gouvernement	Évaluation du coût, éventuellement expertise par un tiers, proposition au Gouvernement par le Groupe de transactions immobilières	Notes internes à l'administration
NE	- Conseil d'État et Grand Conseil - Service des Acquisitions immobilières des Ponts et Chaussées et Service de la Promotion économique	Idem	Achat : établissement d'un rapport à l'attention du Conseil d'État selon les besoins de l'administration cantonale, éventuellement soumission au Grand Conseil, arrêté du Conseil d'État	- Loi sur les finances - Loi sur les acquisitions immobilières
GE	Conseil d'État et Grand Conseil	idem	Préavis d'un groupe de travail ad hoc, soumission aux autorités compétentes	- Constitution cantonale - Diverses lois
LU	- Le Conseil d'État ou le Grand Conseil est responsable de la prise de décision (selon la compétence) - L' « Amt für Hochbauten und Immobilien » est responsable de la mise en œuvre	idem	Autorisation par le Conseil d'État, évaluation (achat) ou appel d'offre (vente), décision du Conseil d'État ou du Grand Conseil (selon la compétence)	- Directives du Conseil d'État ( <i>Regierungsratsbeschlüsse</i> , sog. <i>RRB</i> ) - Message du Grand Conseil ( <i>Botschaft</i> )
BL	- Le Parlement cantonal est responsable de l'achat d'immeubles du patrimoine administratif - Le Conseil d'État est responsable pour l'achat d'immeubles du patrimoine financier	idem	Données décrivant la parcelle, analyse des besoins, négociation d'achat, décision du Conseil d'État, acte notarié, paiement. Même procédure pour la vente	Checklistes internes à l'administration
VS	- Conseil d'État	Conseil d'État ou Parlement selon la compétence	- Selon les opportunités - Si possible de gré à gré	Nécessite une recherche
SH	- Décision : le Conseil d'État ou le Parlement - Exécution : Baudepartement	idem	Décision : le Conseil d'État ou le Parlement	Document interne sur le déroulement de transactions avec les agents immobiliers
UR	- Décision: Parlement, Conseil d'État, Baudirektion (selon la compétence) Mise en œuvre : Amt für Tiefbau, Amt für Hochbau Amt für Betrieb Nationalstrassen (Art. 2 & 3, Organisationsreglement, RB 2.3322)	idem	La Baudirektion est libre de décider dans le cadre des crédits qui lui ont été alloués (art. 49, Organisationsverordnung, RB 2.3321)	Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsreglement, RB 2.3322)

## 2.2. Les communes

### 2.2.1. Généralités<sup>13</sup>

#### *Tâches*

« Les communes représentent le troisième échelon de l'État fédéral. Ce sont des entités politiques dotées de leur propre personnalité juridique et de diverses compétences, telles que la gestion budgétaire, la formation de l'opinion, les procédures de décision et leur organisation interne. Outre les tâches qui leur sont confiées par le canton et par la Confédération, les communes se déterminent de manière autonome, par exemple dans les domaines scolaire et social, ou en matière d'organisation du territoire communal, d'approvisionnement, de gestion des déchets, ou encore d'administration des impôts communaux. L'organisation de l'autonomie communale est largement confiée aux cantons, de sorte que l'étendue de cette autonomie varie fortement d'un canton à l'autre. »

Comme les communes sont dotées de la personnalité juridique, elles ont la capacité d'acquérir des biens fonciers et immobiliers. Elles sont donc directement propriétaires de leur patrimoine foncier et administratif. Elles jouent en outre un rôle central dans l'aménagement du territoire, puisque les plans d'affectations communaux sont directement imposables aux particuliers (contrairement aux planifications cantonales et fédérales qui n'obligent que les communes ou les cantons). Il est donc particulièrement intéressant d'étudier les stratégies communales, puisqu'elles sont les acteurs publics qui sont le mieux à même de combiner les deux types d'instruments.

#### *Organisation*

« La taille des exécutifs communaux varie fortement. L'autorité exécutive communale peut se limiter à trois personnes, mais souvent ce nombre est sensiblement plus grand. Le président de commune a un statut relativement important car il est en règle générale élu directement par le peuple et il dispose de compétences spécifiques. Le système dit de milice, selon lequel les conseillers communaux exercent leur mandat parallèlement à leur activité professionnelle, est aussi appliqué dans les communes. Toutefois, les communes d'une certaine taille et en particulier les municipalités urbaines disposent souvent d'un président de commune en titre ou à mi-temps, et il en va souvent de même pour les autres conseillers communaux. [...]

Près de quatre cinquièmes des communes pratiquent encore la démocratie directe au sein de l'assemblée communale. Les autres, surtout les communes à forte population, disposent d'un parlement communal (souvent appelé conseil général). Dans les cantons de Genève et Neuchâtel, toutes les communes sont censées disposer d'un parlement communal. L'importance de l'assemblée communale est souvent relativisée du fait que les objets sont obligatoirement soumis au vote populaire, et aussi parce qu'un nombre déterminé de citoyens et citoyennes peuvent demander la tenue d'un scrutin. »

### 2.2.2. Bienne : Organisation, compétences et répartition des tâches

#### **Organigramme de l'administration**

L'administration de la ville de Bienne est composée de quatre directions, dont deux sont responsables des services liés à l'aménagement du territoire ou la gestion des immeubles :

<sup>13</sup> Source : « Portail suisse », [www.ch.ch/behoerden/00215/00331/index.html?lang=fr](http://www.ch.ch/behoerden/00215/00331/index.html?lang=fr)

- La Direction des finances
  - Secrétariat de direction
  - Finances
  - Intendance des impôts
  - *Immeubles de la Ville de Bienne*
  - Informatique et logistique
- La Direction de la sécurité
- La Direction de la formation, de la prévoyance sociale et de la culture
- La Direction des travaux publics
  - Secrétariat de direction
  - *Constructions*
  - *Urbanisme*
  - Infrastructures

Le Département des immeubles de la Ville de Bienne est compétent pour les tâches suivantes (Art. 16 de l'Ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale du 17 décembre 2004 – RDCo 152.011) :

1. Le Département des immeubles de la Ville de Bienne élabore les principes de la politique foncière communale et exécute les arrêtés des autorités en la matière.
2. Il mène des négociations d'achat et de vente, et soumet aux instances compétentes des propositions d'achat, de vente et d'échange ainsi que de constitution de droit de superficie et de servitudes. Sous réserve de l'approbation des organes compétents sur le plan financier, il est habilité à signer tous les contrats correspondants et à procéder aux actes juridiques nécessaires.
3. Il assure l'administration et l'entretien des immeubles municipaux du patrimoine financier.
4. Il défend les intérêts de la Commune municipale de Bienne en qualité de propriétaire foncière.
5. Avec l'assentiment du Conseil municipal, il peut gérer les immeubles de tiers, en particulier des immeubles de fondations non autonomes ou de l'institution de droit public « Caisse de pension de la Ville de Bienne ».
6. Il propose à l'instance judiciaire compétente les défenses comminatoires en matière de stationnement sur les biens-fonds du patrimoine financier de la Ville de Bienne et procède aux dénonciations en cas de non-respect.

La gestion du patrimoine administratif est, quant à elle, de la responsabilité du Département des constructions de la Ville de Bienne. Ses tâches sont les suivantes (art. 36) :

1. Le Département des constructions planifie, construit et gère les immeubles du patrimoine administratif et assume la responsabilité des crédits d'engagement relatifs aux projets de constructions publiques relevant de son domaine de compétences.
2. Il dirige le secrétariat du Comité de spécialistes en aménagement et en construction conformément à l'ordonnance y afférente.
3. Il est responsable de l'organe spécialisé en écobiologie et de celui relatif à la conservation des monuments historiques.
4. Il est compétent pour la réalisation de concours en matière de construction lorsque la Ville de Bienne lance des appels d'offres; il conseille les maîtres d'ouvrages privés lors des concours.
5. Il exploite un chantier municipal.

Le troisième département directement concerné par le foncier est le Département de l'urbanisme. Il est responsable des tâches de la Ville en matière d'aménagement du territoire (art. 35) :



1. Le Département de l'urbanisme accomplit les tâches d'aménagement du territoire pour la Ville de Bienne. Il élabore les plans directeurs et les concepts d'utilisation du sol, d'équipement technique et de circulation, ainsi que d'autres études de base visant la protection et l'aménagement du milieu bâti et du paysage.
2. Il est responsable de la planification stratégique en matière de circulation et des mesures prises par la Ville de Bienne dans le cadre de la législation sur la protection de l'environnement.
3. Il dirige les procédures requises en matière d'aménagement, en particulier les procédures d'information, de participation de la population et de mise en dépôt public. Il est responsable de la documentation concernant toutes les bases juridiques dans son domaine de tâches, y compris les études de base et les statistiques y afférentes, maquettes, photos, vues aériennes et autres semblables.
4. Il réalise la procédure d'octroi de permis de construire, examine les demandes de permis de construire et édicte les décisions correspondantes.
5. Il délivre les autorisations spéciales pour travaux au mouton ou à l'explosif conformément à l'article 83, alinéa 3 de l'Ordonnance cantonale sur les constructions.
6. Il accomplit les tâches de la police des constructions conformément à la législation cantonale, en particulier le contrôle des chantiers et la décision de mesures correspondantes, ainsi que le contrôle des travaux de construction pour les ouvrages de protection civile. En outre, il est aussi compétent pour la facturation en cas d'utilisation du domaine public. Il dirige les statistiques exigées dans le domaine de la police des constructions, des occupations de logements et de l'activité dans le secteur de la construction à Bienne.
7. Il est compétent pour les ouvrages de protection civile, ce qui englobe les conseils, l'examen, le contrôle et la réception des ouvrages sur le territoire communal ainsi que les demandes de subventions. De plus, il participe aux contrôles ultérieurs par la Protection civile.
8. Il est compétent pour délivrer les autorisations de réclame conformément à l'article 2, alinéa 2 de l'Ordonnance cantonale sur la réclame extérieure et la réclame routière.

Alors que le Département de l'urbanisme et celui des constructions sont proches aussi bien hiérarchiquement que physiquement (ils sont affectés à la même direction et basés à la même adresse), le Département des immeubles appartient à une autre direction et est situé à une autre adresse.

### **Compétence pour la gestion du foncier**

Les électrices et électeurs décident en matière foncière (art. 11, al. 1 let c et d du Règlement de la Ville du 9 juin 1996 – RDCo 101.1) dans le cas suivants :

- « Actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux droits réels restreints sur les biens-fonds lorsque le prix d'achat dépasse 5 000 000 fr., exception faite de la compétence du Conseil municipal pour l'acquisition de biens-fonds par voie d'expropriation (art. 53, 1er al., let. c). [...] »
- « Désaffectation et transfert de biens du patrimoine administratif au patrimoine financier lorsque la valeur vénale dépasse 5 000 000 fr. après le transfert. »

Pour les montants inférieurs, la répartition des compétences se fait comme suit :

Montant	Organe responsable	Base légale
> 5 000 000	Peuple	Art. 11, al. 1 du Règlement de la Ville du 9 juin 1996
1 000 001 – 5 000 000	Conseil de ville (législatif)	Art. 39, al. 1
≤ 1 000 000	Conseil municipal (exécutif)	Art. 53, al. 1

Jusqu'à hauteur de 1 million, le conseil municipal est libre d'approuver un achat ou une vente. Au-delà, le conseil de ville doit donner son accord. Cette limite est plus élevée que la limite fixée normalement dans les communes qui se monte généralement à 300 000 francs (Schwab, entretien 14.5.2005). Elle a été volontairement augmentée afin de mieux garantir la confidentialité des acheteurs ou vendeurs dont le nom était sans cela rendu public. Elle permet également de réagir plus rapidement lorsqu'une offre se présente sur le marché.

Le Département des immeubles ne prend aucune décision d'achat par lui-même ; c'est toujours le Conseil municipal qui avalise les propositions. Pour faire pression afin d'augmenter le seuil à 1 million, le Département avait lancé la discussion sur une éventuelle autonomisation de la gestion du patrimoine foncier financier, comme cela est le cas dans le canton de Zürich où la gestion des immeubles est réalisée par une société anonyme qui gère au nom du canton (Kantag Liegenschaften AG).

Le Département des immeubles dispose toutefois d'une marge de manœuvre appréciable. Le Conseil municipal (exécutif), la Commission de gestion (*Geschäftsprüfungskommission – GPK*) et la Commission des finances ont toujours souhaité un document stratégique afin de mieux fixer la politique foncière communale. Le Département des immeubles (d'entente avec le maire) s'y est toujours refusé, afin de garder la flexibilité nécessaire selon lui à ce genre d'activité. Le seul document publié, intitulé Politique foncière communale, a été préparé pour le 50<sup>e</sup> anniversaire du Département en 1996 (Schwab 1996).

### Compétences pour l'aménagement du territoire

Les outils dont dispose la commune pour gérer l'utilisation de l'espace dérivent de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). Il s'agit avant tout :

- des mesures de planification (plans directeurs, plans de quartiers, plan de zones à bâtir, plan de zones d'affectation, plan des alignements) ;
- de l'édition du règlement de construction ;
- des procédures d'octroi des permis de construire ;
- de la police des constructions ;
- de l'information au public et du conseil ;
- de la réunion de commission d'experts ;
- ainsi que du rôle d'exemple que peut jouer l'administration communale.

Comme mentionné, les procédures d'aménagement du territoire sont du ressort de la Direction des travaux publics. Elle n'est pas directement responsable du patrimoine immobilier financier. Toutefois, grâce au réseau serré de parcelles en sa propriété, la ville est impliquée en tant que propriétaire dans environ la moitié des grands projets de construction, ce qui lui donne un pouvoir

d'influence considérable (Kuonen, 14.5.2005). Quelques exemples récents : le masterplan du quartier ouest de la gare où la ville est seule propriétaire avec la Coop, l'aire de l'usine à gaz que se partagent 2-3 propriétaires principaux, le quartier de l'Évêché dans le quartier de Mâche dont la ville possède le terrain, les champs de Boujean.

### **Collaboration**

La ville lance la planification et le réaménagement de quartiers avant tout là où elle possède déjà des terrains. Toutefois, même si une collaboration entre services existe, il ne faut pas perdre de vue que les objectifs du Département de l'urbanisme et de celui des immeubles sont diamétralement opposés (Schwab, entretien 14.5.2007). Un équilibre judicieux doit par conséquent être trouvé pour répondre aux besoins de l'aménagement, mais également à celui des finances communales.

Plus que des procédures administratives obligeant une consultation réciproque, trois facteurs expliquent la collaboration entre le Département de l'urbanisme et celui des immeubles :

- Une longue tradition. La politique foncière active de la Ville remonte à la première moitié du siècle. Le maire de l'époque, Guido Müller, a établi les principes d'intervention de la commune par le biais de la propriété foncière. Ces pratiques ont perduré, puis ont été remises au goût du jour par le maire actuel, Hans Stöckli, qui outre leur potentiel en matière d'aménagement communal, y voit aussi, en tant que directeur des finances, une source de revenus à ne pas négliger pour la commune.
- Permanence des personnes responsables en place. Le fait que les mêmes personnes soient restées en place sur de longues durées à la tête du Département de l'urbanisme et de celui des immeubles explique en grande partie le bon fonctionnement de la politique de la ville de Bienne. H.-P. Schwab (remplacé par Beat Grütter en 2006) a débuté au département des immeubles en 1972. Du côté de l'urbanisme, F. Kuonen a succédé à W. Hüsler (après un bref intermède assuré par Ph. Gensheimer).
- Un lien par le biais du politique. Le lien obligé entre les Directions se fait par le biais du politique, c'est-à-dire lors des séances du Conseil municipal (exécutif) qui rassemble les différents directeurs. De 1997 à 2004, un urbaniste de profession, Ueli Haag, a dirigé la Direction des travaux publics. Tout en bénéficiant des crédits fédéraux octroyés pour l'Exposition nationale de 2002, le directeur des travaux publics a su défendre les intérêts de l'aménagement du territoire au sein du Conseil municipal en tant que professionnel du domaine, ce qui a facilité la coopération des administrations responsables.

### **2.2.3. La Chaux-de-Fonds : Organisation, compétences et répartition des tâches**

#### **Organigramme de l'administration**

L'administration de la Ville de la Chaux-de-Fonds est divisée en dicastères et en services (seules divisions officielles selon l'art. 137 du Règlement général du 28 septembre 1994). Au sein des dicastères respectifs des cinq conseillères et conseillers communaux (exécutif), les services sont regroupés en 11 unités administratives dont quatre sont responsables des tâches liées à l'aménagement du territoire ou la gestion des immeubles :

- Instruction publique
- Affaires sociales
- Infrastructures

- Géomatique
- *Travaux publics*
- *Immeubles*
- Informatique
- Énergies
- Finances
- Économie et urbanisme
  - Service économique
  - Service de l’urbanisme et de l’environnement
  - Transports
- Sécurité
- Affaires culturelles
- Santé
- Sports
- Jeunesse

Les travaux publics sont responsables de l’intendance des bâtiments, du service technique, de la voirie, de la STEP, des espaces verts, des cimetières et du centre funéraire. En matière d’immeubles, ils jouent le rôle de l’exploitant. Ce sont eux qui sont responsables de l’entretien du patrimoine administratif de la Ville.

La gérance des immeubles est responsable de l’entretien du patrimoine financier de la ville. Elle gère les immeubles locatifs, les domaines agricoles et différents objets immobiliers plus petits (vitrines, places de parc, etc). La gérance des immeubles s’occupe en outre du patrimoine immobilier de la Caisse de pension de la Ville de la Chaux-de-Fonds, ainsi que de celui d’une société anonyme appartenant à la Ville, Bloc 30 SA. Ces deux entités sont extérieures à l’administration communale.

Le service économique joue quant à lui un rôle d’intermédiaire. Il sert de partenaire de dialogue entre l’administration communale et des entreprises désireuses de s’implanter à la Chaux-de-Fonds. Il met également des privés en relation les uns avec les autres lorsqu’il s’agit de trouver un immeuble ou un terrain adéquat pour l’implantation d’une entreprise en faisant le lien entre l’acheteur et le vendeur. Ce faisant il permet à la Ville de garder un certain contrôle sur son développement sans passer par la propriété foncière.

Quant à lui, le service d’urbanisme et de l’environnement traite des questions liées à l’aménagement du territoire et à la mobilité, à l’octroi des permis de construire, aux constructions et aménagements urbains, à l’environnement, à la protection du patrimoine.

### **Compétence pour la gestion du foncier**

La loi neuchâteloise sur les communes du 21 décembre 1964 (RSN 171.1) fixe les attributions du conseil général (législatif communal). Elle précise que (art. 25) :

- « [...] Il adopte le *budget communal*, vote les crédits, les emprunts et engagements financiers et statue sur les comptes qui lui sont présentés annuellement par le Conseil communal.
- Il fixe par voie réglementaire la limite des *compétences financières* du Conseil communal.
- Il délibère et vote sur toutes les propositions qui lui sont faites et qui se rapportent : [...]
  - à l’acceptation des *dons et legs* faits à la commune ; [...]

- aux *aliénations, échanges, acquisitions et grèvements d'immeubles* ainsi qu'à la *remise à bail de terrains* pour une durée supérieure à vingt ans ;
- à la délégation au Conseil communal de la compétence d'acquérir des immeubles par voie *d'enchères publiques*. [...]
- Enfin, le Conseil général veille à la *bonne gestion des biens* de la commune et à leur conservation ainsi qu'à la bonne marche des services publics. »

Au niveau communal, le règlement général du 28 septembre 1994 (CG, 10.10) ne fait pas directement référence aux compétences en matière d'immobilier, mais plus généralement aux limites à partir desquelles le Conseil général (législatif) doit être consulté :

- « Le Conseil général peut accorder au Conseil communal un crédit extraordinaire l'autorisant à engager, dans un but précis, une dépense pour un montant qui ne figure pas au budget de fonctionnement » (art. 94 al. 1).
- « Le Conseil communal peut voter, jusqu'à concurrence de Fr. 100 000.– par cas, des dépenses imprévues ou dépassant les sommes indiquées au budget. Il justifie ces dépenses dans son rapport de gestion » (art. 95).
- « Le Conseil communal peut engager des dépenses supérieures s'il y a urgence et impossibilité d'obtenir en temps utile une décision du Conseil général. Le Conseil général en est informé à sa prochaine séance » (art. 96).

La limite légale de 100 000 francs au-delà de laquelle le Conseil communal doit consulter le Conseil général est vite atteinte dans l'immobilier. Pour cette raison, l'exécutif a mis sur pied une stratégie de contournement de cette limite en créant une société anonyme, Bloc 30 SA. La totalité des actions appartient à la ville et les Conseillers communaux siègent au conseil d'administration. Comme nous le verrons dans la section 5.2.2, Bloc 30 SA achète les terrains lorsqu'il faut agir dans l'urgence, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas possible de passer par le Conseil communal (une procédure qui peut durer jusqu'à 3 mois).

### **Compétences pour l'aménagement du territoire**

Le Règlement d'aménagement du 26 octobre 1998 (PRAC, 60.10) définit les compétences en matière d'urbanisme :

- Le Conseil général exerce les attributions que lui confèrent la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (art. 4 PRAC) soit :
  - l'approbation des plans (plans d'aménagement, plans spéciaux ou plans d'alignement), lorsqu'ils ont été préavisés favorablement par le département ;
  - la fixation du taux de contribution des propriétaires aux frais d'équipement de terrains bâtis ou non bâtis.
- Le Conseil communal traite de tous les problèmes touchant à l'aménagement du territoire et prend toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des sites, à la conservation du patrimoine architectural et au développement harmonieux de la localité (art. 5 PRAC).
- Quant à elle, la Direction de l'Urbanisme exerce la surveillance des constructions et veille à l'application de toutes les dispositions légales et réglementaires en vigueur (art. 6.).

Les trois plus grandes villes du canton (La Chaux-de-Fonds, Le Locle et Neuchâtel) disposent d'une autonomie en matière de planification. Elles peuvent ainsi accorder elles-mêmes les permis de construire. (Les dérogations restent toutefois de la compétence du canton.) Lors des premiers plans d'affectation, la zone à bâtir de la Chaux-de-Fonds avait été planifiée très généreusement.

Suite à la volonté du canton, la zone constructible a dû être réduite par la suite. Toutefois, le terrain « perdu » n'a pas été remis en zone agricole, mais en « zone d'utilisation différée ». L'utilisation est la même que la zone agricole, mais la procédure de dézonage est plus simple lors de la réaffectation en zone à bâtir.

De manière générale, la planification est faite indépendamment des terrains et immeubles en propriété de la Ville. Une réflexion financière stratégique de mise en zone à bâtir de terrains agricoles appartenant à la Ville n'existe pas non plus, car la plus-value de ce genre d'opération doit être reversée au canton.<sup>14</sup> Le service de l'urbanisme se préoccupe de foncier lorsque les mesures d'aménagement qu'il prévoit affectent la taille de ses domaines agricoles. Dans ce cas, il lui est nécessaire de trouver d'autres terrains agricoles pour compenser la réduction de surfaces productives subie par ses fermiers. Le service de l'urbanisme collabore en outre avec le service économique lorsque ce dernier souhaite que la ville achète un terrain ou un immeuble.

### **Collaboration**

Trois facteurs permettent d'améliorer la coordination entre les acteurs du foncier et ceux de la planification :

- *Service de coordination.* L'administration chaux-de-fonnière dispose d'un service particulier, le Service économique, dont l'une des tâches est d'assurer la coordination entre les acteurs privés et publics lors de l'implantation d'entreprises. Le service économique permet ainsi de rassembler les acteurs concernés autour d'une table afin de trouver des solutions convenant à tous. De plus, la taille relativement réduite de l'administration favorise des contacts personnels entre les services.
- *Liens assurés par le politique.* Outre la Ville elle-même, la Caisse de pension de la Ville de la Chaux-de-Fonds et les différentes coopératives de logement constituent des acteurs importants sur le marché foncier. La collaboration est bonne car ce sont souvent les mêmes personnes qui sont à la tête de ces différents organismes<sup>15</sup>. De plus, la stabilité de la majorité politique de la Ville favorise les ententes.
- *Collaboration avec les acteurs privés.* Les entretiens menés à la Chaux-de-Fonds laissent entendre que la situation particulière de la Ville en tant que commune périphérique crée des liens entre les acteurs concernés, y compris les deux principaux entrepreneurs privés basés à la Chaux-de-Fonds, qui encouragent une collaboration en faveur d'un développement équilibré de la ville.

#### **2.2.4. Zurich : Organisation, compétences et répartition des tâches**

##### *Structure de l'administration*

L'administration de la Ville de Zurich est structurée en 9 départements. Trois d'entre eux se partagent des tâches d'aménagement : le département présidentiel (*Präsidiyaldepartement*), le département des finances (*Finanzdepartement*) et le département des bâtiments (*Hochbaudepartement*). Cette répartition des tâches est née de la réorganisation de l'administration communale acceptée par les Zurichois en 1996. L'office de la planification urbaine de l'époque

<sup>14</sup> Le canton de Neuchâtel est l'un des rares cantons suisses à prélever la plus-value, tel que l'article 5 de la LAT en laisse la possibilité.

<sup>15</sup> La fusion entre la Caisse de pension du personnel communal de la Chaux-de-Fonds, la Caisse de pension du personnel communal de la Ville de Neuchâtel et la Caisse de pension de l'État risque de changer la donne.

(*Stadtplanungsamt*) a été dissous. Face au constat que le développement urbain est une tâche transversale, une entité administrative a été créée au sein de Département présidentiel – dénommée « *Stadtentwicklung* » – afin de fournir les réflexions de base nécessaires à un développement à long terme de la ville.

- Präsidialdepartement (Elmar Ledergerber)
  - Departementssekretariat Präsidialdepartement
  - Bevölkerungsamt
  - Archiv und Statistik
  - Museum Rietberg
  - Kultur
  - *Stadtentwicklung*
  - Fachstelle für Gleichstellung
  - Finanzkontrolle
  - Stadtammann- und Betriebsämter
  - Friedensrichterinnen- und Friedensrichterämter
- Finanzdepartement (Martin Vollenwyder)
  - Departementssekretariat Finanzdepartement
  - Finanzverwaltung
  - *Liegenschaftenverwaltung*
  - Steueramt
  - Human Resources Management
  - Organisation und Informatik
  - Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien
  - Fachstelle Versicherung
  - Unfallversicherung
- Polizeidepartement
- Gesundheits- und Umweltdepartement
- Tiefbau- und Entsorgungsdepartement
- Hochbaudepartement (Kathrin Martelli)
  - Amt für Städtebau
  - Amt für Hochbauten
  - Immobilien-Bewirtschaftung
  - Amt für Baubewilligungen
- Departement der Industriellen Betriebe
- Schul- und Sportdepartement
- Sozialdepartement

### **Compétence pour la gestion du foncier**

L'article 17 du « Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben » du 26 mars 1997 (172.110) définit ainsi les tâches de l'administration des immeubles :

- a) « Sicherung des Liegenschaftenbedarfs der Stadt Zürich und Erschliessung der städtischen Landreserven (ohne Werke)
- b) Abgabe von Liegenschaften an Dritte, einschliesslich der nicht mehr betriebsnotwendigen Liegenschaften der Werke

- c) Freihändiger Erwerb von Liegenschaften im Zusammenhang mit Unterschutzstellungen und Bauverboten sowie Vereinbarung von Bauverbotsentschädigungen für Freihaltezonengrundstücke
- d) Verwaltung der kommunalen Wohnsiedlungen und der übrigen Liegenschaften des Finanzvermögens sowie der durch Dritte genutzten Liegenschaften des Verwaltungsvermögens (ausgenommen Freihaltezonengrundstücke), einschliesslich Federführung für Projektierung, Erstellung und Unterhalt der Bauten
- e) Führung des städtischen Liegenschafteninventars (ohne öffentlichen Grund) »

*Processus de prise de décision (Roggo, entretien 22.6.2007)*

Les compétences financières de l'administration des immeubles en termes d'achat et de vente sont très réduites. La limite au-delà de laquelle la vente nécessite une acceptation du Conseil communal (*Gemeinderat*, législatif) est de 1 million, celle pour les achats est de 2 millions. On constate que la vente est soumise à un contrôle plus strict que l'achat.

L'administration des immeubles n'a pas les mains libres pour choisir entre constitution de droits de superficie ou vente. Il n'existe d'ailleurs pas de critères précis à ce sujet. Ce choix est en effet éminemment politique et dépend de la majorité au pouvoir (souvent un marchandage prend place entre les forces politiques en présence : p. ex. la droite accepte que la ville investisse dans tel immeuble, à condition qu'elle vende celui-là.) En principe, la ville avait pris la décision de ne plus construire elle-même de nouveaux immeubles. Mais cette décision est périodiquement remise en cause au Conseil communal où la gauche défend la constitution de droits de superficie et une participation directe de la ville à la construction, alors que la droite prétend que cela ne doit pas entrer dans les tâches communales.

**Compétences pour l'aménagement du territoire**

Les compétences en termes de développement territorial et d'aménagement du territoire se répartissent entre deux entités administratives : la « Fachstelle Stadtentwicklung » et l'« Amt für Städtebau ». La « Fachstelle Stadtentwicklung », dont le rôle premier est d'établir des concepts de développement ainsi que de veiller à une coordination entre les besoins des différents services, remplit en particulier les tâches suivantes :

- a) „Erarbeitung von Grundlagen und Strategien für eine nachhaltige und kohärente Stadtentwicklung sowie Ausarbeitung von Stadtentwicklungszielen zuhanden des Stadtrates
- b) Koordination von departementsübergreifenden Projekten zur Quartier- und Stadtentwicklung und zu Wohn- und Wirtschaftsfragen
- c) Koordination von Wirtschafts- und Integrationsförderung mit der Stadtentwicklung
- d) Aussenpolitische Aufgaben und Projekte (Agglomerationszusammenarbeit, Städtepartnerschaften usw.)
- e) Berichterstattung über die Stadtentwicklung
- f) Wirtschaftsförderung im Sinne von Ansiedlungsförderung, Bestandespflege und Förderung von Neugründungen
- g) Anlaufstelle für die Wirtschaft“ (art. 11).

Parallèlement, l'« Amt für Städtebau » se charge des tâches de mise en œuvre de l'aménagement du territoire proprement dit :

- a) „Grundlagenforschung für die Stadtplanung (Areal-, Gebäude- und Geschoss-Statistik)



- b) Siedlungsrichtplan
- c) Materielle Koordination der Richtplanung (Richtplankollegium)
- d) Richtplan öffentlicher Bauten gemäss PBG
- e) Bauordnung und Zonenplan
- f) Sondernutzungsplanungen
- g) Quartierplangeschäfte
- h) Vorbereitung der Geschäfte der Schätzungskommission
- i) Städtebauliche Studien/Wettbewerbe
- j) Ästhetisch-architektonisch und städtebauliche Überprüfung von Baugesuchen und Aussenreklameanlagen
- k) Beratungsstelle für Innenhofsanierungen
- l) Denkmalpflege und Inventarisierung
- m) Archäologie und Dendrochronologie
- n) Baugeschichtliches Archiv“ (art. 47)

### **Collaboration**

Les responsables des différents services se retrouvent régulièrement au sein de la « Delegation für Stadträumliche Fragen ». Quatre *Stadträte* et 15-20 directeurs d'offices (dont ceux de l'administration des immeubles, du développement urbain et des constructions publiques) y sont représentés. Cette plateforme permet à chaque acteur concerné de faire valoir ses intérêts et de se coordonner en conséquence.

La collaboration entre l'aménagement du territoire et l'administration des immeubles est généralement bonne, bien que les objectifs de cette dernière soient très différents (Wehrli, entretien 8.6.07). L'administration des immeubles recherche en effet des stratégies de gestion du parc immobilier garantissant de bons rendements (sauf en ce qui concerne les logements sociaux). On constate que de nombreux points de divergence résultent des formations professionnelles très différentes des directeurs (finances vs. architecture). Dans tous les cas, la ville ne fait pas de planification d'achat de terrain à long terme dans les quartiers qu'elle souhaiterait développer.

## **3. État du patrimoine foncier/immobilier actuel**

Après un bref survol de la littérature existante, ce chapitre reprend les données principales dont disposent les communes pour décrire leurs biens immobiliers.

### **3.1. Bases de données existantes**

Les informations disponibles sur la propriété foncière en mains publiques sont relativement rares. Outre l'incontournable Immo-Monitoring de Wüest et Partner, l'Université de Saint-Gall a récemment publié un rapport sur la gestion *immobilière* des communes. Ces deux travaux sont présentés brièvement ci-dessous.

#### **3.1.1. Rapport Uni SG**

Le rapport intitulé « Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden » par Schedler et al. (2006) présente les résultats d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des 558 communes de plus de 3000 habitants (avec un taux de réponse de 25.1%, il se base donc sur les 139 questionnaires

retournés). L'objectif de cette étude est de déterminer les principes managériaux que les communes appliquent à leur patrimoine immobilier (il porte donc sur la stratégie immobilière, plutôt que sur la stratégie foncière). Vu l'approche retenue, il est compréhensible que le rôle de l'immobilier dans les problématiques d'aménagement communal ne soit pas évoqué ; toutefois, il est beaucoup plus surprenant qu'il ne soit pas fait mention de l'instrument des droits de superficie<sup>16</sup> qui, comme le montrent les exemples retenus dans cette étude, sont susceptibles d'apporter des rentrées financières substantielles à la commune. Plusieurs explications sont envisageables : soit cet instrument n'est qu'utilisé très marginalement par les communes municipales en Suisse<sup>17</sup>, soit le questionnaire de Schedler et al. (2006) n'était pas formulé de manière à saisir la spécificité des stratégies communales en termes de droit de superficie, soit ce thème n'est pas un sujet de préoccupation des promoteurs du « Public Real Estate Management » (PREM).

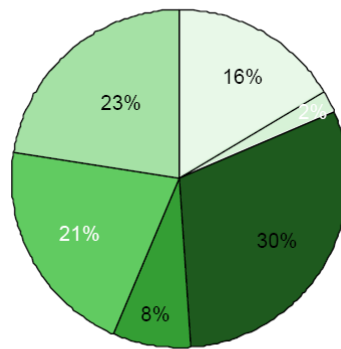
Le rapport de Schedler et al. (2006) fournit toutefois des informations importantes pour la présente étude. Ces résultats sont présentés rapidement ci-dessous :

- Les communes confient la tâche de gestion des immeubles à des services très différents selon les cas. La réponse au questionnaire de l'étude a ainsi été assurée dans ~50% des cas par le service des constructions, dans 20% par le service financier, dans 18% par le service des immeubles et dans 10% par la chancellerie (p. 12).
- Parmi les 138 communes, 49% ont formulé une stratégie immobilière, alors que 50% n'en ont pas. La stratégie immobilière peut prendre différentes formes : des lignes directrices, un plan de mesures, une stratégie par objet, des principes d'exploitation, un agenda, une stratégie de portefeuille (p. 14).
- Dans la moyenne des communes interrogées, 30% du patrimoine financier est constitué de bâtiments d'habitation, 21% de parcelles et 16% d'immeubles de bureau ou administratifs (p. 18).

<sup>16</sup> Le terme de droit de superficie (*Baurecht/Pachtland*) est cité une fois à page 21.

<sup>17</sup> Cette interprétation viendrait contredire les affirmations de l'ancien Directeur des immeubles de Bienne selon lequel cet instrument n'est absolument pas en perte de vitesse. Au contraire, selon lui, au sein de la *Vereinigung staatlicher und kommunaler Leiter Immobilien* (anciennement nommée *Vereinigung staatlicher und kommunaler Liegenschaftenverwalter*, VSL), toujours plus de communes voient l'intérêt de ce type de contrat (Schwab, entretien 14.5.2007).

**Finanzvermögen**

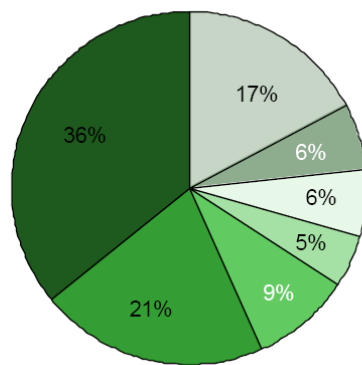


- Büro-/Verwaltungsbauten (n=65)
- Wohnbauten (n=88)
- Parzellen (n=70)
- Medizin und Pflege (n=42)
- historische Bauten (n=43)
- andere (n=42)

Frage: Anteile am Gesamtwert (Antworten in vorgegebenen Prozentkategorien)

- Dans la moyenne des communes interrogées, 36% du patrimoine administratif est constitué de bâtiments scolaires et sportifs, 17% d’immeubles de bureau ou administratifs. Ensuite viennent dans l’ordre les parcelles, les bâtiments médicaux, les bâtiments d’habitation et les bâtiments historiques (p. 18).

**Verwaltungsvermögen**

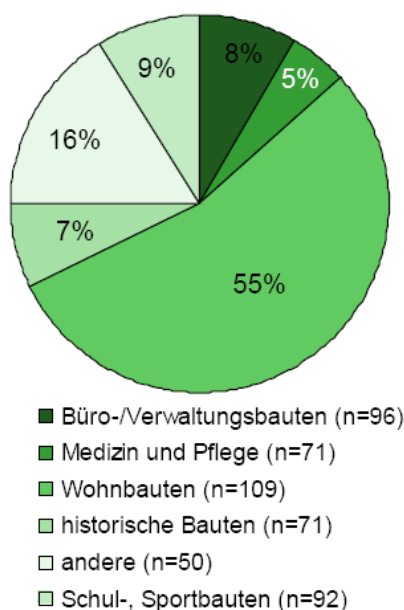


- Büro-/Verwaltungsbauten (n=99)
- Wohnbauten (n=57)
- Parzellen (n=66)
- Schul-, Sportbauten (n=103)
- Medizin und Pflege (n=58)
- historische Bauten (n=54)
- andere (n=48)

Frage: Anteile am Gesamtwert (Antworten in vorgegebenen Prozentkategorien)

- Les communes prennent des immeubles en location, comme elles en donnent en location. Parmi les immeubles donnés en location, 55% en moyenne sont constitués d’immeubles d’habitation. La catégorie « bien foncier, droit de superficie, contrat de bail » est mentionnée

par 3 communes sur 138 (dans le graphique, cette catégorie entre dans la rubrique « Andere ») (p. 21).



Frage: Welchen Anteil von den folgenden Immobilienarten vermietet Ihre Gemeinde an Dritte (andere Verwaltungen, Unternehmen, Private)?

### 3.1.2. Autres

#### *Wüest et Partner*

L'un des principaux observateurs de la politique immobilière en suisse est le bureau privé Wüest et Partner. Ses spécialités sont le conseil et la recherche dans les domaines de l'immobilier et de la construction. Il réalise notamment :

- des études du marché immobilier et du bâtiment,
- des évaluations de portefeuilles et d'immeubles,
- des stratégies immobilières pour les investisseurs institutionnels, les pouvoirs publics et les privés,
- des analyses d'emplacements et de marchés, du développement urbain de quartiers et d'immeubles,
- des achats et ventes de biens ou droits immobiliers.

Leur produit phare intitulé « Immo-Monitoring » ne fait toutefois référence que de manière très marginale à la propriété foncière et immobilière des communes.

#### *Office fédéral de la statistique*

L'OFS ne produit pas de statistique sur les propriétaires. Elle se concentre sur la propriété, en particulier les logements, et s'intéresse donc qu'indirectement à leur propriétaire. Ces données fournissent toutefois quelques informations générales utiles dans le cadre de ce projet (Tableau 2).

Tableau 2. Bâtiments selon le type de propriétaire (Source : Recensement fédéral de la population 2000, OFS)

	1990		2000	
	absolu	en %	absolu	en %
Bâtiments en tout	1 292 502	100,0	1 462 167	100,0
Particulier(s)	1 118 345	86,5	1 295 190	88,6
Autres sociétés immobilières	28 787	2,2	20 643	1,4
Société coopérative de construction et d'habitation	24 277	1,9	26 112	1,8
Assurance	10 407	0,8	11 924	0,8
Fonds de placement immobilier	3 834	0,3	4 752	0,3
Institution de prévoyance professionnelle	20 048	1,6	18 996	1,3
Autre fondation	7 609	0,6	7 870	0,5
Association	5 514	0,4	5 225	0,4
Commune, canton, la Confédération	34 449	2,7	32 108	2,2
Autres sociétés	39 232	3,0	39 347	2,7

En matière de logements, quatre études statistiques sont menées régulièrement<sup>18</sup> :

- Dénombrement des logements vacants : Le dénombrement des logements vacants informe sur le nombre et sur l'évolution des logements offerts sur le marché en Suisse. Il est réalisé chaque année, depuis 1974, dans toutes les communes suisses. Les données sont disponibles selon plusieurs degrés de régionalisation.
- Recensement des bâtiments et des logements : Le relevé des bâtiments et des logements est réalisé dans le cadre du recensement fédéral de la population (RFP). Il porte sur la structure des bâtiments et des logements et rend compte entre autres des prix des loyers et du taux de logements occupés par leur propriétaire. Combiné avec le recensement des personnes, il fournit des informations sur les conditions de logement de la population. Pour simplifier le relevé, le Parlement a décidé en 1998 de créer un registre des bâtiments et des logements (RegBL), qui contiendra des données de base relatives aux bâtiments et aux logements.
- Statistique de la construction et des logements : La statistique de la construction et des logements renseigne sur les dépenses et les investissements effectivement consacrés à la construction pendant l'année considérée, sur les dépenses dans la construction projetés pour l'année suivante, ainsi que sur la variation annuelle du nombre de logements. Dans la statistique de la construction, les résultats sont subdivisés selon le genre de travaux (nouvelles constructions, transformations ou démolitions), selon le genre de maître d'ouvrage (public ou privé) et selon le genre de construction (bâtiment ou génie civil). La statistique de la construction fournit des données selon l'état des travaux à la fin de l'année, le genre de maître d'ouvrage, la catégorie d'ouvrage (bâtiment d'habitation, autres bâtiments avec logement), le nombre de pièces d'habitation et le degré de régionalisation.
- Statistique trimestrielle de la construction de logements : La statistique trimestrielle de la construction de logements enregistre le nombre de permis de construire accordés, de nouveaux logements achevés et de logements en construction à la fin du trimestre. Les données sont disponibles selon plusieurs degrés de régionalisation.

<sup>18</sup> Source : Office fédéral de la statistique ([www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/11/enq.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/11/enq.html))

### 3.2. Données quantitatives fournies par les cantons

Ce sous-chapitre présente tout d'abord les données fournies par les six cantons qui ont accepté de répondre à la partie quantitative du questionnaire. La dernière section fait le point sur les cantons qui n'ont pas souhaité livrer d'informations.

#### 3.2.1. Zürich

##### *Appréciation des données fournies*

Le canton de Zurich dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre de façon détaillée au questionnaire soumis. Des données concernant aussi bien la partie quantitative que qualitative du questionnaire ont pu être fournies.

##### *Résumé des données quantitatives*

a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir	
Nombre total de parcelles :	354
	dont 156 construites
Surface totale (m <sup>2</sup> ) :	2 113 394
Valeur assurée totale (CHF) :	309 511 266
Charge hypothécaire (réelle) (CHF) :	0
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> ) :	16 130
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF) :	3 464 581
b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole	
Nombre total de parcelles :	n.c.
Surface (m <sup>2</sup> ) :	7 006 946
Valeur fiscale (CHF) :	35 034 730
c) Patrimoine en zones protégées	
Nombre total de parcelles :	714
Surface (m <sup>2</sup> ) :	7 150 000
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
d) Patrimoine en zones forestières	
Nombre total de parcelles :	n.c.
Surface (m <sup>2</sup> ) :	36 206 800
Valeur fiscale (CHF) :	18 000 000
e) « Domaine public » (propriété cantonale) **	
Autoroutes y.c. autres « routes nationales » (m <sup>2</sup> ) :	2 910 511
Routes cantonales (m <sup>2</sup> ) :	10 952 000
Routes communales (m <sup>2</sup> ) :	-
Autres (places, trottoirs, etc.) (m <sup>2</sup> ) :	2 488 300
Rem : Surface du canton de Zurich : 1 729 000 000 m <sup>2</sup>	

##### *Commentaires*

- Le canton de Zurich dispose d'une base de données informatisée et d'un SIG recensant ses terrains et immeubles. Les informations répertoriées sont entre autres la surface, le prix d'achat, la valeur et la zone.

- Le canton ne classe aucun de ses biens fonciers ou immobiliers en tant que patrimoine administratif (dans le questionnaire retourné, cette colonne demeure vide).
- Les plus grandes surfaces possédées sont en forêt. Viennent ensuite le domaine public, puis les zones protégée et agricole. La zone à bâtir vient en dernier. Toutefois, en termes de valeur, c'est elle qui dépasse largement les autres. Dans cette zone, le canton possède un nombre important de parcelles non encore construites.

### 3.2.2. Luzern

#### *Appréciation des données fournies*

Le canton de Lucerne dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre au questionnaire soumis. Toutefois, pour répondre aux questions quantitatives, le canton s'est contenté de renvoyer une liste de parcelles fournie dans un fichier annexe dont le résumé est présenté ci-dessous. La partie qualitative du questionnaire a quand à elle été remplie de façon détaillée.

#### *Résumé des données quantitatives*

	Anzahl Parzellen	Fläche [m <sup>2</sup> ]	Gebäudeversic herung [Fr.]	Katasterwert [Fr.]	Bilanzwert am 31.12.2006 [Fr.]
Finanzvermögen :					
A. Überbaute Grundstücke:	76	24 319 237	54 488 000	8 717 400	21 028 530
B. Unüberbaute Grundstücke :	306	8 879 968	0	1 744 400	27 983 868
C. Vorsorglicher Landerwerb für Kantonsstrassenbauten:	75	647 034	3 232 000	1 884 100	10 451 350
D. Staatsgrundstücke Kantonsstrassen	10	15 566	893 000	104 200	346 654
E. Nationalstrassengrundstü cke	11	82 982	676 000	9 800	360 096
F. Vorsorglicher Landerwerb für Wasserbau	7	104 475	0	10 400	7 455
Total	485	34 049 262	59 289 000	12 470 300	60 177 954
Verwaltungsvermögen :					
A. Überbaute Grundstücke :					
- Total überbaute Grundstücke	113	3 082 433	1 817 269 000	56 098 860	608 223 164
- Staatsdomänen: bauliche Investitionen ohne Grundstücke	0	0	0	0	800 610
- Reversbauten und Baurechte	9	1 900	110 041 000	4 708 000	31 649 860
B. Unüberbaute Grundstücke :	39	2 038 839	0	878 500	354 752
Total	161	5 123 172	1 927 310 000	61 685 360	641 028 386
<b>Total :</b>	<b>646</b>	<b>39 172 434</b>	<b>1 986 599 000</b>	<b>74 155 660</b>	<b>701 206 340</b>

Rem : Surface du canton de Lucerne : 1 493 440 000 m<sup>2</sup>

### Commentaires

- Le canton de Lucerne dispose d'une base de données informatisée des terrains et des immeubles (pas de SIG). Les informations répertoriées sont entre autres la surface, le prix d'achat et la valeur. Les informations sur le zonage ne sont toutefois pas inscrites dans la base de données.
- En terme de surface, le patrimoine financier du canton est presque sept fois plus étendu que le patrimoine administratif. Toutefois, la valeur de ce dernier est 30 fois plus élevée.
- Comme la base de données ne fournit pas d'information sur le zonage, il n'est pas possible de savoir si, parmi les 306 parcelles non construites du patrimoine financier, certaines sont situées en zone constructible et constitueraient par là des parcelles stratégiques permettant d'influencer le développement spatial du bâti.

### 3.2.3. Uri

#### Appréciation des données fournies

Le canton d'Uri dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre de façon détaillée au questionnaire soumis. Des données concernant aussi bien la partie quantitative que qualitative du questionnaire ont pu être fournies.

#### Résumé des données quantitatives

a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir	
Nombre total de parcelles :	35
	dont 26 construites
Surface totale (m <sup>2</sup> ) :	304 587
Valeur assurée totale (CHF) :	15 700 000
Charge hypothécaire (réelle) (CHF) :	0
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> ) :	61 050
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF) :	212 163
b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole	
Nombre total de parcelles :	9
Surface (m <sup>2</sup> ) :	109 050
Valeur fiscale (CHF) :	528 706
c) Patrimoine en zones protégées	
Nombre total de parcelles :	19
Surface (m <sup>2</sup> ) :	143 103
Valeur fiscale (CHF) :	730 700
d) Patrimoine en zones forestières	
Nombre total de parcelles :	149
Surface (m <sup>2</sup> ) :	2 500 000
Valeur fiscale (CHF) :	1
e) « Domaine public » (propriété cantonale) **	
Autoroutes y.c. autres « routes nationales » (m <sup>2</sup> ) :	1 229 900
Routes cantonales (m <sup>2</sup> ) :	1 030 700
Routes communales (m <sup>2</sup> ) :	-
Autres (places, trottoirs, etc.) (m <sup>2</sup> ) :	78 000
Rem : Surface du canton d'Uri : 1 076 570 000 m <sup>2</sup>	



*Commentaires*

- Le canton d'Uri dispose d'une base de données informatisée (répertoire des parcelles relié au registre foncier) et d'un SIG recensant ses terrains et ses immeubles. Les informations répertoriées sont donc celles du registre foncier. Un lien avec le zonage est possible grâce au SIG.
- Le canton possède le plus grand nombre de parcelles et la plus grande surface de terrain en zone forestière. Vient ensuite le domaine public puis la zone à bâtir. Le canton n'y possède guère de réserves de terrain stratégique, puisque seules 9 des 35 parcelles qu'il possède sont non construites.

**3.2.4. Schaffhausen***Appréciation des données fournies*

Le canton de Schaffhouse dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre de façon détaillée au questionnaire soumis. Des données concernant aussi bien la partie quantitative que qualitative du questionnaire ont pu être fournies, exception faite d'informations concernant la valeur des terrains ou immeubles.

*Résumé des données quantitatives*

a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir	
Nombre total de parcelles :	114
	dont 59 construites
Surface totale (m <sup>2</sup> ) :	1 680 733
Valeur assurée totale (CHF) :	n.c.
Charge hypothécaire (réelle) (CHF) :	0
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF) :	n.c.
b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole	
Nombre total de parcelles :	159
Surface (m <sup>2</sup> ) :	4 452 675
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
c) Patrimoine en zones protégées	
Nombre total de parcelles :	n.c.
Surface (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
d) Patrimoine en zones forestières	
Nombre total de parcelles :	110
Surface (m <sup>2</sup> ) :	20781938
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
e) « Domaine public » (propriété cantonale) **	
Autoroutes y.c. autres « routes nationales » (m <sup>2</sup> ) :	630 000
Routes cantonales (m <sup>2</sup> ) :	1 747 000
Routes communales (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Autres (places, trottoirs, etc.) (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Rem : Surface du canton de Schaffhouse : 298 420 000 m <sup>2</sup>	

*Commentaires*

- Le canton de Schaffhouse dispose d'une base de données informatisée et d'un SIG ([www.gis.sh.ch](http://www.gis.sh.ch)) recensant ses terrains et immeubles. Les informations répertoriées sont entre autres la location, la surface, le type de parcelle, les droits inscrits, le service responsable, le rendement, ainsi que la zone.
- La majeure partie de la surface et des parcelles possédées se trouvent en zone agricole. Ensuite vient le domaine public, puis la zone forestière. Le canton possède tout de même 55 parcelles non construites en zone à bâtir.

**3.2.5. Genève***Appréciation des données fournies*

Le canton de Genève dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre de façon détaillée au questionnaire soumis. Des données concernant aussi bien la partie quantitative que qualitative du questionnaire ont pu être fournies.

*Résumé des données quantitatives*

a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir	
Nombre total de parcelles :	950
Surface totale (m <sup>2</sup> ) :	5 485 165
Valeur assurée totale (CHF) :	n.c.
Charge hypothécaire (réelle) (CHF) :	n.c.
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> ) :	5 977 139
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF) :	n.c.
b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole	
Nombre total de parcelles :	540
Surface (m <sup>2</sup> ) :	7 588 025
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
c) Patrimoine en zones protégées	
Nombre total de parcelles :	68
Surface (m <sup>2</sup> ) :	116858
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
d) Patrimoine en zones forestières	
Nombre total de parcelles :	520
Surface (m <sup>2</sup> ) :	13 781 360
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
e) « Domaine public » (propriété cantonale) **	
Autoroutes y.c. autres « routes nationales » (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Routes cantonales (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Routes communales (m <sup>2</sup> ) :	10 634 654
Autres (places, trottoirs, etc.) (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Rem : Surface du canton de Genève : 282 480 000 m <sup>2</sup>	

*Commentaires*

- Le canton de Genève dispose d'une base de données informatisée et d'un SIG ([www.sitg.ch](http://www.sitg.ch)) qui recensent ses terrains et ses immeubles. Les informations répertoriées sont entre autres la surface, le prix d'achat, ainsi que le zonage. La valeur actuelle n'est pas recensée.
- La majeure partie de la surface possédée est en zone forestière. Vient ensuite la zone à bâtir si l'on tient compte des surfaces appartenant à la ville octroyées en droit de superficie. Le canton possède également d'importantes surfaces en zone agricole.

**3.2.6. Jura***Appréciation des données fournies*

Le canton du Jura dispose de données informatisées qui lui permettent de répondre de façon détaillée au questionnaire soumis. Des données concernant aussi bien la partie quantitative que qualitative du questionnaire ont pu être fournies.

*Résumé des données quantitatives*

a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir	
Nombre total de parcelles :	90
	dont 61 construites
Surface totale (m <sup>2</sup> ) :	354 374
Valeur assurée totale (CHF) :	308 815 700
Charge hypothécaire (réelle) (CHF) :	0
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> ) :	0
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF) :	0
b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole	
Nombre total de parcelles :	2
Surface (m <sup>2</sup> ) :	362 950
Valeur fiscale (CHF) :	n.c.
c) Patrimoine en zones protégées	
Nombre total de parcelles :	97
Surface (m <sup>2</sup> ) :	3 795 193
Valeur fiscale (CHF) :	35 000
d) Patrimoine en zones forestières	
Nombre total de parcelles :	170
Surface (m <sup>2</sup> ) :	24 855 259
Valeur fiscale (CHF) :	7 373 670
e) « Domaine public » (propriété cantonale) **	
Autoroutes y.c. autres « routes nationales » (m <sup>2</sup> ) :	à la Confédération dès 1.1.2008
Routes cantonales (m <sup>2</sup> ) :	3 850 000
Routes communales (m <sup>2</sup> ) :	0
Autres (places, trottoirs, etc.) (m <sup>2</sup> ) :	n.c.
Rem : Surface du canton du Jura : 838 550 000 m <sup>2</sup>	

### Commentaires

- Le canton du Jura tient un inventaire informatisé de ses terrains et immeubles. Il recourt au SIT du Service de l'Aménagement du territoire pour la représentation spatiale de ses parcelles. Les informations répertoriées sont entre autres la surface et la valeur. Les informations sur le zonage ne sont toutefois pas inscrites dans l'inventaire.
- Les parcelles possédées sont situées majoritairement en zone forestière. Viennent ensuite le domaine public, la zone protégée, la zone agricole, puis la zone à bâtir, avec 29 parcelles sur 90 encore non construites.

### 3.2.7. Cantons non désireux de communiquer des données

Seuls les 6 cantons présentés ci-dessus ont pu fournir des données quantitatives sur leur patrimoine foncier et immobilier. Sur les 20 cantons restants, 3 n'ont répondu qu'à la partie qualitative, 8 cantons ont exprimé leur impossibilité de répondre (par manque de temps ou de moyens) et 9 n'ont jamais répondu malgré nos rappels téléphoniques (Tableau 3).

Tableau 3 : Cantons non désireux de communiquer des données

No OFS	Canton	
2	Bern / Berne	Le canton de Berne prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque de temps (G. Macchi, email 20.2.2007).
5	Schwyz	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et email).
6	Obwalden	Le canton d'Obwald prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque de temps (F. Ellenberger, email 23.1.2007).
7	Nidwalden	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et email).
8	Glarus	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et email).
9	Zug	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel téléphonique).
10	Fribourg / Freiburg	Après avoir dans un premier temps proposé de discuter du questionnaire oralement, le canton de Fribourg n'a plus donné de réponse à notre demande de chiffres écrits (malgré deux rappels par email).
11	Solothurn	Le canton de Soleure prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque de moyens (G. Keune, email 18.1.2007).
12	Basel-Stadt	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et email).
13	Basel-Landschaft	Après avoir invoqué des raisons de confidentialité l'empêchant de répondre, le canton de Bâle-Campagne a finalement renvoyé le questionnaire partiellement rempli, puisque seule une réponse aux questions qualitatives a pu être fournie.
15	Appenzell Ausserrhoden	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel téléphonique).
16	Appenzell Innerrhoden	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et email).
17	St. Gallen	Le canton de St Gall prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque de temps (J. Kellenberger, email 27.6.2007).
18	Graubünden / Grigioni / Grischun	Le canton des Grisons prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque de personnel et de temps (G. Darms, email 5.4.2007).
19	Aargau	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel téléphonique).
20	Thurgau	Après avoir évoqué des problèmes liés à l'actualité politique brûlante du sujet, le canton de Thurgovie n'a plus donné de réponse à notre demande (malgré un rappel téléphonique).
21	Ticino	Pas de réponse à notre demande (malgré un rappel par téléphone et

22	Vaud	email). Le canton de Vaud prétend être dans l'impossibilité de répondre au questionnaire par manque d'une base de données rassemblant les informations requises (Ph. Pont, email 25.10.2006).
23	Valais / Wallis	Le canton du Valais a répondu de manière détaillée à la partie qualitative du questionnaire. Concernant les questions quantitatives, il fait référence à une base de données Access consultable sur place en cas de besoin.
24	Neuchâtel	Le canton de Neuchâtel a répondu de manière détaillée à la partie qualitative du questionnaire. L'informatisation en cours des données ne permet pas de fournir de réponse précise aux questions quantitatives.

Le taux de retour du questionnaire fournit une information importante sur le degré d'informatisation et d'organisation des bases de données foncières cantonales. En partant du principe qu'un canton n'a pas d'intérêt particulier à refuser de répondre à un questionnaire soumis dans la cadre d'un projet scientifique – contrairement peut-être à une enquête journalistique –, on peut faire la supposition que les cantons qui ont répondu sont ceux pour qui la préparation des données posait le moins de difficultés.<sup>19</sup>

Il est par conséquent légitime de conclure que si les ressources (en temps, en moyens ou en personnel) manquent pour répondre au questionnaire, c'est que les données sont organisées d'une manière qui rend ce travail de compilation difficile. Trois principales difficultés peuvent être imaginées :

- gestion non informatisée des données foncières ;
- information incomplète (en particulier en ce qui concerne le zonage) ;
- gestion non centralisée des biens fonciers et immobiliers (tâches de gestion réparties entre plusieurs offices).

Si cette interprétation est correcte, cela signifierait que trois quarts des cantons ne sont pas en mesure de fournir rapidement d'informations sur leur patrimoine foncier et immobilier (patrimoine financier et administratif) selon sa répartition dans les différentes zones de l'aménagement du territoire.

### 3.3. Données foncières disponibles auprès des communes retenues

#### 3.3.1. Bienne

Le Rapport de gestion de la Ville de Bienne 2007, consultable à la Chancellerie municipale, fournit chaque année les chiffres détaillés (acheteur resp. vendeur, surface, prix) des parcelles achetées, vendues ou octroyées en droits de superficie. Les changements du patrimoine administratif sont indiqués avec le même degré de détail. Les rendements immobiliers, de même que les charges, les taxes, les frais d'entretien sont également indiqués.

Toutefois, le Département des immeubles, en accord avec le Directeur des finances, ne donne pas d'indications sur le rendement individuel des différents immeubles. Cette donnée est tenue confidentielle par le Département qui juge non souhaitable que la Commission de gestion dispose de ces informations (Schwab, entretien 14.5.07). Seules des moyennes annuelles sont fournies ; le but de cette rétention d'informations est qu'il ne soit pas possible de savoir quels sont les objets qui ont un rendement de <4% ou ceux de 18%. Le Département ne veut pas devoir justifier chaque

<sup>19</sup> Le cas de Thurgovie est peut-être différent, puisque la gestion foncière cantonale est selon l'architecte cantonal d'une actualité politique brûlante (Markus Friedli, Kantonsbaumeister, tel. 26.3.2007)

année pourquoi il garde tel ou tel immeuble. De même, il craint devoir adapter les loyers ou les taux de rendement chaque fois qu'un immeuble dégage du bénéfice.

La ville n'applique pas les normes IPSAS, mais les prescriptions cantonales en la matière. L'entrée en vigueur de cette réglementation a entraîné une légère correction, mais pas de changements fondamentaux. L'ancien directeur du Département des Immeubles, H.-P. Schwab, n'a jamais tenté d'activer la totalité du patrimoine de la ville dans la comptabilité, bien qu'il sache pertinemment que les réserves non activées se montent à quelques millions. Elles constituent une zone grise dont l'existence a été acceptée par le canton.

Année 2006		
	Surface en m <sup>2</sup>	Valeur comptable en CHF
Patrimoine financier :		
- Bâtiments et immeubles (biens-fonds en location, réserve de terrain, etc.)	3 384 806	143 155 786
- Immeubles grevés d'un droit de superficie	1 124 404	166 408 565
Total du patrimoine financier	4 509 210	309 564 352
Patrimoine administratif :		
- Immeubles de l'administration	566 611	6 728 197
- Bâtiments publics	697 955	21 733 397
- Fortune du fonds des loyers pour personnes âgées	3 738	977 517
Total patrimoine administratif	1 268 304	29 439 111
Entreprises municipales	80 490	–
Registre des rues/routes	1 313 301	–
Total de la propriété foncière de la commune municipal de Bienne	7 171 305	339 980 981

Source : Rapport de gestion de la Ville de Bienne 2007

Rem : Surface de la commune de Bienne : 21 230 000 m<sup>2</sup>

Les rendements de l'immobilier constituent une source de rentrées très appréciable pour la commune :

Année	Rendement des immeubles (CHF)
1981	4 269 986
1990	8 112 832
2000	10 333 925
2006	12 317 141

### 3.3.2. La Chaux-de-Fonds

Les données concernant le foncier sont disponibles auprès de différents services.

- Les données concernant le patrimoine financier (bâtiments locatifs, bâtiments industriels et domaines agricoles) sont disponibles auprès de la Gérance des Immeubles (Jean-Michel Ischer, gérant). Cette dernière renvoie toutefois au Service de géomatique (Catherine Huther) pour obtenir la superficie des différentes parcelles (ainsi que le zonage).
- Les données concernant les terrains industriels doivent être demandées auprès du Service économique (Caroline Choulat, cheffe de service).
- Les données concernant les terrains grevés d'un droit de superficie sont disponibles auprès du Service des travaux public (Bernard Schmidt, géomètre communal)
- Les données concernant le patrimoine administratif sont disponibles auprès du Service des travaux publics (Rémy Schläppy, intendant des bâtiments)

#### *Données concernant les immeubles :*

- Types d'immeubles :
  - Bâtiments locatifs et annexes 60, dont 48 habitables
  - Parking 2, sans compter les places liées aux immeubles locatifs
  - Bâtiments d'utilité mixte 12, dont 3 habitables
  - Bâtiment industriel 1, non habitable
  - Domaines agricoles 11, dont 4 habitables
- Nombre total d'appartements 703
- Surface totale des locaux (m<sup>2</sup>), dont 48 926
  - Surface locaux commerciaux & administratifs (m<sup>2</sup>) 3 557
  - Appartements (m<sup>2</sup>) 45 369
- Valeur totale (CHF) :
  - comptable 51 030 090
  - cadastrale 68 570 500
  - incendie 195 872 675

Rem : Surface de la commune de la Chaux-de-Fonds : 55 660 000 m<sup>2</sup>

#### Remarques :

- La ville de la Chaux-de-Fonds ne dispose pas de statistiques publiées indiquant la surface des parcelles en sa possession. Les calculs se font par rapport au nombre de mètres carrés habitables.
- La valeur des immeubles est fondamentalement différente suivant que l'on considère la valeur comptable ou la valeur incendie. Cette dernière est la plus proche de la valeur réelle, or elle est quatre fois plus élevée que la première. Cette sous-évaluation comptable des immeubles en propriété de la ville correspond à une volonté politique de maintenir bas les prix des loyers.

### **3.3.3. Zurich**

L'état actuel du parc immobilier ainsi que tous les changements (achats, ventes, droits de superficie) intervenus dans l'année en cours sont inscrits dans le rapport de gestion (*Geschäftsbericht*). L'administration des immeubles dispose en outre d'une liste Excel de tous ses bâtiments (avec mention de la zone) (Roggo, entretien 22.6.2007). La comptabilité se fait avec le logiciel de gestion SAP. L'administration des immeubles a aussi un SIG à sa disposition.

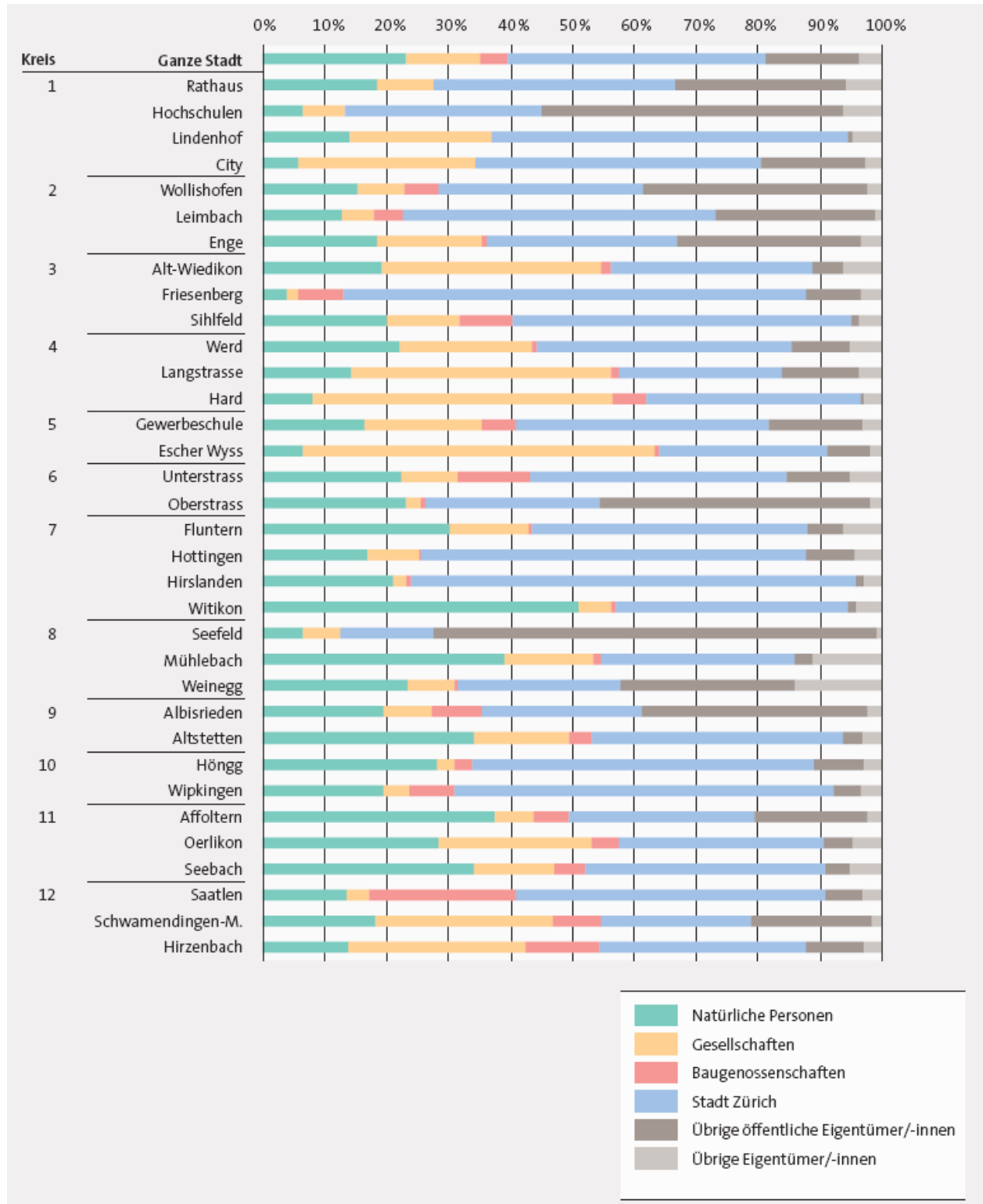
Par le biais de l'intranet, elle a enfin la possibilité de consulter un système cartographique qui indique la zone, le numéro de parcelle, les alignements, des photos orthographiques, etc.





Sur le sol de la commune de Zurich, les cours d'eau appartiennent majoritairement au canton. La forêt quant à elle est aux mains de la ville (51,3%). Les zones de réserves sont contrôlées avant tout par des sociétés (82,9%) ; la ville ne possède qu'une petite partie de ces terrains stratégiques (12,8%). La zone réservée (*Freihaltezone*), quant à elle, appartient majoritairement à la ville (68.9%), qui par contre ne possède qu'un petit tiers (30.5%) de la zone à bâtir.

Répartition de la propriété foncière selon le type de propriétaire et les quartiers (état fin 2004)



La ville de Zurich possède une part de la propriété foncière dans chacun des différents quartiers. Dans certains, comme à Seefeld, cette part est réduite, alors que dans d'autres (p. ex. Friesenberg), elle est plus importante.

### Patrimoine administratif

Bien que la ville dispose d'un système d'information du territoire très complet qui permet entre autre de superposer le cadastre avec le zonage, il n'existe pas de listes officielles présentant la surface des parcelles du patrimoine administratif. Les comptes de la ville de Zürich ne fournissent que la valeur comptable et non la surface des parcelles et des immeubles possédés.

Biens fonciers	No de compte	Valeur comptable (Frs.) :
Parcelles	1140	11 295 000
Ouvrages souterrains	1141 & 1142	1 328 671 626
Bâtiments	1143	1 595 860 383
Forêts	1145	31 000
Total		2 935 858 009

Source : Rechnung 2006 der Stadt Zürich, p. 447.

### Patrimoine financier

Source : LVZ Geschäftsbericht 2006

Le portefeuille de l'administration des bâtiments comprend en substance 9100 appartements, environ 1000 locaux à usage commercial, 60 restaurants, 19 kiosks et 10 parkings. L'administration des immeubles s'occupe également des transactions immobilières (ventes, achats et constitution de droits de superficie) et gère les réserves foncières de la ville.

#### *Lotissements communaux*

Le portefeuille des lotissements communaux se caractérise par :

- 53 bâtiments avec 6418 appartements, parmi lesquels 2721 sont subventionnés
- Valeur assurée : 1,4 milliards de francs

Pour atténuer un cruel manque de logements, la ville de Zurich se donne la tâche en 1907 de construire des « logements sains et bon marché ». La même année, la ville construit le premier lotissement. Depuis lors, elle a construit 52 autres lotissements. Les constructions se font en règle générale sur la base d'un concours d'architectes. Les loyers sont fixés de manière à couvrir les coûts. Selon les prescriptions cantonales en la matière, le calcul se fait de la manière suivante : Valeur de l'investissement × taux hypothécaire de la banque cantonale de Zürich + pourcentage pour les frais d'exploitation en règle générale de 3,25% de la valeur assurée

#### *Immeubles d'habitation individuels*

Le portefeuille des immeubles d'habitation individuels (*Einzel-Wohnliegenschaften*) se caractérisent par :

- 2603 appartements dans 600 bâtiments
- 672 locaux à usage commercial
- Valeur assurée : 990,8 millions de francs

Les immeubles d'habitation individuels ont été acquis par la ville avant tout jusque dans les années 1980 en vue de projets d'agrandissement des routes ou pour des raisons stratégiques. À cela s'ajoutent des immeubles comptabilisant 345 appartements qui ont été achetés dans les années 1989/90 pour combattre les loyers élevés dus à un marché immobilier surchauffé.

Les immeubles de ce portefeuille jouent un rôle déterminant pour la qualité de vie de quartiers tels que la vieille ville grâce à l'offre en magasins, locaux commerciaux et restaurants. Les loyers sont calculés de manière à couvrir les coûts, mais ne sont pas subventionnés.

### *Commerces*

Le portefeuille de l'immobilier commercial se caractérise par :

- 516 locaux à usage commercial dans 87 immeubles commerciaux
- 56 appartements
- Une valeur assurée de 401,2 millions de francs

Dans ce portefeuille sont rassemblés les grands objets immobiliers commerciaux, c'est-à-dire les centres d'achat Shop Ville, Dorflinde, Lochergut et Schwamedingerhuus, ainsi que la maison commerciale « Fabrik am Wasser ». Ce portefeuille rapporte chaque année 1 million de francs de bénéfice à la ville.

### *60 restaurants, 19 kiosks et take-aways*

La majorité des établissements sont situés dans des bâtiments que la ville a acquis pour différentes raisons au cours des années. Une partie des restaurants se trouvent dans des bâtiments administratifs de la ville. La ville ne gère pas ces restaurants elle-même, mais elle loue les plus grands à un loyer proportionnel au chiffre d'affaire et les petits à un taux fixe. Ce portefeuille rapporte chaque année 0,5 million de francs à la ville.

### *10 Parkings couverts*

Neuf parkings de la ville sont ouverts au public, offrant un total de 3789 places de parc. Par contre, le parking entièrement automatisé de la Hallenstrasse est loué à un privé.

Le parking couvert Urania est quant à lui géré par la SA Urania dont les actions sont dans les mains de la ville de Zurich. Ce portefeuille rapporte chaque année 0,5 million de francs à la ville.

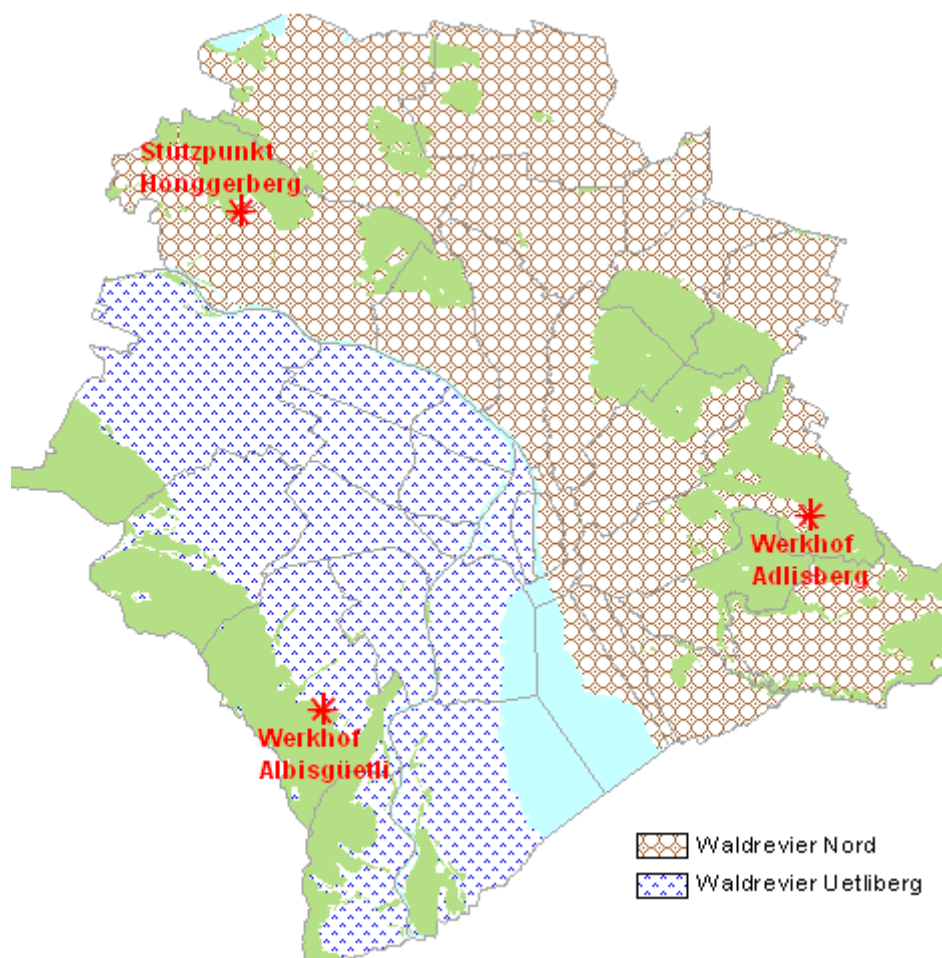
*Réserves foncières*

Le tableau suivant fournit les données concernant les réserves foncières dont dispose la ville :

	Surface en m <sup>2</sup> au 31.12.2006	Valeur comptable en mio. de francs, au 31.12.2006
À l'intérieur de la ville :		
Zones d'habitation	361'143	220'858'905
Zones de centre (Zentrumszonen)	104'549	138'911'545
Zones d'industrie	63'369	35'817'563
Hors zone	124'711	2'167'229
Total	653'772	397'755'242
À l'extérieur de la ville :		
Zones d'habitation	218'164	53'457'248
Zones de centre (Zentrumszonen)	13'236	6'642'355
Zones d'industrie	255'924	147'141'899
Hors zone	1'286'533	3'098'065
Total	1'773'857	210'339'567
Totale des réserves foncières	2'427'629	608'094'809

Source : Geschäftsbericht 2006 Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich.

## Forêts



Source: Grün Stadt Zürich ([www.stadt-zuerich.ch/internet/gsz/home/naturraeume/wald.html](http://www.stadt-zuerich.ch/internet/gsz/home/naturraeume/wald.html))

Surface de la forêt (*Erholungswald*) sur le sol de la commune de Zurich (Source: Das Grünbuch der Stadt Zürich 2006, p. 68).

Ville :	1 138 ha
Confédération/ETHZ :	192 ha
Canton de Zurich :	226 ha
Corporations :	449 ha
Forêts privées :	226 ha
<b>Total :</b>	<b>2 231 ha</b>

## 4. Changements récents (depuis 1995) affectant le patrimoine foncier/immobilier

Après avoir présenté l'état actuel de la propriété (chapitre 3), ce chapitre expose l'évolution du patrimoine immobilier des cantons et des trois communes retenues au cours des dernières années. L'objectif est de fournir le matériel statistique permettant de juger des tendances de développement.

### 4.1. Données fournies par les cantons

Huit cantons ont répondu à cette partie qualitative du questionnaire (Tableau 4). La majeure partie des réponses obtenues indiquent qu'un suivi sur la durée du développement du parc immobilier du canton est difficile. Les informations existent généralement puisque les mutations sont inscrites au registre foncier, mais elles ne sont pas exploitables directement. Seuls Genève et Lucerne disposent d'une base de données recensant ces informations.

Si l'on émet l'hypothèse que les cantons qui n'ont pas répondu au questionnaire ne disposent pas de données informatisées dans leur totalité (cf. chapitre 3.2.7), il est légitime de conclure que seuls 2 cantons sur 26 sont en mesure de documenter (sans faire de fastidieuses recherches) l'évolution de leur patrimoine foncier et immobilier.

Parmi les cantons qui ont répondu au questionnaire, on constate de façon générale que le patrimoine cantonal lié aux routes augmente, en particulier pour les cantons périphériques ou de transit. Le patrimoine lié aux zones protégées augmente aussi. À part Zurich, il n'y a pas l'information concernant la protection du patrimoine historique. Cela est regrettable dans la mesure où certaines collectivités publiques ont plutôt tendance à se débarrasser de ces bâtiments dont l'entretien est coûteux.<sup>20</sup> Par contre les biens proprement immobiliers (zone à bâtir) ont plutôt tendance à diminuer. Cela d'autant plus que certains cantons autonomisent certains de leurs services en les transformant en société juridiquement indépendantes.

---

<sup>20</sup> Le canton de Berne entend ainsi vendre neuf châteaux et plusieurs autres biens-fonds dont l'administration n'a plus besoin. Douze bâtiments seront proposés à la vente sur le marché immobilier, avec ou sans droit de préemption des communes. Pour ce qui est de cinq propriétés ayant une valeur historique particulière, le canton les propose directement aux communes concernées. Source : <http://www.be.ch/web/fr/kanton-mediencenter-mm-detail?id=7867&linkName=Kanton%20Bern%20verkauft%20Schl%C3%B6sser%20und%20weitere%20Liegenschaften>

Tableau 4 : Changements récents (depuis 1995) du patrimoine foncier et immobilier cantonal (données brutes du questionnaire)

	<b>Disposez-vous de données sur l'évolution du patrimoine <i>foncier</i> et <i>immobilier</i> du canton depuis ~1995 ?</b>	<b>Si oui, sous quelle forme ?</b>	<b>Ce patrimoine a-t-il augmenté ou diminué depuis les 10 dernières années ?</b>
ZH	Non	-	Réduction du fonds de parcelles pour les routes; Agrandissement du fonds de parcelles concernant la nature et le patrimoine
JU	Non	-	Agrandissement en lien avec la Transjurane (Route nationale)
GE	oui, puisque toutes les modifications sont enregistrées au fur et à mesure des transactions	Base de données géographique	Plutôt stable : les ventes contrebalances les acquisitions
LU	Seulement pour les dernières six années (depuis 2001)	Valeur des achats et des ventes au cours des six dernières années	Dans les six dernières années, la valeur des biens fonciers (immeubles et parcelles) achetés se montait à 62 millions de francs. La valeur des biens fonciers vendus atteignait 55 millions de francs
BL	Oui, mais sans les routes et les cours d'eau	L'inventaire tenu est publié chaque année. Les données concernant les achats et les ventes sont donc disponibles sous forme papier.	Diminution
VS	non, si ce n'est l'évolution de la valeur du parc immobilier qui baisse d'environ 1% par année par manque d'entretien	Inventaire qui ne recense que les informations actuelles sur les immeubles	Augmentation. Le canton construit pour une valeur de 15 à 20 millions par année
SH	Non. La pose de la première pierre remonte à 2005 avec la saisie digitale des données foncières	À partir de 2005	Diminution due à la privatisation de la centrale électrique EKS AG et de la société d'autobus Schaffhausen – Schleithem (ASS) (diminution correspondante en termes d'immeubles et de parcelles). La participation du canton à ces firmes se fait maintenant de manière indirecte.
UR	En théorie, oui. Mais n'est pas exploité activement.	Tous les changements de propriétaires qui concernent la propriété du canton sont inscrits au registre foncier (Amt für das Grundbuch)	Augmentation si l'on tient compte de la construction de routes et de l'aménagement des cours d'eau. Diminution si l'on tient compte uniquement des biens construits (immeubles)

## 4.2. Situation dans les communes retenues

### 4.2.1. Bienne

#### Évolution de la propriété

	Effectif total (m <sup>2</sup> )			
	1947	1971	1996	2006
Patrimoine financier				
- Bâtiments et immeubles (biens-fonds en location, réserve de terrain, etc.)	2 388 679	2 305 242	3 665 565	3 384 806
- Immeubles grevés d'un droit de superficie	127 483	555 124	864 096	1 124 404
Total du patrimoine financier	2 516 162	2 860 366	4 529 161	4 509 210
Patrimoine administratif	787 910	1 939 762	1 348 220	1 264 566
Fortune du fonds des loyers pour personnes âgées	7 128	6 976	7 026	3 738
Entreprises municipales	55 583	90 092	91 964	80 490
Registre des rues/routes	867 670	1 205 342	1 306 500	1 313 301
Total de la propriété foncière de la commune municipal de Bienne	4 236 253	6 102 538	7 283 371	7 171 305

Sources : Schwab 1996, Rapport de gestion de la Ville de Bienne 2007

### 4.2.2. La Chaux-de-Fonds

#### Droits de superficie

Depuis 1961, la commune de La Chaux-de-Fonds a constitué des droits de superficie pour une surface totale de 343 799 m<sup>2</sup> (état 2001). La répartition de ces surfaces dans les différentes zones est indiquée dans le Tableau 5. Trois pratiques se sont succédé lors de la fixation du prix de ces droits de superficie :

- Versement unique à la signature des actes
  - de 1961 à 1969 : 4.– à 6.– par m<sup>2</sup>
  - de 1970 à 1979 : 10.– à 15.– par m<sup>2</sup>
  - de 1980 à 1985 : 20.– à 25.– par m<sup>2</sup>
  - de 1986 à 2000 : 60.– à 100.– par m<sup>2</sup>
  - exception importante : l'Esplanade à 30.– par m<sup>2</sup>
- Rente superficière annuelle : de 1997 à 2000 au prix de 2.– à 8.– par m<sup>2</sup> indexé à l'IPC chaque année.
- À titre gratuit : de 1961 à 1984 pour des droits de superficie d'utilité publique ou de courte durée.

Tableau 5. Ces droits de superficie ont été constitués pour des périodes allant de 30 à 90 ans suivant la zone de construction. Le premier étant arrivé à échéance (et reconduit) est celui de l'antenne « Coditel » située en zone agricole.



Trois pratiques se sont succédé lors de la fixation du prix de ces droits de superficie :

- Versement unique à la signature des actes
  - de 1961 à 1969 : 4.– à 6.– par m<sup>2</sup>
  - de 1970 à 1979 : 10.– à 15.– par m<sup>2</sup>
  - de 1980 à 1985 : 20.– à 25.– par m<sup>2</sup>
  - de 1986 à 2000 : 60.– à 100.– par m<sup>2</sup>
  - exception importante : l'Esplanade à 30.– par m<sup>2</sup>
- Rente superficière annuelle : de 1997 à 2000 au prix de 2.– à 8.– par m<sup>2</sup> indexé à l'IPC chaque année.
- À titre gratuit : de 1961 à 1984 pour des droits de superficie d'utilité publique ou de courte durée.

Tableau 5. Répartition selon le zonage des différentes surfaces octroyées en droits de superficie par la commune de La Chaux-de-Fonds. Source : Conseil communal de la Chaux-de-Fonds 2001, p. 3

Zone	Durée	Surface (m <sup>2</sup> )	Échéances
Forêt	50 ans	4 950	2048
Zone agricole	40 ans	2 771	2004
Zone de déchets	30 ans	6 995	2030
Zone d'habitation à faible densité	70 à 90 ans	66 524	2033 à 2089
Zone d'habitation à haute densité, ordre non contigu	60 à 90 ans	55 799	2024 à 2061
Zone d'habitation à haute densité, ordre contigu	50 ans	1 140	2037
Zone d'habitation à moyenne densité	60 à 90 ans	49 819	2037 à 2085
Zone industrielle	60 à 90 ans	86 375	2038 à 2068
Zone mixte	70 à 75 ans	7 917	2041 à 2068
Zone d'utilité publique	45 à 70 ans	60 934	2015 à 2060
Zone de verdure	30 ans	150	2014
Zone Ville-ancienne	70 ans	425	2040
<b>Total</b>		<b>343 799</b>	

#### 4.2.3. Zurich

##### Ventes et achat de titres de propriété

Sur son propre territoire, la ville de Zurich achète isolément des parcelles soit pour l'accomplissement d'une tâche publique, soit pour compléter un ensemble déjà en sa possession (*Arrondierung*).

Inversement, la ville vend depuis plusieurs années déjà les parcelles situées à l'extérieur du territoire communal. De temps en temps, elle vend également des maisons individuelles, des objets

classés monuments historiques dont les coûts de rénovation sont élevés, ou encore de petites parcelles constructibles.

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.	m <sup>2</sup>	Mio. Fr.
Ventes	309 713	8,5	58 192	28,5	16 345	10,8	67 620	21,4	18 232	34,3	61 837	30,9
Achats	25 314	96,2	22 859	11,7	16 875	6,3	66 196	35,6	16 342	26,9	41 438	11,2
Accroissement / gains	-284 399	87,7	-35 333	-16,8	530	-4,5	-1 424	14,2	-1 890	-7,4	-20 399	-19,7

### Droits de superficie

Le tableau suivant présente le nombre de droits de superficie conclus par la ville de Zurich, ainsi que la rente superficière qu'ils rapportent.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de contrats :	188	188	191	187	192	195
Rente superficière (Mio. Fr.) :	18,5	17,7	17,7	19,9	21,1	23,1

La ville de Zurich cède généralement ses parcelles pour une durée de 60 ans. Si le contrat n'est pas renouvelé à l'échéance de cette période, la ville reprend les bâtiments en question. Plus de la moitié des 195 contrats de droit de superficie concerne des immeubles de logement. Les projets de construction sur des terrains en propriété de la ville doivent répondre à des standards élevés en terme de qualité architecturale. En règle générale, une procédure de concours est indispensable.

Le tableau suivant présente les droits de superficie constitués par la Ville selon l'usage et la répartition géographique (situation en 2006).

Kreis	Construction de logements d'utilité publique	Autres logements	Maisons individuelles	Commerce et industrie	Constructions sportives	Restaurants	Divers (p. ex. zoo, locaux d'exposition, télévision)	Total
1	1	2				1	3	7
2	8	2	1				3	14
3	12	1					1	14
4	5							5
5				2				2
6	3	1				1		5
7	4	2	1		1		4	12
8	1	1	1			2	4	9
9	21	1	1	2	1		2	28
10	13	4	1			1		19
11	19	2		4		2	5	32
12	5						1	5

Ausserhalb Stadt	1	5	1	30		1	4	42
Total	93	21	6	38	2	8	27	195

## 5. Stratégies

Ce chapitre présente les données recueillies par le biais du questionnaire soumis aux cantons, ainsi que les résultats des trois études de cas réalisées dans les communes de Bienne, La Chaux-de-Fonds et Zurich.

### 5.1. Stratégie foncières des cantons

Neuf cantons ont répondu aux questions concernant leur stratégie foncière. Plus qu'une description précise de la stratégie poursuivie, le questionnaire visait avant tout à cerner dans quelle mesure les cantons ont formulé des principes écrits en la matière (Tableau 6). Sur la base des réponses obtenues, on peut distinguer trois types de cantons :

- Les cantons qui ont formulés les principes généraux de gestion de leur patrimoine foncier et immobilier dans des textes légaux. Dans ce cas, ces principes sont bien sûr consultables par tout un chacun.
- Les cantons où les services responsables de la gestion foncière ont mené une réflexion en interne qui a abouti à des documents non disponibles pour le public, voire pour les élus, à moins d'en faire la demande expresse.
- Les cantons qui n'ont pas formulé de lignes directrices en matière de gestion foncière.

Quel que soit le choix retenu par le canton pour formaliser ou non les principes de sa stratégie foncière, le service responsable de l'achat et de la vente joue un rôle déterminant. En effet, une stratégie foncière implique un engagement à long terme, soit une période qui dépasse largement les mandats électoraux des élus. Le service responsable est donc le mieux placé pour suivre les dossiers sur le long terme. Il est en outre responsable de préparer les dossiers d'achat et de vente (prospection, choix de parcelles ou d'immeubles potentiellement intéressants, négociation) afin d'établir lui-même des propositions pour les élus. Pour cela, il peut se baser sur des principes inscrits dans des lois, des documents internes ou reposant une « tradition administrative » particulière ; il n'est reste pas moins que sa marge de manœuvre est importante.

Tableau 6 : Stratégies foncières (2006). Extrait des réponses livrées avec le questionnaire.

	Existe-t-il des principes et des critères précisant la stratégie du canton en termes d'acquisition, de vente, d'affectation et de valorisation du <i>patrimoine immobilier</i> (bâtiments) ?	Existe-t-il des principes définissant la mise en hypothèque du <i>patrimoine immobilier</i> (bâtiments) ?	Existe-t-il des principes et des critères précisant la stratégie du canton en termes d'acquisition, de vente, d'affectation (p.ex. droits de superficie) du <i>patrimoine foncier</i> (parcelles) ?	Existe-t-il des principes définissant la mise en hypothèque du <i>patrimoine foncier</i> (parcelles) ?
ZH	Oui	Oui. Pas d'hypothèques sur les immeubles cantonaux (cf. Finanzhaltungsgesetz)	–	–

JU	À long terme, vente des terrains non utiles au besoin de l'État et aux mesures de protection de la nature (rivières, terrains protégés, etc.)	Non	Le « groupe de transactions immobilières » soumet ses propositions au Gouvernement	Non
NE	L'intention actuelle du Conseil d'État est de formuler une stratégie. Un groupe de travail ad hoc a été créé à cette fin pour y réfléchir et organiser le travail. Le canton dispose déjà de bureaux des acquisitions foncières pour le Service des Ponts et Chaussées et la Promotion économique.	Pas actuellement	Non, pas pour l'instant. Consulter ultérieurement la stratégie qui sera définie suite au travail du groupe évoqué dans la colonne de gauche ci-contre	Pas actuellement
GE	Les achats et les ventes se font en fonction de décisions politiques au cas par cas	Non	Voir la colonne de gauche ci-contre	Non
LU	Non. Actuellement à l'étude	Non	Non. Actuellement à l'étude	Non
BL	Oui. Formulés dans le contrat de prestation et la loi sur les finances (cf. Finanzhaushaltsgesetz)	Non. Les biens immobiliers cantonaux ne peuvent être grevés d'hypothèques (cf. Finanzhaushaltsgesetz et l'ordonnance correspondante)	Oui. La politique foncière a été fixée dans une directive du Conseil d'État (Regierungsratsbeschluss)	Non
VS	Le canton procède à des acquisitions anticipées de terrains en vue de réaliser des échanges lors de grands projets (routes nationales, correction du Rhône)	Non. Le canton n'hypothèque pas sa propriété	Dans la mesure du possible, pleine propriété	Non. Les intérêts de la dette cantonale sont moins élevés que les taux hypothécaires
SH	Oui. Formulés dans le « Beschluss zur nachhaltigen Entlastung des Staatshaushaltes, 2. Etappe (ESH 2), Immobilienbewirtschaftung (01.06.03). »	Non. Le canton ne greève pas sa propriété de charges	Oui. Selon le « Beschluss zur nachhaltigen Entlastung des Staatshaushaltes, 2. Etappe (ESH 2) »	Non
UR	Oui. Formulés dans le « Bericht über Beteiligungspolitik, Amt für Finanzen » et la motion Luzia Schuler au Grand conseil	Non	Oui. Formulés dans une directive du gouvernement (Regierungsbeschluss) et une motion au Grand conseil	Non. Pas prévu (cf. Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri, 3.2111)

La manière de comptabiliser les biens fonciers et immobiliers influence indirectement la stratégie poursuivie par les administrations cantonales. En effet, les nouvelles normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)<sup>21</sup>, qui obligent l'inscription du patrimoine

<sup>21</sup> Les normes IPSAS définissent la manière dont les rapports financiers des gouvernements et autres entités du secteur public autres que les entreprises publiques doivent être établis. Les normes IPSAS sur

immobilier à sa valeur réelle au bilan, implique un processus d'activation de ces biens qui ne peuvent plus être inscrits, comme cela était couramment le cas, à un franc symbolique, une fois tous les investissements amortis.

En la matière, les pratiques diffèrent selon les cantons. Zurich et Genève sont les seuls qui utilisent IPSAS. La diffusion des normes IPSAS se fait sur une base volontaire ; il n'y a pas d'obligation légale de la Confédération de les appliquer. Les autres cantons structurent ainsi autrement leur comptabilité, en particulier en suivant les prescriptions du modèle de comptes harmonisé<sup>22</sup> (MCH) de la Conférence des directeurs des finances cantonaux.

	Est-ce que vous comptabilisez votre patrimoine selon les normes IPSAS ?	Remarques (date d'introduction prévue, modifications par rapport aux normes originelles...)
ZH	Oui	À partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2009
JU	Non	–
GE	En cours	En principe, à partir du 1.1.2007
LU	Non. Utilisation du <i>modèle de comptes harmonisé 1</i> (MCH 1) à la place d'IPSAS	Introduction de MCH 2 vraisemblablement pour 2011
BL	–	Le patrimoine administratif est amorti selon la loi sur les finances chaque année de 10% de la valeur comptable à début de l'année. Le patrimoine financier n'est pas amorti et donc inscrit au bilan à sa valeur d'achat. Si un bien foncier perd de valeur, il est exceptionnellement amorti à sa nouvelle valeur.
SH	Non	Utilisation de MCH 2
UR	Non. Utilisation de MCH 1	Dans 2 à 3 ans, passage à MCH 2

Toutefois, la majorité des cantons – ceux qui n'ont pas répondu au questionnaire – n'ont probablement pas encore activés leurs biens, sinon ils disposeraient des données qui leur auraient permis de répondre aisément au questionnaire.

Vu le nombre important de cantons qui n'utilisent pas IPSAS, on peut légitimement s'interroger s'il s'agit d'une volonté stratégique de ne pas activer les biens fonciers et immobilier. Il y a en effet deux usages d'IPSAS :

- IPSAS permet bien évidemment à un canton de mieux connaître les caractéristiques de son propre patrimoine foncier et immobilier. Sans une telle connaissance, un canton est dans l'impossibilité d'avoir une réelle stratégie foncière active.
- IPSAS rend les citoyens et leurs représentants au parlement conscients des « richesses » du canton. Cela peut inciter certains à privilégier la vente.

Pour éviter de subir des pressions du monde politique, et pour continuer à disposer de réserves latentes importantes, il est possible que certaines administrations rechignent à activer leurs biens fonciers et immobiliers, renonçant par la même occasion au bénéfice d'une gestion stratégique de leur patrimoine. Pour ces administrations, il serait dans les faits intéressant de compléter la comptabilité IPSAS par une évaluation non monétaire de leur patrimoine (importance stratégique

---

la comptabilité d'exercice des collectivités publiques sont fondées sur les IFRS (normes internationales d'information financière) publiées par l'International Accounting Standards Board (IASB).

<sup>22</sup> Le modèle de comptes élaboré par la Conférence des Directeurs cantonaux des finances (1970–1977) est fondé sur une comptabilité commerciale adaptée aux besoins spécifiques des collectivités publiques.

pour un développement futur, valeur patrimoniale ou historique, capacité d'influence conférée par la maîtrise foncière, etc.).

Le chapitre suivant consacré aux stratégies des communes montrera que ces dernières sont confrontées à des dilemmes similaires.

## 5.2. Les communes, acteurs centraux de la gestion du territoire

### Rappel : La place importante du foncier pour la mise en œuvre des tâches communales

#### *Les compétences en matière d'aménagement du territoire*

Les cantons sont responsables de préparer les plans directeurs (art. 6, al. 1 LAT) qui ont force obligatoire pour les autorités (art. 9, al. 1 LAT). Les plans directeurs doivent toutefois être approuvés par la Confédération.

Les cantons règlent la compétence et la procédure et matière d'aménagement du territoire (art. 25, al. 1 LAT). La compétence de la préparation des plans d'affectation et, en cas de besoin, de leur adaptation est généralement déléguée aux communes. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit toutefois que les cantons sont en charge d'approuver les plans d'affectation (art. 16, al. 1 LAT).

#### *Rôle social des communes*

De nombreuses communes exercent un rôle social en mettant à disposition des logements bon marché à leur population. Elles le font soit directement, soit en coopération avec des coopératives de logements à but non lucratif auxquelles elles peuvent louer des immeubles en droits de superficie à des conditions préférentielles. Lorsque le loyer est subventionné par la commune ou le canton, les autorités publiques décident généralement de la population particulière bénéficiant de ces mesures de soutien (personnes âgées, etc.).

#### *Spéculation et prix du foncier*

Le prix du terrain a des conséquences directes sur plusieurs tâches qui sont de la responsabilité directe des communes : l'aménagement du territoire et la politique sociale tels que décrits ci-dessus, mais aussi l'attractivité de la commune pour les entreprises ou la démographie communale.

Le droit public a permis avec les politiques d'aménagement du territoire de lutter contre la spéculation foncière. Il ne permet toutefois pas d'influencer directement le prix du sol, puisque ce dernier est considéré comme un bien comme les autres que son prix est tributaire du marché.

Au cours du siècle passé, plusieurs initiatives ont vu le jour afin de tenter d'intervenir sur le libre marché de la ressource sol. Toutes se sont soldées par un échec devant le peuple :

- Initiative populaire « Protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation », rejetée en votation le 1er octobre 1950 (FF 1950 III 296)
- Initiative populaire « contre la spéculation foncière », rejetée en votation le 2 juillet 1967 (FF 1967 II 49)
- Initiative populaire fédérale « Ville-campagne contre la spéculation foncière », rejetée en votation le 4 décembre 1988 FF 1989 I 226
- Initiative populaire fédérale « La propriété foncière est transformée en droits de jouissance ou de superficie », ayant échoué au stade de la récolte des signatures 23.11.1998 (FF 1998 4744)

- Initiative populaire fédéral « De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage) » publiée dans la feuille fédérale le 10.7.2007 (la récolte des signatures dure jusqu'au 10.1.2009)

### *Le contrôle du foncier par le biais des droits de superficie<sup>23</sup>*

À la différence du droit de propriété, le droit de superficie est une servitude qui confère à son titulaire le droit de réaliser et d'utiliser une construction sur le fonds d'un tiers. Le titulaire acquiert ainsi selon les cas soit la propriété d'un ouvrage préexistant sur le terrain d'un tiers, soit le droit de construire un tel ouvrage. Ainsi, pendant la durée du droit de superficie, cet ouvrage devient une chose distincte. À l'extinction du droit, il devient ou redevient partie intégrante du fonds.

Afin de conserver un contrôle sur le terrain cédé en droit de superficie, le propriétaire du terrain peut assortir le contrat constituant le droit de superficie d'obligations conventionnelles à charge du superficiaire (p. ex. obligation de louer des appartements de préférence à des personnes âgées, etc.). L'article 779 let. f du Code civil prévoit qu'au cas où le superficiaire excède gravement son droit réel ou viole gravement ses obligations contractuelles, le propriétaire peut demander le retour anticipé du droit de superficie. Cette disposition ne signifie cependant pas que le propriétaire puisse imposer n'importe quelle condition ou mesure chicanière au superficiaire, ou sanctionner par une demande de retour anticipé toute violation du droit, si minime soit-elle.

En effet, selon la doctrine, « les conditions posées par les articles 779f et g ont un caractère impératif. Les parties ne sauraient les éluder, par exemple en convenant un droit d'emption ou de réméré (à un prix réduit) ou un droit de dénonciation qui pourraient être exercés sans condition [...]. Le législateur veut en effet éviter par là que le propriétaire ne prenne l'occasion d'une violation mineure des devoirs du superficiaire pour récupérer à bon compte les constructions réalisées sur son immeuble » (Steinauer, Les droits réels, tome III, 1992, p. 56 ss. ; Piotet, « Les droits réels limités en général, les servitudes et les charges foncières » in Traité de droit privé suisse, 1978, p. 75 ss).

L'étendue de la possibilité de contrôler le droit de superficie dépend en définitive largement du contenu du contrat, dont les clauses ont été au préalable négociées par les partenaires. Bienne a développé à ce sujet un contrat-type qui constitue un élément central de sa politique foncière (voir plus bas).

#### **5.2.1. Bienne**

##### **Historique de la politique foncière communale<sup>24</sup>**

L'administration des immeubles de la Ville de Bienne date de 1947. Guido Müller, le maire de la Ville à l'époque avait décidé la création d'un service autonome à cette fin. Selon lui, il se justifiait ainsi : « Pour des raisons que l'on peut supposer notoires, aucune ville en expansion n'est en mesure de se passer à long terme d'une politique foncière bien planifiée et ciblée sans subir de dommages. L'incertitude de la situation économique et la précarité des fonds dont dispose la commune incitent, il est vrai, les autorités à user de la plus grande retenue. Il devient alors d'autant plus nécessaire de procéder avec la prudence et le soin requis dans l'acquisition, l'administration et la vente d'immeubles. L'importance qui revient au maintien et à la multiplication de la propriété

<sup>23</sup> Description basée sur Conseil communal de la Chaux-de-Fonds, p. 8

<sup>24</sup> Source : Schwab (1996 : pp. 13-15), repris en partie textu. Pour faciliter la lecture, j'ai renoncé à l'utilisation des guillemets dans le chapitre 5.2.1.

foncière de la Commune a conduit ailleurs à créer un service particulier dans l'administration de la Ville. Ce service s'occupe du maintien et de la multiplication de la propriété foncière de la commune d'après des critères uniformes. Toutes les offres et les demandes concernant l'achat et la vente de terrains sont transmises à ce service pour expertise. Il traite de l'évaluation des immeubles et soumet des propositions pour la fixation des prix. Il lui incombe également, lorsque l'occasion se présente, de suggérer l'acquisition d'immeubles adéquats » (Müller, cité dans Schwab 1996, p. 14).

À cette époque, une intervention plus directe de la commune a été ressentie comme nécessaire suite à la croissance rapide enregistrée par la ville depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle. Toutefois, la création de ce service spécialisé ne constitue pas le point de départ de la politique d'acquisition menée par la commune, mais systématise en la professionnalisant une stratégie amorcée 80 ans plus tôt lors de la séparation des biens communaux entre la commune bourgeoise et la commune municipale. Suite au « contrat de distraction » de 1864, conclu entre la commune bourgeoise et la commune municipale, l'évolution du secteur foncier dans la Commune de Bienne, tout terrain qui n'était pas en propriété privée a été transféré à la Commune bourgeoise<sup>25</sup>. Seuls les voies publiques, les places et les bâtiments administratifs ont fait exception à cette règle.

La Commune de Bienne ne possédait donc pas un seul mètre carré de terrain à bâtir libre de constructions. Chaque mètre carré de terrain appartenant à la Ville a dû être acquis. Au tournant du siècle, la commune possédait un total de 52 ha de terrain (patrimoine financier, administratif et domaine public). Le patrimoine financier se montait à 12 ha, dont 5 ha se situaient dans la zone protégée de la source Merlin (communes d'Orvin et de Péry).

Depuis sa création en 1947, l'Administration des immeubles a vu ses tâches évoluer, jouant un rôle toujours plus important sur le marché foncier. L'effectif du personnel est toutefois resté pratiquement identique depuis le début, ce qui a été rendu possible grâce à l'informatisation des données. Devenant petit à petit l'unique responsable du parc immobilier financier de la Ville et avec la gestion sous mandat d'autres immeubles appartenant à des tiers, l'Administration des immeubles est petit à petit passée du statut de gérance immobilière à celui de service spécialisé de gestion de biens-fonds. Le poids accordé à l'entretien et au maintien de la valeur des immeubles est devenu toujours plus important. Lorsqu'elle délègue des tâches à des spécialistes privés, l'Administration des immeubles assume la fonction de maître de l'ouvrage.

L'historique de la politique foncière communale montre l'importance que revêtait au début du 20<sup>e</sup> siècle la propriété privée pour contrôler le développement de la ville. Avec le développement des politiques d'aménagement du territoire, le rôle de l'Administration des immeubles a changé : chargée au début d'influencer le développement de la ville, elle s'est petit à petit spécialisée dans la gestion de son parc immobilier.

### **Stratégie foncière**

Dans son document intitulé « Politique foncière communale » (1996), l'ancien directeur de l'administration des immeubles de la Ville de Bienne, H.-P. Schwab, résume les grands principes de la politique foncière poursuivis par la commune.

---

<sup>25</sup> Il existe aujourd'hui encore 4 communes bourgeoises dans le périmètre de la commune municipale de Bienne : les bourgeoisies de Bienne, Boujean (Bözingen), Madretsch et Mâche (Mett).



### *Objectifs de la politique foncière communale (selon Schwab 1996)*

L'idée directrice suivante constitue la base sur laquelle reposent les décisions de la politique foncière de la Ville de Bienne : « Le sol est indispensable : sans lui, pas de logements, pas de travail ; sans lui, pas de loisirs, pas de créations culturelles ; sans lui, pas d'exécution des tâches publiques et pas de développement urbain. »

Les tâches publiques évoluent continuellement et se multiplient : la plus grande importance revient à une gestion du sol active et opérationnelle. En tant que propriétaires fonciers et en relation avec leur propriété immobilière, les pouvoirs publics sont tenus d'assumer des tâches essentielles en matière de politique foncière et de construction de logements. Les moyens juridiques en matière d'aménagement ne suffisent pas à une communauté pour atteindre ses objectifs : elle a également besoin des instruments de la législation financière.

### *Principes de la politique foncière communale (selon Schwab 1996)*

Pour la Ville de Bienne, mener une politique foncière ciblée signifie engager une action à long terme. Son objectif est de prévoir au mieux l'évolution des besoins d'une commune et de ses habitants. La politique foncière communale repose sur six principes dont, selon Schwab, la pertinence a été démontrée :

1. Le stock de terrains dont dispose la commune doit être préservé, voire augmenté si les possibilités se présentent. Il convient de constituer une réserve de terrains suffisamment importante par des acquisitions ciblées pour que la commune puisse répondre aux besoins futurs de ses habitants.
2. La priorité dans les acquisitions doit être accordée aux immeubles dont on pressent un besoin futur pour remplir des tâches publiques de la compétence de la commune. Les conditions liées à l'achat d'un bien-fonds sont d'autant plus avantageuses pour les pouvoirs publics que le moment de l'acquisition coïncide avec la disposition du vendeur à se dessaisir dudit bien ; en revanche, elles sont d'autant plus défavorables que les pouvoirs publics doivent agir rapidement afin de répondre à un besoin non planifié. Les pouvoirs publics doivent considérer l'encouragement à la construction de logements, l'encouragement à la propriété de logement et la lutte contre les excès de la spéculation comme des tâches communales au même titre que l'encouragement à l'implantation d'exploitations commerciales, artisanales et industrielles. C'est pourquoi ils doivent acquérir des réserves de terrains et d'immeubles qui, tôt ou tard, pourront être utilisées à ces fins.
3. Il est fréquent que des parcelles doivent être achetées dans des zones à bâtir non encore équipées. Un échange de terrains ou un remembrement parcellaire permettent alors d'équiper la zone de manière à rendre possible la construction.
4. Le prix payé par les pouvoirs publics pour l'acquisition d'une propriété foncière doit correspondre au taux ordinairement pratiqué sur le marché privé de l'immobilier pour un bien-fonds de même valeur. De même, quiconque vend une propriété foncière à la Commune municipale doit être en mesure de le faire au prix du marché. Toutefois, les pouvoirs publics n'acceptent pas de prix surfacts afin de ne pas favoriser une augmentation générale des prix du terrain. Inversement, un effondrement général des prix sur le marché immobilier n'est pas non plus souhaitable, non seulement en raison de la diminution de la valeur du patrimoine de la commune, mais également à cause notamment des répercussions globales qu'entraînerait une telle chute sur l'économie. En principe, les pouvoirs publics ont intérêt à maintenir une évolution des prix immobiliers aussi modérée que possible.

5. La Commune devrait pouvoir disposer de ses propres immeubles pour s'acquitter des tâches qui sont les siennes à long terme. La location d'immeubles par une commune municipale n'est recommandée qu'en présence d'un besoin à court terme et momentané.
6. Il convient de privilégier la cession de biens-fonds bâtis ainsi que de terrains destinés à la construction de logements et à l'implantation de sociétés industrielles, artisanales et commerciales par la constitution de droits de superficie distincts et permanents. De cette manière, les pouvoirs publics restent propriétaires des terrains et l'on offre à la génération suivante la garantie de pouvoir décider de la future utilisation du sol. En principe, les contrats prévoient une prolongation du droit de superficie. Toutefois, en présence d'intentions différentes quant à l'utilisation du sol à l'expiration de la durée initiale du droit de superficie, la prolongation peut être refusée. Une indemnité de retour doit cependant être versée pour les bâtiments existants en cas de non renouvellement du contrat de droit de superficie. En outre, la cession en droit de superficie s'avère également intéressante du point de vue financier. Les pouvoirs publics sont assurés de percevoir des recettes régulières par la rente superficière.

Ainsi, il faut pourvoir à long terme au versement d'un intérêt convenable sur le capital communal investi dans des immeubles grevés d'un droit de superficie. Les conditions du droit de superficie doivent être formulées de la manière la plus loyale et partenariale possible et garantir au superficiaire une liberté de mouvement convenable. La formulation du contrat de superficie constitue la principale difficulté d'une cession de terrain en droit de superficie. En premier lieu, il s'agit de conclure un contrat honnête et clair. Étant donné son incidence économique à long terme, un contrat de cette nature doit conserver toute la force de son expression même lorsque les contractants initiaux ont disparu. La condition pour ce faire est que les avantages et les inconvénients résultant de la cession retenue soient équitablement répartis entre les parties contractantes.

#### *Stratégies de vente (selon Schwab 1996)*

Une politique foncière active de la Ville de Bienne, s'étend aussi bien au domaine des acquisitions qu'à celui des cessions de biens-fonds. Au fil des ans, la commune a ainsi également vendu divers biens-fonds. Les autorités ont par exemple décidé la vente des terrains situés dans des communes extérieures.

Un certain nombre de terrains a également été vendu sur le territoire même de la Ville de Bienne suite à un changement de stratégie concernant les bâtiments en propriété de la Ville. Convaincu que son rôle ne consiste pas à entretenir des bâtiments, la Ville a cherché à vendre ceux qu'elles possédaient. La Ville a ainsi cédé divers bâtiments d'habitation à des propriétaires intéressés et transféré l'usage du terrain corrélatif en droit de superficie.

Les biens-fonds nécessitant un entretien supérieur à la moyenne (p. ex. bâtiments historiques), qui ne servent pas à l'exécution de tâches publiques, ont été cédés à des propriétaires privés (si possible pour leur usage propre) qui en assument la réfection. De cette manière, la Commune municipale de Bienne a économisé des coûts d'assainissement considérables. Outre le produit des ventes issu des bâtiments cédés, il reste également la recette annuelle des rentes des droits de superficie sur ces terrains.

#### *Droits de superficie (selon Schwab 1996)*

La tendance aux cessions de terrains en droit de superficie est en hausse. Toutefois, selon Schwab, l'instrument du « droit de superficie » doit faire face à des préjugés : l'idée admise selon laquelle on ne peut construire de maison familiale que sur son propre terrain continue d'être solidement

ancrée. Nombreuses sont ainsi les communes qui hésitent à utiliser les droits de superficie malgré ses avantages pour la politique foncière et du logement. En outre, de nombreux fonctionnaires communaux qui exercent leur activité à titre de fonction secondaire méconnaissent l'instrument du droit de superficie ou le trouvent trop complexe en raison des différentes façons qui existent de concevoir sa mise en œuvre.

Les contrats rédigés par l'Administration des immeubles de Bienne comprennent les données suivantes :

1. Introduction : Outre les parties contractantes et l'exploitation du bien-fonds, la nature du droit de superficie qui a été choisie est indiquée : p. ex. « Maison familiale avec garage ». On évite ainsi que le superficiaire procède à des changements d'affectation inopportuns.
2. Effets : Ce point décrit précisément l'étendue du droit de superficie, règle la cessibilité, ainsi que la durée de ce droit. Il convient de fixer la date à laquelle le contrat prend effet et le niveau de la rente de superficie ou le taux de base. Il faut préciser comment s'effectue la répartition des taxes publiques (impôts, redevances, contributions, etc.) pour autant que la loi ne prescrive pas de processus particulier. Il est préférable de limiter la charge hypothécaire possible et de fixer les amortissements souhaités. De plus, l'obligation d'entretien qui incombe au superficiaire pour l'objet du contrat doit être réglée. Il faut également aborder la possibilité d'une destruction pendant la durée contractuelle et déterminer l'utilisation d'une éventuelle indemnité d'assurance.
3. Prorogation ou expiration : La Ville accorde la plus grande attention à la prorogation ou à l'expiration du droit de superficie dans le cas où la durée contractuelle est plus courte que d'usage. L'indemnité de retour éventuelle est alors à préciser avec le plus grand soin. La procédure à suivre doit également être clairement fixée. Des droits de préemption réciproques peuvent de même être ajoutés selon les souhaits des parties contractantes.
4. Garanties : Afin de garantir la rente du droit de superficie, il faudrait inscrire au registre foncier l'hypothèque (gage immobilier) qui a été constituée. D'après son expérience, l'Administration des immeubles constate que la fixation de la rente du droit de superficie engendre fréquemment des problèmes entre les partenaires. Il est recommandé de choisir le taux de manière à garantir le paiement d'un intérêt le plus juste possible sur la valeur du sol. On peut envisager, à titre d'exemple, de calculer une rente du droit de superficie de 80 francs pour une valeur vénale du terrain de 100 francs. Le taux d'intérêt recommandé est celui appliqué par une banque d'État pour les hypothèques de premier rang. La plupart du temps, l'adaptation de la valeur du terrain portant intérêt constitue la véritable pomme de discorde quant à la rente du droit de superficie. Toute adaptation – indice des prix à la consommation, hausse hypothécaire ou de l'évaluation fiscale – peut donner lieu à une controverse. La solution la plus objective réside bien dans une combinaison des critères susmentionnés.

Le principal avantage pour la personne qui reprend un terrain en droit de superficie est qu'elle ne doit pas avancer dès le départ les fonds nécessaires pour l'achat du terrain. Tout son capital propre à disposition peut être investi dans le bâtiment.

La constitution de droits de superficie par la Commune permet également de prévoir une clause contre la spéculation. La cession du terrain en droit de superficie soustrait ainsi le sol de la spéculation. Selon l'expérience de l'Administration des immeubles, le commerce d'objets construits sur des terrains en droit de superficie se déroule normalement et elle n'observe aucune difficulté dans la pratique en cas d'intention de revente.

La cession d'un objet en droit de superficie constitue aussi une mesure visant à un accès plus équitable à la propriété, puisque l'acheteur ne doit pas se préoccuper de trouver les fonds nécessaires pour l'achat du terrain.

### *Conclusion*

La Ville de Bienne ne dispose pas de document écrit officiel résumant la stratégie foncière poursuivie par la Commune (Schwab, entretien 14.5.2007). Toutefois, le rapport écrit en 1996 par le directeur du Département des immeubles de l'époque expose de manière détaillée les principes suivis en la matière par la commune. Il remplace donc des lignes directrices établies par l'exécutif ou le parlement communal.

L'intérêt de la stratégie de gestion active poursuivie par la ville de Bienne provient du fait qu'elle rapporte sur deux tableaux : l'aménagement, dont il sera question ci-dessous, et les finances. Les avantages d'une gestion foncière active sur les finances sont les suivantes :

- Rentrées régulières d'argent pour la commune ;
- Influence sur les tendances lourdes des marchés immobiliers (lutte contre la spéculation, stabilité des prix) ;
- Thésaurisation de parcelles jusqu'à ce que survienne un moment favorable pour agir (p. ex. lors de changements de zone, projets d'aménagement, volonté d'achat du canton, etc.) ;
- Possibilité de contrôler l'implantation de certains acteurs fonciers que la ville entend privilégier (p. ex. coopératives de logements, entreprises, etc.)

### **Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire**

En collaboration avec le nouveau directeur du Département des immeubles, le Département de l'urbanisme a pu mettre en place des stratégies de développement sur 20 ans afin de définir des zones où la ville achète de manière prioritaire si l'occasion se présente. Ce sont en particulier les parcelles stratégiques qui l'intéressent (Kuonen, 14.5.2007). F. Kuonen, urbaniste de la Ville, souligne que, dans ce domaine, la transparence est difficile à cause de la spéculation. La ville ne peut pas fixer officiellement des zones de développement à 20 ans sinon le prix des terrains dans ces quartiers augmenterait très rapidement.

Si le Département de l'urbanisme ne pouvait recourir qu'uniquement aux instruments de l'aménagement du territoire, il aurait beaucoup plus de difficultés à s'imposer. Par contre, lorsqu'il peut être directement impliqué en tant que propriétaire, des projets beaucoup plus complexes peuvent être montés, en particulier par rapport à la planification d'un déroulement par étapes. Cette liberté qu'à la ville par rapport à l'organisation temporelle des projets découle du fait qu'elle n'a pas d'obligation de réaliser ses constructions dans le laps de temps le plus court possible de crainte de perdre de l'argent. Un exemple est celui de la construction du parking d'un home pour personnes âgées dans le quartier ouest de la gare. La ville a déjà prévu de manière centralisée les parkings pour tous les bâtiments du quartier, alors qu'ils ne sont pas encore construits. Un privé n'aurait jamais accepté de s'engager ainsi (Kuonen, entretien 14.5.2007).

Même si le Département de l'urbanisme profite des importantes réserves foncières que possède la Ville et que le Département des immeubles est sensible à la problématique de l'aménagement du territoire, une collaboration entre les deux qui impliquerait des stratégies concertées (p. ex. achat de terrains ou de bâtiments dans les zones de développement prioritaire, développement dans les zones où la ville est propriétaire, clauses de qualité urbanistique associées aux droits de superficie,

etc.) ne se passe pas toujours sans difficultés. En effet, il ne faut pas perdre de vue que les objectifs poursuivis par les deux départements – et sur lesquels leur performance est jugée en fin de compte – ne sont pas identiques. Ils peuvent même parfois être antagonistes, ce que les entretiens dans les deux départements ont effectivement soulignés.

## **Durabilité**

### *Prise en compte du long terme*

L'instrument des droits de superficie est utilisé extrêmement méthodiquement par la commune de Bienne. La formulation des contrats, en particulier, est soignée de façon à ce que les deux partenaires – la ville et le superficiaire – puissent y retrouver leur compte. Dans ce sens, la ville a développé depuis quasiment un siècle des stratégies visant à prendre en compte le long terme.

*« Ce qui est bon pour la commune l'est aussi pour sa population »*

La présentation de la stratégie foncière de la commune de Bienne montre qu'elle repose sur la conviction qu'une commune doit défendre sa marge de manœuvre dans un marché foncier toujours plus cher – quitte à agir de manière comparable à un investisseur privé –, cela afin de servir *indirectement* le bien public. La commune de Bienne ne s'engage ainsi pas (ou en tout cas rarement) dans des transactions à perte pour garantir des objectifs sociaux. Elle n'entretient par exemple pas de logements sociaux ; dans la même logique, elle cherche également à se débarrasser de l'entretien coûteux des immeubles historiques.

Par contre, elle tire parti de son statut de collectivité publique qui, en tant que telle, n'est pas forcée à agir dans la précipitation car elle ne doit pas répondre à des objectifs de rentabilité immédiats (elle peut donc par exemple jouer à long terme sur l'affectation des zones pour empêcher la plus-value foncière). Elle mise par conséquent sur la carte du long terme pour maintenir sa position dominante sur le marché foncier. Ce faisant, elle cherche à garder le contrôle d'une ressource qu'elle considère comme précieuse sous deux aspects : les rentrées financières qu'elle génère sur le long terme et un droit de regard sur l'aménagement communal par le biais du rôle de propriétaire.

Cette stratégie s'accompagne cependant d'un certain nombre de problèmes liés à un déficit démocratique dans la prise de décision sur le foncier. Afin de lutter contre la spéculation, la ville doit rester très discrète sur sa planification à long terme. Si ses plans – et donc ses velléités d'achats futurs dans tel ou tel quartier – venaient à être connus, l'incitation serait grande pour que des spéculateurs cherchent à la devancer pour lui revendre ensuite les terrains concernés à un prix majoré. Cela signifie que lorsque le Département des constructions établit sa stratégie de concert avec l'administration des immeubles, il ne peut soumettre ses idées à une discussion démocratique.

De son côté, l'administration des immeubles mène également une politique relativement secrète. Les plaintes à ce sujet de la Commission de gestion et la Commission des finances de ne recevoir que des données agrégées en témoignent. De même, aucun principe de gestion ne sont fixés dans un règlement interne, voire même dans un document stratégique. Le Département des immeubles s'y est toujours refusé, afin de garder la flexibilité nécessaire selon lui à ce genre d'activité. Mais cela pose le problème à la fois des comptes que doit rendre l'administration par rapport au politique et de la continuité de son action en cas de changement de personnes à sa tête.

L'efficacité des choix en matière de gestion foncière telle que la pratique la ville de Bienne semble donc aller de paire avec un déficit démocratique ou du moins avec une discrétion qui péjore le contrôle du parlement sur le détail des stratégies retenues.

### *Économie, social et environnement*

Les acteurs interrogés, qu'ils soient du Département des constructions ou de l'Administration des immeubles, ne cachent pas leur divergence de perception quant aux buts que doit poursuivre la commune en matière de foncier. La question de la rentabilité financière est un critère primordial de l'Administration des immeubles : pour elle, si le foncier revêt une importance stratégique, il doit également fournir des rentrées financières pour les caisses communales. Cet objectif n'est pas nécessairement toujours facilement conciliable avec celui de l'immobilier utilisé comme instrument d'aménagement du territoire. La réconciliation est assurée en grande partie par les conseillers municipaux (exécutif) ; cette solution, si elle est flexible, a toutefois l'inconvénient de dépendre fortement des personnes en poste.

Les objectifs sociaux de la stratégie foncière menée par la commune ne sont pas immédiats. Ils sont indirects dans la mesure où la lutte contre la spéculation, ainsi qu'un aménagement du territoire communal de qualité, améliorent les conditions de vie des habitants de la commune. La protection de l'environnement n'est en outre pas un objectif de la politique foncière (puisque par exemple les contrats de droits de superficie ne sont assortis d'aucune clause en la matière).

#### **5.2.2. La Chaux-de-Fonds**

##### **Historique de la politique foncière communale<sup>26</sup>**

En 1794, les propriétés communales se limitent à la possession du Grand Temple et du sol du cimetière de la rue Fritz-Courvoisier. Elles sont complétées en 1806 par la Maison de Commune ou Hôtel de Ville. En 1836, la Place Neuve est sauvée de la construction par une souscription populaire et un don de 500 francs accordé par le roi de Prusse. Après 1850, la commune instaure la pratique d'achat de terrains pour la construction de bâtiments d'utilité publique (écoles surtout) et pour l'implantation du cimetière actuel. À partir de 1900 se met en place une politique systématique d'achat de terrains, en particulier de domaines agricoles situés à proximité du centre (terrains des parcs des Crêtets et Gallet, domaine des Forges, du Gros-Plâne, Bois-du-Couvent, Coin de Terre, etc.)

De 1930 à 1945, la politique d'achats est arrêtée par la crise et la guerre. Les achats reprennent dès 1946, avec l'acquisition de domaines dans la région des Éplatures. En 1955–60, c'est aux Cornes-Morel que de grands terrains sont acquis. Lors des dix années suivantes, les achats de domaines se concentrent aux Éplatures et au Crêt-du-Loche. La politique d'acquisition massive de terrains s'achève en 1970 avec l'achat d'un petit domaine pour la construction de la STEP.

Schématiquement, l'histoire de la Ville de la Chaux-de-Fonds a connu des phases où la vente ou la constitution de droits de superficie ont été tour à tour privilégiées. Parallèlement aux grandes tendances, des achats et des ventes ont eu lieu chaque année pour des aménagements de détail. Jusqu'à la fin des années 1950, les terrains acquis sont revendus en pleine propriété. Vers 1960 apparaît la notion de droit de superficie, qui est systématiquement appliquée. Il s'instaure ainsi une forme de partenariat entre la commune et les privés pour la construction des nouveaux quartiers (Forges, Tour de l'Est). De 1970 à 1985, c'est le droit de superficie qui est généralement appliqué. De 1985 à aujourd'hui, la vente en pleine propriété et le droit de superficie sont tous deux employés en parallèle et en fonction du type de terrain et d'acquéreur (privé, coopérative, industrie, etc.).

<sup>26</sup> Source : Conseil communal de la Chaux-de-Fonds 2001 : 2-3.

## Stratégies foncières

Le Conseil communal (exécutif) de la Ville de la Chaux-de-Fonds a publié dans son rapport du 17 janvier 2001 une prise de position officielle « concernant la vente des terrains communaux en pleine propriété ou en droit de superficie ». Ce document fait le point sur la politique poursuivie par la Commune au cours des 50 dernières années.

Comme ce document a probablement été préparé par différents services de l'administration, les voix qui s'y font entendre ne sont pas toujours entièrement concordantes, en particulier entre les adeptes du maintien d'un stock stratégique et ceux qui préfèrent que les réserves se fassent sous forme monétaire.

On lit ainsi à la page 10 : « Vente ou droit de superficie deviennent sans enjeu si la collectivité n'a plus de terrains à offrir. La politique d'acquisition doit être reprise, afin de permettre le développement de la ville et la couverture des besoins de la population. »

Alors que la page 5 exprimait le point de vue suivant : « Le Conseil communal estime qu'il convient de ne pas accroître le nombre de réserves affectées car cette situation est financièrement rigide. Il est en effet préférable d'attribuer ces sommes à la réserve générale. Une telle réserve bien dotée donne une image plus positive du bilan, ceci face à nos bailleurs de fonds. »

### *Droit de superficie et vente*

La commune de la Chaux-de-Fonds utilise l'instrument du droit de superficie. Elle précise toutefois que la possibilité de contrôler le droit de superficie dépend largement du contenu du contrat, dont les clauses ont été au préalable négociées. Comme mentionné plus haut, les changements de pratiques en la matière (en particulier concernant le versement des intérêts) laissent entendre qu'il n'existe pas de contrat type ou de principes fondamentaux sur la manière de concevoir le contrat de droit de superficie.

Dans son paragraphe sur les droits de superficie (Conseil communal de la Chaux-de-Fonds 2001, pp. 7–8), le Conseil communal précise que « la Commune qui vend un terrain à un particulier n'est pas non plus totalement démunie pour faire respecter un certain nombre de règles [...] ou conserver un contrôle relatif du terrain ». Ses principaux instruments dans ce domaine sont le droit de réméré et le droit de préemption, d'une durée maximale de 25 ans, annotés au registre foncier.

Dans sa pratique actuelle, la Ville ne privilégie plus l'usage des droits de superficie. En zone villa, elle essaie de se débarrasser des 25 parcelles construites en droit de superficie. Comme elle voit approcher l'échéance des baux et qu'elle considère que la mission d'une collectivité n'est pas de posséder des villas, elle cherche à vendre. Le prix fixé est d'environ 230 francs/m<sup>2</sup> (J.-M. Ischer, entretien 1.6.07).

« Ce qui précède démontre qu'il n'est pas opportun d'opérer une fois pour toutes un choix entre le droit de superficie et la vente en pleine propriété. La liberté contractuelle permet, dans les deux systèmes, de tenter de préserver au mieux les intérêts de la Commune en fonction des circonstances, de sorte qu'il serait préjudiciable à l'intérêt général que le Conseil communal s'engage de manière abstraite à renoncer à l'une des deux pratiques. Lorsque la Commune vend un terrain en pleine propriété, elle ne se prive pas de toute protection. Lorsqu'elle se borne à céder un droit de superficie, elle ne se prémunit pas contre tout » (Conseil communal de la Chaux-de-Fonds 2001, p. 10).

### *Politique foncière*

La ville (du moins une partie de ses services) reconnaît qu'une véritable politique foncière n'est possible qu'à certaines conditions : « La capacité de conduire une politique foncière volontariste dépend essentiellement de la maîtrise du sol. Du début du siècle aux années 1970, la commune a systématiquement acheté les terrains nécessaires au développement de la ville. Ensuite, les acquisitions se sont ralenties, et il est certainement temps de les reprendre » (p. 9).

En matière de cession du sol, les types de contrats établis (vente en pleine propriété avec des restrictions ou droit de superficie) ne constituent pas à eux seuls une politique foncière, pour lesquels un consensus politique préalable est nécessaire. De plus, la problématique de la zone industrielle diffère de celle des logements :

- Logements : « Depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle et jusqu'à aujourd'hui, la politique en matière de logement a été de disposer d'instruments capables de réguler le marché des loyers. Plusieurs stratégies, variant au cours du temps, ont été employées : construction d'immeubles par la commune elle-même, soutien aux coopératives d'habitat, vente en droit de superficie à des conditions très favorables, construction par les caisses de pensions. »
- Terrains industriels : « En ce qui concerne les terrains industriels, il n'y a pas eu de pratique dogmatique, l'objectif de fixer les entreprises étant prioritaire. Certaines se sont satisfaites du droit de superficie, d'autres ont exigé la pleine propriété. Cette approche pragmatique n'a pas eu d'effets négatifs: quel que soit le mode de propriété, le recyclage des locaux industriels a fonctionné et fonctionne encore, sans effet de hausse du prix des locaux » (p. 9).

Le document du Conseil communal présentant les principes de la stratégie foncière de la Commune montre que l'administration est tiraillée entre la volonté de mener une politique plus interventionniste au niveau du foncier par le biais de la propriété sans toutefois pouvoir (vouloir) investir sur le long terme l'argent nécessaire à une telle stratégie.

En 2007, le Conseil communal de la Chaux-de-Fonds a rendu public un *Rapport d'information du Conseil communal relatif aux objectifs de politique immobilière et foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. « L'immobilier figure parmi les priorités du Conseil Communal fixées en début de législature. Il reste aujourd'hui encore l'une des principales préoccupations de l'exécutif » (p. 15). Dans ce contexte, l'exécutif de la ville a établi plusieurs axes de politique immobilière qu'il entend suivre pour les prochaines années (p. 15) :

- Renforcer l'attractivité pour les investisseurs extérieurs.
- Dynamiser le secteur immobilier et notamment créer une émulation chez ses acteurs principaux.
- Éviter le désengagement des acteurs publics dans le domaine de l'immobilier.
- Comblent les lacunes dans l'offre immobilière de La Chaux-de-Fonds notamment au niveau de logements moyen et haut de gamme.
- Accentuer les rénovations du parc immobilier existant
- Veiller à maintenir ou à rétablir une certaine mixité sociale dans tous les quartiers de la Ville.
- Permettre un accès normalisé aux logements pour les personnes en difficulté et à faible revenu.
- Éviter une spirale spéculative des prix dans le domaine de l'immobilier.
- Doter la Ville d'outils lui permettant de mener une stratégie foncière en particulier en lien avec le développement sur les sites du Crêt-du-Loche et de la Gare aux marchandises.



### Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire

Le document rédigé par le Conseil communal de la Ville de la Chaux-de-Fonds mentionne explicitement le lien entre propriété foncière et aménagement du territoire : « la problématique des terrains communaux ne se conçoit que sur le très long terme et seule la maîtrise du sol permet la planification de la ville et de ses équipements. » Il reconnaît également que jusqu'à présent, la commune a directement bénéficié de la politique d'acquisition menée jusqu'en 1969. Face au constat que les réserves sont aujourd'hui pratiquement épuisées, les autorités actuelles se posent ouvertement la question de savoir si elles parviennent à « penser l'avenir avec autant de lucidité que l'ont fait les autorités de 1900 » (p. 6).

« En ce qui concerne les zones d'habitation, les immeubles construits depuis les années 60 n'ont pas été prévus pour avoir une durée de vie de plusieurs siècles et il est à prévoir que d'importantes restructurations devront être effectuées à long terme dans un quartier comme celui des Tours de l'Est par exemple. [...] Dans cette perspective, la maîtrise du sol par les collectivités publiques peut être un atout. En zone industrielle, le taux d'obsolescence et de rotation des entreprises est encore plus rapide que pour les habitations. La question des friches industrielles se pose et se posera encore dans toutes les villes européennes et la maîtrise du sol par les collectivités est très importante » (p. 6).

Une crainte vient assombrir l'optimisme des autorités par rapport à la propriété communale : les éventuelles difficultés rencontrées à la reconduction des contrats de droit de superficie. « La cession en droit de superficie consentie jusqu'ici nous donne la maîtrise à long terme de quartiers entiers, essentiellement en zone d'habitation. Il ne faut toutefois pas oublier que la non-reconduction d'un droit de superficie à son échéance implique la reprise des constructions qui y ont été édifiées au prix du marché. Même si les immeubles sont vétustes, le coût des démolitions peut être élevé. Le retour des terrains en droit de superficie au bien public ne se ferait donc pas sans frais. » Il est paradoxal de noter que c'est précisément ce qui fait la force des droits de superficie – soit le fait qu'ils ne soient pas éternels – qui fait peur à la commune. Cette position est compréhensible si l'on tient compte de l'état difficile des caisses communales, mais démontre aussi un manque de clairvoyance : en effet sur une durée de 40 à 60 ans, la commune devrait pouvoir être capable de se préparer (financièrement) à reprendre les immeubles en question le moment venu.

#### *Bloc 30 SA*

Bloc 30 est une société anonyme dont la mission est l'« achat de terrain ou de droits de superficie et construction de maisons d'habitation comme la revente de celles-ci. » (FOSC du 27.11.2000, p. 8066). Laurent Kurth, le vice-président de la Commune de La Chaux-de-Fonds, en est le président, et Pierre Hainard, le président de la Commune, a été nommé secrétaire. Tous les deux sont membres du conseil d'administration avec signature collective à deux.

Bloc 30 SA date de 1957. Elle appartient à 100% à la Ville. L'objectif avoué est de flexibiliser les procédures, en particulier en évitant de passer par le Conseil communal (une procédure qui peut durer jusqu'à 3 mois) lors de l'achat d'un terrain. Bloc 30 SA peut ainsi acheter des terrains lorsqu'il faut agir dans l'urgence. Il est toutefois intéressant de noter que la ville n'a jamais racheté d'immeubles après coup à Bloc 30. Cela vient du fait que la SA est mobilisée avant tout pour les achats stratégiques. Bloc 30 par exemple a servi dans le passé à acheter un dépôt de farine que la ville désirait démolir.

## Durabilité

### *Prise en compte du long terme*

La Ville de la Chaux-de-Fonds fait usage des droits de superficie, mais ses pratiques en la matière ont été moins optimisées et systématisées que la ville de Bienne par exemple. Preuve en est la diversité des types de contrats qui ont été négociés. Des débats ont encore eu lieu récemment au sein du parlement communal pour savoir si la ville ne devrait pas privilégier la vente, en tout cas sous certaines conditions. Le récent *Rapport d'information du Conseil communal relatif aux objectifs de politique immobilière et foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds* (daté du 15 août 2007) confirme toutefois l'importance de la question foncière pour la législature actuelle, mais sans placer la maîtrise foncière au centre des préoccupations.

L'objectif poursuivi en matière de droits de superficie est moins d'obtenir des rentrées financières importantes que de poursuivre des buts sociaux (logements bon marché) ou d'encourager l'implantation de nouvelles entreprises (mise à disposition de terrains industriels). Il s'agit donc moins d'intervenir dans les procédures d'aménagement par le biais du foncier que de subvenir aux besoins de certaines couches sociales de la population (cela d'autant moins que le prélèvement de la plus-value par le canton n'incite pas la commune à miser sur des dézonages pour engranger des rentrées financières importantes). Cela explique également que la ville n'hésite pas à transmettre les données concernant le foncier. Elle ne considère pas ces données comme stratégiques et donc nécessitant de la discrétion. Cette position a l'avantage de faciliter le contrôle démocratique sur la gestion foncière menée par l'administration et de permettre un débat ouvert (y compris comme on l'a vu une remise en cause de l'action de la ville en la matière), mais elle a également poussé l'exécutif à recourir à d'autres stratégies pour pouvoir intervenir rapidement – et peut-être plus discrètement – dans les questions foncières : la création de SA appartenant à la ville dont la tâche est d'acheter des biens immobiliers lorsque l'occasion se présente.

Le *Rapport d'information du Conseil communal* du 15 août 2007 insiste sur le fait que les immeubles en propriété de la ville, tout comme une large partie du parc immobilier en général, sont vétustes. Le rapport en tire deux conséquences principales : d'une part, il est nécessaire de faire un effort important d'entretien, voire même d'entreprendre des travaux de rénovation de grande ampleur (p. 6). Dans ce sens, il s'agit bien d'entretenir le stock des immeubles pour assurer sa perdurance : si le fait de l'avoir laissé se déprécier n'est pas une stratégie durable, celle d'entreprendre des rénovations l'est. D'autre part, le rapport propose de mettre à disposition par le biais du zonage de zones à faible densité pour attirer une classe moyenne supérieure qui a déserté la ville par manque de possibilités de se loger de manière adéquate (p. 4). Cette stratégie, qui passe par les outils de l'aménagement du territoire et non par le foncier, appelle une évaluation en termes de durabilité sans doute plus nuancée (puisque'il n'est pas évident de premier abord de mesurer si ses effets économiques positifs contrebalancent les effets environnementaux négatifs).

### *Économie, social et environnement*

Le *Rapport d'information du Conseil communal* du 15 août 2007 contient un bref paragraphe sur la question du « développement durable ». <sup>27</sup> S'il met en avant le rôle social de la politique foncière

---

<sup>27</sup> « La politique immobilière menée par la Ville et les acteurs dans lesquels elle est impliquée consiste à entretenir et moderniser son patrimoine dans le but d'éviter qu'il ne perde de la valeur, d'offrir sur le marché des logements répondant aux standards actuels (dans le but de fixer ou d'attirer de nouveaux habitants) ou de garantir à toutes les franges de la population l'accès à un toit. Figurant parmi l'une des dimensions importantes pour le développement économique et démographique de la Ville, influençant sa

chaux-de-fonnière, ainsi que son potentiel économique, l'aspect environnemental n'est pas évoqué. Il est vrai en effet que la ville n'applique pas de clauses particulières dans ses contrats de droit de superficie pour encourager les constructions écologiques.

La bonne collaboration entre les services traitant des questions liées à la politique foncière permet une pesée des intérêts. De plus, la nomination, en juin 2005, d'un collaborateur scientifique au Service économique, en tant que responsable de la promotion immobilière et commerciale de la Ville est venue renforcer ces collaborations. Son rôle est de faciliter et de créer des contacts avec les milieux concernés, aussi bien au sein de l'administration communale qu'à l'extérieur. Cette collaboration renforcée permet aux acteurs de participer aux décisions prises en matière de foncier.

### 5.2.3. Zurich

#### Contexte de la politique foncière communale

Zurich est une ville qui n'a plus de terrains disponibles sur le sol communal, si bien qu'une extension de la zone urbanisée n'est plus possible. Les seuls agrandissements possibles doivent se faire par des modifications dans l'utilisation de zones déjà construites (A. Roggo, entretien 22.6.2007).

La situation était tout autre dans les années 1950, lorsque la ville se développait encore. En 1963, la ville a par exemple acheté des terrains à un prix très élevé pour améliorer la qualité de vie en créant des zones de détentes. La raison pour laquelle Zurich possède encore tellement de terrains dans les communes avoisinantes est que dans les années 1950-60 (avant la LAT), elle voulait influencer l'aménagement du territoire par la propriété. Aujourd'hui les défis ont changé. Il s'agit d'améliorer la qualité du tissu urbain existant, plus de contrôler l'extension de la ville. Il s'agit par exemple également d'encourager la reconversion des zones industrielles. Ces tâches se font toutefois plus par une révision de la planification que par le biais du foncier (A. Roggo, entretien 22.6.2007).

Il n'y a pas de stratégie foncière à Zurich décidée sur le long terme. Les décisions se prennent au cas par cas ; il n'y pas de régulation écrite. Toutefois, la tradition joue un rôle important ; cette dernière pèse pour la ville reste le grand propriétaire qu'elle est. Les objets en sa propriété qui peuvent être utilisés à des fins stratégiques (terrains non construits, parcelles centrales et aménageables) sont toutefois très rares. De plus, les objectifs poursuivis dépendent de manière très étroite de la politique, en particulier des majorités élues. Aujourd'hui, la gauche est au pouvoir : cela signifie que les réserves que la ville possède sur son territoire ne sont utilisées que pour des contrats de droits de superficie, en particulier avec des coopératives de construction dont l'objectif est de couvrir leur coûts de fonctionnement, pas de réaliser du bénéfice. La vente ne se fait qu'à l'extérieur du territoire communal.

---

vie sociale et orientant son développement territorial, la politique immobilière et foncière se doit d'occuper une place importante parmi les objectifs des autorités. Par les préoccupations et orientations exprimées dans le présent rapport, le Conseil communal pense avoir démontré que la politique immobilière et foncière qu'il entend mener s'inscrit dans le souci d'un développement équilibré et durable » (Conseil communal de la Chaux-de-Fonds 2007, p. 24-25).

## Stratégies foncières

### *Faibles réserves de terrains stratégiques*

La ville ne dispose que de peu de réserves foncières stratégiques, c'est-à-dire mobilisables pour influencer la planification. Dans le Kreis 5, ainsi qu'à Oerlikon, par exemple, cent pourcent des terrains stratégiques est en propriété de privés. La ville ne possédait pas non plus de surfaces stratégiques dans le quartier industriel du Kreis 9 (Zürich West). Un projet existe toutefois dans ce quartier visant à convertir des jardins ouvriers (*Schrebergärten*) appartenant à la ville en zone verte, mais ce projet se heurte à la résistance des utilisateurs. Lorsqu'elle ne peut construire par manque de terrain, la ville tente, lorsque l'occasion se présente, de modifier ses propres bâtiments existants. Lors de la réfection du dépôt de trams d'Escher-Wyss, la ville s'est ainsi proposé<sup>28</sup> de construire une tour par-dessus (sous la dénomination « Tramdepot mit Sondernutzung »).

La propriété foncière de la Ville joue donc un rôle modeste dans la planification ; dans tous les cas sans comparaison avec le rôle qu'elle joue dans sa politique d'encouragement au logement. Les exemples actuels sont multiples qui dénotent les difficultés de la Ville à trouver des emplacements adéquats pour les immeubles qu'elle désire construire. Les discussions au sujet du nouveau centre de congrès sont un exemple paradigmatique (B. Wehrli, entretien 8.6.2007).

La ville de Zürich possède des terrains situés sur d'autres communes, parfois très éloignées, dont elle essaie de se débarrasser petit à petit. Au début 2007, le château d'Oetlishausen à Hohentannen dans le canton de Thurgovie a été vendu à Josef Felder, le directeur de l'aéroport de Zürich.

Même si elle possède peu de réserves foncières stratégiques, elle dispose d'un portefeuille de terrains et d'immeubles dénommé « Strategische Landreserve ». Ces terrains et immeubles qui ont été acquis à des fins stratégiques (Geschäftsbericht 2005, p. 7) l'ont été à une époque où la ville réalisait un nouveau plan d'alignement très ambitieux. Pour éviter de devoir recourir à l'expropriation lors de la construction de nouvelles routes, elle a ainsi acheté des parcelles là où elle le pouvait de manière préventive.

La ville achète de temps en temps – rarement – de nouveaux immeubles. Elle recourt également à l'expropriation, mais il s'agit uniquement d'interventions ponctuelles (construction de routes, etc.)

Pour palier le manque de terrains stratégiques, la ville recourt à deux stratégies qu'elle applique de manière complémentaire. La première consiste à appliquer strictement les outils de l'aménagement du territoire qu'elle a à disposition (en particulier les plans de quartier, *Gestaltungspläne*, voir chapitre suivant). La deuxième consiste à établir des partenariats avec des privés. À Oerlikon et à la Turbinenplatz par exemple, une stratégie similaire a été poursuivie : une autorisation de construire extraordinaire (*Sonderbauvorschrift*) a été octroyée pour des constructions à condition qu'une partie du terrain soit convertie en places ou en espaces verts. La Turbinenplatz (Zürich West), qui appartenait au successeur d'Escher-Wyss, est ainsi passée en propriété de la ville en échange de l'octroi d'une autorisation de construire extraordinaire. B. Wehrli se félicite d'avoir obtenu une situation win-win dans les deux cas (entretien 8.6.2007).

La ville de Zurich possède en outre de nombreuses surfaces vertes qui sont « sacrées ». Le cas récent du « Leutschenpark » a suscité de nombreux débats au sein de l'administration, car une partie des services considérait que ce terrain méritait d'être utilisé d'une manière plus rentable financièrement. Une votation populaire a finalement conduit à la création du parc (B. Wehrli, entretien 8.6.2007).

<sup>28</sup> Le projet est actuellement bloqué pour des questions juridiques de vices de procédure.

*Propriété du canton de Zurich*

Le canton possède de nombreuses parcelles stratégiques sur le territoire de la Ville de Zürich. Toutefois, le canton n'est pas un partenaire facile car la structure de l'administration cantonale est compliquée. De plus, les gens à la tête de la *Baudirektion* ont continuellement changé, ce qui gêne la réalisation de projets. Finalement certains regrettent son manque d'initiative (B. Wehri, entretien 8.6.2007).

Les casernes appartiennent par exemple au canton. Leur réaménagement reste toutefois une question ouverte depuis plus de 30 ans. De même, l'extension du *Kunsthhaus* dépend de parcelles appartenant au canton.

Le canton possède en outre les rives du lac. En effet, comme elles sont constituées de remblais dans le lac, elles appartiennent au même propriétaire que le lac, soit le canton. La ville dispose d'un droit d'usage sur ces terrains. Cette dernière met actuellement en place un plan d'utilisation des rives, mais pour ce faire, elle doit obtenir des autorisations auprès du propriétaire cantonal.

Le cas du propriétaire de la buvette au Üetliberg est similaire. Ce dernier entreprend des modifications qui nécessiteraient une autorisation cantonale, mais ni la commune responsable, Stalikon, ni le canton n'entreprennent de faire respecter la loi.

Le canton est également impliqué dans le nouveau plan du quartier des hautes écoles en tant que propriétaire de l'hôpital, de l'UNIZH, du *Kunsthhaus*. La ville intervient par le biais des outils de l'aménagement, mais les normes de densités qu'elle voulait imposer ont été le thème qui a le plus posé problème dans les négociations. La Ville de Zurich, le département des constructions cantonales aussi bien que celui de l'instruction publique, la Confédération étaient autant d'acteurs impliqués dans les procédures.

*Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum der Stadt Zurich (Stiftung PWG)<sup>29</sup>*

La création de la fondation PWG remonte à une initiative de 1985. Selon ses statuts, son but est d'acquérir des biens immobiliers situés dans la ville de Zurich afin de mettre à disposition des logements ou locaux bon marché dans des immeubles existants ou à construire et de les retirer ainsi à la spéculation. La fondation est entrée en fonction en 1991.

La fondation est indépendante de l'administration de la ville de Zurich. Le président et le conseil de fondation sont choisis pour 4 ans par le conseil municipal (législatif) de la ville selon les proportions partisans du conseil. Une commission de cinq membres assiste le directeur pour gérer les affaires courantes de la fondation. La fondation est obligée de fournir chaque année son rapport annuel et son budget au conseil municipal pour les faire adopter.

La fondation PWG constitue une entité « hybride » dans la mesure où elle a été créée pour remplir une tâche d'intérêt public pour le compte de la commune municipale, mais sous une forme juridique privée.

<sup>29</sup> Source : Stiftung PWG. Das Wichtigste in Kürze. Zürich, 7. März 2007 ([http://www.pwg.ch/java/get.jsp?id=3172&nav\\_id=700](http://www.pwg.ch/java/get.jsp?id=3172&nav_id=700))

Quelques chiffres caractéristiques (état au 31.12.2006) :

Nombre d'immeubles :	130
Nombre de logements/locaux commerciaux :	1 059/141
Valeur des immeubles :	321 413 832 CHF
Capital propre de la fondation PWG :	100 041 904 CHF
Prêt hypothécaire :	201 395 011 CHF
Degré de financement externe :	environ 63 %
Pourcentage de postes de personnel :	1320 %
Frais administratifs :	989 800 CHF
Rendement des loyers :	17 742 890 CHF
Loyer moyen :	196 CHF par m <sup>2</sup>
• pour les logements :	194 CHF par m <sup>2</sup>
• pour les locaux commerciaux :	203 CHF par m <sup>2</sup>

La Fondation PWG a été constituée pour ne pas devoir passer par le Conseil municipal lors de l'achat d'immeubles et donc de réagir rapidement lorsqu'une occasion se présente (B. Wehrli, entretien 8.6.2007). Par année, la fondation achète 5 à 10 immeubles au prix du marché. Par ces achats, elle protège ces biens immobiliers contre la spéculation et garantit ainsi que les logements et les locaux administratifs restent bon marché. De plus, ces dernières années, la fondation a réalisé différents travaux de construction et de transformation afin de créer de nouveaux logements ou locaux commerciaux.

Toutefois, A. Roggo considère que le cas de la fondation PWG est relativement marginal dans la mesure où elle n'est dotée que d'un capital de 100 millions. Cela qui lui permet en fait d'acheter des immeubles isolés par-ci par-là, mais cela est sans comparaison par rapport à la valeur des immeubles du patrimoine financier de la ville (comptabilisé pour un total de 2 836 198 367 CHF dans les comptes 2006 de l'administration des immeubles). Les moyens de la fondation PWG sont somme toute très modestes.

La fondation PWG a toutefois mené à bien quelques actions importantes (B. Wehrli, entretien 8.6.2007). La fondation PWG a été créée à l'origine pour la revitalisation du quartier de la Langstrasse. Le conseil municipal, à majorité à gauche, voyait d'un bon œil l'intervention directe de la Ville dans le marché immobilier. La fondation PWG a ainsi acheté de nombreux immeubles du quartier. La fondation PWG a également participé à la réfection des immeubles construits de manière plus ou moins illégale sous les arches du viaduc du Letten, au moment où les CFF ont dû le rénover. Le processus participatif qui a en a résulté a ainsi pu être piloté par la ville.

#### *Droits de superficie et politique d'encouragement à la construction de logement<sup>30</sup>*

La ville a différentes possibilités d'encourager ou de soutenir la construction de logements. D'une part, elle peut créer des conditions cadres favorables par le biais de son règlement des constructions et du zonage. D'autre part, elle peut intervenir directement sur l'encouragement à la construction. La ville de Zurich a une longue tradition d'encouragement à la construction de logements. En 1907, la commune a décidé dans son règlement communal de prendre sur elle cette

<sup>30</sup> Source : Alfons Sonderegger (2001). *Wie die Stadt Zürich den Anteil an grossen Wohnungen erhöht. Landabgabe im Baurecht, kluge Sanierungen, Ersatzneubauten*. Stadtentwicklung: Informationen der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich 3: 10-12.

tâche. Les « Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus », qui ont été adoptés en 1924 par le Conseil communal (*Gemeinderat*, législatif), constituent la base de la politique communale d'encouragement à la construction de logements. Par là, il est fait référence à l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique comprenant à la fois des lotissements communaux, qu'appartenant à des coopératives ou à des fondations, resp. sociétés. Cela représente au total 45 000 logements soit 25% de tous les logements.<sup>31</sup> Selon A. Roggo, les logements bon marché sont dans l'intérêt de la ville, car ils permettent en fin de compte de loger sur le sol de la commune la main d'œuvre qui est nécessaire à faire fonctionner l'économie locale (entretien 22.6.2007). Cette approche est contre-intuitive, car des contribuables au revenu plus élevés sont fiscalement plus intéressants.

L'encouragement à la construction de logements comme la ville de Zurich se le représente va plus loin que la distribution de subventions. La ville soutient ainsi en règle générale aussi les coopératives qui couvrent leur frais d'exploitation (qui n'offrent donc pas de logements subventionnés) par exemple en garantissant une deuxième hypothèque à un taux préférentiel pour compléter leur financement, en octroyant des contributions d'encouragement pour les rénovations ou en participant au capital de la coopérative. Cette dernière stratégie fait de la ville un membre de la coopérative et lui garantit un siège dans le comité de direction.

Un deuxième instrument d'encouragement très important est l'octroi de droits de superficie. Cet encouragement sur la durée assure l'existence d'un stock de logements bon marché dont le loyer sert uniquement à couvrir les charges. L'instrument des droits de superficie permet ainsi également de lutter efficacement contre la spéculation. L'existence parallèle dans les mêmes lotissements de logements subventionnés et de logements couvrant leur coût d'entretien permet de garantir une bonne mixité sociale. Pour l'octroi de subventions, ce sont les limites de salaires strictes fixées par le canton qui font foi. La ville de Zurich considère ainsi que les coopératives ou d'autres lotissements contribuent de manière importante à la vie commune d'individus aux classes de revenus différentes.

L'instrument du droit de superficie sur des terrains appartenant à la ville est utilisé à Zurich à partir de 1951. En 2001, Alfons Sonderegger, secrétaire du département des finances, présentait les pronostics suivants : Sur les 190 000 m<sup>2</sup> dont disposait la ville de Zurich en 2001, les 19 plus grandes aires d'un total de 156 000 m<sup>2</sup> avaient été prévues pour des droits de superficie accordés à des coopératives d'utilité publique. Les projections montraient que 1 150 logements pouvaient être créés sur ces terrains. Le plan de législature 2002–2006 demandait en effet que 70% des logements ou 800 d'entre eux aient un minimum de quatre chambres ou 100 m<sup>2</sup>. 16 des 19 aires à disposition avaient en 2001 déjà été assignées à des coopératives de construction, parmi lesquelles 11 avaient achevé un concours de projet. La consultation des rapports de gestion de l'administration des immeubles successifs montrent que des droits de superficie ont continué à être accordés régulièrement à des coopératives de logements depuis 2001.

L'avantage de l'instrument des droits de superficie pour la ville de Zurich est bien évidemment qu'elle reste propriétaire foncier. Le superficiaire quand à lui obtient le droit de construire sans devoir acheter le fonds. Il peut en outre grever son droit de superficie d'hypothèques. À l'échéance

---

<sup>31</sup> La ville et les coopératives de construction possèdent ensemble 25% des logements de la commune. La ville de Zurich possède elle-même 10 000 logements (chiffres donnés par A. Roggo, entretien 22.6.2007).

du droit de superficie, la ville redevient propriétaires des immeubles en échange d'une compensation prévue dans le contrat. En pratique, les contrats sont toutefois bien plus souvent renouvelés. En effet, un droit de superficie est accordé généralement pour une durée de 62 ans mais avec la possibilité de le renouveler.

La rente superficière que paie le superficiaire est adaptée tous les cinq ans à 50% de la valeur moyenne (sur cinq ans) du renchérissement et du taux hypothécaire. La rente superficière correspond au taux de la valeur foncière tel qu'il est fixé par la Banque cantonale de Zurich pour la première hypothèque sur les immeubles d'habitation. La valeur foncière dépend du type de zone, des coûts de construction et du degré de subventionnement. La valeur du terrain, sur laquelle sont basés les rentes superficières, est volontairement calculée de manière à ce qu'elle reste bon marché puisqu'en moyenne elle est 20% plus basse que le prix de vente du terrain. De cette manière, les coopératives ont la possibilité de construire à un prix qui est légèrement en-dessous de celui du marché libre.

En échange, les coopératives s'engagent à respecter certaines conditions, comme celle de maintenir les loyers à un prix permettant uniquement de couvrir les coûts. De plus certaines prestations sociales peuvent être demandées. Comme par exemple celle de laisser gratuitement à la ville un pourcentage des surfaces à disposition afin qu'elle puisse réaliser des tâches d'intérêts publics, comme la création de garderies d'enfants. Dans la majorité des contrats, il est également inscrit que 1 % de la construction totale doit être utilisé pour des « décorations artistiques » (*künstlerischer Schmuck*). Une autre condition liée à l'octroi du droit de superficie est la réalisation de projets d'architecture. Les coopératives qui construisent sur les terrains de la ville doivent ainsi systématiquement organiser un concours et en assumer le prix. La ville s'assure ainsi une haute qualité architecturale et urbanistique, et le maître d'œuvre un projet optimal. Les concours sont généralement réalisés par l'office des bâtiments (*Amt für Hochbauten*). Les concours se font le plus souvent sur invitation ; aussi bien de jeunes architectes que des bureaux confirmés sont invités à participer. Alors même que la procédure est parfois perçue comme fastidieuse par les coopératives, les feed-back récoltés montrent que le résultat en vaut la peine. Grâce au concours, un choix est possible entre différents projets. De même, des idées novatrices peuvent être discutées ouvertement.

### *Vente vs. droits de superficie*

Source : A. Roggo, entretien 22.6.2007

Par rapport à l'octroi de droits de superficie, la vente présente les avantages suivants :

- rentrée immédiate d'argent liquide
- plus grande liberté laissée aux investisseurs
- la vente n'empêche pas d'imposer l'organisation d'un concours architectural (mesure en vigueur à Zurich depuis 20 ans)

Le droit de superficie a cependant également des avantages :

- seul l'usage est concédé, si bien que la propriété du terrain n'est pas affectée : le droit de superficie a donc un effet réversible si la ville décide de changer de stratégie à son échéance
- les rentrées financières sont plus modestes, mais régulières
- la ville n'a pas de craintes particulières par rapport à l'échéance de droits de superficie, car ce sont généralement des immeubles locatifs qui sont concernés, si bien qu'elle peut les reprendre à son compte à l'échéance (bien qu'elle évite cette solution dans la mesure du possible)



- meilleur contrôle des prix

Le droit de préemption est utilisé, mais relativement rarement. Si la disposition est trop contraignante, le prix de vente du terrain en souffrira d'autant. Pour lutter contre la spéculation, il est préférable de recourir au droit de superficie, en particulier si l'usage de la parcelle est d'utilité publique.

À Leutschenbach (Glatt), la ville possédait un grand terrain sur le sol de la commune voisine d'Opfikon. La ville a décidé de le vendre après avoir entièrement contrôlé la planification du terrain, en collaboration avec la commune d'Opfikon. Cette démarche a suscité de vifs débats à Zurich, afin de savoir si la Ville n'encourageait pas de cette manière une commune concurrente.

## Stratégies d'interventions au niveau de l'aménagement du territoire

### *L'aménagement par la propriété ?*

Selon A. Roggo, le fait que la ville soit propriétaire dans tel ou tel quartier n'est pas un critère qui compte lors de nouveaux aménagements. Dans tous les cas, des privés sont aussi impliqués si bien qu'un processus de négociation entre les autorités et des privés est forcément engagé. Les plans de zone permettent par exemple de fixer la proportion de logements ou de surface verte. A. Roggo juge cet instrument de contrainte très performant, pour autant qu'il soit utilisé comme il faut. La propriété ne renforce pas réellement la position de la ville.<sup>32</sup>

Depuis la révision de 1991 du *Gesetz vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht* (RS-ZH 700.1), l'article 48 a été amendé d'un nouvel alinéa qui prévoit l'obligation de préparer des plans de quartier contraignants (*Gestaltungspläne*) :

« Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung, kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss. »

L'article 83 précise en outre : « Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. » Les plans de réalisation peuvent être réalisés soit par des privés, soit par les communes.

La ville de Zurich considère que les outils de l'aménagement du territoire sont suffisamment contraignants s'ils sont utilisés correctement et de manière cohérente, c'est-à-dire avec le soutien des acteurs politiques (parlement et exécutif). *Par contre, la propriété permet à l'exécutif (conseil exécutif et administration) de la commune de s'imposer plus facilement lorsque les règlements, tels qu'ils ont été voulus par le parlement, ne sont pas assez stricts.*

### *Augmentation de la densité*

L'enjeu principal en matière d'aménagement à Zurich est l'augmentation de la densité. Les tentatives d'augmenter la densité passent avant tout par une modification du règlement de construction afin de laisser la porte à des immeubles plus hauts.

<sup>32</sup> Pour A. Roggo, le cas de Bienne est une exception, car la ville possède encore beaucoup de réserves de terrains à construire. Zurich est dans une situation tout autre puisque la commune ne possède plus de terrains libres (entretien 22.6.2007).

Tout le développement de Zurich West doit être compris à la lumière de cette problématique. Sous Ursula Koch, en 1992, alors à la tête du *Bauamt II* (aujourd'hui le *Hochbaudepartement*), le règlement des constructions (*Bauordnung*) visait à éviter la densification dans ce quartier afin de créer des conditions soi-disant propices à la survie des industries. Toutefois ces dernières disparaissaient indépendamment du règlement de construction. Des recours ont été déposés face à ces prescriptions et les banques ont fait pression afin de modifier le règlement. Devant l'indécision des autorités de la ville, le canton est intervenu en introduisant une *Ersatzvornahme*. La crise avec le canton était à son comble. En 1998, un nouveau conseil de ville (*Stadtrat*, exécutif) a été élu et la coopération avec le canton s'est améliorée. Des objectifs communs de densification ont pu être mis sur pied. Les grands propriétaires du quartier ont également pu être associés aux discussions (B. Wehrli, entretien 8.6.2007).

### *Partenariat public-privé*

À défaut d'être propriétaire, la ville de Zürich recherche des coopérations public-privé impliquant parfois des montages complexes. Le conseil municipal (*Gemeinderat*, législatif) actuel n'aime toutefois pas ce genre de montages, car il a l'impression que la ville perd le contrôle de la procédure.

Le cas des stades de Zurich est exemplaire. Le *Hardturm Stadium* est en main privée, alors que le *Letzigrund* est en main publique. Comme l'a montré le dernier projet d'extension du *Hardturm*, les grands projets réalisés par les privés ne sont jamais sûrs d'aboutir. Sous cet angle, l'incertitude qui est liée aux investissements privés va à l'encontre de la durabilité, puisqu'elle rend plus difficile de développer une stratégie à long terme (celle-ci pouvant constamment être remise en question).

Les CFF sont un autre partenaire avec lequel la ville doit souvent traiter. Selon B. Wehrli (entretien 8.6.2007), les CFF mènent une politique très volontaire. Dans les procédures avec les CFF, la Ville a un double rôle. Dans une première phase, elle est associée aux projets comme conseillère. Les CFF font ensuite une proposition de plan de réalisation. La ville agit ensuite comme l'autorité d'approbation des plans. Selon B. Wehrli, d'une manière générale, la ville est contente de la solution qui a pu être trouvée dans le cadre du *Stadtraum HB*. Les solutions impliquant un partenariat public-privé ne sont pas toujours très claires du point de vue de la gouvernance et de la responsabilité de chacun, mais la ville s'assure des résultats généralement positifs grâce aux nombreuses réunions préliminaires qu'elle mène.

## **Durabilité**

### *Prise en compte du long terme*

Zurich est une commune qui a fini son extension territoriale. Pour la ville, l'enjeu principal est la densification du bâti, non la maîtrise de l'extension de la ville qui n'est plus possible par manque de place. D'une part, la commune mène ainsi une politique foncière claire, visant à contribuer à augmenter l'offre en matière de logements bon marché et à s'assurer des rentrées financières régulières. D'autre part, elle mise sur l'aménagement du territoire et sur des règles strictes en la matière pour maîtriser le développement de la ville. La vision à long terme est ainsi assurée d'un côté par le recours aux droits de superficie, utilisés pour lutter contre la spéculation et construire des logements bon marché, et de l'autre côté, par des stratégies de développement (*Strategien Zürich 2025. Ziele und Handlungsfelder für die Entwicklung der Stadt Zürich*) ou des programmes de législature sur 4 ans.

La ville ne considère pas de faire la propriété foncière et l'aménagement du territoire. La propriété ne sert que de façon marginale à intervenir sur le second (l'exemple du Leutschenbach décrit plus haut est ainsi atypique). Cela est dû avant tout à l'utilisation intensive de l'instrument des plans de quartier (*Gestaltungspläne*) qui permet à la ville d'intervenir dans la planification des privés lorsqu'ils soumettent leurs plans. Pour des opérations ciblées stratégiques, comme par exemple la rénovation d'un quartier, la ville peut également recourir à d'autres instruments comme l'exemple de la Fondation PWG l'a montré. Cette approche distincte de la propriété foncière et de l'aménagement du territoire à l'avantage de permettre un véritable contrôle démocratique sur le développement urbain et sur les priorités retenues, car le parlement a toujours son mot à dire en fin de compte. Il n'y a pas de création de structures parallèles de gestion du foncier spécialement dédiées à contourner le parlement, ni de rétentions d'information de la part de l'administration communale (même la fondation PWG obéit à un strict contrôle du législatif).

### *Économie, social et environnement*

Par sa politique foncière, la ville poursuit clairement des objectifs sociaux : mise à disposition de logements subventionnés ou à prix coûtant par le biais de coopératives de logements, lutte contre la spéculation, mixité sociale. Les immeubles sont continuellement rénovés.<sup>33</sup>

À ce sujet, A. Roggo note que le stock d'immeuble est en continu mouvement ; certains étant démolis puis reconstruits. La question d'une rénovation ou d'une reconstruction après démolition se pose souvent, même avant l'arrivée à terme des droits de superficie. Lors de chaque construction, un concours d'architecture est lancé de manière à s'assurer une qualité architecturale maximale.

Les objectifs environnementaux sont également pris en considération dans la mesure où les immeubles sont régulièrement rénovés et que les concours d'architectes permettent de comparer différentes variantes. L'octroi d'un droit de superficie n'est toutefois pas assorti de critères environnementaux plus stricts que les critères légaux.

Finalement, en matière de rentabilité économique, une distinction claire est faite entre les immeubles qui sont loués à des fins sociales et ceux dont on attend un rendement. Ces derniers fournissent une importante contribution aux recettes de la ville. Cette dernière s'est en outre engagée dans une politique de vente des biens fonds qu'elle possède sur d'autres communes. Cette vente lui procure également des rentrées ponctuelles importantes.

## **6. Analyses et commentaires**

Ce chapitre fait le bilan des résultats obtenus en proposant une vision comparative des données fournies par les cantons et les communes étudiés.

### **6.1. Cantons**

La première constatation à faire lorsque l'on considère les données obtenues sur la propriété foncière et immobilière cantonale, c'est le faible taux de retour du questionnaire soumis. Deux raisons principales expliquent cette difficulté à obtenir de l'information :

---

<sup>33</sup> La ville achète de temps en temps de nouveaux immeubles. A. Roggo note cependant que la discussion n'a pas encore été menée de savoir si elle devait intervenir de telle manière à acheter, amortir, puis baisser les loyers (entretien 22.6.2007).

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

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

### *Durabilité*

Les réponses données au questionnaire permettent de faire quelques constations sur la prise en compte ou non du long terme dans les stratégies retenues. (Sur la base du questionnaire, il est difficile d'évaluer la durabilité à proprement parler de la politique foncière et immobilière cantonale. Ce n'était d'ailleurs pas non plus le but poursuivi.) La première constatation est sans doute qu'il existe de grandes disparités cantonales quant au niveau d'informatisation des données, de centralisation de l'information, d'avancement de la formulation d'une stratégie foncière, de précision de la formulation, du type de stratégie retenue.

Trois types de stratégies foncières semblent se dégager :

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

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

## 6.2. Communes

### 6.2.1. Stratégies foncières

Comme prévu puisque il s'agissait d'un critère de choix de départ, les trois communes considérées mènent une politique foncière active. Les trois achètent des terrains, en vendent et constituent des droits de superficie.

#### *Achat*

Les communes sont toutes confrontées au problème du prix élevé des terrains qui fait que les achats sont rares (sauf s'ils sont dictés par des tâches d'intérêt public). Deux communes ont développé des stratégies d'achat par le biais d'une structure externe : une SA à la Chaux-de-Fonds et une fondation à Zurich. À Bienne, l'exécutif dispose d'une certaine marge de manœuvre en la matière (limite fixée à un million plus haute que la moyenne des communes avoisinantes, mais toujours relativement basse en considération des prix de l'immobilier ; Zurich a fixé la limite à 2 millions), si bien que les décisions peuvent se prendre assez rapidement. Le problème provient de la gouvernance de ces structures fonctionnant en parallèle à l'administration. Si la situation zurichoise présente des garde-fous évidents (contrôle direct du parlement), la situation chaux-de-fonnière pourrait s'avérer plus problématique du point de vue du contrôle démocratique.

#### *Vente*

Le fait même que les communes retenues poursuivent une stratégie foncière sur le long terme explique qu'elles ont une politique de vente mesurée (sans cela, elles n'auraient plus de biens immobiliers depuis longtemps dans leur patrimoine financier). Malgré cela, des objets immobiliers sont régulièrement vendus. La Chaux-de-Fonds donne par exemple la possibilité à des propriétaires de maisons individuelles construites avec un droit de superficie de racheter leur terrain. La ville de Bienne tente de se débarrasser des immeubles dont les frais d'entretien sont les plus élevés, en particulier à la vieille ville. À la fois Bienne et Zurich cherchent à vendre petit à petit les biens immobiliers qu'elles possèdent sur d'autres communes. Il est intéressant de noter que la législation

zurichoise prévoit que la limite au-delà de laquelle la vente nécessite une acceptation du Conseil communal (Gemeinderat, législatif) est de 1 million, alors que celle pour les achats est de 2 millions. La vente est ainsi contrôlée de plus près par le parlement que les achats.

### *Droit de superficie*

Les trois communes ont recours aux droits de superficie. La Chaux-de-Fonds ne poursuit toutefois pas une stratégie complètement univoque à ce sujet puisque les clauses des contrats varient fortement en fonction du partenaire et que la ville semble parfois hésiter entre vente et droits de superficie. Toutefois, les pratiques récentes en matière de droits de superficie semblent plus standardisées. La ville de Bienne a de son côté une longue tradition d'utilisation des droits de superficie. Elle utilise cet instrument pour les rentrées financières qu'il autorise, pour garder la maîtrise du sol et pour lutter contre la spéculation. La stratégie foncière de la ville est décidée par deux personnes : le maire qui est à la tête du département des finances, et le directeur de l'administration des immeubles. Aucun texte légal ou interne à l'administration ne décrit les principes à suivre en la matière (si ce n'est un compte-rendu réalisé à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'Administration des immeubles). La ville de Zurich, elle aussi, a recourt aux droits de superficie. Son objectif est le social (terrains bon marché octroyés à des coopératives de logement), la lutte contre la spéculation par la maîtrise foncière et le rendement financier.

### *Activation*

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

### *Patrimoine administratif vs. financier*

L'interaction entre patrimoine administratif et financier n'a pas été étudiée de manière détaillée dans cette recherche. L'étude des cas de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zurich révèle toutefois que cette thématique mériterait un approfondissement. On observe en effet, aussi bien chez les communes que chez les cantons, une très forte interaction entre les deux types de patrimoine. Le patrimoine financier est toujours potentiellement administratif dans la mesure où la commune peut potentiellement l'utiliser pour réaliser une tâche publique. Qu'en est-il du passage inverse de biens immobiliers du patrimoine administratif au patrimoine financier (ce qu'a dû faire le canton de Zurich par exemple puisque ses statistiques ne mentionnent plus de patrimoine immobilier administratif) ? Ce passage est difficile puisqu'il ne doit pas interférer avec les missions légales des collectivités publiques, mais une fois réalisé, il permet une plus grande flexibilité de gestion. Le transfert des biens immobiliers du patrimoine administratif au patrimoine financier ne représente-t-il pas un risque du point de vue de la gestion sur le long terme du parc immobilier ?

En particulier si les communes concernées décident de vendre les biens dont l'entretien coûte cher pour recourir plutôt à la location, plus flexible.

### 6.2.2. Aménagement du territoire

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

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

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

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

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

### 6.2.3. Durabilité

Pour autant qu'elles en fassent usage, de par leurs caractéristiques institutionnelles et légales, les communes disposent d'une palette importante d'outils de développement territorial pour leur permettre d'intervenir à la fois sur l'aménagement du territoire et la propriété foncière. Elles

disposent donc potentiellement d'un pouvoir considérable. Paradoxalement, les cas sont rares où elles font usage de ce pouvoir. Au contraire, par manque de volonté politique ou par manque de moyens financiers (dans le cas du foncier), elles renoncent généralement à faire usage des outils qui sont mis à disposition des collectivités publiques (expropriation, droits de superficie, droit de préemption) et préfèrent recourir à des organisations basées sur le droit privé défendant des intérêts publics. Les communes sont en effet des acteurs très sensibles au rapport de force politique dans le processus de prise de décision. Les stratégies décrites d'« étanchéification », d'opacification entre l'administration et le politique (telles qu'on les observe à Bienne par exemple) doivent peut-être être interprétées comme le moyen retenu par l'administration communale pour garantir la poursuite d'objectifs à long terme dans la politique foncière communale. Il s'agirait donc d'une stratégie de l'administration permettant de pallier l'instabilité du politique que l'on observe sur le long terme.

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

On l'a vu, les objectifs poursuivis par la politique foncière ne sont pas identiques partout. La ville de Bienne part du principe que, si la commune est forte, alors elle peut défendre l'intérêt commun. Pour cette raison, le recours au foncier est avant tout une méthode utilisée par la commune pour renforcer sa puissance. En termes de durabilité, cette stratégie est ambiguë. Ne favorise-t-elle pas une politique expansive ? Permet-elle aussi la densification ? À cet égard, la mise en œuvre à grande échelle des plans de quartiers paraît plus efficace. La situation à la Chaux-de-fonds est différente. La propriété foncière de la Ville est mise à disposition des couches sociales qui en ont le plus besoin en garantissant des loyers peu élevés. Les objectifs poursuivis ne sont pas des objectifs de maximisation de la rentabilité. Zurich poursuit les deux tactiques, en appliquant une gestion différenciée à ses différents portefeuilles : les uns servent au social alors que les autres au rendement.

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



## 7. Bibliographies

Conseil communal de la Ville de la Chaux-de-Fonds, 2001. Rapport du 17 janvier 2001 concernant la vente des terrains communaux en pleine propriété ou en droit de superficie et en réponse au postulat de M. Philippe Merz adopté le 18 février 1997.

Conseil communal de la Chaux-de-Fonds, 2007. Rapport d'information du Conseil communal relatif aux objectifs de politique immobilière et foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds (du 15 août 2007). Ville de la Chaux-de-Fonds.

Ehlers, K.H. 1997. Immobilien-Management. Grundlagen, Stand und Entwicklungsperspektiven. In B. Falk (Ed.). Das grosse Handbuch Immobilien-Marketing. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.

Frischmuth, B. (Ed.). 1998. Kommunales Gebäudemanagement : Konzepte und deren praktische Umsetzung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Pöll, E. 2007. Öffentliche Immobilien: Managen, nicht verwalten. vhw Forum Wohneigentum, 2 (März): 58-66.

Schulte K.-W., Schäfers W., Pöll E., Amon M. (Hrsg.). 2006. Handbuch Immobilienmanagement der öffentlichen Hand: Public Real Estate Management. Köln: Immobilien Informationsverlag Rudolf Müller.

Schedler K., Fischbacher J., Lau A. 2006. Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer empirischen Studie. St. Gallen: Universität St. Gallen.

Schwab, H.-P. 1996. Politique foncière communale. Administration des immeubles – 50 ans (1947-1996). Ville de Bienne.

## 8. Annexes et sources

### 8.1. Entretiens

#### Cantons

- Philippe Pont, chef du service des immeubles, patrimoine et logistique, et M. Pillet, entretien 12.5.2006
- Philippe Donner, Service des bâtiments, entretien téléphonique 4.10.2006
- Charles-Henri Lang, architecte cantonal du canton de Fribourg, entretien 21.11.06
- Bruno Florinetti, Service des opérations foncières du canton de Genève, entretien téléphonique, 23.11.2006

#### Bienne

- Ueli Haag, ancien directeur des travaux publics, entretien 28.10.2005
- François Kuonen, urbaniste de la ville de Bienne, 14.5.2007
- H.-P. Schwab, ancien directeur des Immeubles de la Ville de Bienne, 14.5.2007

#### Chaux-de-Fonds

- Jean-Michel Ischer, gérance communale, entretien 1.6.2007
- Anne-Véronique Robert, responsable des permis de construire, entretien 1.6.2007
- Yannick Stauffer, chargé de la promotion économique, entretien 1.6.2007

#### Zurich

- Brigit Wehrli, Direktorin Stadtentwicklung, entretien 8.6.2007
- Arno Roggo, Direktor der Liegenschaften, entretien 22.6.2007

## 8.2. Détail du questionnaire envoyé aux cantons

### 1. Données se référant au patrimoine foncier et immobilier actuel (2006)

#### a) Patrimoine foncier et immobilier en zones à bâtir

	Patrimoine financier		Patrimoine administratif		Total
	Total	Construit	Non constr.	Construit	
Nombre total de parcelles					
Surface (m <sup>2</sup> ) <sup>34</sup>					
Valeur assurée (CHF)					
Charge hypothécaire (réelle) (CHF)					
Surface octroyée en droit de superficie (m <sup>2</sup> )					
Rendement (loyers, baux, etc.) (CHF)					

#### b) Patrimoine foncier et immobilier en zone agricole

	Patrimoine financier		Patrimoine administratif		Total
	Total	Construit	Non constr.	Construit	
Nombre total de parcelles					
Surface (m <sup>2</sup> )					
Valeur fiscale (CHF)					

#### c) Patrimoine en zones protégées

	Patrimoine financier		Patrimoine administratif		Total
	Total	Construit	Non constr.	Construit	
Nombre total de parcelles					
Surface (m <sup>2</sup> )					
Valeur fiscale (CHF)					

#### d) Patrimoine en zones forestières

	Patrimoine financier		Patrimoine administratif		Total
	Total	Construit	Non constr.	Construit	
Nombre total de parcelles					
Surface (m <sup>2</sup> )					
Valeur fiscale (CHF)					

<sup>34</sup> Dans le cas des immeubles, il s'agit d'indiquer la surface de la parcelle (non la surface habitable).

e) «*Domaine public*» (*propriété cantonale*)<sup>35</sup>

	Km de routes	Surface (m <sup>2</sup> )
Autoroutes (y.c. autres «routes nationales»)		
Routes cantonales		
Routes communales		
Autres (places, trottoirs, etc.)		

**2. Changements récents (depuis 1995) du patrimoine foncier**

- Disposez-vous de données sur l'évolution du patrimoine foncier et immobilier du canton depuis ~1995 ?
- Si oui, sous quelle forme ?
- Ce patrimoine a-t-il augmenté ou diminué depuis les 10 dernières années ?

**3. Stratégies foncières (2006)***a) Données sur la gestion du patrimoine foncier et immobilier*

- Les services de gestion des immeubles du canton disposent-ils d'une base de données informatisée des terrains et des immeubles ?
- Si oui, quelles informations recense-t-elle ?
- Sont-elles consultables par les chercheurs ?
- Les services de gestion des immeubles du canton disposent-ils d'un système d'information géographique (SIG) ?

*b) Stratégies foncières*

- Existe-t-il des principes et des critères précisant la stratégie du canton en termes d'acquisition, de vente, d'affectation et de valorisation du patrimoine immobilier (bâtiments) ?
- Existe-t-il des principes définissant la mise en hypothèque du patrimoine immobilier (bâtiments) ?
- Si oui, dans quels documents (loi, arrêtés, directives, règlements, documents internes...) ?
- Sont-ils consultables par les chercheurs ?
- Existe-t-il des principes et des critères précisant la stratégie du canton en termes d'acquisition, de vente, d'affectation (p.ex. droits de superficie) du patrimoine foncier (parcelles) ?
- Existe-t-il des principes définissant la mise en hypothèque du patrimoine foncier (parcelles) ?
- Si oui, dans quels documents ?
- Sont-ils consultables par les chercheurs ?

*c) Organes de décision compétents*

- Quels sont les organes compétents pour l'acquisition de nouvelles parcelles et de droits de superficie ?
- Quels sont les organes compétents pour la vente de parcelles et la remise de droits de superficie ?
- Quels sont les organes compétents pour l'achat ou la cessation d'une cédula hypothécaire sur une parcelle appartenant au patrimoine immobilier du canton ou d'autrui ?

<sup>35</sup> À l'exclusion des servitudes d'accès ou de passage au profit du canton

- Quel est le statut juridique de ces différents organes ?
- Quel est le déroulement des différentes étapes de l'acquisition ou de la vente de terrains ?
- Dans quels documents ces procédures de décision sont-elles décrites ?
- Sont-ils consultables par les chercheurs ?
- Est-ce que vous comptabilisez votre patrimoine selon les normes IPSAS ?
- Remarques (date d'introduction prévue, modifications par rapport aux normes originelles...)

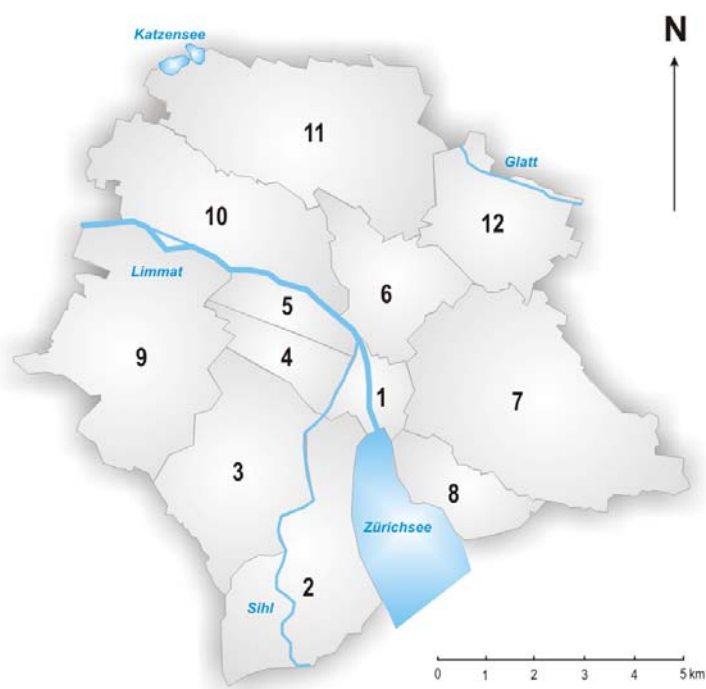
### 8.3. Récapitulatif du taux de retour du questionnaire envoyé aux cantons

Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des résultats de l'enquête sur le patrimoine foncier des cantons.

Outre la première prise de contact par email, tous les cantons ont été recontactés au minimum une fois généralement par téléphone (dans quelques situations par email).

No OFS	Canton	Retour du questionnaire
1	Zürich	Rempli
2	Bern / Berne	Impossibilité de répondre (manque de temps)
3	Luzern	Rempli
4	Uri	Rempli
5	Schwyz	Pas de réponse
6	Obwalden	Impossibilité de répondre (manque de temps)
7	Nidwalden	Pas de réponse
8	Glarus	Pas de réponse
9	Zug	Pas de réponse
10	Fribourg / Freiburg	Pas de réponse
11	Solothurn	Impossibilité de répondre (manque de temps et de personnel)
12	Basel-Stadt	Pas de réponse
13	Basel-Landschaft	Partiellement rempli
14	Schaffhausen	Rempli
15	Appenzell Ausserrhoden	Pas de réponse
16	Appenzell Innerrhoden	Pas de réponse
17	St. Gallen	Impossibilité de répondre (manque de temps)
18	Graubünden / Grigioni / Grischun	Impossibilité de répondre (manque de temps et de personnel)
19	Aargau	Pas de réponse
20	Thurgau	Pas de réponse
21	Ticino	Pas de réponse
22	Vaud	Impossibilité de répondre (données non disponibles)
23	Valais / Wallis	Rempli
24	Neuchâtel	Partiellement rempli
25	Genève	Partiellement rempli
26	Jura	Rempli

## 8.4. Kreise de la ville de Zurich



Kreis 1: Vieille ville

Kreis 2: Enge, Wollishofen und Leimbach

Kreis 3: Wiedikon

Kreis 4: Aussersihl

Kreis 5: Quartier industriel de l'ancienne commune d'Aussersihl

Kreis 6: Zürichberg

Kreis 7: Fluntern, Hottingen, Hirslanden et Witikon

Kreis 8: Riesbach

Kreis 9: Altstetten et Albisrieden

Kreis 10: Wipkingen et Höngg

Kreis 11: Affoltern, Oerlikon et Seebach

Kreis 12: Schwamendingen

Source : Wikipedia, consulté le 23.10.2007

## L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.