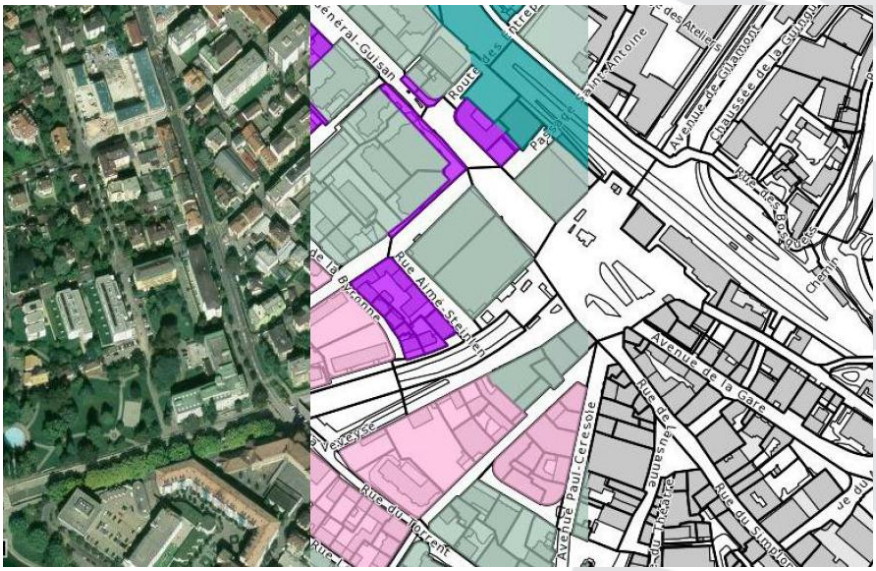
UNIL | Université de Lausanne
Faculté des géosciences
et de l'environnement

Master of advanced studies
in sustainable urban planning

La maîtrise foncière des villes: un levier pour la qualité urbaine et la durabilité

Alessia Guerrieri

Sous la direction du Prof. Antonio Da Cunha
Expert: Stéphane Nahrath



Master en études avancées en urbanisme durable I Juin 2011 |

Institut de géographie | www.unil.ch/igul

Résumé

La maîtrise foncière des villes est un facteur incontournable pour avoir une influence sur la qualité urbaine et la durabilité. Ce travail, après avoir défini le concept de maîtrise foncière et identifié de manière théorique les principes clés d'une stratégie foncière et immobilière durable, étudie plus concrètement trois cas de villes - fortement urbanisées - ayant une stratégie active : Genève, Bienne et Lausanne. Cette démarche comparative vise à identifier les éléments et les potentialités des instruments légaux qui permettent d'avoir une influence sur la durabilité par le biais du foncier : des enseignements sont tirés de ces exemples. Par la suite, sur la même grille d'analyse, un diagnostic de la stratégie foncière de la Ville de Vevey est fait. Compte tenu des enseignements précedents, quelques recommandations en vue d'améliorer sa stratégie sont formulées.

Remerciements

Je souhaite remercier toutes les personnes qui ont, de près ou de loin, contribué à la réalisation de ce travail et qui m'ont apporté de l'aide, de la connaissance ou du soutien. Je remercie en particulier les personnes suivantes :

- Pour leurs enseignements, disponibilité et aide dans le cadre de la formation et plus particulièrement de ce travail :

  Mes professeurs Antonio Da Cunha et Stéphane Nahrath.

- Pour s'être entretenus avec moi et m'avoir donné de précieux conseils et informations qui ont permis à mes réflexions de mûrir:

  Boris Abbet, Laurent Ballif, Jérôme Christen, Yves Christen, Claudio Di Lello, Emanuele Ferrara, Jean-David Gerber, Daniel Gnerre, Renée-Laure Hitz.

- Pour m'avoir fait confiance et donné l'opportunité de réaliser ce travail dans le cadre de mon engagement à la Direction de l'Architecture et des infrastructures (DAI), Ville de Vevey :

  Mon chef de Service Claude Lehrian.

- Pour leur soutien, aide, conseils et amitié:

  Romaine Boillat, Maria Cambes, Geneviève Daouk, Laurent Marteen, Silli Mona, Magali Moreillon, Pierre Nicolau, Laure Nicolier, Phlippe Ruegg, Thomas Würsten.

- Pour son amour :

  Karim Daouk.

Source images en couverture : www.cartoriviera.ch

CONTENU

AVANT-PROPOS *9*

1 INTRODUCTION *10*

1.1 Contexte de l'arc lémanique **10**

1.2 Enjeux de durabilité liés au foncier **12**

1.3 Schéma résumé des enjeux de durabilité liés au foncier **14**

1.4 Objectifs généraux pour répondre aux problèmes liés au foncier **15**

1.5 Problématique **16**

1.6 Cadre analytique et objectifs **16**

1.7 Hypothèses **17**

2 MAÎTRISE FONCIÈRE *18*

2.1 Définition de maîtrise foncière **18**

2.2 La commune en tant qu'autorité de l'aménagement du territoire **18**

2.2.1 Mesures de planification 18

2.2.2 Police des constructions et permis de construire 21

2.2.3 La question du foncier en amont des mesures de planification 22

2.3 La commune en tant que propriétaire **22**

2.3.1 La propriété en général 22

2.3.2 La propriété communale 24

2.4 Maîtrise foncière : une stratégie combinée **25**

3 STRATEGIES DE MAÎTRISE FONCIERE ET IMMOBILIERE *27*

3.1 Le jeu d'acteurs, multitude d'intérêts **27**

3.2 Les éléments de stratégie foncière communale **29**

3.2.1 Stratégie immobilière 30

3.3 Les instruments d'une stratégie foncière et immobilière **32**

3.3.1 Instruments de l'aménagement du territoire 32

3.3.2 Autres instruments de maîtrise foncière communale (droit privé) 34

3.3.3 Les instruments les plus efficaces et durables 39

3.4 Les exemples de stratégies d'autres villes **40**

3.4.1 Le cas de la Ville de Genève 40

3.4.2 Le cas de la Ville de Bienne 47

3.4.3 Le cas de la Ville de Lausanne 54

3.5 Enseignements issus des exemples de stratégies d'autres villes **63**

4 VILLE DE VEVEY 67

4.1 Contexte 67

4.1.1 Historique de l'action foncière 67

4.1.2 Le contexte actuel 68

4.2 Organisation 70

4.3 Stratégie foncière : objectifs et principes 74

4.4 Stratégie d'achat, maintien, cession en droit de superficie et vente 74

5 RECOMMANDATIONS 83

5.1 Vevey en tant qu'autorité d'aménagement du territoire 83

5.2 Vevey en tant que propriétaire foncier 83

5.3 Une raison de plus pour mener une politique foncière active : les subventions cantonales 85

5.4 En bref 86

6 CONCLUSION 87

7 REFERENCES 88

8 ANNEXES 92

Annexe 1 : Eléments du contrat de droit de superficie, Ville de Bienne. 92

Annexe 2 : Crédits accordés par le Conseil communal de Lausanne pour les opérations foncières au cours de différentes législatures. Evolution 1956-2005. 93

Annexe 3 : exemple de politique foncière active. Ville de Bienne. 94

Annexe 4 : Répartition des propriétés communales Ville de Lausanne (% m^2/communes). 96

Annexe 5 : Carte des deux importants agrandissements des frontières communales de Vevey. 97

Annexe 6 : Récapitulation de l'évolution en m2 par type de propriété à Vevey entre 2001 et 2010. 98

Annexe 7 : Répartition des ménages par type en 2000. Comparaison entre la Ville de Vevey et le Canton de Vaud. 98

Annexe 8 : Exemple d'acquisition Ville de Vevey. 99

Annexe 9 : Carte des propriétés communales de la Ville de Vevey 2010. 100

Annexe 10 : Carte de la répartition spatiale des différents types de propriétés. 101

Annexe 11 : Exemple d'appel à candidature pour l'attribution d'un droit de superficie. 102

Liste des abréviations

ACR	Association suisse des coopératives d'habitation radicales
ACS	Association des Communes Suisses
ALCP	Accord de libre circulation des personnes
ARE	Office fédéral du développement territorial (Bundesamt für Raumentwicklung)
ASCP	Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété
BCV	Banque cantonale vaudoise
CCS	Code civil suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
COS	Code obligation Suisse
CUS	Coefficient d'utilisation du sol
DAI	Direction de l'architecture et des infrastructures (Ville de Vevey)
DDP	Droit distinct permanent
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
FTI	Fondation terrains industriels (Canton Genève)
FVGLS	Fondation de la Ville de Genève pour le logement social
GIM	Gérance immobilière municipale (Ville Genève)
HBM	Habitations bon marché
HCM	Habitations pour classes moyennes
HLM	Habitations loyer modéré
HM	Habitations mixtes
IDEHAP	Institut de hautes études en administration publique
IGUL	Institut de Géographie Université de Lausanne
LAC	Loi sur l'administration des communes (Canton Genève), B 6 05, 13.04.1984
LAF	Loi sur les améliorations foncières (VD), RS 913.11, 3.10.1961
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire (CH), RS 700, 1.1.1980
LATC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (Canton de Vaud), 700.11, 4.12.1985
LC	Loi sur les communes (Canton de Vaud), RS 175.11, 28.02.1956
LE	Loi sur l'expropriation (Canton de Vaud) RS 710.01, 25.11.1974
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires (Canton Genève), I 4 05, 4.12.1977
LVLEne	Loi cantonale sur l'énergie (Canton de Vaud), RS 730.01, 16.05.2006
MAS	Master d'études avancées
MoPEC	Modèle des prescriptions énergétique des cantons
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire (CH), RS 700.1, 28.06.2000
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OLOG	Ordonnance fédérale sur le logement (CH), RS 842.1, 26.11.2003
PALM	Projet d'agglomération Lausanne-Morges
PDCn	Plan directeur cantonal
PDL	Plan directeur localisé
PDQ	Plan directeur de quartier
PGA	Plan général d'affectation
PLQ	Plan localisé de quartier
PMU	Plan de mobilité et d'urbanisme intégré

PPA	Plan partiel d'affectation
PPP	Partenariat public-privé
PQ	Plan de quartier
PQCM	Plan de quartier de compétence municipale
RCC	Règlement Conseil communal
RDCo	Recueil du droit communal (Ville de Bienne)
RDPPF	Restrictions de droit public à la propriété foncière
RLATC	Règlement loi aménagement territoire et constructions (Canton de Vaud), RS 700.11.1, 19.09.1986
RM	Règlement de la Municipalité
RUN	Réseau urbain neuchâtelois
RVAJ	Réseau des villes de l'Arc jurassien
SCRIS	Service cantonal recherche et information statistique (Canton de Vaud)
SDT	Service du développement territorial (Canton de Vaud)
SEGRE	Service des études générales et relations extérieures (Canton de Vaud)
SELT	Service de l'économie, du logement et du tourisme (Canton de Vaud)
SEPHL	Société d'équipements publics du Haut-Léman
SLG	Service logement et gérances (Ville de Lausanne)
UVS	Union des villes suisses
ZD	Zone de développement

AVANT-PROPOS

Très souvent, des exécutifs communaux se plaignent du manque de moyens fonciers pour réaliser des changements et intervenir sur leur territoire. Ainsi, des propos tels que « nous n'avons plus de terrains à bâtir, les propriétaires ne veulent pas vendre ou « le territoire communal est déjà trop urbanisé pour pouvoir encore y faire quelque chose » sont tenus. De tels constats d'impossibilité constituent un blocage pour l'inévitable développement urbain de la commune.

Le foncier et l'immobilier sont pour la plupart détenus par les propriétaires privés[1]. Dans les limites du droit, ces derniers sont les acteurs les plus influents dans l'usage final de leurs biens-fonds. Comment peuvent donc les communes mieux s'imposer sur le marché du foncier et avoir une influence sur l'utilisation du sol?

Les communes doivent savoir trouver des ressources, se régénérer et savoir anticiper les conflits d'intérêts générés par les usages du sol : pas uniquement en énonçant leurs intentions dans des documents d'aménagement du territoire, pas seulement en lançant des procédures de planification locale, mais aussi et complémentairement en utilisant les outils d'action foncière à leur disposition, en s'organisant d'une manière efficace et en se positionnant en tant qu'interlocuteur impliqué lors des négociations.

Cette étude s'intéresse aux domaines du foncier et de l'immobilier en tant que leviers fondamentaux pour contribuer au développement durable du territoire selon des critères sociaux, économiques et environnementaux. En effet, les communes qui maîtrisent le foncier peuvent influencer la résolution de problèmes reconnus comme publics et garantir une bonne qualité urbaine.

Le but de ce travail est de permettre aux communes d'identifier les différentes potentialités des instruments à leur disposition qui leur consentent une bonne maîtrise foncière. Les instruments et les formes de gouvernance et de gestion les plus efficaces seront mis en lumière à travers des exemples de villes ayant une stratégie foncière active. Autrement dit, il est question de comprendre **quels** sont les instruments et **comment** sont-ils utilisés, **pourquoi** et avec **quels effets**. Les enseignements qui peuvent être tirés de ces exemples permettent de formuler des recommandations pour valoriser la stratégie foncière de la Ville de Vevey.

Ce travail s'insère dans le cadre du Master d'études avancées en Urbanisme durable (MAS) de l'Université de Lausanne et a été effectué pour la Ville de Vevey. Il s'adresse principalement d'une part au comité scientifique qui l'examinera, d'autre part aux élus de la Ville de Vevey ainsi qu'aux responsables de l'urbanisme, de l'architecture, de la gestion des biens immobiliers et à leurs collaborateurs, ainsi qu'à toute personne intéressée par les stratégies foncières.

[1] BCV, (2007).

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte de l'arc lémanique

Un fort dynamisme démographique surtout dû à une immigration importante, une pénurie de logements marquée, une évidente spéculation immobilière, le manque de terrains à bâtir bien situés, un parc immobilier vétuste et peu efficace sont parmi les facteurs qui altèrent l'équilibre de l'arc lémanique et mettent en péril sa durabilité.

Sous l'impulsion de sa prospérité économique, à laquelle est étroitement liée sa forte attractivité (emploi, accessibilité, situation, etc.), le Canton de Vaud connaît un important afflux de population : cette dernière a augmenté de 40%[2] depuis 1970. Cette augmentation est principalement liée à l'immigration, qui s'est accentuée depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre circulation (ALCP, 2002)[3]. La plus forte attractivité du canton se situe surtout autour des villes sises sur les rives de l'arc lémanique, où la densité de population y est la plus forte (voir Figure 1). Accueillant environ 700'000 habitants en 2010, selon les prévisions, le canton verra encore sa population augmenter d'environ 80'000-100'000 habitants/emplois à l'horizon 2020[4].

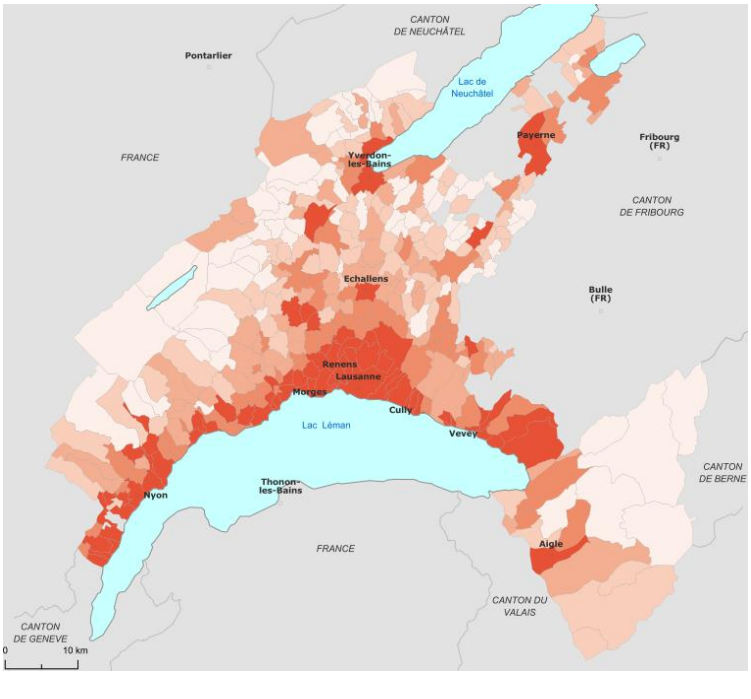


Figure 1 : Densité de la population (hab/km2). Source : SCRIS/OFS, (2009).

Soutenue par la croissance démographique, la demande de logements est très forte et la construction actuellement insuffisante pour faire face à la hausse du nombre de ménages[5]. La pénurie de logements est telle que le taux de logements vacants est en moyenne bien inférieur au seuil de fluidité[6] qui se situe entre 1% et 1,5% (par exemple : Lausanne 0,17%, Vevey 0,45%, Nyon 0,13%, Morges

[2] PDCn (2008).
[3] OFL, ZHAW, (2009).
[4] Selon différentes sources PALM, (2007), PDCn (2008).
[5] SCRIS (2011).
[6] Le seuil de fluidité est atteint quand chacun peut trouver un logement adapté à ses besoins et à ses moyens.

0,06%, Genève 0,23%)[7]. L'évolution des gains annuels en population, respectivement en logements, illustre clairement ce problème (voir Figure 2) :

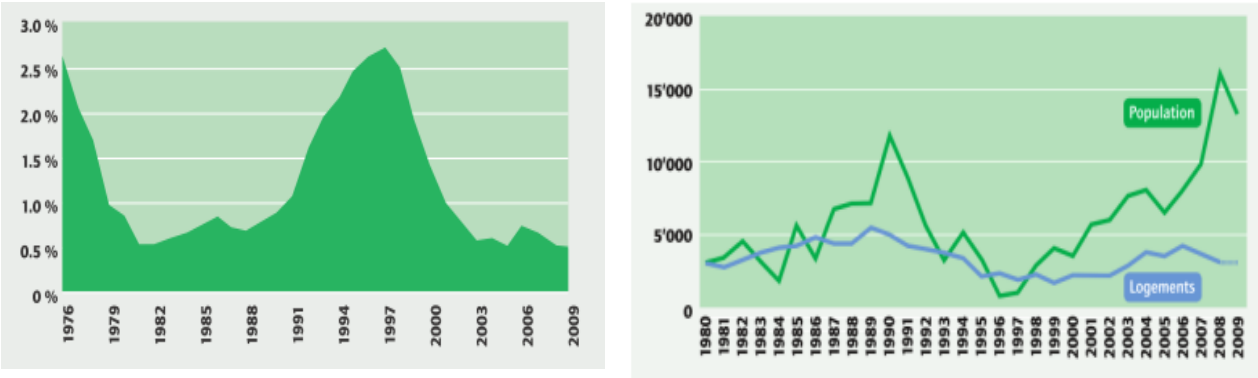


Figure 2 : Evolution du taux de vacance de logements dans le Canton de Vaud 1976-2009 (à gauche). Gains annuels en population et en logements dans le Canton de Vaud 1980-2009 (à droite). Source : Canton de Vaud (SELT), 2010.

La valeur stratégique des villes situées dans des aires métropolitaines, comme l'arc lémanique, et leur attractivité les rendent également très prisées du point de vue financier. En effet, le foncier et l'immobilier sont des objets de placement : investir dans la pierre est une valeur sure. D'autant plus quand elle se trouve dans une zone bien située, où la demande est forte.

Pour de nombreux acteurs, le sol n'a donc pas seulement une valeur d'usage : il est un secteur privilégié de valeur d'échange. La construction d'immeubles a tendance à répondre plus à une rationalité financière qu'à une réalité de besoin : l'offre, pour de nombreux acteurs privés, ne dépend pas tant d'une « demande objective[8] », que d'une demande de rentabilité à court terme. Cette situation tend le marché et incite les propriétaires à la spéculation, avec la conséquente hausse des prix ou thésaurisation de terrains, qui sont de manière générale de plus en plus rares dans des endroits bien situés. La hausse des prix des terrains a des conséquences d'une part sur la population (accès au logement), d'autre part sur les communes. Ces dernières peuvent notamment rencontrer des obstacles sur les tâches qu'elles doivent accomplir (publiques et sociales) et voir diminuer leur attractivité pour les contribuables (particuliers ou entreprises).

Face à ces constats, le facteur économique semble peser de manière significative sur la durabilité du foncier. Le fait que la population ne puisse pas accéder au logement, à cause des loyers ou des prix d'achat trop chers dans les villes bien situées, engendre clairement des problèmes sociaux et environnementaux : le tissu social est appauvri et l'attractivité des villes est en danger. Les classes sociales touchées par ce problème d'inaccessibilité sont obligées de s'installer dans le périurbain. Ce phénomène crée de nombreux problèmes de durabilité liés aux déplacements et contribue à l'étalement urbain.

Ajouté à la tension du foncier et de l'immobilier, il faut aussi tenir compte du fait que les ménages sont le deuxième consommateur d'énergie finale[9] en Suisse (29 % en 2008)[10]. L'impact des bâtiments

[7] SCRIS (2011), OCSTAT, (2010).
[8] Analysée par le moyen de données statistiques fournissant des informations factuelles sur l'évolution démographique et le parc de logements de la commune.
[9] L'énergie finale est l'ensemble des énergies délivrées prêtes à l'emploi à l'utilisateur final.

dans le métabolisme urbain génère des problèmes environnementaux importants (pollutions, exploitation de ressources fossiles, etc.), d'autant plus quand le parc est vétuste et énergétiquement gourmand[11] (voir Figure 3).

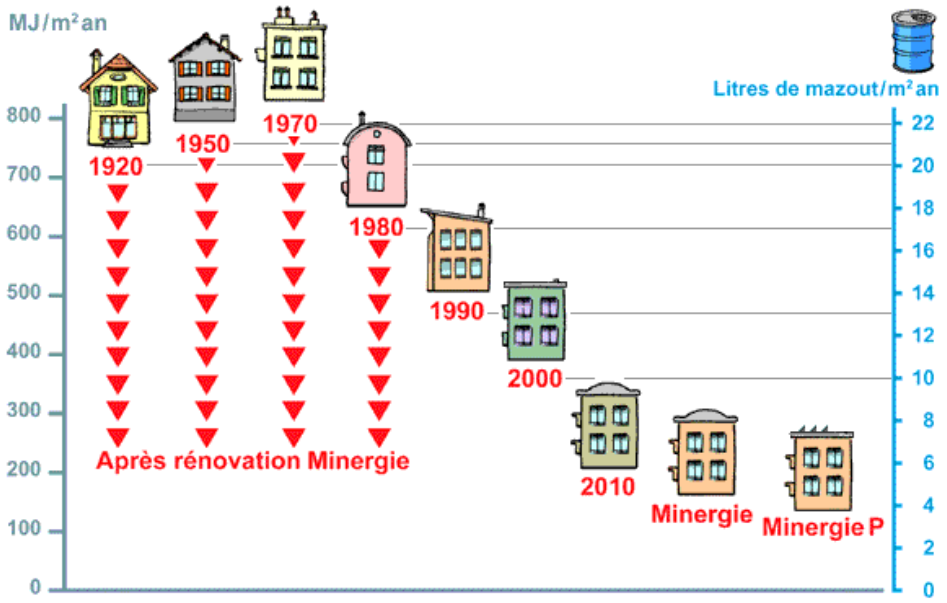


Figure 3 : Classement par indice énergétique des bâtiments. Source : http://energie-umwelt.ch/fr/economiser-le-chauffage/situer-sa-consommation-de-chauffage

Or, dans le Canton de Vaud seul un quart du parc est plus récent que 1980 (voir Figure 4). Bien que les progrès techniques dans la construction en termes d'efficacité énergétique soient importants, la mise en œuvre est encore insuffisante.

Compte tenu de ce qui précède, il est clair que cette situation constitue un problème social, économique et environnemental collectif. Cette crise liée au foncier interroge les politiques publiques, notamment l'influence que peuvent avoir les politiques de planification urbaine et foncières sur l'amélioration de ces problèmes.

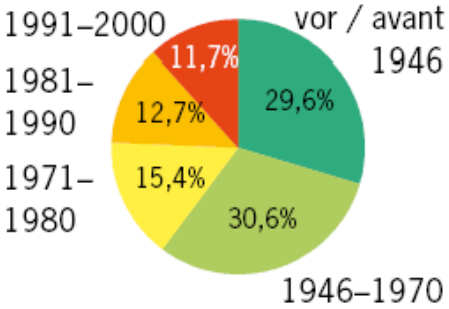


Figure 4 : Epoque de construction selon recensement 2000 logements. Source : SCRIS, Observatoire du logement, 2010.

1.2 Enjeux de durabilité liés au foncier

Dans le contexte urbain suisse actuel et notamment de l'arc Lémanique, qui est soumis à forte pression –sociale, économique et environnementale-, les enjeux de la gestion et de durabilité relatifs au foncier et à l'immobilier se complexifient toujours davantage. Suite à l'identification des enjeux principaux, des objectifs pour l'amélioration de la durabilité seront formulés.

[10] OFEN, (2009).

[11] Vétuste = construit avant 1980, avec un indice de dépense énergétique de plus de 600 MJ/m²an. L'indice énergétique est l'énergie nécessaire annuellement au chauffage par rapport à la surface brute. L'objectif du modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC, 2008) fixe cette limite Source : http://www.endk.ch/mopec.html

Enjeux sociaux

Le foncier et l'immobilier représentent des composantes essentielles pour le bon fonctionnement de la société, car ils en sont le « substrat », générateur de multiples interactions et fonctions. Ils font partie des éléments incontournables pour le développement harmonieux et durable du territoire. Au niveau social, les enjeux principaux consistent à répartir l'accès aux ressources et à limiter les inégalités, ceci dans une optique de justice urbaine[12] : il 'agit de garantir l'accès au logement à toutes les couches de la population dans un cadre de bonne mixité intergénérationnelle, culturelle et sociale, veiller à l'adéquation et à la qualité des logements (selon la demande et les catégories de logements qui manquent le plus) et de l'espace public. La qualité urbaine du point de vue social relève essentiellement de la dimension humaine et sensorielle, de l'intensité des lieux, de la concomitance des échelles et fonctionnalités, de l'accessibilité et de la sociabilité[13].

La qualité de l'urbanisation peut être appréciée à l'aide de nombreux critères et peut être analysée à travers différents instruments (boussole du développement durable, Sméo, Facteur 21, etc.)[14].

Enjeux économiques

Dans le Canton de Vaud, le marché libre est dominé par l'économie privée qui joue un rôle prépondérant dans le marché foncier et immobilier, surtout dans la production de logements[15]. Or, comme il a été soulevé auparavant, la propriété foncière est en grande majorité en possession d'acteurs privés, dont les objectifs peuvent souvent être uniquement orientés vers le rendement (investissement, spéculation, etc.) et ainsi négliger la durabilité sociale et environnementale. Dans une optique de durabilité, un enjeu pour les collectivités est de pouvoir infléchir les conséquences redistributives perverses générées spontanément par le droit du sol et le fonctionnement des marchés[16], autrement dit de limiter l'exclusion des populations les moins aisées vers la périphérie des villes. Pour limiter ce phénomène, l'enjeu est de maintenir un équilibre au niveau de l'offre et de la demande ainsi que du niveau des prix.

Le droit de propriété est bien ancré dans la Constitution suisse et il donne aux propriétaires le pouvoir de retarder ou bloquer des projets importants pour le bon développement de la ville (réaménagement de quartiers, construction de nouvelles infrastructures, etc.). Par conséquent, un enjeu pour les collectivités est d'avoir une position forte (par le biais de leur stratégie) vis-à-vis des propriétaires, qui leur permette de négocier et concilier les intérêts publics et privés et favoriser les partenariats. Lorsqu'il est possible de dégager des synergies entre les objectifs de l'aménagement du territoire (durabilité) et les impératifs de la gestion foncière et immobilière (rentabilité), les projets avancent plus vite et sont généralement porteurs de meilleures qualités urbanistiques et environnementales[17]. Par exemple, les villes qui étudient la faisabilité économique d'un projet peuvent mieux négocier avec le propriétaire les conditions de production et de partage des frais (espaces publics) car, en connaissant la marge de manœuvre en termes financiers, elles peuvent demander une contribution adéquate.

---

[12] IGUL, (2009).
[13] IGUL, (2009).
[14] Voir guide indicatif des outils d'évaluation de projets selon le développement durable. ARE (2004).
[15] M. Tranda-Pittion (2010).
[16] R. Prélaz-Droux (2008).
[17] R. Prélaz-Droux (2008).

Enjeux environnementaux

Au niveau environnemental, un enjeu majeur est de limiter l'étalement urbain et d'économiser la ressource « sol »[18]. L'urbanisation vers l'intérieur des villes devient ainsi prioritaire et stratégique. Dans un contexte urbain déjà très dense et prisé, la commune peut intervenir sur les conditions d'utilisation effective du sol, car cette dernière a aussi une incidence sur l'utilisation des ressources. Un enjeu consiste donc à poser les conditions pour faciliter une utilisation efficace de l'énergie, par exemple en promouvant ou imposant des critères élevés en matière d'économies d'énergie dans les sites urbanisés ou lors d'un réaménagement chaque fois que l'occasion se présente, en vue d'atteindre à long terme, par exemple, l'objectif d'une « société à 2000 watts », ceci en allant même au-delà des normes fixées par la législation.

De plus, il s'agit de prendre des mesures d'aménagement qui permettent de produire des énergies renouvelables[19]. La production d'énergies renouvelables requiert de l'espace. Par exemple, la construction d'un chauffage à distance à pellets sur un territoire déjà fortement bâti ne s'improvise pas. Son implantation nécessite des terrains. Si la ville ne dispose pas de réserves de terrains situées dans la future zone d'implantation, elle doit faire preuve d'une certaine anticipation pour réaliser ses objectifs.

En promouvant ou conditionnant un niveau d'efficacité énergétique élevé et en l'intégrant à leurs réflexions de planification ou lors des opérations foncières, les villes contribuent d'une part à valoriser le patrimoine immobilier et d'autre part à améliorer le métabolisme urbain.

1.3 Schéma résumé des enjeux de durabilité liés au foncier

Pour défendre la durabilité, un enjeu pour les collectivités est de se doter de politiques et stratégies foncières et immobilières efficaces qui leur permettent d'avoir une influence sur la production de leur territoire, ceci par la mise en place de dispositifs institutionnels et de règles essentiellement formelles permettant une régulation cohérente et efficace des usages et des affectations du sol[20]. Les communes doivent être capables de gérer au mieux les outils (légaux et incitatifs) à leur disposition afin d'augmenter leur marge de manœuvre et leur capacité de coordination face à de nombreux acteurs aux stratégies variées, dans le but de réduire les problèmes sociétaux, de limiter les dérives économiques ainsi que de rendre plus efficace l'utilisation des ressources. Les enjeux principaux sont la qualité urbaine et la durabilité (voir Figure 5).

[18] Selon l'art. 1 de la LAT, un des objectifs principaux de l'aménagement du territoire est d'assurer une utilisation mesurée du sol.

[19] Confédération suisse (DETEC, ARE), Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS), Association des Communes Suisses (ACS). (2011).

[20] S. Nahrath, (2005).

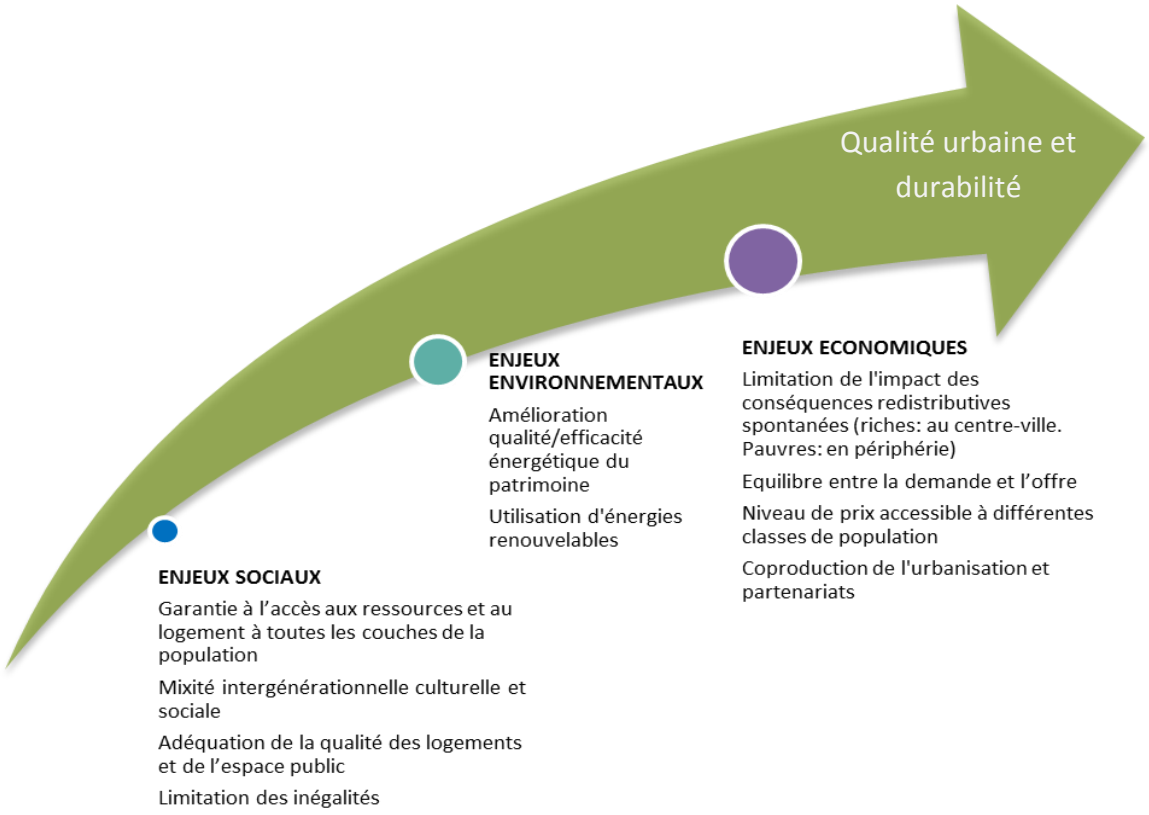


Figure 5 : Schéma résumé des enjeux de durabilité liés au foncier.

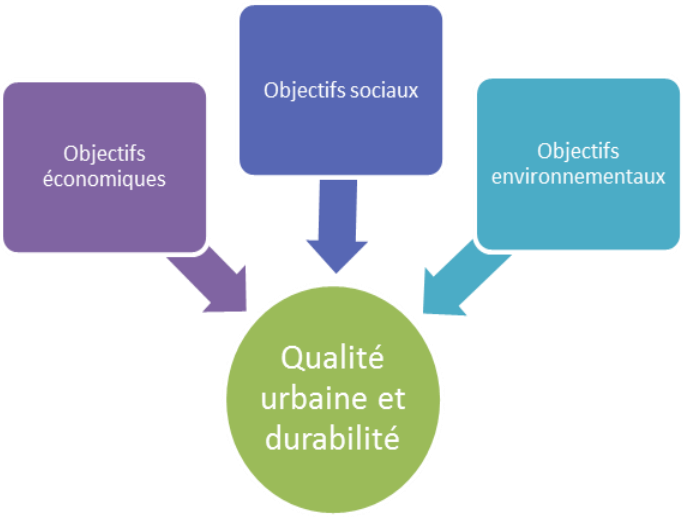
1.4 Objectifs généraux pour répondre aux problèmes liés au foncier

Compte tenu de ce qui précède, les communes qui se sentent concernées par les problèmes créés par le foncier et désireuses d'agir de manière durable sur le développement de leur territoire, en fonction de leur contexte local, peuvent orienter leur action foncière sur les objectifs généraux suivants :

Objectifs sociaux : instaurer un équilibre entre offre/demande de logements, garantir l'accessibilité aux logements, favoriser la mixité et la qualité urbaine.

Objectifs économiques: équilibrage des systèmes de marché, négociation des intérêts, faisabilité des projets, redistribution de la plus-value foncière.

Objectifs environnementaux: limitation de l'utilisation de ressources (sol, ressources fossiles) et augmentation de l'utilisation de ressources renouvelables pour la production d'énergie, densification urbaine.



1.5 Problématique

Victime de sa croissance économique, l'arc lémanique est touché par différents problèmes liés au foncier et à l'immobilier. Comme il a été souligné auparavant, son développement futur en termes de durabilité comprend des enjeux et des défis importants. Les pouvoirs publics peuvent intervenir pour essayer de résoudre les problèmes collectifs à travers les politiques publiques et en formulant des stratégies foncières qui leur permettent d'avoir davantage de maîtrise foncière.

En partant de ce constat, la question centrale de cette recherche est de définir et d'analyser des bases sur lesquelles fonder les stratégies foncières et immobilières. Que signifie maîtrise foncière ? **De quelle manière une commune peut-elle se doter d'une stratégie foncière et immobilière efficace ?** Quels sont les meilleurs outils et démarches exploitables par les villes déjà fortement urbanisées pour développer ou consolider leur maîtrise foncière et orienter le développement vers la durabilité ? Quels types de stratégies contribuent à la durabilité en termes de qualité sociétale et de l'espace public, de viabilité économique, de bonnes performances architecturales ? De quelle manière les villes devraient conduire la valorisation du patrimoine immobilier ? Quels enseignements tirer des stratégies d'autres villes ayant une politique foncière active ? Quelles sont les potentialités des instruments légaux à disposition ? Enfin, comment s'appliquent ces principes au contexte de la Ville de Vevey ?

1.6 Cadre analytique et objectifs

L'objectif général de ce travail est de fournir à la Ville de Vevey une base de réflexion pour l'élaboration ou l'amélioration de sa stratégie foncière et immobilière, qui serait aussi une source d'inspiration pour d'autres villes vaudoises de l'arc lémanique présentant des caractéristiques similaires.

Pour atteindre cet objectif, il est d'abord essentiel de clarifier ce qui est entendu par maîtrise foncière et par stratégie. Ensuite, seront présentés les instruments légaux qui permettent d'avoir une stratégie foncière et immobilière durable et efficace. En procédant selon une démarche comparative des stratégies foncières de trois villes (Genève, Bienne et Lausanne) basée sur une grille d'analyse commune, sera ensuite montrée plus concrètement la manière dont sont utilisés les instruments légaux à disposition et quelles sont leurs potentialités. A partir de point forts de ces stratégies, seront tirés des enseignements. Une fois posé ce cadre empirique, un diagnostic de l'état de la politique foncière de la Ville de Vevey sera fait.

Ce diagnostic sert à mieux comprendre de quelle manière s'articule la stratégie foncière de la Ville de Vevey et surtout comment s'organise l'ensemble des prises de positions des élus par rapport aux opérations foncières. Il est intéressant de relever la manière de s'organiser choisie par le législatif et l'exécutif, d'analyser comment se fait la répartition des tâches et des compétences et quelles sont les mesures entreprises par la commune. Il est aussi intéressant de connaître les objectifs poursuivis, les règles décisionnelles en vigueur et leur utilisation, l'évolution du patrimoine foncier et immobilier et quelles sont les stratégies de gestion de ce dernier. L'objectif général de ce diagnostic est d'évaluer l'état de la prise en compte du développement durable dans le cadre de la politique foncière[21].

[21] Cette démarche s'inspire du projet de l'IDEHAP « Propriété foncière et aménagement durable du territoire. », Chavannes-près-Renens, 2008.

Suite à cela, l'objectif final est de formuler des recommandations en vue du renforcement de la gestion durable du patrimoine foncier/immobilier de la Ville de Vevey.

1.7 Hypothèses

L'hypothèse centrale de ce travail est que, lorsque les communes agissent aussi bien sur le *droit public* – c'est-à-dire par l'intermédiaire de politiques publiques - que sur le *droit privé* en étant un acteur impliqué -propriétaire- dans les processus et les projets urbains, elles acquièrent une bonne maîtrise foncière et peuvent avoir une plus grande marge de manœuvre lors de négociations avec les propriétaires, mieux accomplir les tâches publiques et redistribuer les inégalités. L'utilisation de ces instruments est d'autant plus efficace quand ils sont combinés.

Une bonne maîtrise foncière existe quand une collectivité arrive à trouver un équilibre entre l'utilisation des règles institutionnelles qui lui permettent d'agir sur les usages effectifs du sol et les moyens qu'elle se donne -grâce à sa stratégie- pour atteindre ses objectifs. Son action est d'autant plus efficace quand :

1. elle dispose d'une stratégie réfléchie et adaptée à sa situation, d'une organisation performante ainsi que de ressources (financières et humaines) pour sa mise en œuvre qu'elle arrive à mobiliser de manière concrète en faveur d'un développement durable et d'une urbanisation de qualité.

2. elle dispose d'un patrimoine foncier et immobilier dont elle peut se servir en tant que levier pour favoriser un développement durable du territoire et la mise en œuvre de la politique foncière.

3. elle arrive à influencer les dynamiques et effets pervers générés par le marché foncier en couplant l'utilisation d'instruments de droit public et privé.

2 MAÎTRISE FONCIÈRE

2.1 Définition de maîtrise foncière

Le concept de maîtrise foncière est défini de manière très générale comme la faculté d'une commune de savoir utiliser le foncier pour influencer de manière stratégique et durable le développement de son territoire.

Plus concrètement, la commune peut avoir une double influence sur le processus de production du territoire et sur les usages effectifs du sol. Premièrement, elle dispose de l'autorité pour l'attribution du droit des sols qui lui est conférée par la loi (LAT, LATC, etc.) et elle en détermine les conditions ; deuxièmement, elle dispose, dans le cas où elle est propriétaire, de droits de propriété sur des terrains et des immeubles afin de les utiliser de manière stratégique pour la réalisation de ses objectifs.

Une commune avec une bonne maîtrise foncière sait donc actionner de manière stratégique des « paquets » d'instruments de droit public et de droit privé pour intervenir directement ou indirectement sur les déséquilibres sociaux, économiques et environnementaux générés par le foncier.

2.2 La commune en tant qu'autorité de l'aménagement du territoire

La législation fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et cantonale (LATC, RSV 700.11 et RLATC, RSV 700.11.1), confère aux communes vaudoises l'autorité pour réguler les modalités d'utilisation du sol, ainsi qu'une certaine autonomie en matière d'aménagement local. Les communes doivent traduire les options de leur aménagement, dans les limites des directives qui proviennent des instances supérieures (cantonales et fédérales), en des mesures contraignantes (ou pas) pour les propriétaires fonciers. Elles peuvent le faire de différentes manières :

- Mesures de planification directrices (plan directeur communal, plan directeur localisé) ou d'affectation (plan général ou partiel d'affectation, plans de quartier, etc.)
- Règlement des constructions, police des constructions
- Procédures d'octroi de permis de construire

2.2.1 Mesures de planification

Les plans directeurs sont des documents d'intention et de coordination et servent de référence et d'instrument de travail pour les autorités communales. Les plans directeurs (régionaux, communaux ou localisés) sont soumis au conseil communal et doivent être approuvés par le Conseil d'Etat.

Plan directeur Communal

Le plan directeur détermine les objectifs d'aménagement de la commune et tient compte des options cantonales et régionales (Art. 35, LATC). Il a pour but d'assurer un aménagement continu et cohérent du territoire et fixe dans les grandes lignes les objectifs à atteindre (à moyen et à long terme), compte tenu du développement souhaité et de l'évolution des besoins individuels et collectifs (Art. 25, al. 1-2 LATC). Les communes de plus de mille habitants sont obligées d'établir un plan directeur (Art. 38, LATC), en revanche ce dernier n'a pas de valeur contraignante pour les propriétaires. Il ne peut pas être utilisé comme moyen de régulation des usages du sol à proprement parler. Il a néanmoins une action indirecte. En effet, la création du plan directeur est le moment opportun

pour commencer la réflexion sur les questions de propriété du sol. Par exemple, le fait d'avoir une vision permet d'identifier les zones stratégiques du développement et d'orienter de manière anticipative l'action foncière sur ces sites.

Plan directeur localisé (PDL) ou de quartier (PDQ)

Cette planification directrice (PDL) poursuit des buts similaires au plan directeur communal, mais fixe plus concrètement les principes d'aménagement sur une portion de territoire (espaces publics, constructions et aménagements extérieurs. Le plan directeur localisé permet d'élaborer une « idée d'aménagement » réaliste et d'adapter en conséquence le plan général d'affectation (PGA). Cet instrument à caractère stratégique impose uniquement les règles nécessaires pour garantir l'intérêt public en réservant autant de souplesse que possible pour les autorités et les constructeurs[22].

De manière concrète, le plan directeur localisé fixe les objectifs et les principes d'aménagement portant notamment sur les espaces publics, les constructions et les aménagements extérieurs. Il détermine aussi les mesures qui concrétisent les objectifs et les principes d'aménagement ainsi que le programme des mesures qui relève de la compétence de la municipalité (art. 38b, al. 2-3, LATC).

L'avantage du plan directeur de quartier est qu'il s'agit d'un instrument de planification dynamique et souple. Etant une planification non contraignante pour les propriétaires, il est plus ouvert à de nombreuses inconnues et adaptable aux imprévus, en garantissant tout de même la défense de l'intérêt public.

Plan d'affectation

Le plan général d'affectation (PGA) et le plan partiel d'affectation (PPA), complétés par un règlement (RPGA), règlent l'affectation (zone à bâtir ou pas, zones agricoles et zones à protéger), la mesure de l'utilisation du sol, les conditions de construction et également le degré de sensibilité au bruit dans les diverses zones qu'ils délimitent, ceci à différentes échelles territoriales. Le PGA distingue les zones à bâtir des zones non constructibles et est l'élément de base pour la planification territoriale de la commune. Il définit les périmètres et l'affectation des territoires communaux en fonction des besoins prévisibles sur un horizon de 15 ans. Le PPA s'applique à une échelle plus fine, sur une portion plus petite du territoire communal.

Ils sont élaborés sur la base des plans directeurs (Art. 14 LAT et art. 43 et 47 LATC) et sont contrôlés par le canton (art. 16, al. 1, LAT). Contrairement aux plans directeurs, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. Les propriétaires fonciers y sont donc contraints et doivent les respecter.

Les plans d'affectation représentent l'échelle de planification pertinente à laquelle la commune détermine les usages effectifs du sol attendus et légalement possibles. Pour cette raison, les plans d'affectations doivent tenir compte de la réalité foncière, car ceci est indispensable pour que la commune puisse accomplir son projet de territoire.

La commune peut intervenir sur le plan d'affectation avec des instruments de droit public inhérents à l'aménagement du territoire (programme ou contrats d'équipement, servitudes et charges foncières de droit public, etc.), ainsi qu'avec des instruments de droit privé relatifs aux droits réels (contrats, servitudes de droit privé, etc.). Ceux-ci seront décrits de manière plus détaillée dans le chapitre 3.3.

[22] http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/fichiers_pdf/procedure_PDL.pdf

Grâce à l'utilisation de ces instruments de manière conjointe au plan d'affectation, la commune peut par exemple débloquer des situations inconfortables, garantir la réalisation d'un projet dans un délai donné, faire des partenariats avec les propriétaires privés. Autrement dit, la commune peut s'assurer que ses intentions se concrétisent aux lieux et dans les délais qu'elle souhaite[23].

Plan de quartier (PQ) et plan de quartier de compétence municipale (PQCM)

Le plan de quartier (PQ) est un plan d'affectation limité à une portion déterminée du territoire et fixe des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre. Le PQ se compose d'un plan, accompagné d'un règlement, qui doit être en accord avec le plan directeur communal.

Le plan de quartier de compétence municipale (PQCM) est subordonné à l'existence d'un plan directeur localisé ainsi qu'au plan d'affectation, auxquels il doit être conforme. Il précise les conditions régissant les espaces extérieurs, l'implantation et les gabarits des constructions applicables à un secteur. Ce plan, comme son intitulé le précise, n'est pas soumis à l'adoption du Conseil Communal ni à l'approbation du Conseil d'Etat. Cette caractéristique permet à la commune d'avoir plus d'autonomie.

La planification au niveau du plan de quartier, qu'elle soit de compétence municipale ou pas, est idéale pour s'imposer face aux propriétaires, notamment pour imposer à long terme les conditions de développement du secteur en question. La fixation des règles et la négociation des intérêts méritent donc une attention particulière.

Coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières (AT/AF)

Dans le Canton de Vaud, une loi est particulièrement dédiée aux améliorations foncières (LAF). Elle intervient lors d'un nouveau plan d'affectation ou de la modification d'un plan. Les améliorations foncières offrent un cadre organisationnel approprié pour gérer les aspects fonciers et financiers des projets publics ou privés de mise en valeur du sol de manière coordonnée aux planifications.

Lors de l'examen préalable (consultation), le Service du développement territorial (SDT) du Canton vérifie la faisabilité foncière et financière du projet. Cette opération a pour but d'éviter de légaliser un plan dont la faisabilité n'est pas certaine. Dans ce contexte, le rapport « 45 OAT » comprend un chapitre spécifique sur la problématique foncière et le financement des espaces et équipements collectifs. Quand les problématiques liées au foncier sont complexes ou conflictuelles, le SDT demande de compléter l'étude de faisabilité par une étude préliminaire en améliorations foncières.[24] Grâce à cette manière de procéder, les propriétaires peuvent mieux apprécier les conséquences du projet (droits à bâtir, frais d'équipement à sa charge, etc.) et la commune dispose d'une esquisse réaliste et approuvée par les services cantonaux, ainsi que d'un premier sondage sur les intentions des propriétaires[25].

Suite à l'étude de faisabilité, si les propriétaires sont convaincus par la démarche, ils peuvent soit signer une convention avec la commune, soit créer un syndicat d'améliorations foncières (majorité des propriétaires). La création du syndicat peut aussi être imposée par les autorités (voir Figure 6).

[23] RUN, (2009).
[24] Prélaz-Droux R., Maunoir A., Tranda-Pittion M., (2009).
[25] Canton de Vaud, DINF-SAF-SAT, (1999).

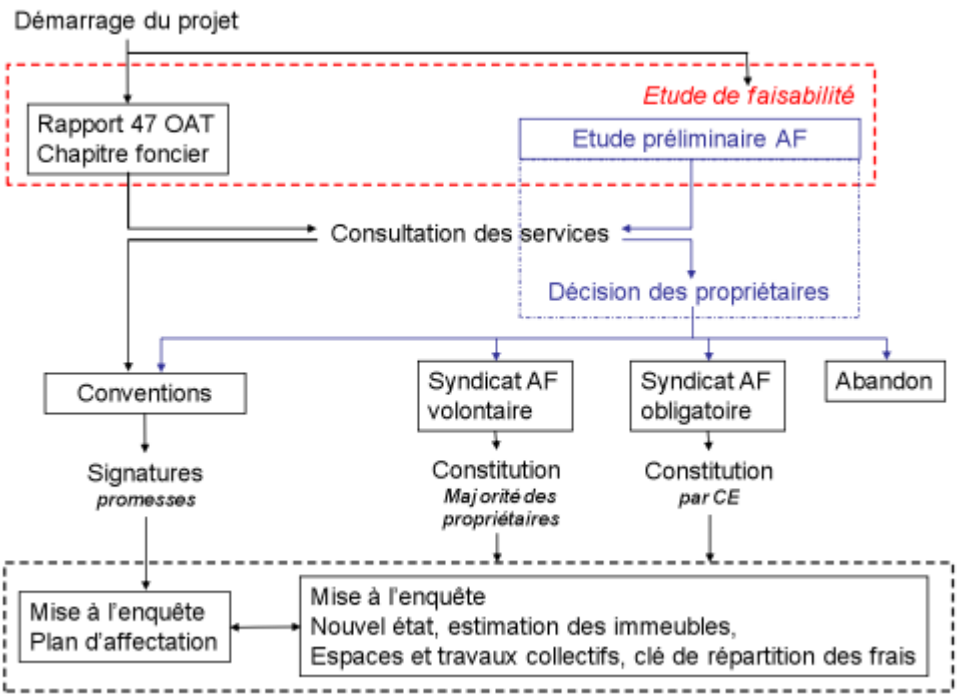


Figure 6 : Etapes de la procédure générale de coordination AT/AF dans le Canton de Vaud.
Source : Prélaz-Droux R., Maunoir A., Tranda-Pittion M., (2009).

Grâce à cette procédure, la commune peut limiter les recours de deuxième instance et mieux promouvoir l'intérêt général.

2.2.2 Police des constructions et permis de construire

La police des constructions est régie par les différentes lois fédérales (LATC, OAT) et cantonales (LATC-VD, etc.), ainsi que par le règlement communal. La police des constructions veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (art. 86, al. 1 LATC). Elle s'assure que les projets soient fiables en termes de solidité, sécurité et salubrité des constructions (art. 89-93 LATC) et que la suppression des barrières architecturales soit respectée (art. 94-96 LATC). La police des constructions doit aussi favoriser une utilisation rationnelle et économique de l'énergie dans les constructions (art. 97, LATC). La surface ou le volume supplémentaire des éléments de construction destinés à répondre aux exigences d'isolation et de ventilation supérieures aux normes en vigueur ne sont pas pris en compte dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol et de la hauteur du bâtiment (art. 97, al. 3). Les bâtiments neufs ou rénovés atteignant des performances énergétiques sensiblement supérieures aux normes en vigueur bénéficient d'un bonus supplémentaire de 5% dans le calcul des coefficients d'occupation ou d'utilisation du sol (art. 97, al. 4).

Les bonus peuvent être accordés par les communes en guise de "prime à la qualité" : il s'agit de favoriser les propriétaires à améliorer la qualité de leur projet (selon des objectifs d'intérêt public) par une incitation financière ou une récompense aux efforts des investisseurs/constructeurs, par exemple en leur permettant de construire selon un coefficient d'occupation du sol (COS) ou d'utilisation du sol (CUS) supérieur à celui permis pour la zone concernée.

Le permis de construire est une autorisation pour tout travail de construction ou de démolition visant à modifier de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâti-

ment. Le permis de construire est octroyé par la municipalité qui s'assure de la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires, des autorisations préalables, ainsi que de l'équipement du bien-fonds (Art. 103-123, LATC).

Lorsque la commune évalue un projet, avant la demande de permis de construire, elle peut, dans les limites du droit public, essayer de négocier l'imposition de certaines conditions avec le propriétaire (et l'architecte). Si ces négociations se font en amont de la demande du permis de construire, le projet a plus de chances d'aboutir et d'être de meilleure qualité. Il serait contre-productif de poser ces conditions plus tard, car le propriétaire se trouverait à un stade déjà avancé de la planification et aurait déjà engagé des frais pour la planification.

2.2.3 La question du foncier en amont des mesures de planification

En conclusion, par sa fonction régulatrice, la ville peut intervenir sur le développement de son territoire en définissant les conditions dans les plans d'aménagement (création ou révision): ceci se répercute sur l'usage et la valeur des terrains publics et privés. La commune doit intégrer l'approche économique du foncier dans la fabrication des droits du sol. Dans le Canton de Vaud, cet aspect est garanti par la coordination entre aménagement du territoire et améliorations foncières (LAF) : dans le cadre de l'examen préalable (phase de consultation), le Service du développement territorial (SDT) vérifie la faisabilité foncière et financière du projet.

Quand la commune est consciente de la faisabilité financière du projet, c'est-à-dire du montant approximatif de la réalisation du projet, elle se trouve dans une position favorable pour instaurer un terrain de négociation avec les propriétaires. La commune doit veiller, le plus en amont possible des réflexions de planification, à fixer les conditions pour une mise en œuvre foncière qui est en accord avec les objectifs et les intentions communales.

2.3 La commune en tant que propriétaire

2.3.1 La propriété en général

Avant de traiter de la propriété communale, il est nécessaire de préciser quelques notions concernant la propriété en général.

En Suisse, la propriété est un droit fondamental garanti par la Constitution fédérale (art. 26).

La propriété est l'objet du droit privé (CCS), notamment des droits réels : ces derniers régulent les rapports entre les individus et les choses immobilières ou mobilières, ainsi qu'entre propriétaires ou titulaires d'autres droits réels[26]. Les droits réels attribuent à leur titulaire un pouvoir immédiat, total ou partiel sur un immeuble[27]. Ceci signifie que le propriétaire a le droit de disposer librement de son avoir dans les limites de la loi, qui s'exprime sur trois niveaux:

- Droits de *propriété formelle* : ils définissent le propriétaire d'un bien-fonds (ou d'une portion de ce dernier) et quels sont les droits fondamentaux du propriétaire sur son bien.
- Droits de *disposition* : ils fixent les conditions sous lesquelles un propriétaire formel peut disposer librement ou non de son bien-fonds (ou d'une partie). Ils concernent les modalités de

[26] URBIA, M. Fauconnet-Falotti, (2009).
[27] C. Convers, (2007).

transfert des droits de propriété formelle, soit le droit de vendre, de louer, d'hypothéquer, de transmettre en héritage ou de donner la chose possédée.

- Droits d'*usage* : ils définissent qui peut faire quel usage de quelle quantité de son bien-fonds sous la forme de quels bien et services dérivés de celui-ci. La définition de droit d'usage résulte de la combinaison de normes découlant des droits privés et publics. (Art. 641 du code civil suisse)[28].

Le droit de propriété formelle est fondamental. Toutefois il peut être sujet à restrictions, posées par la Constitution (art. 36, Cst) : les limitations de la propriété doivent se fonder sur une base légale suffisante, être d'intérêt public et proportionnées au but recherché. Elles se concrétisent dans le cadre des droits personnels ou des droits réels limités (disposition et usage).

Les droits personnels peuvent affecter, entre autres, la disposition de la chose (par exemple : droit d'emption et de préemption, droit de réméré, etc.).

Les droits réels limités confèrent à son titulaire une maîtrise partielle de l'immeuble, consistant par exemple en une garantie (gage immobilier, charge foncière) ou en des facultés d'usage, de jouissance (servitudes) au bénéfice d'un autre acteur.

Les droits de propriété peuvent être restreints seulement si les bases légales le permettent et que le principe de proportionnalité[29] est respecté. En cas d'intérêt général prépondérant, le propriétaire peut être exproprié. Toutefois, il a le droit d'être indemnisé[30] (art. 26). Les modalités d'indemnisation sont fixées lorsque le propriétaire a été lésé. Ce thème sera développé par la suite.

Les droits réels sont soumis à un *numerus clausus*. Ce dernier s'explique par le fait que le droit réel est opposable à tous (…), avec la conséquence que chacun doit pouvoir déterminer clairement le contenu des droits réels constitués. Cela serait impossible si la création de droits réels était libre[31].

Toutes les informations inhérentes à la propriété sont inscrites au registre foncier. Le registre foncier renseigne de manière fiable et complète sur l'ensemble des droits et charges de droit privé ayant un caractère réel ou celui d'une obligation réelle. Il faut toutefois noter que la situation juridique des immeubles est déterminée non seulement par le droit privé, mais dans une mesure croissante également par le droit public. Les restrictions particulières qui en découlent ne ressortent pas toujours de manière sûre du registre foncier. C'est pourquoi, la Confédération prévoit de mettre en place d'ici 2019 un système d'information sur les droits à incidence spatiale et plus particulièrement le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF)[32].

En conclusion, bien que la propriété soit garantie, elle reste un concept élastique, car elle peut être soumise à des restrictions. L'activation de ces restrictions peut représenter pour la Commune un moyen efficace pour avoir une influence sur la propriété, et donc orienter de manière plus efficace les modalités de production de son territoire. Les instruments légaux afférents aux droits réels limités

[28] Modifié d'après: F. Varone, S. Nahrath, J.D. Gerber, (2008)
[29] Rapport raisonnable avec le but recherché.
[30] En cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.
[31] M. Bord, (2006).
[32] http://www.cadastre.ch/internet/oerebk/fr/home.html

et aux droits personnels seront présentés de manière plus précise dans le chapitre sur les instruments d'action foncière à disposition des communes (voir chapitre 3.3).

2.3.2 La propriété communale

Pour comprendre de quelle manière les communes peuvent avoir une maîtrise foncière en tant que propriétaire, il est indispensable de préciser le « contenu » de leurs propriétés. En effet, le patrimoine foncier communal est subdivisé dans les domaines *administratif* et *financier*. Les différents types de patrimoine sont comptabilisés différemment dans les comptes publics.

Le *patrimoine administratif* concerne les biens qui sont directement affectés à la réalisation d'une tache publique d'intérêt général (écoles, bureaux, musées, etc.). Les communes ont une obligation légale d'accomplir ces tâches. Les biens-fonds de ce type sont exonérés d'impôts et ne peuvent pas être vendus, car leur 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%.

Le *patrimoine financier* est un placement de capitaux effectué par la commune. Le patrimoine financier regroupe l'ensemble des biens dont l'usage est réservé aux pouvoirs publics, lesquels agissent au même titre qu'un propriétaire privé[33]. Ces biens sont soumis à la fiscalité et peuvent, dans les limites du droit privé, être vendus, prêtés, échangés, etc. Le patrimoine financier n'a donc généralement pas une destination d'intérêt public et peut ainsi être utilisé à différentes fins (objectifs de rendement, préservation du patrimoine, but social, etc.). La commune est toutefois libre de s'en servir, selon ses besoins et objectifs. Ce caractère flexible et dynamique du patrimoine financier le rend le plus intéressant à mobiliser lors d'une action foncière active pour deux raisons. D'abord, contrairement au patrimoine administratif, il permet de conduire des opérations foncières portant sur le titre de propriété formelle (achat, vente, etc.). Ensuite, il permet d'avoir une influence sur les droits de disposition et d'usage (imposition de conditions lors de la cession en droit de superficie, vente conditionnée, etc.). Les biens appartenant au patrimoine financier sont comptabilisés à la valeur du marché. [34]

Avantages liés à la propriété

La commune a besoin de terrains pour accomplir sa mission car elle est responsable de tâches publiques (voirie, infrastructures, équipements, etc.) et de projets d'intérêt général (logements, activités, etc.). En menant une action foncière proactive, réfléchie et anticipative en tant que propriétaire, une commune a l'avantage de disposer des terrains nécessaires –stratégiques– au bon endroit et au bon moment, ce qui lui permet d'assumer ses responsabilités publiques et de concrétiser son projet de territoire. Le fait de posséder des terrains, ou de pouvoir les céder par exemple à des coopératives d'habitation, permet à la commune de contribuer à mettre sur le marché des logements à un meilleur prix, plus accessible aux groupes d'acteurs nécessiteux, et de rééquilibrer indirectement les prix de l'immobilier.

En tant que propriétaire, la commune peut intervenir activement pour orienter l'évolution du territoire communal en étant mieux impliquée dans les projets. Au-delà de pouvoir choisir quel usage

[33] J-D. Gerber, (2008a).
[34] J-D. Gerber, (2008a).

faire de son bien-fonds, le fait de posséder le terrain lui permet de mener les négociations pertinentes avec les propriétaires sur un même plan, qui est notamment celui du droit privé. En effet, la commune, en passant par le droit privé, peut bénéficier d'une plus large palette d'instruments légaux (Code civil) qui lui permettent d'imposer les conditions de commun accord avec les propriétaires.

De plus, l'implication de la commune dans un projet en tant que propriétaire peut également être un facteur facilitant pour le bon avancement de ce dernier : elle peut conditionner son démarrage lors de blocages et orienter positivement la faisabilité foncière de l'ensemble des opérations. La commune peut avoir une influence sur le déroulement d'un projet, en favorisant par exemple un contexte mieux adapté aux groupes cible d'usagers les plus nécessiteux, une étude de faisabilité foncière et financière en amont du projet, ainsi qu'une répartition équitable des frais d'équipement, des concours d'architecture, des conditions de dépenses d'énergie durables, des meilleurs aménagements de l'espace public, etc.

Pour la commune, le fait d'être propriétaire lui permet, lors de la cession d'un terrain en droit de superficie, d'imposer des conditions précises quant aux exigences du développement durable. En faisant valoir ses conditions ou sa volonté de garder le contrôle sur les terrains, la commune peut mieux défendre l'intérêt général et promouvoir la qualité de l'urbanisation (en termes sociaux et environnementaux).

Pour la commune, être un acteur du foncier n'a pas pour but de concurrencer ou de s'opposer au secteur privé, mais d'être davantage et mieux impliquée pour influencer les usages du sol. Ce principe est garanti par un contrôle supérieur : le préfet doit approuver les décisions communales portant sur l'aliénation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, ainsi que sur l'aliénation d'actions ou parts de sociétés immobilières (Art. 142 LC).

Une stratégie de propriété foncière communale active n'agit pas dans une optique de spéculation ni de thésaurisation, elle s'attaque aux effets négatifs et pervers générés spontanément par les marchés – et les inégalités qui en résultent – et vise à influencer les modalités de la production urbaine. La finalité de cette stratégie de propriétaire est de réussir à coproduire ou diriger un projet de territoire dans une optique de gain réciproque, et cela à plusieurs niveaux.

La stratégie foncière communale n'implique pas nécessairement des achats massifs de terrains, économiquement onéreux dans le contexte actuel. La maîtrise de quelques sites-clés, en coordination avec des mesures d'aménagement du territoire, place l'autorité publique en position de force dans les décisions liées au développement de l'habitat sur le territoire communal.

2.4 Maîtrise foncière : une stratégie combinée

La législation en matière d'aménagement du territoire donne à la commune d'importants pouvoirs ainsi que l'autonomie pour définir et appliquer les règles d'utilisation du sol auxquelles les propriétaires doivent se tenir. Pour une commune, la stratégie foncière qui permet d'avoir la maîtrise foncière pourrait donc être définie comme *l'ensemble des interventions réglementaires de l'Etat pour contrôler le marché foncier et gérer le développement du territoire*[35].

[35] Prélaz-Droux (2008).

Toutefois, la stratégie de maîtrise foncière communale, ne relève pas uniquement d'interventions réglementaires. Il s'agit également de *l'ensemble des actions de toutes sortes délibérément menées par un propriétaire collectif en vue d'atteindre ses objectifs*[36] et la *capacité à savoir négocier et concilier les intérêts publics et privés*. Cela revient à dire que pour avoir une bonne maîtrise foncière, les communes doivent avoir une *stratégie* : elles mobilisent les ressources d'action à leur disposition de manière à influencer les résultats du processus en leur faveur, c'est-à-dire en faveur de l'intérêt général (voir Figure 7)[37].

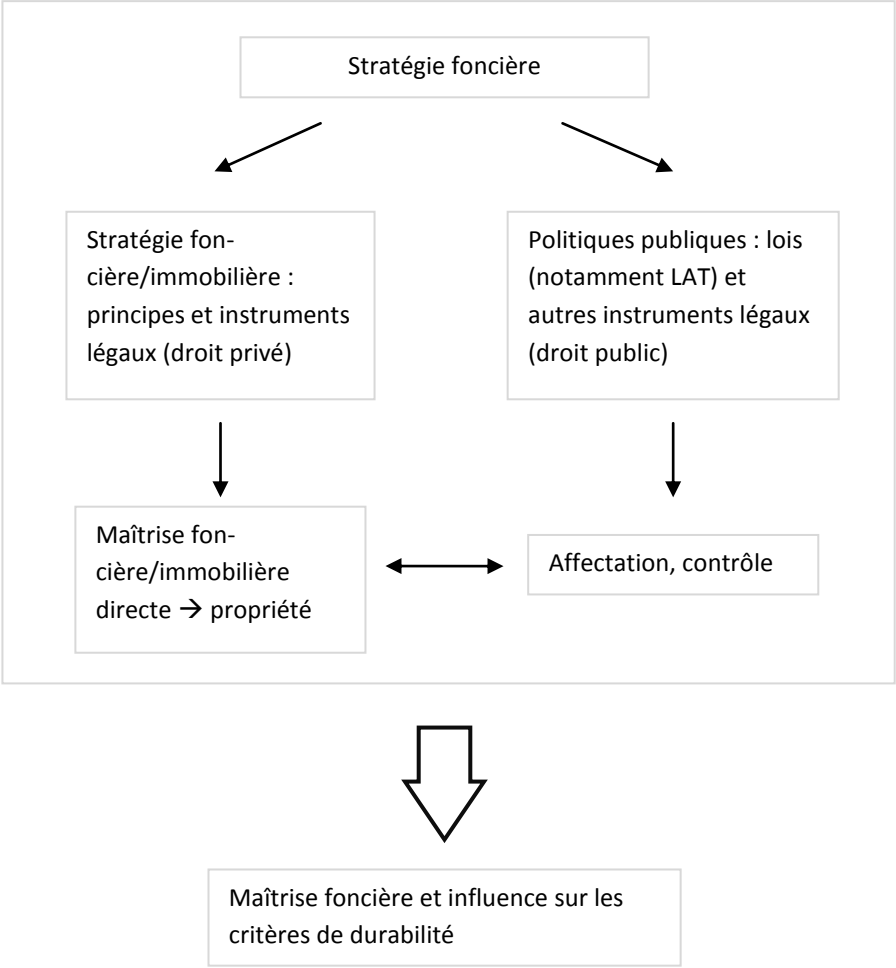


Figure 7 : résumé du concept de stratégie foncière permettant d'avoir une maîtrise foncière et une influence sur la durabilité.

[36] P. Knoepfel, S. Naharath, J.D. Gerber, K. Daepp, M. Fauconnet, P. Csikos (2005-2008).
[37] P. Knoepfel, S. Nahrath, J. Savary, F. Varone, 2009.

3 STRATEGIES DE MAÎTRISE FONCIERE ET IMMOBILIERE

3.1 Le jeu d'acteurs, multitude d'intérêts

Se demander quels sont les acteurs qui participent au foncier et quels sont leurs interactions est une étape incontournable avant de définir ce qui est entendu par stratégie foncière.

Selon Vilmin[38], dans une approche systémique, il est possible de décomposer les enjeux des processus de production territoriale selon deux axes, celui de l'offre et de la demande et celui des logiques d'acteurs qui interagissent (voir Figure 8). Il propose, sur un périmètre donné, d'isoler et de mettre en relation les six sous-ensembles qui constituent le système-ville : le foncier (sol), les équipements (infrastructures et superstructures), les constructions (le bâti), les activités (les emplois et la création de richesses), et les règlements d'urbanisme (les droits des sols)[39].

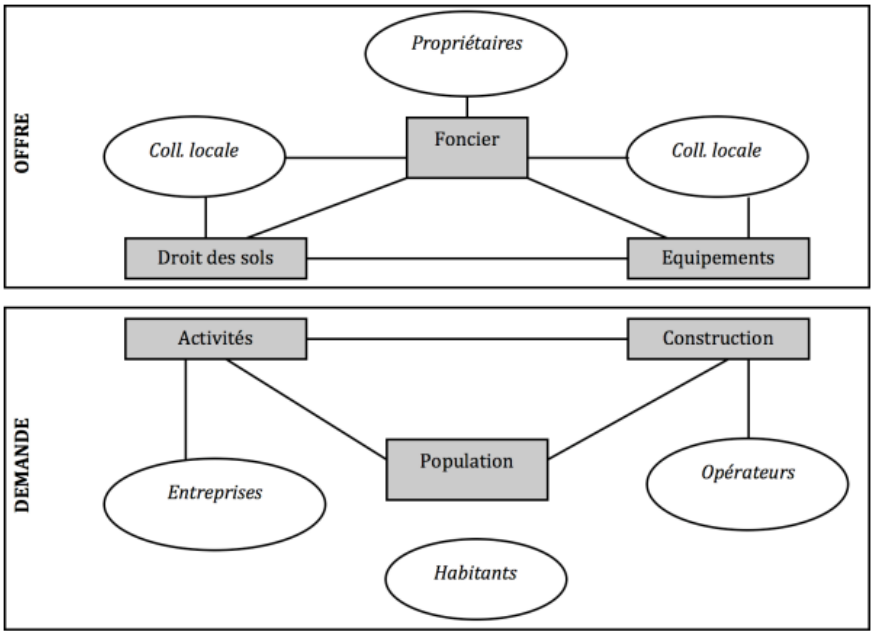


Figure 8 : modèle systémique de l'aménagement urbain et des interactions entre acteurs du foncier. Source : Vilmin, 1999.

Le bon fonctionnement du marché dépend de l'équilibre entre ces deux sous-systèmes, soit une offre suffisante et adaptée aux besoins en terme de logements et d'espaces commercial, industriel, de bureau, etc., ainsi qu'un aménagement de qualité des espaces publics et du territoire en général[40].

Pour obtenir la qualité urbaine, les forces entre ces acteurs doivent être équilibrées.

Dans le système de l'offre, il est possible de diviser la catégorie des propriétaires en sous-groupes, notamment selon l'orientation de leur stratégie (voir tableau ci-dessous). Cette répartition ne suffit guère à donner un éventail exhaustif des types de propriétaires et des acteurs en présence. Toutefois elle est utile pour identifier les grandes lignes de leurs stratégies, ainsi que les aspects conflictuels de leurs démarches.

[38] T. Vilmin, (1999).
[39] CEAT, (2009).
[40] Prélaz-Droux, (2009).

Type de propriétaire		Stratégie foncière/ immobilière
Institutionnels publics et d'utilité publique	Confédération, cantons, communes, coopératives d'habitation	Fort rapport à l'objet : acheter et (entre)tenir Objectif : exploitation et valorisation sociale et politique du patrimoine, aménagement du territoire. Politique sociale et de logements : logements à un prix abordable.
Privés et mixtes	Promoteurs, assurances, caisses de pensions, fondations de placement, sociétés anonymes, banques, assurances, etc.	Fort rapport à la rentabilité du portfolio global: acheter et aménager ou dévélopper et vendre. Objectif : exploitation et valorsation économique du patrimoine. Investissement, rendement, thésaurisation de terrains.
Particuliers	Propriétaires privés, PPE	Fort rapport à l'objet : acheter et (entre)tenir Objectif : Immeuble = objet de placement, investissement, prévoyance vieillesse, avantage fiscal, spéculation, thésaurisation de terrains.

Chaque acteur suit des règles décisionnelles internes particulières, c'est-à-dire des règles qui organisent les processus de décision en matière de choix de stratégies de gestion, de valorisation, d'exploitation ou de protection. Chacun de ces trois types de propriétaire poursuit des buts différents, ce qui crée des objectifs concurrents sur un même espace. Suivant pour la plupart des impératifs économiques ou individuels, les propriétaires (privés et mixtes) ont des intérêts qui ne vont pas toujours de pair avec des buts de développement durable, tels ceux qui devraient être recherchés par les collectivités. L'objectif est pour eux avant tout la rentabilité, la création de plus-value par le moyen de l'immobilier. Ceci n'implique pas forcement que ce type de propriétaire est réfractaire aux critères de durabilité, le fait est qu'en général ceux-ci ne constituent pas pour lui une priorité.

En revanche, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique épaulent l'intervention de l'Etat en l'intensifiant au profit des acteurs qui subissent le problème public. Pour être considérés d'utilité publique, ces acteurs doivent souscrire à la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, adoptée par les trois organisations faîtières que sont l'Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété (ASCP), l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales (ACR), ainsi que par l'Office fédéral du logement (OFL) [41]. La charte n'a pas une valeur juridique, en revanche, elle peut être considérée comme un code de conduite partagé. De manière générale, la commune peut considérer ces acteurs comme des alliés pour la mise en œuvre de ses objectifs (voir aussi chapitre 3.3.2, le choix pertinent des acteurs bénéficiaires du droit de superficie). Toutefois, il n'y a aucune garantie que les relations entre ces acteurs et les villes réussissent : il y a déjà eu des cas conflictuels entre la Ville de Genève et les coopératives par exemple.

[41] OFL, (2010).

En effet, bien que les maître d'ouvrage d'utilité publique partagent d'une manière générale les objectifs des communes, il faut dire qu'il y a toujours des divergences (de minimes à importantes) entre les acteurs (propriétaire du terrain et superficiaire quel qu'il soit) au sujet de la rente de superficie, le potentiel à bâtir, la prise en charge des infrastructures extérieures (accès, services techniques, entretien des aménagements extérieurs, etc.).

Un des objectifs cruciaux du développement urbain durable consiste donc à savoir concilier les intérêts concurrents des acteurs publics et privés en orientant le développement en faveur de l'intérêt général et de la durabilité (sociale, économique, environnementale), en favorisant les équilibres territoriaux et en créant, si possible, des synergies, ou des solutions « win – win ».

3.2 Les éléments de stratégie foncière communale

Il n'existe pas de recette précise et d'éléments toujours constants pour décrire une stratégie foncière, car celle-ci varie en fonction des types d'acteurs (de leurs caractéristiques socio-juridiques, de leurs objectifs et de leurs ressources), ainsi que du contexte territorial dans lequel ils s'insèrent.

Le plus souvent, ce sont les acteurs privés qui clarifient leur stratégie foncière. Les villes ne la formulent pas toujours expressément[42]. Celle-ci, quand elle existe, est souvent implicite et variable selon les différentes législatures et tendances politiques.

Pour les communes, les éléments d'une stratégie foncière peuvent être décrits de manière générale comme la prise en compte simultanée de *considérations en termes d'aménagement du territoire* et de la *gestion des objets fonciers et immobiliers*[43], ainsi que sur la *capacité de réaliser des opérations foncière*s.

Quelques éléments qui peuvent constituer une stratégie foncière et immobilière communale active et durable sont décrits ci-dessous :

Principes :	• Formulation (officielle ou à l'interne) de principes, objectifs et moyens de mise en œuvre de la stratégie foncière, ainsi qu'une vision à long terme sur le développement du territoire. • Intégration de la question foncière dès le niveau de planification, le plus en amont possible des processus. • Utilisation d'instruments de droit public et de droit privé de manière à influencer une dynamique selon les objectifs recherchés.
Organisation	• Répartition des tâches claire et collaboration institutionnalisée entre services, ou délégation à l'externe. Rapidité de l'action sur le marché.
Ressources (humaines, financières)	• Création d'un organe transversal entre services. Responsables désignés à la gestion du foncier. • Gestion du portefeuille immobilier selon une stratégie d'entreprise claire.

[42] J-D. Gerber, (2008a).
[43] J-D. Gerber, (2008a).

Opérations foncières (achat, maintien, cession, vente, etc.)	• Stock mobilisable d'immeubles/terrains • Achats qui permettent d'avoir un stock d'immeubles situé dans des endroits stratégiques. • Maintien du stock de terrains et d'immeubles mobilisables pour intervenir sur le marché, ainsi que sur les processus d'aménagement. Valorisation du stock. • Cession des immeubles : droits de superficie, possibilité de détermination des conditions par voie contractuelle. • Vente : pas de vente pour maintenir le stock. Exceptions : lorsque l'immeuble représente une charge financière trop importante ou se situe sur un terrain peu stratégique selon les planifications directrices. • Echange de terrains. • Participation à des projets en partenariat avec les privés ou d'autres collectivités, surtout ceux dont les objectifs stratégiques sont similaires.

Une stratégie qui comprend les éléments qui figurent dans le tableau ci-dessus peut se définir durable car elle agit dans une optique à long terme et de manière organisée et souple. Le fait d'écrire des principes de conduite sert à soustraire l'action foncière aux tendances politiques en charge. Une stratégie visant à mener des opérations foncières dans ce sens agit de manière durable parce qu'elle contribue à la réalisation d'objectifs d'intérêt général et à la qualité urbaine.

Chaque stratégie doit s'adapter à la réalité locale. Par exemple, dans les zones déjà fortement urbanisées, où il n'y a plus beaucoup de terrains disponibles dans le périmètre du territoire communal, la commune doit agir prioritairement sur les zones déjà construites. Ceci limite sa marge de manœuvre relative aux nouvelles constructions ; cette limitation n'exclut toutefois pas que la commune puisse intervenir avec des modifications du tissu bâti existant, en régénérant et améliorant la ville depuis l'intérieur et/ou en la densifiant.

3.2.1 Stratégie immobilière

Les immeubles sont indissociables du foncier : leur gestion mérite une attention particulière et de nombreuses compétences. Les biens immobiliers peuvent être gérés selon une stratégie provenant des sciences managériales, dont l'objectif est d'augmenter l'efficacité financière de la gestion immobilière.

L'économie d'entreprise fournit trois éléments généraux de la gestion immobilière : le Portfolio management, l'Asset management et le Facility management. Selon Schedler[44], ces éléments peuvent s'appliquer à la gestion du patrimoine immobilier communal de la manière suivante :

- *Le Portfolio management* comporte un catalogue de critères définissant les biens immobiliers devant rester en propriété communale. La gestion du portfolio permet d'avoir une vision d'ensemble sur le stock.

- *L'Asset management* concerne la gestion du stock d'immeubles appartenant à la commune, de manière à ce que les usages des biens immobiliers soient optimaux du point de vue éco-

[44] Schedler K. et al., (2006).

nomique. Il implique de nombreuses tâches qui concernent l'ensemble du cycle de vie d'un objet immobilier et qui influencent son rendement.

- *Le Facility management* traite de l'optimisation de l'exploitation des différents objets immobiliers pour répondre aux besoins organisationnels de la commune. Il s'agit aussi d'assurer le fonctionnement technique des bâtiments (énergie, installations) et de leur entretien sur le long terme.

Peu de communes gèrent leur patrimoine de cette manière. Pourtant, le fait d'utiliser une stratégie de ce type présente plusieurs avantages. Par exemple, en exploitant de manière réfléchie son portfolio immobilier, la commune peut avoir une vision générale sur son patrimoine : grâce à une liste qui distingue le patrimoine administratif du financier, elle sait quels immeubles sont mobilisables et sait se prononcer sur l'état de son stock et quant à la nécessité d'acheter, de vendre ou de rénover.

Il est clair que pour une commune, l'objectif de la gestion de son patrimoine immobilier ne peut pas uniquement être orienté vers la rentabilité comme c'est le cas pour les acteurs privés, mais doit également répondre à des nécessités d'intérêt général.

En ayant une stratégie immobilière adéquate, la commune peut contribuer à la réalisation d'objectifs de durabilité. Elle peut, ajouté à sa stratégie de gestion, se baser sur des principes qui lui servent de lignes de conduite pour la prise de décisions. A titre d'exemple, le Canton de Vaud a récemment[45] publié un document qui affiche sa stratégie immobilière ainsi que les lignes directrices à l'horizon 2020[46]. Les cinq piliers de la stratégie sont :

- Privilégier la propriété plutôt que la location
- Gérer le patrimoine de l'état de manière flexible (investir et désinvestir)
- Adopter les principes du développement durable (cycle de vie des bâtiments, efficacité énergétique et énergies renouvelables)
- Préserver et valoriser le patrimoine
- Promouvoir une architecture exemplaire

Ce document stratégique sert à placer la gestion du patrimoine de l'Etat dans la perspective du développement durable et à la faire converger vers les objectifs de l'Agenda 21 cantonal du programme de législature 2007-2012.

Un important frein à l'acquisition est le prix de l'immobilier, très élevé sur tout l'arc lémanique. C'est évident que plus les terrains sont rares, plus les prix montent. Ceci limite le pouvoir d'achat des collectivités. Pour consolider leur pouvoir d'achat, les communes peuvent créer un fonds, se servir de la fiscalité, ou recourir à des institutions externes à l'administration (fondation, société anonyme, etc.), grâce auxquelles elles peuvent transposer leur forme juridique et agir comme tout propriétaire privé.

[45] Janvier 2011.

[46] http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dinf/sipal/fichiers_pdf/Strategie_immobiliere_250111.pdf

Grâce à un calcul de la rentabilité, basé sur différents critères, la commune peut décider de vendre les immeubles qui ne sont plus nécessaires à l'accomplissement des tâches essentielles, qui provoquent des dépenses d'exploitation élevées, qui ont une grande valeur marchande et réalisable ou dont la vente peut servir l'intérêt public.

3.3 Les instruments d'une stratégie foncière et immobilière

Les instruments dont disposent les communes sont nombreux et souvent méconnus. Ci-dessous sont exposés ceux qui semblent être les plus pertinents et efficaces dans différentes situations pour avoir une meilleure maîtrise foncière et une influence sur la durabilité. Ils appartiennent aussi bien au droit public qu'au droit privé.

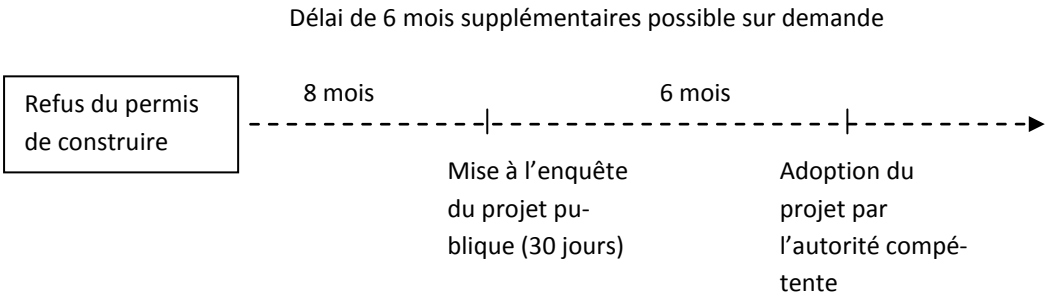
3.3.1 Instruments de l'aménagement du territoire

Il est possible que, lors de l'annonce de la révision d'un plan d'aménagement, et par conséquent de la modification des droits à bâtir et de la valeur du terrain, les propriétaires soient attirés par la rentabilité économique de la nouvelle affectation et agissent selon une logique spéculative, qui se heurte aux objectifs de durabilité recherchés par la commune. Or, au moment où une ville établit les documents de planification, elle est dans une position idéale pour tenter de maîtriser les aspects fonciers et doit agir de manière à garantir la réalisation de ses objectifs.

Plans et règlements en voie d'élaboration

Pour garantir la bonne réussite d'un projet, la commune peut se servir d'un instrument de droit public pour temporiser sur le développement et la modification du tissu bâti. En effet, le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique (al. 1-3, art. 77 LATC).

Cet instrument est donc utile pour retarder le développement dans l'attente d'un moment plus propice. Toutefois, cette condition imposée par la commune la contraint aussi à agir dans un temps donné, qui s'échelonne selon les étapes suivantes :



L'utilisation de cet instrument implique que la commune, avant de refuser un permis de construire, doit déjà avoir une vision claire sur l'évolution du périmètre en question car, par la suite, elle dispose d'un temps donné pour le réaliser. De plus, l'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 77 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais, no-

tamment d'architecte ou d'ingénieur, pour établir un projet conforme à la réglementation existante (art. 78, LATC). Cette indemnisation risque de couter cher à la commune.

Droit d'emption

Le droit d'emption est un instrument qui peut servir à une commune pour faire pression sur les propriétaires et assurer la réalisation de ses objectifs. L'utilisation de cet instrument peut se faire soit par voie légale, soit par voit contractuelle. A noter que dans le Canton de Vaud, le droit d'emption légal n'est pas -encore- prévu par la loi. La voie la plus intéressante à explorer est celle de la voie contractuelle.

Lors de nouvelles mises en zone, la commune peut réserver un pourcentage de l'affectation à des logements à loyer modéré. Cela peut se faire soit par la détermination de quotas dans le document d'aménagement, soit par forme contractuelle avec les propriétaires fonciers au moment du classement. Dans ce dernier cas, le classement est lié à la condition que le propriétaire s'engage à créer des logements à loyer ou prix modéré. Pour pouvoir garantir que cette intention se concrétise dans un laps de temps raisonnable, la commune se réserve le droit d'acquérir (dès le début ou au cas où le propriétaire ne se serait pas acquitté de ses obligations après un certain temps) tout ou partie des terrains concernés afin d'y réaliser elle-même les logements souhaités, ou de les céder (en droit de superficie ou par vente) à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique[47].

L'avantage de cet instrument est qu'il permettrait aux autorités d'acquérir des terrains dans le but de concrétiser divers projets immobiliers si les propriétaires ne construisent pas dans les délais impartis : il est donc intéressant pour répondre à des critères de durabilité. Toutefois, cet instrument est souvent perçu comme une limitation à la propriété très agressive, une sorte d'expropriation légale. Son intégration lors de la prochaine révision de la LATC est en cours d'élaboration et crée de vifs débats.

La force de cet instrument devrait être utilisée à bon escient : « Les communes pourront se servir du droit d'emption comme d'une incitation à construire visant à la cohérence de leurs plans de développement ».[48] Les communes pourront se servir de la « menace » du droit d'emption sur les nouvelles mises en zone à partir de 5 ans sur les terrains non construits et de 10 sur les zones déjà construites pour créer un dynamisme et freiner la thésaurisation.

L'expropriation

L'expropriation est définie comme la procédure par laquelle une personne est contrainte de céder sa propriété ou tout autre droit sur un immeuble ou sur un meuble, totalement ou partiellement (art.1, LE). L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant pleine indemnité, en cas d'intérêt public prépondérant.

L'expropriation peut être *formelle* ou *matérielle*. Contrairement à l'expropriation formelle qui force le propriétaire à se défaire de son bien-fonds, l'expropriation matérielle n'a aucun effet juridique sur le titre de propriété. [49] Par contre, par la décision d'une autorité publique, un terrain peut connaître

[47] http://www.vlp-aspan.ch/files/publications/te_10_01.pdf
[48] http://geneve.mal-loges.ch/spip.php?article355
[49] http://www.vd.ch/fr/themes/etat-droit-finances/impots/espace-professionnel/gains-immobiliers/la-loi/articles-de-la-loi-commentes/article-64-li/#c11064

une affectation qui peut avoir des conséquences sur sa valeur. Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalent à une expropriation (art. 5, LAT). En cas d'augmentation de la valeur (plus-value), la piste de la récupération par l'état reste sans doute une voie à explorer (voir ci-dessous).

L'expropriation, formelle et matérielle, est un instrument très délicat et a souvent un fort impact émotionnel pour l'exproprié. Il est utilisé uniquement en cas de difficulté majeure et de manière très limitée. C'est pourquoi, cet instrument n'est pas considéré comme très favorable pour la maîtrise foncière et ne sera pas davantage approfondi dans ce travail.

La captation de la plus-value foncière

Lorsqu'un propriétaire est lésé, il a droit à une indemnisation. Qu'en est-il quand il reçoit un avantage par un nouveau classement qui augmente la constructibilité de son terrain ? À l'inverse, comment les collectivités peuvent prélever totalement ou partiellement le bénéfice réalisé par un propriétaire foncier du fait de l'aménagement public ?

La responsabilité de légiférer sur cette question appartient aux cantons (art. 5, al. 1 LAT). La plupart d'entre eux ne règlent pas cette question. Les seuls à le faire, en Suisse, sont Neuchâtel et Bâle-Ville. Par conséquent, dans le Canton de Vaud il n'existe pas de base légale à ce sujet. Les communes ne peuvent donc pas percevoir une indemnité de plus-value de manière légale.

Toutefois, elles peuvent le faire en négociant avec les propriétaires certains avantages ou en posant comme condition à l'étude d'un plan de quartier demandé par les propriétaires le versement de participations tenant compte de la plus-value apportée aux terrains.

La captation de la plus-value est un élément crucial du développement urbain durable car elle redistribue les inégalités (économiques). Grâce aux revenus de la plus-value, la commune peut par exemple investir plus de moyens dans la qualité de l'espace urbain, ou utiliser ces fonds pour acheter de nouveaux terrains.

3.3.2 Autres instruments de maîtrise foncière communale (droit privé)

Une commune peut accéder à la propriété par différents moyens. Par exemple, il arrive qu'un propriétaire privé propose un immeuble à la commune par offre spontanée. D'autres moyens parfois utilisés par les vendeurs sont l'appel d'offres ou la vente aux enchères (rare). Dans les autres cas, la commune suit une procédure de gré à gré. L'acquisition d'un immeuble ou d'un terrain selon une procédure de gré à gré représente un accord qui est effectué sans passer par un appel d'offres ou une procédure publique[50]. La commune peut aussi acquérir un immeuble grâce à des droits de limitation de la propriété préétablis, comme c'est le cas du droit de préemption et d'emption.

Une fois que la commune est propriétaire, elle peut actionner des instruments de droit privé, comme par exemple ceux qui sont décrits ci-dessous.

[50] Dictionnaire Reverso, consulté le 11.04.11

Le droit de préemption

Le droit de préemption est un droit personnel. Il s'agit d'un droit accordé à une personne privée (ou à une collectivité publique) d'acquérir un bien en priorité sur toute autre personne, si le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

Les droits de préemption existent soit parce qu'ils découlent d'un contrat passé entre le propriétaire et le préempteur (pacte de préemption), soit parce qu'ils sont prévus par la loi (droits de préemption légaux).[51]

Le droit de préemption est donc un droit d'acquisition conditionnel et peut être invoqué dans deux cas:

- la conclusion d'un contrat de vente (ou d'un acte qui lui est assimilé) ;
- la déclaration par le préempteur de sa volonté d'exercer son droit. Dans ce cas, le vendeur se voit donc imposé un acheteur[52].

Lors de la vente, le vendeur doit informer les titulaires du droit de la conclusion du contrat de vente et de son contenu.

Cet instrument permet à la commune d'avoir un contrôle sur les opérations foncières et, dans le cas où elle est intéressée par l'immeuble, d'avoir une maîtrise foncière efficace qui lui permet de se positionner devant tous les autres acteurs du marché foncier.

Les échanges fonciers

Les échanges fonciers consistent en échanges de parcelles entre propriétaires. Ils sont généralement faits entre collectivités ou entre collectivités et autres acteurs du foncier. Ils sont utiles parce qu'ils limitent les investissements et contribuent à améliorer la qualité du patrimoine foncier. La commune a la possibilité d'utiliser de manière stratégique son patrimoine dont elle ne voit pas une utilité immédiate. Grâce aux échanges fonciers, toutes les parties prenantes devraient y trouver leur compte. Il s'agit souvent d'une solution « win-win ».

Les partenariats publics-privés (PPP)

Les partenariats public-privé (PPP) sont de manière générale un mode de collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Ils touchent un très large champ d'action et les formes possibles sont nombreuses. Il s'agit d'une approche de solution pour accomplir les missions du service public de manière efficace. La notion de PPP se situe entre deux notions[53] :

- Selon la première, le terme PPP concerne des processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui n'auraient pas eu de raison d'être ni de chances d'exister ou, plus simplement, qui ne présenteraient pas la même qualité, si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans leurs voies solitaires.

[51] http://www.notaires-geneve.ch/pdf/presse/conseil/2008-08-25.pdf. Consulté le 12.04.11.
[52] URBIA, M. Fauconnet, (2009).
[53] J. Ruegg, cité par P. Noisette et F.Vallérugo, (1996).

- Selon la seconde définition, le PPP doit être vu comme une disposition organisationnelle parmi d'autres pour gérer les relations entre acteurs publics et privés dans un espace de transaction défini par un intérêt commun à travailler de manière concertée[54].

Les PPP constituent un moyen très puissant pour permettre aux communes de fixer les lignes directrices et les objectifs sans réaliser elles-mêmes les prestations. Cette position doit être défendue en amont du projet, dès la phase de planification jusqu'à la phase de réalisation. Une fois que le projet est réalisé, l'exploitation peut être confiée à des acteurs privés.

Parmi les domaines les plus fructueux, se situent ceux qui font collaborer les acteurs publics et privés dont les intérêts sont complémentaires. Grâce à cette collaboration, les projets sont souvent de meilleure qualité.

De plus, les PPP participent souvent à l'atteinte d'une meilleure adaptation des projets aux besoins et aux critères de développement durable. Ils constituent un moyen pour défendre des intérêts généraux face à des investisseurs privés. Toutefois, leur application recèle un certain nombre de dangers, surtout liés à la gouvernance du processus. Les collectivités désireuses d'utiliser cet instrument doivent s'y préparer en anticipant les problèmes et les opportunités futures sur la base des objectifs et de l'intérêt qu'elles veulent défendre. Une politique de transparence et d'égalité, avec une bonne communication entre partenaires, est indispensable. Un projet de PPP doit se fonder sur un contrat (issu du cahier des charges) dans lequel les objectifs et les modalités de collaboration des différentes parties prenants sont clairement précisés.

Les droits de gage

Ils ne procurent pas un usage, ni une jouissance au titulaire mais lui procurent la garantie de la valeur de la chose. Cela permet de faire vendre à son profit la chose grevée, si ce qui est garanti n'arrive pas (= droit de disposer). Il y a plusieurs types de gages[55] : hypothèque, cédule hypothécaire ou lettre de rente (art. 793, CCS). Dans la pratique, c'est la cédule hypothécaire qui a le plus de succès. [56] Concrètement, ce droit donne la possibilité à la commune d'exiger du propriétaire la réalisation de prestations d'intérêt public (frais d'équipement, fourniture d'électricité, etc.) et de faire pression sur ce dernier s'il manque à ses devoirs.

Contrats

Lors de l'établissement ou de la révision d'un plan d'affectation, la commune peut fixer un accord trouvé avec les propriétaires et assurer la réalisation d'un objectif en leur imposant un contrat de droit privé d'une durée déterminée. Dans le contrat, les avantages respectifs et les engagements des parties contractantes sont précisés. Par ce moyen, la commune est à même de pouvoir négocier avec les propriétaires des conditions d'implantation qui sont plus cohérentes par rapport à l'intérêt général. En donnant des avantages aux propriétaires (par exemples des bonus de construction, en participant financièrement à la réalisation, etc.) elles peuvent exiger en contrepartie le respect de certaines conditions (financement d'une partie des frais d'équipement, modalités de construction, usage, etc.).

[54] J. Ruegg, cité par P. Noisette et F.Vallérugo, (1996).
[55] http://www.format-prod.com/droit-etudiants/droits-reels-resume-cours.html
[56] http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F47937-1-1.php

Les contrats de droit privé peuvent s'appliquer à différentes situations (partenariats, droit de superficie, etc.). Ce qui compte, lors de l'établissement du contrat, est de prêter une attention particulière à la clarification des objectifs à respecter : ils doivent inclure les objectifs de durabilité et doivent garder toute leur force même si les contractants initiaux ont disparu.

Droit de réméré

Le droit de réméré est le droit dont dispose un propriétaire qui a cédé son bien-fonds d'exiger sa restitution (moyennant le remboursement du prix de vente), en particulier si la construction prévue n'est pas réalisée dans le délai convenu[57] (art. 216, COS). Cet instrument est utile pour la politique foncière communale pour éviter la thésaurisation de terrains ou le blocage de projets importants pour la ville. Le droit de réméré n'est valable que s'il est passé sous forme authentique, annoté au registre foncier. Sa durée maximale est de 25 ans.

Les charges foncières

Il y a deux types de charges foncières, celles de droit privé et celles de droit public. Les premières sont établies de commun accord entre deux parties, les secondes sont celles qui sont expressément prévues par la loi pour garantir l'exécution de prestations d'intérêt public (par ex. la construction d'une route pour l'accès à l'immeuble etc.)

Les charges foncières de droit privé sont précisées dans le code civil (art. 782 et ss. CCS). Elles permettent au titulaire d'exiger que le propriétaire d'un immeuble fournisse certaines prestations positives, dont il répond sur son immeuble (et non pas personnellement). Autrement dit, l'immeuble constitue une garantie dans le cas où le propriétaire ne fournit pas les prestations qui lui sont demandées. Dans le cas où le propriétaire n'agit pas, la commune peut réaliser la prestation et avoir comme garantie la valeur de l'immeuble.

Les charges foncières de droit privé, contrairement à celles de droit public, doivent être inscrites au registre foncier.

Servitudes

Les servitudes font partie des droits réels limités. Les servitudes procurent à son titulaire l'usage et/ou la jouissance d'une chose mobilière ou immobilière. Les servitudes ont des contenus très variés dont il n'est pas l'objectif de ce travail de donner une liste complète. Les servitudes immobilières sont les plus intéressantes pour avoir une meilleure maîtrise foncière : il s'agit de charges grevant un immeuble, obligeant son propriétaire soit à tolérer certains actes d'usage, soit à s'en abstenir lui-même[58]. Les servitudes, contrairement aux charges foncières, imposent un rôle passif au propriétaire du fond grevé (par exemple droit de passage, etc.).

Droit de superficie

Les droits de superficie sont des droits distincts et permanents précisés dans le code civil : les constructions et autres ouvrages établis au-dessus ou au-dessous d'un bien-fonds, ou unis avec lui de quelque autre manière durable, peuvent avoir un propriétaire distinct, à la condition d'être inscrits

[57] RUN, (2009).
[58] C. Convers, (2006).

comme servitudes au registre foncier. Les divers étages d'une maison ne peuvent être l'objet d'un droit de superficie (art. 675, CCS).

Les droits de superficie sont aussi régis par les articles 779 a-l du Code civil. Les droits de superficie sont des servitudes en vertu desquelles une personne a la faculté d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fonds grevé, soit au-dessous. Le droit de superficie a pour but de rompre le principe de l'accession, soit de dissocier la propriété du sol de celle de l'ouvrage érigé sur celui-ci[59].

Le droit de superficie en tant que servitude foncière est un droit distinct permanent (DDP). Il est de durée limitée (max. 100 ans) mais peut être renouvelé. Il se constitue par biais d'un acte notarié – contrat écrit- et est inscrit au registre foncier. Pendant la durée du droit, le propriétaire grevé ne peut en aucune façon empêcher ou rendre plus incommode l'exercice de la servitude. (art. 737, CCS). D'où l'importance de l'établissement d'un contrat initial qui détermine précisément les conditions du droit de superficie.

Bien que le bénéficiaire du droit de superficie ne soit pas le propriétaire du bien-fonds, il est responsable d'entretenir les ouvrages nécessaires à l'exercice de la servitude. Lorsque son droit se termine, le propriétaire récupère également les ouvrages (avec ou sans indemnisation).

Le droit de superficie présente des avantages réciproques pour les parties prenantes :

- Commune : le DDP lui offre la possibilité de mettre à disposition de tiers des terrains ou des immeubles. Cette pratique a l'avantage d'imposer des conditions dans le contrat et d'inscrire dans la durée des conditions précises, tout en restant propriétaire à long terme. Par le biais du droit de superficie, la commune ne doit pas investir directement dans le projet, mais elle le fait indirectement sur la valorisation du patrimoine. De plus, grâce au DDP et aux conditions imposées, elle facilite l'accès à la propriété et la stabilité des prix du marché. Enfin, elle peut bénéficier d'une rente.

- Investisseur : celui-ci a le grand avantage de ne pas devoir se charger des fonds initiaux pour le financement du terrain et peut étaler les coûts sur une longue durée par le versement de la redevance au superficiaire. De cette manière, le capital à disposition peut être investi dans l'ouvrage (construction ou rénovation).

Les avantages pour la commune sont donc significatifs. Ajoutés aux avantages financiers, elle garde un contrôle à long terme sur le sol et sur ses utilisations futures. En effet, le propriétaire d'un fonds grevé d'un droit de superficie dispose d'un droit de préemption légal contre tout acquéreur du droit de superficie. Le superficiaire dispose du même droit de préemption contre tout acquéreur du fonds, dans la mesure où le fonds est mis à contribution par l'exercice du droit de superficie (Art. 682, CCS). Autrement dit, les deux contractants sont prioritaires en cas de changement de propriétaire ou d'exploitant.

Pour avoir une influence positive par le biais de cet instrument, la commune doit choisir l'acteur pertinent qui lui permette d'atteindre les objectifs de durabilités qu'elle s'est fixée.

[59] C. Convers, (2006).

Le choix pertinent des acteurs bénéficiaires du droit de superficie

Souvent, les communes choisissent les coopératives comme acteur privilégié auquel donner un droit de superficie. Cette orientation s'explique par le fait que les coopératives ont des objectifs qui sont en accord avec ceux des collectivités. Pour la plupart, les coopératives ont des statuts qui leur imposent l'utilité publique. Ceci est inscrit dans l'Ordonnance fédérale sur le logement (art.37, OLOG) et c'est la condition pour obtenir des prestations de soutien de la Confédération ou du canton, comme pour adhérer à l'une des associations. L'utilité publique signifie que la coopérative construit un habitat à des conditions abordables, garantit la soustraction durable du bien immobilier à la spéculation et fait un calcul des loyers fondé sur les coûts. Les principes et caractéristiques des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, comme il a déjà été mentionné, sont fixés dans une Charte[60] adoptée par les associations de coopératives. Par leur mission, les coopératives créent des solutions viables pour les classes sociales les plus défavorisées.

Le choix des coopératives est très efficace pour la mise en œuvre des objectifs d'intérêt général poursuivis par les collectivités. Toutefois, la cession de terrains en droit de superficie à des coopératives a surtout une influence sur les logements dédiés à une classe sociale défavorisée. Dans une optique générale de mixité, pour garantir également l'accès au logement (abordable et de qualité) à la classe moyenne, les communes devraient explorer les possibilités de partenariats avec d'autres acteurs qui produisent des logements, comme c'est le cas des caisses de pension. Ces dernières sont toujours à la recherche d'investissements dans la pierre, car elles y destinent environ 15-20% de leur capital. Leur expérience dans l'immobilier leur procure un bon savoir-faire en matière de réalisation de projets immobiliers et, de plus, elles disposent de liquidités importantes à investir à long terme.[61]

Les partenariats pour la réalisation de projets immobiliers avec les acteurs privés peuvent aussi être bénéfiques pour les collectivités, surtout quand elles peinent à autofinancer leurs investissements. Toutefois, pour atteindre une bonne application des objectifs, ils doivent être clairement délimités dans un contrat officiel.

3.3.3 Les instruments les plus efficaces et durables

Après avoir parcouru les instruments légaux et avoir traité de leurs potentialités, il est possible de faire une classification pour estimer lesquels sont les plus pertinents à utiliser pour une commune qui souhaite avoir – grâce à sa stratégie – une influence durable sur le foncier. Cette classification se base sur l'appréciation qualitative des différents instruments du point de vue de leur *force*, c'est-à-dire le degré de limitation des droits réels pour le propriétaire qui se voit imposer la restriction ainsi que de leur *influence* sur la qualité urbaine et les critères de durabilité. Ce qui ressort de ce graphique (voir Figure 9) est que :

1. Les instruments les plus pertinents pour atteindre la durabilité ne sont pas les plus forts juridiquement.
2. Les instruments dans lesquels les parties prenantes conviennent ensemble d'un accord ont plus d'influence sur la durabilité.

[60] Par exemple sur http://www.wohnbund.ch/data/1170058222_409_.pdf
[61] Molina J.-C, (2011).

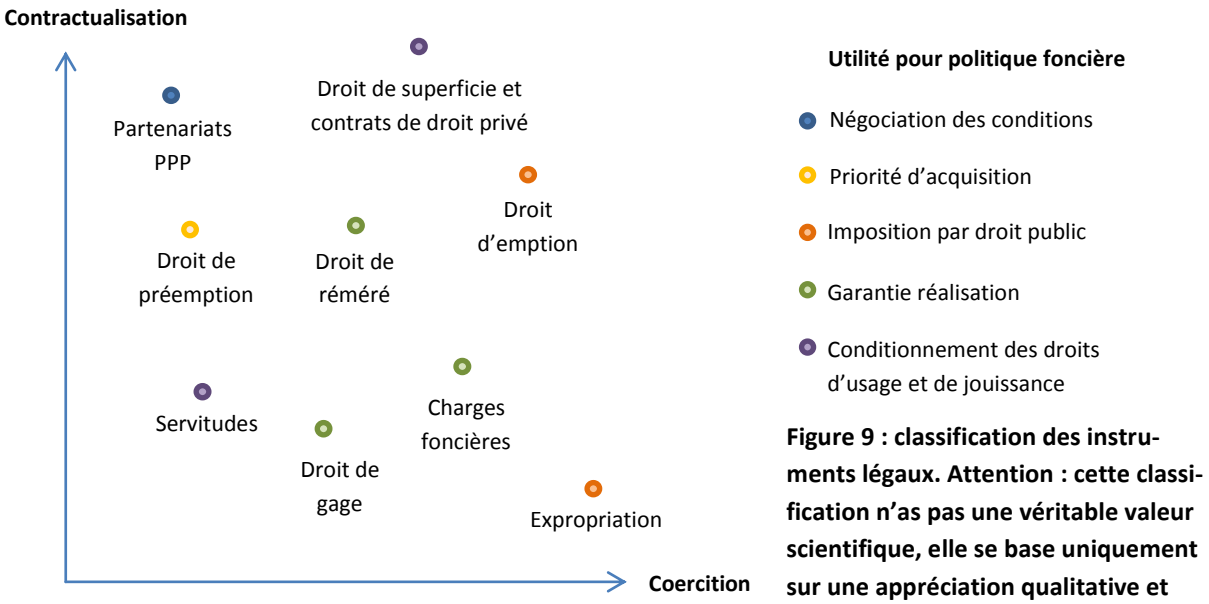


Figure 9 : classification des instruments légaux. Attention : cette classification n'as pas une véritable valeur scientifique, elle se base uniquement sur une appréciation qualitative et empirique des instruments.

3.4 Les exemples de stratégies d'autres villes

Etant donné que ce travail s'intéresse à la politique foncière de villes déjà fortement urbanisées, les exemples choisis se basent sur ce critère ainsi que sur le choix de villes ayant une stratégie foncière et immobilière active. L'intérêt d'analyser les démarches de ces villes (Genève, Bienne, Lausanne), situées dans différents cantons et soumises à différentes lois cantonales, réside surtout dans la compréhension de leurs stratégies, notamment par rapport au positionnement et au rôle que sont susceptibles de jouer les autorités politico-administratives communales dans le travail de réconciliation des dynamiques foncières. Grâce aux différentes stratégies, les instruments légaux et les moyens d'action les plus pertinents qui permettent d'avoir une maîtrise foncière seront mis en lumière.

3.4.1 Le cas de la Ville de Genève

Historique de l'action foncière

L'importance des questions foncières change au cours du temps.

Historiquement, la plupart des propriétés sont du patrimoine administratif issu de la « Société économique ». Cette société est dissoute en 1848 et ses biens sont remis à la commune de « Genève Cité ». Jusqu'aux années 1930, la Ville n'achète pas de nouveaux biens, elle en reçoit tout au plus par le moyen de legs. C'est seulement après la deuxième guerre mondiale, surtout pendant les années 1960, que la question du foncier reprend de l'importance. La Ville achète des biens en vue de constructions d'équipements (crèches, écoles, etc.) ou de logements. Pendant les années 1980, la Ville acquiert encore des biens-fonds, toutefois elle agit dans un contexte de manque de ressources financières. Au cours des années 2000, la Ville prend davantage conscience de l'importance de la question du foncier et commence à se doter des moyens nécessaires pour avoir une influence sur les problèmes qui créent des déséquilibres sociaux, économiques et environnementaux. [62]

[62] Histoire de la politique foncière de Genève in URBIA, M. Fauconnet-Falotti, (2009).

Le contexte actuel

La Ville de Genève, ayant enregistré une croissance de la population très forte depuis 1950 et surtout ces dernières années, est une des villes les plus touchées de l'arc lémanique par les problèmes de pénurie de logements et de hausse des prix du foncier et de l'immobilier. La hausse des prix a une influence d'autant plus significative sur la population genevoise que 93,4% des habitants sont locataires[63].

De plus, la Ville de Genève observe que depuis une dizaine d'années il y a eu une diminution importante du parc de logements sociaux (surtout HLM), et ceux qui restent sont précaires en raison de la fin du subventionnement (voir Figure 10).

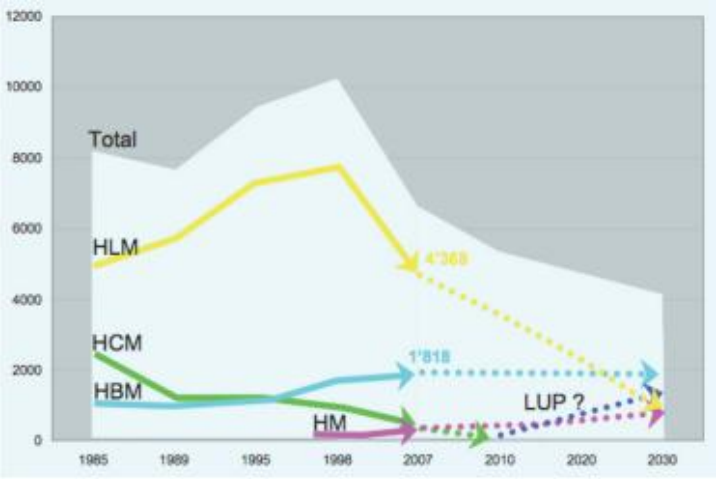


Figure 10 : Stock de logements sociaux en Ville de Genève (conférence de presse du 20.10.07, Ville de Genève. HLM : habitations loyer modéré ; HCM : habitations pour classes moyennes ; HBM : habitations bon marché ; HM : habitations mixtes).

Les problèmes liés à l'environnement touchent sans exclusion toutes les villes. La prédominance d'immeubles anciens, gros consommateurs d'énergie, affecte aussi la Ville de Genève.

Consciente de la gravité de ces problèmes, les autorités communales ont décidé d'agir en formulant une stratégie foncière qui leur permette de mieux se positionner face à ces questions.

Organisation, ressources et compétences

La Ville de Genève a un conseil municipal de 80 membres et un conseil administratif de 5. L'administration est composée de six départements municipaux, comportant chacun plusieurs directions, services ou offices:

- Département des autorités
- Département des finances et du logement
- Département des constructions et de l'aménagement
- Département de la culture et du sport
- Département de l'environnement urbain et de la sécurité
- Département de la cohésion sociale et de la solidarité [64]

[63] http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/publications/developpement_durable/engagements-d-aalborg-revue-du-developpement-durable-2010-ville-de-geneve.pdf
[64] http://www.ville-geneve.ch/autorites-et-administration/

Les départements qui s'occupent de la gestion et de l'exploitation des immeubles sont surtout le Département des finances et du logement (gérance immobilière municipale - GIM) et le département des constructions et de l'aménagement.

Un renforcement des ressources dédiées à la politique foncière est mis sur pied, tant en ce qui concerne les forces de travail que les moyens financiers. En effet, pour concrétiser ses objectifs, la Ville de Genève s'est dotée en 2009 d'une unité spécialisée sur les opérations foncières, rattachée à la Direction des constructions et de l'aménagement.

L'Unité des opérations foncières a différentes tâches et compétences :

- Elle est en charge des études et négociations des achats et ventes de terrains et de bâtiments, ainsi que des droits de superficie.
- Elle prend en charge les études et négociations relatives aux corrections ou échanges de parcelles, ainsi qu'à la constitution de servitudes, de droit privé ou public.
- Elle gère les actes notariés relatifs aux acquisitions, remaniements parcellaires, cessions hors-ligne, servitudes, etc.
- Elle examine et préavise les droits de préemption.
- Elle est en charge de la gestion administrative et foncière des requêtes en autorisation de construire et coordonne l'élaboration des préavis communaux.
- Elle s'occupe de la gérance des archives administratives et historiques du Département[65].

Cette unité a été créée en parallèle à la mise en œuvre du plan directeur communal et a pour objectif d'en réaliser la mise en œuvre.

Les moyens financiers dont dispose la Ville pour faire des investissements dans le foncier et l'immobilier sont prévus par le plan financier d'investissement. Le budget annuel pour l'acquisition de parcelles se monte à 3 millions de Francs[66]. Ce montant n'est pas si important compte tenu des prix du foncier et des objectifs de la Ville et il ne permet d'acheter qu'une ou deux parcelles par an.

La Ville de Genève, même si elle a des responsabilités de planification, n'a pas une grande autonomie en tant qu'autorité d'aménagement du territoire. En effet, c'est le Canton qui élabore les plans d'affectation et délivre les permis de construire et non pas la Ville. De ce point de vue, la Ville n'a donc pas une grande maîtrise foncière. Pour l'avoir, elle recourt surtout à la propriété.

De manière générale, dans le Canton de Genève, le pouvoir de décision en matière de foncier est conféré au conseil municipal (art. 30, al. 1, LAC). Il délibère, entre autres, sur les achats ou ventes d'immeubles, les échanges ou partages de biens communaux, l'exercice d'un droit de préemption, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels; toutefois, le conseil municipal peut, par délégation révocable en tout temps, charger le conseil administratif ou le maire de passer tous les actes authentiques concernant les constitutions de servitudes et autres droits réels au profit de la commune, ainsi que les radiations de charges grevant les immeubles de celle-ci. Grâce à cette délégation, le conseil administratif ou le maire disposent ainsi d'une bonne autonomie en matière de foncier.

[65] http://www.ville-geneve.ch/administration-municipale/departement-constructions-amenagement/services-municipaux/unite-operations-foncieres/, consulté le 05.04.2011
[66] URBIA, M. Fauconnet-Falotti, (2009).

De plus, dans le Canton de Genève les délibérations portant sur la clause d'urgence relatives à :

- l'achat ou la vente d'immeubles,
- l'échange ou le partage de biens communaux,
- la constitution de servitudes ou d'autres droits réels,
- les emprunts et les cautionnements communaux,

ne peuvent être prises qu'à la majorité absolue des membres présents (al. 2, art. 20, LAC). Toutefois, cette disposition ne s'applique pas à la Ville de Genève (al. 3, art. 20, LAC), ce qui augmente son autonomie et sa réactivité en tant que propriétaire.

Stratégie foncière : objectifs et principes

Les objectifs de la Ville en matière de politique foncière sont clairement énoncés. La Ville a adopté en 2009[67] son nouveau plan directeur communal, dont un chapitre précise les objectifs et les moyens de mise en œuvre d'une politique foncière. Les principaux objectifs de la stratégie consistent à :

1. Développer une activité foncière pour soutenir le développement d'un parc de logements sociaux sur les terrains propriété de la ville de Genève ;
   - acquisition de nouveaux terrains
   - valorisation des parcelles déjà en mains de la Ville de Genève
   - acquisition d'immeubles de logements afin de les transformer en logements d'utilité publique
   - faciliter la réalisation de logements sociaux par le développement de partenariats public privé et la redynamisation des PLQ en force
2. Mettre en place une politique foncière permettant d'assurer un développement cohérent des équipements publics communaux, des transports et infrastructures y compris pour la mobilité douce, des espaces verts et de l'activité économique[68].

Stratégie d'achat, maintien, cession en droit de superficie et vente des terrains communaux

La Ville de Genève est l'un des plus importants propriétaires fonciers du Canton de Genève[69]. Son patrimoine actuel comprend une grande diversité de biens: terrains nus, immeubles administratifs, immeubles de logements, villas, terrains agricoles, équipements publics, sportifs et culturels, forêts, etc., pour la plupart sis sur son territoire. L'ampleur de ses propriétés est visible sur la carte ci-dessous (voir Figure 11)[70]. La Ville possède 800 bâtiments : 400 bâtiments publics ou administratifs et 400 bâtiments locatifs[71]. Genève détient ainsi près de 5400 logements, dont 95% de logements à

[67] Le 16 septembre 2009 par le Conseil municipal et le 14 octobre 2009 par le Conseil d'Etat.
[68] Plan Directeur Communal Ville de Genève, chapitre 3.4., IA3, (2009).
[69] URBIA, M. Fauconnet, (2008).
[70] Il n'a pas été possible de trouver le % en m^2.
[71] http://www.ville-geneve.ch/themes/developpement-durable-energie/energie-climat/

caractère social et quelques logements à loyer libre[72]. Les logements en mains de la Ville représentent le 5,25% des logements du territoire communal[73].

Bien que la Ville soit propriétaire de nombreux immeubles sur le territoire communal, les besoins (logements, équipements, etc.) sont toujours croissants, ce qui incite la Ville de Genève à agrandir son patrimoine en achetant des biens-fonds. D'où sa nécessité d'avoir une stratégie d'action foncière réfléchie.

Pour poser les bases actuelles de sa stratégie d'achat, maintien, cession et vente des terrains communaux, Genève a commencé par une étape de planification. Dans sa stratégie d'aménagement du territoire, ajouté aux propriétés de la Ville et du Canton de Genève ainsi que des zones de développement (ZD3), le Service de l'urbanisme a identifié des zones stratégiques sur lesquelles elle doit faire des efforts d'acquisition (voir Figure 11). Cette stratégie de planification est publique et, bien qu'elle soit efficace pour avoir une action à long terme, présente le risque d'exposer la Ville aux investisseurs privés qui pourraient s'interposer en acquérant des propriétés dans ces zones en vue de les revendre ensuite à la Ville.

Figure 11 : propriétés publiques et politique foncière de la Ville de Genève. Source : Service de l'urbanisme de la Ville de Genève.

[72] http://www.ville-geneve.ch/themes/amenagement-construction-logement/logement/
[73] http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/publications/developpement_durable/engagements-d-aalborg-revue-du-developpement-durable-2010-ville-de-geneve.pdf

Achat

Dans les zones de développement, la Ville mène une politique d'acquisition active en utilisant les instruments à sa disposition. La Ville agit prioritairement sur ces secteurs, toutefois elle est aussi attentive aux autres opportunités sur tout son territoire, dont elle pourrait se servir pour dynamiser le changement en initiant par exemple des plans localisés de quartier[74].

D'après le plan directeur communal, l'acquisition de nouveaux terrains se fait soit par des acquisitions de gré à gré, soit par le biais de l'exercice du droit de préemption dans la zone de développement. En effet, du point de vue légal, la Ville de Genève jouit d'un droit de préemption (art. 3 LGL) qu'elle peut exercer dans les zones de développement pour la construction de logements sociaux. Elle a la faculté de préempter à un prix qu'elle fixe elle-même. Dans le cas où il n'est pas possible de trouver un accord à l'amiable avec le propriétaire, la Ville peut utiliser en dernier recours l'expropriation (art. 6, LGL) pour autant qu'il y ait intérêt public.

L'acquisition d'immeubles déjà existants est envisagée comme un moyen de conserver sur le territoire communal un nombre suffisant de logements sociaux pérennes. Les habitants des immeubles seront progressivement remplacés par des locataires éligibles pour l'octroi de logements sociaux.

En fonction des besoins et des opportunités, la ville de Genève est décidée à acquérir des biens fonciers et immobiliers afin de permettre un développement harmonieux de l'agglomération[75]. Quand elle ne peut pas le faire directement, elle participe à des projets en partenariat avec les privés[76].

Sur le territoire du Canton de Genève, il y a une organisation mandatée par l'Etat pour acquérir, valoriser et gérer les terrains industriels : la Fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI). Bien que cette organisation couvre tout le territoire cantonal et opère au-delà des limites administratives de la Ville de Genève, il est intéressant de mentionner son existence. La FTI met tout en œuvre pour faciliter l'implantation et le développement d'entreprises en zones industrielles et gère entre autres plus de 520 hectares de terrains en divers lieux du Canton de Genève qu'elle met à la disposition des entreprises industrielles et artisanales à des conditions particulièrement avantageuses, par le biais du droit de superficie.

Maintien

La dynamique de maintien et de valorisation des parcelles déjà en main de la ville de Genève se base sur un bilan précis de l'utilisation de ces dernières et de leur potentiel de valorisation, tant en matière de logement que pour d'autres types d'utilisations. Grâce à ce diagnostic, la Ville peut mieux évaluer quelles parcelles valoriser elle-même et quelles parcelles remettre en droit de superficie à des coopératives ou des structures à même de développer du logement social[77].

Concernant le maintien des bâtiments du point de vue environnemental, Genève a une politique ambitieuse. Menant une politique énergétique très engagée de longue date, la Ville de Genève s'est vue récompensée par le label Cité de l'énergie GOLD dès son entrée dans le programme. Parmi les différentes mesures qu'elle s'impose, la vision pour la gestion de ses 800 bâtiments est «chauffage

[74] URBIA, M. Fauconnet, (2008).
[75] Plan Directeur Communal Ville de Genève, chapitre 3.4., IA3, (2009).
[76] URBIA, M. Fauconnet, (2008).
[77] Plan Directeur Communal Ville de Genève, chapitre 3.4., IA3, (2009).

100% renouvelable en 2050 »[78]. Pour les travaux d'isolation et de chauffage, Genève utilise le standard « bâtiments 2008 ». Celui-ci traite en particulier des nouvelles constructions et des existantes, de l'utilisation efficace des ressources, de l'utilisation d'énergies renouvelables, de la santé et la construction durable, des critères à imposer lors de concours d'architecture et de l'exploitation écologique des bâtiments.[79]

Pour atteindre son objectif, la Ville de Genève a développé dès 1999 un programme de grande ampleur en faveur du solaire photovoltaïque qui permet la production d'électricité[80]. Chaque fois que cela est possible (construction ou rénovation), elle intègre des panneaux solaires à son patrimoine.

Cession en droit de superficie

Les actions foncières et la valorisation du parc immobilier constituent des charges financières importantes. Actuellement, la Ville n'a pas de projet de logements qu'elle mène directement[81]. Plutôt que de valoriser directement son patrimoine et alourdir considérablement ses dépenses, elle tente de limiter ses frais en faisant des partenariats avec des structures à but non lucratif. La Ville remet ainsi des terrains en droit de superficie à des organismes pouvant prendre en charge la réalisation de logements, comme par exemple la fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS).

Jusqu'en 2008, la Ville a cédé en droit de superficie 84 terrains/immeubles (voir Figure 12). Cette pratique a été utilisée surtout à partir des années 1980. Un tiers des droits de superficie sert pour le logement, le reste est utilisé pour d'autres activités (industrie, artisanat, hôtels, parkings, etc.)[82].

En raison des très nombreux organismes s'adressant à la Ville de Genève en vue d'obtenir des terrains en droit de superficie, la Ville formalise de manière claire et transparente le processus d'attribution. Elle établit ainsi, dans un premier temps, un cahier des charges qui sert de base de référence pour l'appel à candidatures (voir annexe 11). Ce cahier des charges précise les objectifs de la Ville pour la réalisation du projet, par exemple sur le plan des qualités recherchées en vue de l'attribution du droit de superficie. Ces qualités sont d'ordre social (le/s groupe/s cible à qui seront destinés les logements), environnemental et énergétique (qualité énergétique du bâtiment, mobilité, déchets, etc.), ainsi qu'architecturale et urbanistique (espaces extérieurs, espace public, etc.).

Les droits de superficies en Ville de Genève:	
Logements:	26
Industrie, artisanat:	37
Parkings:	9
Administratif:	3
Hôtels:	2
Divers:	7
TOTAL:	**84**

Figure 12 : La ville de Genève cède 84 terrains en droit de superficie. Source : Contenu des contrats de DDP pour les logements. Source : http://www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/Colloque%202008/Pages%20du%20site/Communications/2-Foncier/Fauconnet_Gillig.pdf

[78] http://www.ville-geneve.ch/themes/developpement-durable-energie/energie-climat/politique-energetique-climatique/chauffage-100-renouvelable/
[79] http://www.energiestadt.ch/f/joomla/downloads/seminaires/Standard_Batiment/DP_Standard_Batiments.pdf
[80] http://www.ville-geneve.ch/themes/developpement-durable-energie/energie-climat/politique-energetique-climatique/gestion-rationnelle-electricite/solaire-photovoltaique/
[81] URBIA, M. Fauconnet, (2008).
[82] URBIA, M. Fauconnet, (2008).

Une fois que la Ville a retenu le meilleur candidat pour la réalisation du projet, elle formalise les conditions dans un contrat. Le contrat de droit de superficie fait l'objet d'un acte authentique qui règle de manière détaillée les rapports entre la Ville de Genève et le bénéficiaire du droit de superficie (voir Figure 13).

Un problème rencontré par la Ville de Genève est que, lors de la mise en œuvre des conditions du contrat dans le projet, elle peut être confrontée au non-respect de ces dernières. Evidemment, quand la discordance est grande elle peut intervenir en enlevant le droit de superficie au bénéficiaire, toutefois, quand la réalisation dévie de peu des conditions convenues (par exemple quant aux obligations du superficiaire d'inclure un pourcentage de logements sociaux), elle se trouve dans une situation délicate. Dans ce sens, elle ne dispose pas d'outils légaux performants pour assurer la mise en œuvre et le respect des objectifs.

Contenu du contrat de DDP pour des logements

- Durée
- Rente, indexation et prix du terrain
- Cessibilité, extinction et droit de retour anticipé
- Droit de disposition du superficiaire
- Obligations du superficiaire

Figure 13 : La Ville de Genève impose des règles claires lors de l'établissement d'un contrat de DDP.
Source : idem Figure 12.

Vente

La Ville de Genève est très prudente concernant la vente : d'une manière générale, elle ne vend pas ses biens fonciers et immobiliers[83]. En revanche, la Ville est active du côté des échanges fonciers. Elle échange des terrains avec d'autres collectivités ou d'autres propriétaires.

En bref

La Ville de Genève n'a pas une compétence municipale très élargie en matière d'aménagement du territoire. Elle n'a certainement pas les moyens d'influencer l'ensemble du marché immobilier. Ses efforts pour maintenir et renforcer une offre de logements à bas loyers ainsi que la mixité dans l'utilisation de l'espace se concrétisent surtout en tant que propriétaire. Toutefois, compte tenu de la gravité de la situation, son influence est encore peu significative. Seul l'avenir prouvera l'efficacité de la stratégie qu'elle a récemment mise en place. Son organisation est performante (rapide et discrète). L'Unité des opérations foncières est indispensable pour spécialiser la gestion. Les moyens financiers pour la mise en œuvre semblent faibles en comparaison avec d'autres villes (Lausanne par exemple) et face au contexte économique. Ceci pourrait être un frein pour le renforcement de la stratégie.

3.4.2 Le cas de la Ville de Bienne

Historique de l'action foncière

L'histoire de la stratégie foncière de la Ville de Bienne remonte au XIXe siècle. En 1864, il y a une séparation des biens communaux entre la commune bourgeoise et la commune municipale. La commune de Bienne ne garde que les biens du patrimoine administratif et du domaine public. Cons-

[83] URBIA, M. Fauconnet, (2008).

ciente de devoir orienter de manière plus directe le développement rapide auquel elle assiste depuis le début du XXème siècle, la Ville commence alors à mener une politique d'achat pour agrandir son parc immobilier, surtout financier[84].

C'est grâce au maire Guido Müller que la stratégie foncière de la Ville de Bienne se consolide et s'organise. Il décide en 1947 de la création d'un service spécialisé pour la gestion du patrimoine foncier et immobilier. La volonté de Müller est que ce service gère le maintien et la multiplication de la propriété foncière d'après des critères uniformes. Ce service s'occupe surtout de l'expertise des dossiers (achat, vente), d'évaluer des immeubles et de proposer des prix, ainsi que de suggérer l'acquisition d'immeubles adéquats[85].

Par la suite, Bienne a encore eu la chance d'avoir un maire emblématique qui a su mener une politique foncière très efficace.

Le contexte actuel

La Ville de Bienne, contrairement aux autres villes choisies comme exemple, n'a pas de problème de pénurie de logements. En effet, le taux de logements vacants oscille depuis 2000 autour de 2%.[86] Toutefois, Bienne a connu un important développement ces dernières années et elle prévoit encore devoir accueillir davantage de population dans le futur. Ainsi, certains espaces au centre-ville ont un grand besoin d'être réaménagés.

Organisation, ressources et compétences

L'administration de Bienne est constituée de quatre directions : la Direction des finances, la Direction de la sécurité, la Direction de la formation, de la prévoyance sociale et de la culture et la Direction des travaux publics. Les services qui sont liés à la gestion du foncier et à l'aménagement du territoire sont le Département des immeubles de la Ville de Bienne et le service de l'urbanisme[87].

Les tâches et les compétences du *Département des immeubles de la Ville de Bienne* sont précisées dans l'ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale (art. 16, RDCo 152.011, 2004)[88].

1. Le Département des immeubles élabore les principes de 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 d'octroi en droit de superficie de propriété foncières 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.

---

[84] J-D. Gerber, (2008a).
[85] Müller, cité dans H.P. Schwab (1996).
[86] Service statistique de la Ville de Bienne, (2008).
87 Ville de Bienne, RDCo 152.011
[88] http://www.biel-bienne.ch/ww/fr/pub/administration/recueildedroitcommunal/repertoirealphabetique.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F100%2F152.011.doc

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 compétence relative à la conclusion de contrats de droit de superficie et autres semblables s'appuyant sur des arrêtés des organes compétents au plan financier est transférée depuis 1993 à la *Direction municipale des finances* (RDCo 215.2). C'est cette Direction qui conclut les contrats d'achat, de droit de superficie et autres contrats comparables conformément aux arrêtés des organes compétents sur le plan financier et qui est compétente pour déclarer la renonciation au droit de préemption en cas de ventes d'immeubles en droit de superficie.

Les tâches et les compétences du *Département des constructions* de la Ville de Bienne sont également précisées dans la même ordonnance (art. 36, RDCo 152.011, 2004) :

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 [91].
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.

Il existe une collaboration entre ces services. Toutefois, le département des immeubles et celui de l'urbanisme n'ont pas forcément les mêmes objectifs : alors que le premier se soucie de l'aménagement, le second se préoccupe plus des finances communales.

L'équilibre qui a pu être trouvé entre objectifs en opposition est surtout dû à une longue tradition, à la permanence sur une longue durée des personnes responsables et à un lien politique obligé entre les directions.[89]

Concernant la prise de décisions, le conseil municipal est compétent pour l'approbation d'un achat ou d'une vente jusqu'à 1 million. Au-dessus de ce montant, le conseil de ville doit donner son accord. Au-dessus de 5 millions, la décision revient au peuple, également pour le transfert du patrimoine administratif au patrimoine financier (voir Figure 14). Le Département des immeubles n'a aucun pouvoir de décision quant à l'achat ou à la vente. La stratégie foncière est décidée par le maire, qui est à la tête du département des finances, et par le directeur de l'administration des immeubles[90].

[89] J-D. Gerber, (2008a).
[90] J-D. Gerber, (2008a).

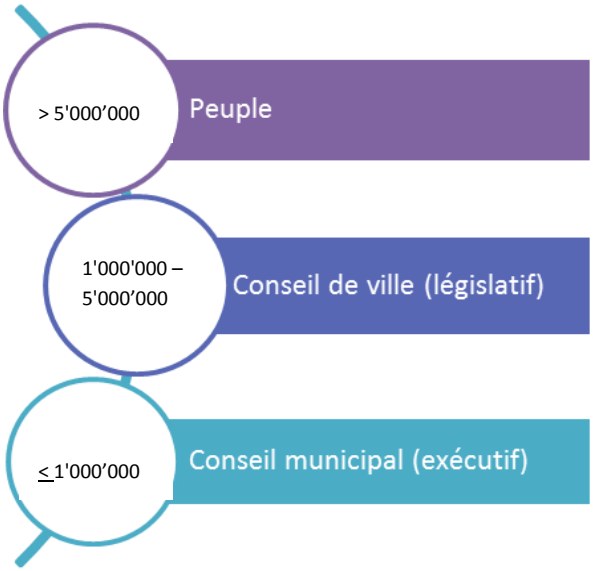


Figure 14 : Résumé des compétences pour la prise de décision en matière d'achats et de ventes et montant limite accordé.

Stratégie foncière : objectifs et principes

Les objectifs de la politique foncière de la Ville de Bienne ne sont pas écrits de manière officielle[91]. Toutefois, l'ancien directeur du Département des immeubles a explicité les principes et les objectifs poursuivis par la Ville dans un rapport[92]. Ce rapport remplace les lignes directrices établies par l'exécutif ou le parlement communal. La stratégie foncière de la Ville se base surtout sur des objectifs d'aménagement et financiers au sens large.

Grâce à sa stratégie foncière, la Ville peut temporiser sur son développement : en gardant des terrains en sa propriété, elle peut choisir le moment favorable pour agir (par exemple lors d'un changement d'affectation, d'un projet d'aménagement, etc.). De plus, elle peut favoriser l'implantation de certains acteurs du foncier qu'elle souhaite privilégier (coopératives, entreprises, etc.). Grâce à sa position, la Ville de Bienne peut avoir une influence positive aussi bien sur ses propres finances (rentrées de recettes, rentes, etc.), que sur les tendances du marché immobilier en favorisant la stabilité des prix et en luttant contre la spéculation.

L'importance d'une situation des finances saine est chère à la Ville de Bienne. Selon l'ancien Maire Hans Stöckli, en charge entre 1990 et 2010, «le nerf de la guerre, c'est l'argent. Pour développer une commune, la première condition est de bénéficier d'une situation financière saine. Dans le cas contraire, vos rêves ne peuvent pas se réaliser. »[93]

La Ville de Bienne a déjà imaginé de rendre sa stratégie officielle. Toutefois, elle a préféré ne pas éditer un texte légal ou interne pour garder davantage de souplesse dans ses actions. Ceci a été surtout la volonté du maire et du directeur du Département des immeubles.

Stratégie d'achat, maintien, cession en droit de superficie et vente des terrains communaux

La Ville de Bienne est particulièrement active du point de vue du foncier et dispose d'une réserve foncière très importante, qui se répartit ainsi (voir Figure 15):

[91] J-D. Gerber, (2008a).
[92] H-P. Schwab, La politique foncière communale, Bienne, (1996).
[93] http://www.bilan.ch/dossier/la-m%C3%A9tamorphose-qui-attend-bienne, consulté le 30.04.2010.

	Effectif total								
	1947			1971			1996		
Patrimoine financier	ha	a	m2	ha	a	m2	ha	a	m2
a) bâtiments et immeubles (biens-fonds en location, réserves de terrain, etc.)	238	86	79	230	52	42	366	55	65
b) Immeubles grevés d'un droit de superficie	12	74	83	55	51	24	86	40	96
Total du patrimoine financier	251	61	62	286	103	66	452	96	161
Patrimoine administratif	78	79	10	193	97	62	134	82	20
Fortune du fonds des foyers pour personnes âgées		71	28		69	76		70	26
Entreprises municipales	5	55	83	9	00	92	9	19	64
Registre des rues/routes	86	76	70	120	53	42	130	65	00
Total de la propriété foncière de la Commune municipale de Bienne	**423**	**62**	**53**	**610**	**25**	**38**	**728**	**33**	**71**

Figure 15 : évolution de la propriété foncière de la Ville de Bienne entre 1947 et 1996. Chiffres à multiplier par 10'000. a= administratif. Source : Schwab, 1996.

Grâce à cette vision d'ensemble, il est aussi possible de voir comment a évolué le patrimoine immobilier depuis 1947. Le patrimoine financier s'est agrandi, comme les immeubles grevés d'un droit de superficie qui représentent en 1996 14% de la surface totale des propriétés de la Ville.

En 1996, la Ville de Bienne est propriétaire de 728'000 m^2 de terrains. La surface totale des propriétés de la Ville a ainsi presque doublé entre 1947 et 1996. Avec plus de 600 000 m^2 de terrain acquis entre 1994 et 2004[94], elle possède aujourd'hui environ 25% de la surface des terrains sur son territoire (voir annexe 3).

Les rendements des immeubles constituent une source de rentrées très appréciable pour Bienne. En 50 ans, la Ville a augmenté les surfaces en m^2 de son patrimoine d'environ 40% et a vu évoluer le rendement de ses immeubles de CHF 4'269'968 en 1981 à CHF 12'317'141 en 2006[95].

Achat

La Ville de Bienne acquiert des terrains pour l'usage public et aussi pour mettre en vente des droits de superficie à des partenaires stratégiquement importants (entreprises, logements). La Ville de Bienne mène une stratégie d'achat stratégique et anticipative qui lui permet de développer de nouveaux quartiers résidentiels avec de bonnes conditions d'habitat et d'attirer ou garder des entreprises importantes (voir annexe 3).

D'ailleurs, selon Schwab[96], le stock de terrains dont dispose la commune doit être préservé, voire augmenté si l'occasion se présente. Il convient de constituer une réserve de terrains suffisamment importante par des acquisitions ciblées pour que la commune puisse répondre aux besoins de ses futurs habitants[97].

La priorité dans les acquisitions est donc accordée aux immeubles dont on pressent un besoin futur pour remplir des tâches publiques de la compétence de la commune. En effet, les conditions liées à

[94] http://www.bilan.ch/dossier/la-m%C3%A9tamorphose-qui-attend-bienne, consulté le 30.04.2010.
[95] Ville Bienne, rapport de gestion 2007.
[96] M. H.-P. Schwab est l'ancien directeur de l'administration des immeubles de la Ville de Bienne.
[97] H.-P. Schwab, (1996).

l'achat d'un bien-fonds sont d'autant plus avantageuses pour les pouvoirs publics quand le moment de l'acquisition coïncide avec la disposition du vendeur à se dessaisir dudit bien ; en revanche, elles sont d'autant plus défavorables quand les pouvoirs publics doivent agir rapidement afin de répondre à un besoin non planifié. Par rapport aux prix d'achats d'immeubles ou terrains, la commune doit pouvoir se comporter comme un acteur privé. Les prix ne doivent pas être surfaits pour ne pas favoriser une augmentation des prix d'achat. En effet, la commune a tout intérêt à ce que les prix évoluent de la manière la plus modérée possible.

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[98].

Cession en droit de superficie

La Ville de Bienne est favorable à la cession de terrains en droit de superficie. Elle le fait pour des terrains qui sont déjà bâtis ainsi que pour des terrains voués à la construction (logements, activités) en constituant des droits de superficie distincts permanents. Grâce à cet instrument, la Ville garde la maîtrise sur le sol à long terme. De plus, elle bénéficie de la rente superficiaire liée aux recettes et soustrait le terrain/immeuble à la spéculation.

La Figure 16 montre l'effectif total des surfaces cédées à l'intérieur et à l'extérieur du territoire de la Ville de Bienne.

Territoire communal de Bienne	**1947**	**1971**	**1996**
		ha (10'000 m2)	
Bâtiments et immeubles	126.2	137.2	150.5
Immeubles en droit de superficie	12.7	54.1	75.7
Patrimoine administratif	62.7	113.7	108.9
	201.6	**305.0**	**335.1**
A l'extérieur de Bienne			
		ha (10'000 m2)	
Bâtiments et immeubles	112.7	93.3	216.1
Immeubles grevés d'un droit de superficie	-----	1.4	10.7
Patrimoine administratif	16.2	80.3	25.9
	128.9	**175.0**	**252.7**

Figure 16 : Bâtiments et immeubles cédés en droit de superficie sur le territoire de la Ville de Bienne et à l'extérieur de ses frontières. Source : Schwab, (1996).

La Ville de Bienne, au fil du temps, a augmenté la cession en droit de superficie de son patrimoine foncier et immobilier aussi bien sur son territoire qu'à l'extérieur.

[98] H.-P. Schwab, (1996).

Les droits de superficie sont assortis d'un contrat qui se veut le plus loyal et partenarial possible, donnant au superficiaire une liberté de mouvement appréciable[99]. Les éléments saillants du contrat sont surtout l'affectation précise du droit de superficie, ses effets (durée, répartition des tâches, entretien, etc.), les conditions de prorogation ou d'expiration du droit et les garanties (gage immobilier). Une description plus détaillée du contrat se trouve en annexe (voir annexe 1).

Maintien

Les critères de choix quant au maintien d'un bien-fonds se basent sur sa valeur stratégique et sur son rendement. La ville cède les biens-fonds nécessitant un entretien supérieur à la moyenne (par exemple les bâtiments historiques) qui ne servent pas à l'exécution de tâches publiques. De cette manière, la Ville ne doit pas dépenser de montants trop importants pour l'entretien et peut encore bénéficier des recettes annuelles des rentes des droits de superficie.

Concernant le maintien du parc administratif selon les critères environnementaux, La Ville de Bienne est depuis 2008 Cité de l'énergie et participe depuis 2010 au Programme d'action «Société à 2000 watts» du Réseau des villes de l'Arc jurassien (RVAJ). Dans ce but, elle s'engage à:

- Mettre en œuvre le standard «Bâtiments 2008».
- Répertorier les bâtiments municipaux, les munir de l'étiquette énergie «Display » et réaliser leur bilan énergétique.
- Rédiger un programme d'optimisation de l'énergie. Celui-ci est élaboré par la Direction des travaux publics en fonction des résultats du bilan énergétique des bâtiments du patrimoine administratif et de la planification des investissements de la Ville de Bienne.
- Organiser la formation continue des services de conciergerie[100].

La gestion de l'énergie dans le bâtiment est encore à un stade embryonnaire et se développe surtout ces dernières années.

Vente

La Ville de Bienne a aussi une stratégie de vente claire : au fil des ans elle a vendu des terrains situés sur des autres communes et les immeubles qui n'avaient plus de valeur stratégique ou dont l'entretien était trop couteux. De plus, la commune cherche à conclure des contrats d'échanges de terrains, grâce auxquels elle peut avoir plus de marge de manœuvre dans ses projets urbains. L'exemple de la stratégie utilisée dans le périmètre d'aménagement « Gurzelen, Omega, Gygax » démontre l'utilité de la politique foncière de la Ville et les avantages que la Ville peut en tirer (voir article, annexe 3).

En bref

La ville de Bienne, par sa longue tradition et sa conviction politique, mène une stratégie très active qui porte ses fruits. La Ville se sert du statut de propriétaire pour avoir une influence significative sur l'aménagement du territoire et également pour la réalisation d'objectifs d'intérêt général. Elle mène

[99] H.-P. Schwab, (1996).
[100] http://www.biel-bienne.ch/ww/fr/pub/navitop/press.cfm?fuseaction_pre=detail&prid=440&

sa stratégie dans une optique de rentabilité et de long terme. Les objectifs de durabilité de la stratégie ne sont pas forcément immédiats et sont indirects : la lutte contre la spéculation et des aménagements de qualité améliorent les conditions de vie des habitants et de la commune. Les aspects environnementaux ne constituent pas une priorité et ne sont pas intégrés à la stratégie (par exemple, dans le contrat de droit de superficie rien n'est mentionné à ce propos). L'autonomie conférée au Maire et au Directeur des immeubles permet d'agir rapidement et discrètement. Ceci a pour effet négatif de limiter la transparence de la conduite des opérations foncières. De plus, en raison du fait que la Ville est propriétaire d'un vaste parc de bâtiments, l'offre pour les acquéreurs privés est limitée, ce qui pourrait les pousser à acheter en périphérie et à augmenter la tendance à l'étalement urbain.

3.4.3 Le cas de la Ville de Lausanne

Historique de l'action foncière[101]

Lausanne a une longue tradition foncière. Lorsqu'elle était sous la domination bernoise, elle a reçu de nombreux bâtiments, terres, forêts et vignes. Ceci explique pourquoi la Ville est encore actuellement un si gros propriétaire foncier.

Les premiers problèmes de logement ont été causés par la forte croissance démographique enregistrée dans la deuxième moitié du XIX siècle. En 1859, pour mieux gérer son patrimoine foncier et immobilier, la Ville de Lausanne ressent la nécessité de dresser une liste de toutes les propriétés communales. En 1894, suite à un premier diagnostic de l'état et du nombre de logements, la Ville crée une société ayant pour objectif la construction de logements bon marché.

C'est entre la seconde moitié du XX siècle et le début des années 2000 que la Ville consolide peu à peu sa politique foncière. Ceci peut être identifié dans les préavis. Pour la plupart, ces documents répondent à une motion ou à une interpellation. Pour parcourir l'histoire de l'action foncière « moderne », les étapes remarquables qui ont eu une influence sur la politique foncière sont reconstruites à partir de ces documents.

Pour la première fois en 1956, la Municipalité demandait dans un préavis d'avoir une délégation pour pouvoir procéder à l'acquisition de terrains. Autrement dit, la Municipalité veut créer une *Commission d'achat d'immeubles*. Celle-ci nécessite d'un crédit global pour la législature en cours (1956-1957) hors-budget de 15 millions de francs. Le fonctionnement de cette Commission (dans son état actuel) est précisé dans le chapitre « Organisation, ressources et compétences ». Dans ce préavis, il est surtout intéressant de relever les points saillants du discours. Les autorités de l'époque ont parfaitement saisi les enjeux de la politique foncière, qui sont par ailleurs, plus de 50 ans plus tard, encore d'actualité. Quelques extraits tirés du préavis peuvent en témoigner :

> « L'extension des villes incite leurs autorités à définir une politique foncière adaptée aux problèmes devant lesquels elles se trouvent placées et, partant, à acheter à temps le terrain nécessaire à la réalisation d'un plan directeur général prévoyant un aménagement urbanistique adapté aux nécessités de la vie moderne.

[101] Préavis du 16 juin 1956 ; acquisition de terrains ; nouvelle procédure. Source : préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.

Le tracé des voies publiques, l'édification des temples, des écoles, des centres industriels, des places de sport, des zones de verdure, etc., ne peuvent être réalisés n'importe où et, comme leur emplacement est dicté par des impératifs auxquels on n'échappe pas impunément, il est indispensable que les villes soient maîtresses du terrain envisagé.

En outre, le problème du logement est une des grandes préoccupations de nos villes, problème qui ne trouve sa solution, pour les loyers modestes, que par la construction d'immeubles là où le terrain échappe à la spéculation.

L'importance de cette question n'a d'ailleurs pas échappé à votre Conseil qui, à maintes reprises, a recommandé à la Municipalité de parfaire le domaine communal et de soustraire à la spéculation des parcelles dont on aura indiscutablement besoin un jour ou l'autre pour satisfaire aux exigences toujours plus grandes de notre collectivité lausannoise. »

Pendant les années 1980, la Ville traite aussi dans différents préavis des questions relatives à sa politique foncière.

Il y a eu un préavis important en 1983 (N°1983/63) en réponse à une motion. Dans ce dernier, la Ville se prononce quant à la cession en droit de superficie de terrains ou à leur vente. La Ville affirme être favorable aux droits de superficie et vouloir céder des terrains. Concernant la vente, elle l'envisagerait surtout pour les petites parcelles isolées ou sur des biens-fonds plus grands d'aucune utilité ultérieure pour la réalisation de tâches publiques.

En 1987, il y a eu un préavis concernant l'acquisition d'un grand terrain de presque 50 hectares (Rovéreaz). Lors de ce préavis, la Municipalité justifiait sa demande par le fait que « cet achat s'inscrit dans la continuité d'une politique qui a permis à la Commune d'acquérir plusieurs belles propriétés avec leurs maisons de maître ». Cette politique d'achat, a démontré les avantages pour la Ville : elle a permis de préserver le patrimoine historique, d'aménager les propriétés pour des utilisations d'intérêt général et pour orienter le développement.

En 1988, la Ville doit justifier au Conseil communal sa politique d'achat et son statut de propriétaire qu'elle détient sur de vastes terrains situés sur une autre commune, Etagnières. En réponse à la motion citée dans le préavis 1988/152, la Municipalité affirme s'être « toujours montrée très prudente et modérée dans sa politique d'acquisition d'immeubles. Elle n'a pas visé l'accaparement des terres et n'a acheté qu'en fonction des besoins, sans jamais chercher à épuiser les crédits qui lui étaient accordés ».

Au fil des ans, la Ville de Lausanne a mené de nombreuses opérations foncières et a pu constituer un patrimoine foncier et immobilier important. Sa politique a suscité de nombreuses motions et la Ville a souvent dû se justifier. Toutefois, grâce à sa stratégie, bien que controversée, la Ville a une bonne maîtrise foncière et peut intervenir de manière plus ciblée pour répondre à une urbanisation durable.

Le contexte actuel

Depuis les années 2000, la Ville de Lausanne est victime d'une pénurie de logements très importante.

En 2005, dans un préavis intitulé «Création de 3'000 nouveaux logements » (N° 2005/45), la Municipalité affirme vouloir développer un ambitieux programme de construction de logements, dont un tiers de logements subventionnés et deux tiers sur le marché libre.

Pour consolider sa position sur le foncier, la Ville crée une unité interne spécialisée dans la promotion du logement. Cette unité collabore avec la Commission immobilière.

En 2008, encore une fois en réponse à une motion et à de nombreuses interventions du Conseil communal, la Municipalité est tenue de clarifier sa politique immobilière en matière d'acquisition, de maintien et d'aliénation du patrimoine immobilier (préavis 2008/30). Elle affirme vouloir mener une action plus dynamique dans le domaine du foncier, tout en poursuivant sa politique de maîtrise du sol qui lui permet de développer des projets de grande envergure, comme ceux qu'elle avait annoncés en 2005. Par ailleurs, un crédit pour l'acquisition de parcelles ou d'immeubles du patrimoine «vert» est constitué : ce crédit est géré par le Service des forêts, domaines et vignobles[102] ; il est renouvelé lors de chaque nouvelle législature.

Organisation, ressources et compétences

A Lausanne, le Conseil communal est composé de 100 membres et la Municipalité de 7. Ces derniers dirigent les 7 directions, subdivisées en 40 services. Les directions sont :

- Direction de l'administration générale des finances
- Direction des travaux
- Direction de la sécurité publique et sports
- Direction de l'enfance, jeunesse et éducation
- Direction de la culture, logement et patrimoine
- Direction de la sécurité sociale et environnement
- Services industriels

Le foncier est géré par une commission spécialisée, la *Commission immobilière*. Elle est rattachée à la Direction « Culture, logement et patrimoine ». Cette Commission a une longue expérience, existant et ayant évolué depuis plus de 50 ans. Elle est un organe qui centralise et coordonne toutes les transactions immobilières : elle est chargée de la mise en œuvre de la politique immobilière de la Ville, notamment de toutes les opérations foncières (achats, ventes, droits distincts et permanents de superficie, servitudes). La Commission immobilière agit sur la base d'une autorisation générale accordée par le Conseil communal (art 20, RCC). Elle dispose d'un un compte spécialement dédié aux opérations foncières. Durant les différentes législatures, le plafond des montants autorisés du compte spécial pour les opérations immobilières a varié entre 15 et 50 millions de francs (voir détails annexe 2). Ces montants sont très importants par rapport à ceux d'autres villes étudiées.

Durant la législature 2006-2011, la Commission immobilière a été présidée par le syndic et composée par la Municipale chargée de la Culture, du logement et du patrimoine, par le Directeur des Travaux,

[102] http://www.lausanne.ch/view.asp?DocID=29585&DomId=64595&Language=E

ainsi que par les chefs des Services financier, du logement et des gérances, des forêts, domaines et vignobles, du cadastre et enfin de l'urbanisme ; s'y joignent également le chef de la division des gérances du Service logement et gérances (SLG) et un représentant du Service des études générales et relations extérieures (SEGRE). La Commission est un organe consultatif[103].

Son fonctionnement est assuré par une unité composée par le Délégué aux affaires immobilières, son adjoint, un collaborateur technique et une assistante. De manière conjointe avec la Conseillère municipale en charge de la culture, du logement et du patrimoine, il définit les grandes lignes de la politique foncière qui sont soumises à la Municipalité.

Le délégué a une compétence jusqu'à 10'000 francs. Si les affaires dépassent ce montant, la Commission, réunie dans une assemblée plénière, juge et donne ensuite son avis à la Municipalité. La Municipalité, sur cette base, donne son premier avis provisoire sur la question. Dans le cas où la décision est positive, le dossier est examiné par la Délégation de la Commission des finances aux affaires immobilières. Cette dernière donne également son avis à la Municipalité. Par la suite, la Municipalité prend une décision définitive et le Délégué aux affaires immobilières poursuit les démarches (voir Figure 17).

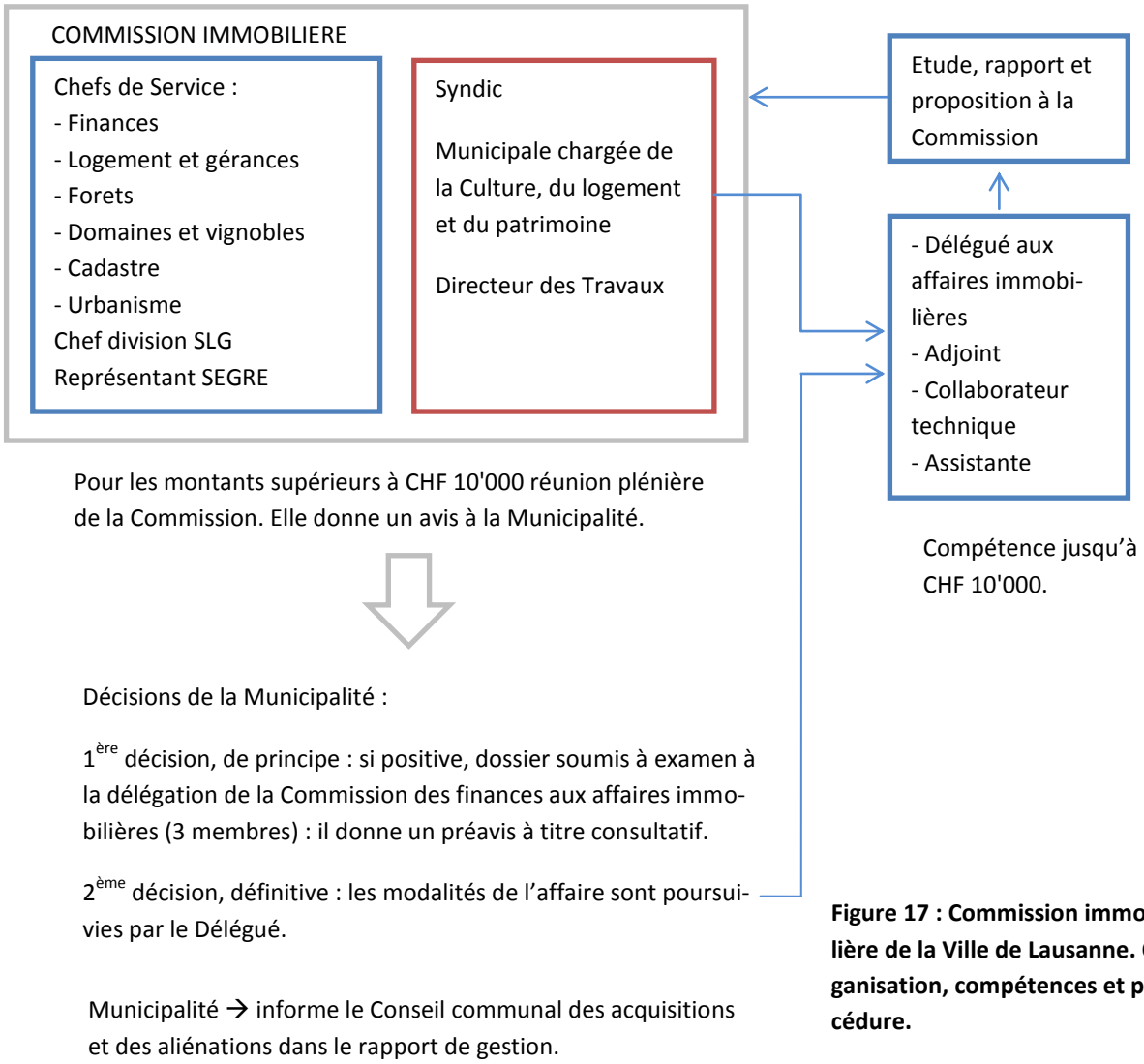


Figure 17 : Commission immobilière de la Ville de Lausanne. Organisation, compétences et procédure.

[103] Ville de Lausanne, préavis N°2006/52.

La Municipalité dispose d'une autorisation générale de statuer sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers jusqu'à CHF 100'000 par opération. Cette autorisation limite sa marge de manœuvre mais lui consent néanmoins de pouvoir régler rapidement les problèmes de servitudes. En effet, le promoteur ou le propriétaire ne peut obtenir le permis de construire avant que les questions de servitudes ou de cession de quelques mètres aient été résolues. L'autorisation d'aliéner permet donc de résoudre ces questions rapidement, sans que cela allonge la procédure pour le constructeur[104].

Grâce à l'autorisation générale, la Municipalité dispose, depuis 1956, d'une bonne autonomie pour mener des opérations foncières. Elle peut le faire rapidement, avec efficacité et discrétion. Ce système permet un allégement de la procédure fort judicieux, tout en n'écartant pas le contrôle du Conseil communal, puisque la délégation aux affaires immobilières de la Commission des finances procède à un examen du dossier et se prononce sur chaque achat et chaque vente dès Fr. 10'000.-. Là aussi, le délai joue son rôle et la délégation peut intervenir très rapidement pour consulter une affaire. [105]

Pour avoir une présence encore plus active sur le marché immobilier, la Commission a établi un concept qui se fonde sur une présentation claire de la Commission et de ses buts, sur sa participation active aux rendez-vous immobiliers et aux conférences auxquelles sa participation est demandée, ainsi que sur son adhésion à des associations de professionnels de l'immobilier.

Stratégie foncière : objectifs et principes

Les objectifs et les principes de la stratégie foncière de la Ville de Lausanne sont précisés dans un préavis approuvé par le Conseil communal (N° 2008/30), comme ceux de la gestion immobilière du patrimoine financier (préavis N° 2010/39). Lausanne entend mener une action dynamique dans le domaine du foncier et de l'immobilier tout en poursuivant sa politique de maîtrise du sol. Son objectif est d'avoir une influence sur l'aménagement, que ce soit par le développement de projets durables sur ses propriétés ou par l'imposition de conditions lors de projets menés par d'autres maîtres d'ouvrage. Elle souhaite mener une stratégie à long terme, en achetant le plus possible de biens-fonds, en les cédant en droit de superficie, en les échangeant ou en les vendant seulement à certaines conditions. La Ville a clarifié sa stratégie dans le but de la consolider, d'assurer sa mise en œuvre dans les différents services concernés et de la pérenniser.

Stratégie d'achat, maintien, cession en droit de superficie et vente des terrains communaux

La Ville de Lausanne, comme il a déjà été mentionné, a une longue tradition foncière et est un grand propriétaire: elle possède environ 3'200 hectares, dont 73% sur le territoire communal, sur 1722 parcelles de différents types d'affectation (voir Figure 18). Autrement dit, elle possède 56% des surfaces en m^2 de son territoire. Les parcelles non constructibles représentent la part prépondérante du patrimoine lausannois. La zone à bâtir constituée de parcelles affectées aux activités ainsi qu'aux logements représentent 5,6% du patrimoine total de propriété de Lausanne.

[104] Ville de Lausanne, préavis N°2006/52.
[105] Ville de Lausanne, préavis N°2006/52.

Affectations	Nombre de parcelles	Surface m^2	%
Agricole	52	1'746'436	5.4
Agricole, forêt, viticole	223	24'225'360	74.7
Sport, parcs et rives, utilité publique, installations techniques et hors-lignes	1042	4'744'542	14.6
Logement, activités, zone à bâtir	417	1'824'429	5.6
Zone intermédiaire	40	1'656'281	5.1
Total	**1'722**	**32'450'612**	**100.0**

Figure 18 : différentes affectations des parcelles de propriété de la Ville de Lausanne « intra-muros et extramuros ». Source : Ville de Lausanne, préavis N° 2008/30.

Cet important parc immobilier et foncier est le résultat d'une politique constante et durable d'acquisition de biens immobiliers et d'une politique en général conservatrice en ce qui concerne la vente de biens-fonds[106].

Achat

Les critères d'acquisition sur lesquels se base la Ville de Lausanne ont été précisés dans un préavis en 1988[107]. Les objectifs sont les suivants :

1. Faciliter la réalisation d'un plan d'extension ou d'alignement.
2. Faciliter l'implantation d'un équipement collectif ou de constructions sociales.
3. Faciliter l'établissement d'une activité économique profitable à l'intérêt général.
4. Permettre des échanges ultérieurs de parcelles avec des tiers (collectivités publiques ou particuliers).
5. Arrondir une propriété de la Ville.
6. Sauver un site ou un bâtiment ou un ensemble de constructions dignes de conservation.
7. Tendre à modérer les prix des terrains et à éviter la spéculation foncière.

Ces principes sont encore d'actualité, bien que les régulations concernant la protection de constructions dignes de conservation, protègent mieux le patrimoine que dans les années 1980. Ces critères sont fort utiles pour avoir des lignes directrices en matière d'acquisitions, mais ils ne précisent pas la notion d'utilité –actuelle ou future- de l'achat. Pour parfaire la stratégie foncière et compléter ces principes, la Ville a créé en 2008 une grille d'analyse – un instrument d'aide à la décision – pour évaluer la valeur stratégique d'un achat. La grille d'analyse comprend une série de questions à propos du bien à évaluer :

- Est-il stratégique pour la Commune (terrain au centre-ville ou nécessaire à une mise en valeur proche ou future, etc.) ?
- Facilitera-t-il une mission de la Commune (son achat permettra-t-il une réalisation d'intérêt public)?

[106] http://www.lausanne-tourisme.ch/view.asp?domId=65107&language=F
[107] Préavis N° 166 du 16 septembre 1988.

- A-t-il un rendement financier correct (le prix payé ne doit pas être excessif en regard de l'importance de l'objet pour la Commune) ?
- Permettra-il un échange intéressant pour la collectivité ?
- La propriété de la parcelle permettra-t-elle la réalisation d'un but social, économique, écologique ou environnemental ?
- La vente est-elle dans l'intérêt supérieur de la Ville ? [108]

La stratégie d'achat de la Ville de Lausanne évolue ainsi d'une façon d'agir plutôt réactive aux occasions se présentant sur le marché vers une action plus dynamique et active, qui vise à acquérir des immeubles intéressants et stratégiques ainsi qu'à agrandir de manière réfléchie son parc immobilier.

Durant la législature 2006-2011 la Ville a disposé d'un crédit de 30 millions de francs, le double du crédit accordé durant la législature précédente (2002-2005).

Cession en droit de superficie

Concernant la cession de ses terrains ou immeubles, la Ville de Lausanne est très active depuis plus de 90 ans. En 2008, elle compte 192 droits de superficie, comme le montre le tableau récapitulatif suivant (voir Figure 19 et Figure 20) :

Affectation	Nombre	%	Surface m^2	%
Logement	107	55.7	330'591	23.2
Industrie	31	16.1	161'906	11.4
Social	10	5.2	39'719	2.8
Ecole	7	3.7	20'167	1.4
Parking	9	4.7	52'576	3.7
Autre	28	14.6	820'347	57.5
	192	**100.0**	**1'425'306**	**100.0**

Figure 19 : Parts des propriétés (en % et en m^2) cédées en droit de superficie et différentes affectations. Source : préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.

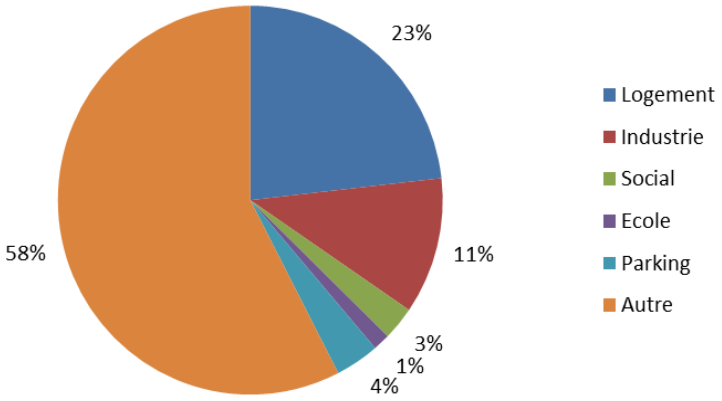


Figure 20 : Répartition en % des surfaces (en m^2) cédés en droit de superficie. Source : préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.

[108] Préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.

L'affectation « logement », qui représente 23% des surfaces en m^2 cédées en droit de superficie, comprend en grande partie du logement social cédé à des coopératives d'habitation. La catégorie « autre » comprend l'hôtellerie et la restauration, les infrastructures sportives ou économico-sportives (golf, centre équestre, aérodrome etc.). Ceci explique l'importance en surface de cette catégorie (voir Figure 20).

La surface cédée en droits de superficie représente le 6% de la surface totale des parcelles de propriété communale sises sur son territoire[109].

En comparaison avec la Ville de Genève, Lausanne cède quatre fois plus de parcelles dédiées aux logements en droit de superficie.

La Ville de Lausanne, lorsqu'elle met à disposition un terrain par le biais du droit de superficie, impose des règles allant au-delà du cadre des règles applicables résultant des lois et des règlements. Dans l'acte constitutif du droit de superficie, la Ville impose la disposition suivante :

> « Indépendamment de l'application des dispositions réglementaires, le superficiaire s'engage à respecter les critères de construction préconisés par la Commune de Lausanne dans le cadre de sa politique de développement durable, en garantissant, en particulier, une occupation optimale du sol, en choisissant un mode judicieux de production de chaleur, en assurant une gestion correcte des eaux domestiques et de surface et en optant pour des matériaux ne présentant aucun risque pour la santé et ayant un faible impact environnemental. Les documents et plans de constructions objet du présent droit de superficie devront être approuvés par le superficiant ».[110]

Il est clair que les lois, notamment celle sur l'énergie (LVLEne, 2006), ont évolué dans la direction du développement durable. Toutefois, le superficiaire doit aussi soumettre son projet au superficiant, représenté en l'occurrence par le Service du logement et des gérances, avant de présenter sa demande de permis de construire à la Direction des Travaux en vue de la mise à l'enquête publique. C'est seulement une fois que le superficiaire a obtenu l'aval des autorités que la procédure de demande de permis de construire peut être entreprise.

Depuis 2005, la Ville a adopté une méthodologie de contrôle et de suivi du respect de critères de durabilité lors de la cession en droit de superficie de ses biens-fonds ou, rarement, lors de la vente.

Les exigences minimales imposées au superficiaire de nouvelles constructions demandent au moins un label Minergie (ou dans les projets d'envergure Minergie P, Minergie ECO ou Minergie P+ECO) et l'exclusion de certains matériaux de constructions néfastes pour l'environnement et la santé. La conformité du projet est analysée par le moyen d'un outil informatique. L'examen est fait par le SLG en collaboration avec les mandataires (architectes et ingénieurs spécialisés) et les Services industriels[111] et s'adapte à chaque projet. Grâce à cette analyse, le respect des critères environnementaux est garanti déjà en amont du projet, de son élaboration à sa réalisation. Cette procédure est indépendante de l'octroi du permis de construire qui n'intervient qu'après.

[109] Préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.
[110] Préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.
[111] Préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.

Concernant le choix des acteurs auxquels céder le bien-fonds, la Ville le fait sous forme de concours. Le gagnant du concours pour l'obtention d'un droit de superficie sur une parcelle importante est ensuite chargé, en collaboration avec la commune, d'organiser un concours d'architecture pour la réalisation de l'ouvrage.

L'octroi d'un droit de superficie est soumis à la décision du Conseil communal à partir d'une valeur de 100'000 francs.

Les droits de superficie peuvent être transmis dès lors que le superficiant ne fait pas valoir son droit de préemption. Cette particularité implique que le superficiant ne peut refuser un transfert qu'à certaines conditions. Il a deux mois, dès l'avis du superficiaire, pour refuser le transfert si le bénéficiaire futur du droit:

- n'est pas solvable
- poursuit une activité contraire aux mœurs ou à l'ordre public ou s'il n'offre pas, pour le superficiant, un intérêt équivalent à celui que représente le superficiaire
- ne souscrit pas à toutes les obligations prévues dans l'acte de droit de superficie ou dans ceux passés en complément ou en exécution des présentes[112].

Ces conditions restreignent considérablement la transmissibilité du droit de superficie. Toutefois, la Ville ne peut pas agir directement sur la limitation du prix de vente.

Comme il a déjà été mentionné auparavant, le droit de superficie est un outil efficace pour permettre à la Ville de maintenir le contrôle à long terme sur le territoire communal. La Ville de Lausanne utilise cet instrument de manière active pour avoir une influence directe sur les objectifs de durabilité qu'elle poursuit. Un exemple emblématique de constitution d'un droit de superficie est celui qui a été établi par la Ville de Lausanne en faveur de la Société coopérative Cité Derrière (voir préavis N°2011/24).[113]

Maintien

La Ville de Lausanne a une politique de conservation de son patrimoine et maintient les terrains en sa propriété à long terme, notamment par le biais des droits de superficie. Il lui arrive parfois de vendre, lorsque les parcelles ne présentent plus un intérêt stratégique évident. Cela est toutefois rare.

Concernant le maintien du patrimoine du point de vue de l'environnement, la Ville de Lausanne mène une politique exemplaire. Elle se place parmi les collectivités publiques les plus actives en matière de développement durable et d'utilisation rationnelle de l'énergie depuis 1996. Sa politique a été plusieurs fois récompensée par divers labels et prix. Le dernier en date a été l'European Energy Award, confirmé en 2009.

La Ville de Lausanne prête également une attention particulière à la gestion de son patrimoine financier. Ce sujet a été élaboré lors d'un préavis (N°2010/39)[114] qui pose un cadre clair pour la stratégie de gestion, aussi bien en termes financiers qu'environnementaux.

[112] Préavis N° 2008/30 du 9 juillet 2009, Ville de Lausanne.
[113] http://www.lausanne.ch/view.asp?DocId=35285
[114] http://www.lausanne.ch/view.asp?DocId=34427

Vente

D'une manière générale, la Municipalité entend maintenir intact son patrimoine immobilier, en utilisant le droit de superficie chaque fois qu'elle en a la possibilité et en effectuant des échanges dans la mesure du possible. Toutefois, elle n'exclut pas la vente dans certaines circonstances[115]. La Municipalité est consciente qu'elle doit être très prudente concernant la vente, car la constitution d'un patrimoine immobilier mobilisable implique implicitement sa conservation.

Concernant ses propriétés situées sur d'autres communes, la Ville doit évaluer la pesée d'intérêts d'une manière encore plus attentive. Par exemple, la vente d'une parcelle extérieure légalisée en zone habitable de forte densité pourrait être intéressante pour les finances communales. Toutefois, elle pourrait aussi servir pour faire un échange futur avec une autre commune ou avec un tiers, ou être cédé en droit de superficie.

Pour la vente d'un immeuble, la Ville se base sur la grille d'analyse mentionnée auparavant pour l'achat. Grâce à des réponses argumentées aux questions de la grille, le Conseil communal dispose des bases sur lesquelles prendre une décision.

En bref

La Ville de Lausanne a une longue tradition foncière. Elle mène une stratégie très active et élaborée, tant dans son organisation et contrôle que dans les instruments d'aide à la décision et les opérations foncières. Grâce à l'autorisation générale, la Municipalité dispose d'une bonne rapidité et discrétion. La mise en œuvre est assurée par la Commission immobilière. La volonté de la Ville est de poursuivre et renforcer sa stratégie et de se servir de son patrimoine foncier et immobilier pour avoir une influence accrue, directe ou indirecte, sur son développement urbain. La Ville est décidée d'acheter toujours davantage de biens et en céder en droit de superficie. Elle mène une politique foncière à long terme.

3.5 Enseignements issus des exemples de stratégies d'autres villes

Les enseignements qui peuvent être tirés des exemples de stratégies foncières d'autres villes permettent de mettre en évidence les éléments récurrents qui consolident la stratégie communale d'une part, et qui contribuent à la durabilité d'autre part.

L'héritage

Dans le cas de ces exemples, les villes ont hérité d'un patrimoine foncier important, ce qui constitue un avantage considérable pour la mise en œuvre de leur politique foncière. Toutefois, ce patrimoine, s'il n'est pas géré de manière stratégique et réfléchie, risque de s'éroder. Les villes doivent ainsi assumer leur responsabilité en tant que propriétaire et garantir le maintien de l'héritage du passé, autant pour utiliser leur patrimoine afin de tenter de résoudre les problèmes collectifs actuels et répondre à leurs besoins (infrastructures, administration, etc.) que pour pouvoir le transmettre aux générations futures.

[115] Préavis N°1988/166 du 16 septembre 1988, Ville de Lausanne.

L'utilisation stratégique du statut fort de propriétaire foncier

La propriété foncière, ajoutée à l'autorité de l'aménagement du territoire, semble être une clé d'action importante, pour les villes choisies comme exemple, afin d'avoir une influence sur le développement urbain. Le statut de propriétaire, relevant du droit privé, a l'avantage d'augmenter l'éventail d'outils légaux à disposition des collectivités, car les instruments de droit public ne sont pas toujours suffisants pour la réalisation des objectifs. La Ville de Genève, à cause de sa limitation en tant qu'autorité d'aménagement de territoire, est obligée de tout miser sur la propriété. En revanche, les villes de Bienne et de Lausanne utilisent cette stratégie volontairement, car elles sont convaincues que les impératifs financiers sont les moyens les plus forts, couplés à des mesures de planification, pour avoir une bonne maîtrise foncière. Les trois villes analysées, en plus de l'évaluation et de la réalisation d'objectifs d'intérêt général, prennent aussi en compte le côté rentabilité du bâtiment, ce qui leur permet d'avoir une meilleure efficacité économique. La pesée de ces intérêts est souvent délicate et peut être facilitée par l'utilisation d'un instrument d'aide à la décision.

Une organisation spécialisée et autonome qui agit de manière rapide et discrète

L'organisation de la Ville a aussi une incidence considérable sur la conduite d'opérations foncières. Plus les besoins sont importants et les problèmes à résoudre graves, plus les villes se spécialisent et augmentent leurs ressources (humaines ou financières) pour la gestion des opérations. Elles le font par le biais d'entités autonomes dédiées à la mise en œuvre (Unité des opérations foncières à Genève et Commission immobilière à Lausanne, Directeur des immeubles et Maire à Bienne) et par l'attribution d'une autorisation générale accordée à la Municipalité qui lui permet d'avoir davantage d'autonomie et par conséquent de pouvoir de décision. Cette répartition des tâches à l'avantage d'augmenter les compétences des villes en tant qu'acteurs du foncier et de renforcer leur position sur le marché foncier. Grâce à l'autorisation générale, elles peuvent être plus actives, rapides et discrètes. Elles peuvent ainsi se positionner sur un même plan que les acteurs privés.

La clarification des principes et objectifs de manière claire

Concernant les principes qui conduisent la politique foncière, certaines villes (Genève et Lausanne) les précisent clairement, par écrit. Bienne préfère ne pas les préciser de manière officielle pour s'assurer plus de flexibilité. Les lignes directrices sont toutefois clarifiées dans un document informel qui décrit la politique foncière dans les détails. Cette méthode présente le risque de ne pas garantir la politique foncière à long terme, car elle peut changer en fonction des pouvoirs politiques en charge ou des personnes qui s'occupent de la mise en œuvre. La fixation claire –officielle ou informelle– des objectifs semble donc se révéler un moyen plus efficace pour conduire une stratégie à long terme.

La compréhension du contexte local et l'adaptation des objectifs

Les Villes décident d'objectifs à réaliser à travers la politique foncière selon leurs besoins particuliers et les problèmes qu'elles reconnaissent comme communs. Le fait de pouvoir émettre des objectifs adhérents à la réalité locale résulte d'un diagnostic précis de la situation (étude du marché immobilier, analyses foncières et du patrimoine foncier/immobilier de la ville, etc.). Pour intégrer l'aspect du long terme, une planification directrice aide par exemple la Ville de Genève à avoir une action antici-

pative et à diriger son action dans les endroits stratégiques dans lesquels mettre en œuvre ses objectifs.

L'achat selon les opportunités

Au sujet de l'achat, toutes les villes sont confrontées au problème des prix élevés du foncier. Malgré cela, leur politique est d'acquérir, après avoir analysé la valeur stratégique ainsi que les critères de rentabilité, chaque fois que l'occasion se présente. Le fait de pouvoir acheter des biens lorsque le vendeur est prédisposé à vendre limite les coûts d'investissement et augmente le pouvoir de négociation. En effet, lorsque le propriétaire est face à un acheteur motivé par la nécessité, il se trouve dans une position forte, ce qui peut donner lieu à des prix surfaits.

Les collectivités analysées utilisent leur pouvoir « d'inertie d'action ». En effet, contrairement aux acteurs privés, les villes ne sont pas soumises à des logiques de rentabilité à court terme. Grâce à cet avantage, elles peuvent acquérir des biens de manière anticipative et profiter de l'utilisation souhaitée d'un terrain ou d'un immeuble quand le moment est le plus opportun (par exemple lors de nouvelles planifications directrices ou comme levier pour orienter le développement de portions du territoire, etc.). Les collectivités actives dans l'achat de biens fonciers et immobiliers peuvent le faire sans craindre d'être accusées d'accaparement ou de thésaurisation, car elles le font dans un intérêt général, même si non-immédiat.

Les communes qui ont choisi l'utilisation de critères d'aide à la décision concernant l'achat savent mieux décider si l'opération foncière leur sera utile. La Ville de Lausanne le fait par exemple à travers une grille d'évaluation qui est valable pour toute opération foncière (achat, vente, maintien, etc.).

Le maintien du stock d'immeubles

De manière générale, les villes ont pour objectif d'agrandir leur patrimoine foncier et immobilier, ainsi elles doivent savoir optimiser leur portefeuille. En analysant les critères de valeur stratégique et de rendement, elles peuvent mieux évaluer si un bien immobilier correspond toujours aux besoins de mise en œuvre et s'il engendre des coûts trop importants.

La cession de biens-fonds en droit de superficie dans une logique à long terme

Les villes analysées cèdent de nombreux terrains en droit de superficie. Par le biais de cet instrument, elles contribuent directement ou indirectement à la réalisation de leurs objectifs (sociaux, économiques et écologiques). En cédant les biens-fonds à des acteurs ayant des objectifs similaires aux leurs (par exemple aux coopératives d'habitation), les villes peuvent mieux influencer le développement sans devoir prendre en charge l'intégralité du projet (qu'il soit de construction ou de rénovation). De surcroît, durant les nombreuses années pendant lesquelles elles octroient le droit de superficie, elles peuvent bénéficier d'une rente. Toutes les parties prenantes sont gagnantes.

Les droits de superficie pour fixer les conditions de réalisation et d'usage

La cession de biens-fonds en droit de superficie est aussi une occasion à ne pas manquer pour imposer les conditions de réalisation. Par exemple, les villes de Genève et de Lausanne interviennent durant tout le processus d'attribution du droit, en partant d'un concours pour le choix du meilleur superficiaire, en passant par l'établissement d'un contrat précisant des conditions (surtout d'usage et de réalisation), jusqu'au suivi et au contrôle de la réalisation. Le contenu des contrats varie d'une

ville à l'autre. La Ville de Bienne les établit de la manière la plus partenariale et loyale possible, pour laisser une marge de manœuvre au superficiaire. Les contrats de la Ville de Lausanne en revanche sont plus stricts, ils vont même au-delà des nécessités légales, et imposent des conditions de réalisation très exigeantes basées sur la durabilité.

Quand les contrats sont précis, non équivoques et détaillés, le risque lié à la réalisation des objectifs est réduit. Les contrats doivent pouvoir garder leur force à long terme, même lorsque les contractants initiaux ont disparu.

Les enseignements issus des exemples des autres villes témoignent de l'utilité de l'opération de cession. La cession de terrains en droit de superficie doit être vue comme un moyen à long terme pour avoir un impact sur la réalisation effective des usages du sol, pour préserver et valoriser le stock d'immeubles et pour favoriser l'implantation d'activités économiques, sociales et sportives. De plus, la commune a l'avantage de pouvoir garder les biens-fonds dans son stock et décider de leur sort futur.

La vente : un ennemi de la politique foncière

Les trois villes étudiées ont comme principe de base de ne pas vendre leurs propriétés, sauf certaines exceptions. Lorsqu'une collectivité vend ses propriétés dans le but d'assurer le remboursement de sa dette elle se prive des moyens pour mener une politique volontariste d'aménagement du territoire. Si d'une part elle peut tirer un bénéfice immédiat et un capital à investir ailleurs, d'autre part elle compromet sa capacité d'action à plus long terme. En vendant ses biens, la collectivité est destinée à avoir une moins bonne maîtrise foncière et à se priver de revenus potentiels ou réels procurés par les immeubles. Lorsqu'une parcelle est jugée temporairement non-stratégique, la cession en droit de superficie représente une alternative utile à la vente.

Imposition des conditions pour la réalisation d'objectifs de développement durable

Les Villes de Genève et Lausanne imposent les conditions de durabilité chaque fois qu'elles en ont l'occasion, que ce soit pour la construction, la rénovation ou la cession en droit de superficie de biens-fonds. Du point de vue environnemental, souvent les conditions imposées vont même au-delà de la législation sur l'énergie. Les conditions liées à la qualité énergétique sont généralement négociées en parallèle aux planifications et aux procédures d'aménagement du territoire.

Les partenariats publics-privés (PPP)

Les partenariats publics-privés sont un moyen efficace pour avoir une influence directe sur le développement de projets et pour limiter les coûts des communes. Ils permettent aux communes d'être directement impliquées dans le développement du territoire et de coproduire un bon résultat avec des acteurs privés. La stratégie du partenariat est très efficace pour atteindre les résultats voulu pour autant que les conditions soient clairement précisées premièrement dans un document de cadrage, deuxièmement dans le contrat.

Activation des instruments de droit public

Les instruments de droit public décrits sont surtout utiles pour temporiser sur le développement. Ils ont plutôt une vocation défensive que constructive. Les communes peuvent s'en servir seulement si elles ont une vision à long terme de leur territoire qui justifie l'utilisation de ces instruments.

4 VILLE DE VEVEY

4.1 Contexte

4.1.1 Historique de l'action foncière

En 1798, Vevey**,** comme le canton de Vaud, est affranchie de la domination bernoise et devient une ville importante grâce à sa situation géographique, à ses industries et à son hôtellerie florissante[116].

En 1882, les frontières communales de la Ville de Vevey sont élargies (voir carte, annexe 5): grâce à une convention, certains terrains situés sur la commune de Corsier-sur-Vevey, en rive droite de la Veveyse, deviennent partie intégrante du territoire veveysan: il s'agit notamment des quartiers de l'Arabie, de Plan-Dessous, de Plan-Dessus, de Sous-Crêt, des Crosets et du Faubourg-Saint-Antoine[117]. Les habitants de la Commune de Corsier sont favorables à cette cession car ils n'y voient pas d'intérêt particulier.

Dans les années 1930, le développement urbain de Vevey est orienté par le « parti bleu », crée par Gustave Chaudet et qui a existé durant seulement 8 ans. En tant que syndic entre 1930 et 1936, Gustave Chaudet (voir Figure 22) gouverne sa Ville avec éclat. Son slogan est: "Sortir de la somnolence industrielle, scolaire et touristique". Grâce à la volonté politique forte du moment, il a été possible d'établir un important programme de développement des infrastructures sportives et touristiques (voir Figure 21).

De plus, dès le début de la législature 1930-1933, la question du logement est une priorité de la majorité «rouge-bleue» de la Municipalité et du Conseil communal qui met en place un large soutien communal à la construction de nouveaux complexes locatifs et à la modernisation du centre-ville. Il faut dire que, ayant été incapable d'absorber l'afflux de main-d'œuvre qui a accompagné son développement industriel, Vevey subit une crise du logement depuis le début du XXe siècle qui touche surtout les habitations salubres et bon marché[118].

Figure 22 : Gustave Chaudet, syndic de Vevey entre 1930 et 1936, a été un personnage emblématique de l'histoire veveysane. Source : T. Guisan, Le journal de la Gruyère, (2008).

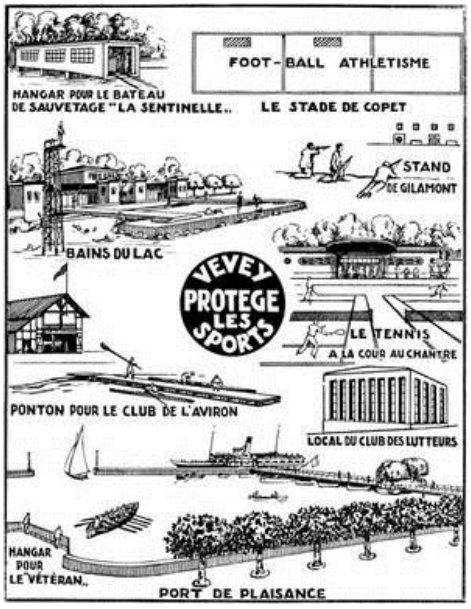


Figure 21 : affiche des projets d'infrastructures sportives dans les années 1930. Source : T. Guisan, Le journal de la Gruyère, (2008).

[116] http://www.vevey.ch/N226/notes-historiques.html
[117] http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F2615.php
[118] T. Guisan, Le journal de la Gruyère (2008).

Les importants investissements entrepris par la Municipalité durant les années 1930 diminuent drastiquement les comptes de la Ville, qui est par la suite mise sous régie par le Conseil d'Etat. La Municipalité est remplacée par 3 délégués du Canton dont l'objectif est d'assainir les finances.

Durant les années 1960, Vevey est dirigée par un syndic qui a marqué son histoire : M. Jean Kratzer. Ce dernier gouverne la Ville durant 16 ans et consacre environ 40 ans de sa vie pour d'autres tâches politiques et communales. En tant que syndic, M. Kratzer gère les finances de la Ville de manière efficace, bien qu'elles aient été au plus bas niveau à son arrivée. Il mène aussi une politique foncière active, en se portant acquéreur de biens chaque fois que l'occasion se présente. Sa politique d'achat vise surtout à acquérir des biens dans le but d'élargir les axes de circulation principaux.

Les objectifs de développement urbain ont évolué au fil du temps, ce qui a poussé les Municipalités suivantes à réorienter leur stratégie foncière. Elles ont pu bénéficier de l'héritage du patrimoine immobilier, qu'elles ont exploité d'une manière plus adéquate par rapport aux besoins actuels (en y affectant un nouvel usage, en en cédant en droit de superficie, etc.).

4.1.2 Le contexte actuel

Le total de la population résidant à Vevey est de 18'551 habitants, dont 10'441 suisses (57,83 %) et 7'613 étrangers (42,17 %)[119]. Entre 2007 et 2010 elle a augmenté de 4,43%.[120] Actuellement, la taille de la population est supérieure au maximum atteint dans les années 1970 (voir Figure 23). Toutefois, à cause du phénomène de l'agrandissement des besoins en surface habitable (44m^2 en moyenne en 2010[121]) et de la diminution du nombre de personnes par ménage, moins de personnes peuvent se loger par m^2. Surtout à Vevey où la proportion de personnes seules et de familles monoparentales est supérieure à la moyenne cantonale (voir graphiques, annexe 7)[122].

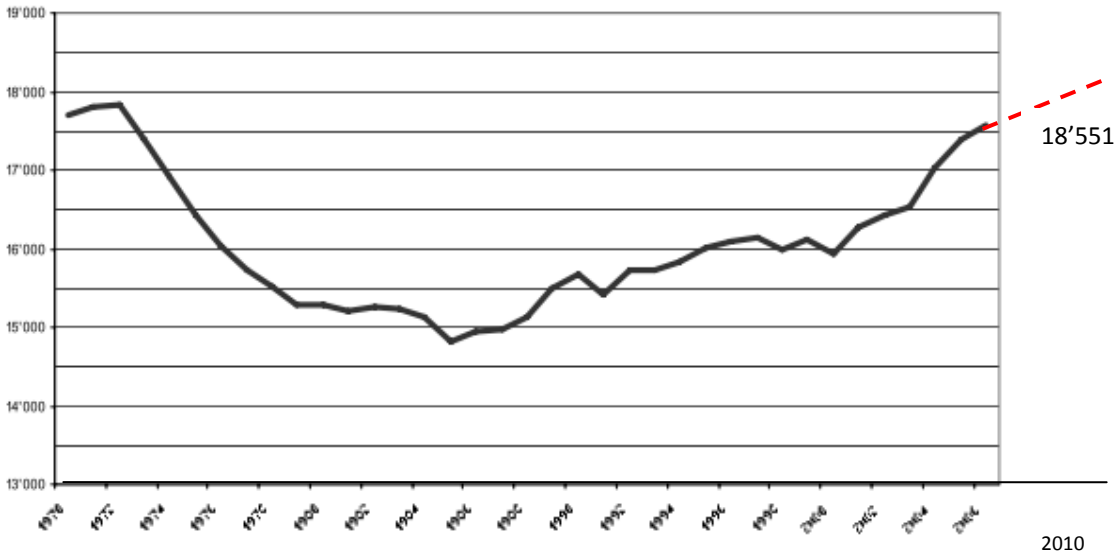


Figure 23 : Evolution de la population veveysanne entre 1970 et 2006. Source : Rapport de Gestion de la Municipalité au Conseil communal de Vevey, 2006.

[119] Office de la population de Vevey, (2010).
[120] C 39/2010, communication de la Municipalité au Conseil Communal. Statistique de la population veveysanne au 30 juin 2010.
[121] Canton de Vaud, (2006).
[122] OFS, (2000).

Vevey, à l'instar des villes sises sur l'arc lémanique, est soumise à une forte pression démographique. Avec un contexte urbain déjà fortement bâti et 7553 habitants par mètre carré, Vevey est la ville du Canton de Vaud où la densité de la population est la plus élevée[123]. Bien que la croissance devrait être inférieure à celle prévue dans d'autres villes[124], les prévisions pour 2015 annoncent une population supérieure à 20'000 habitants.

La pénurie de logements s'est aggravée depuis 2000 (voir Figure 24) et le taux de vacance oscille autour de 0,45% en 2010.[125]

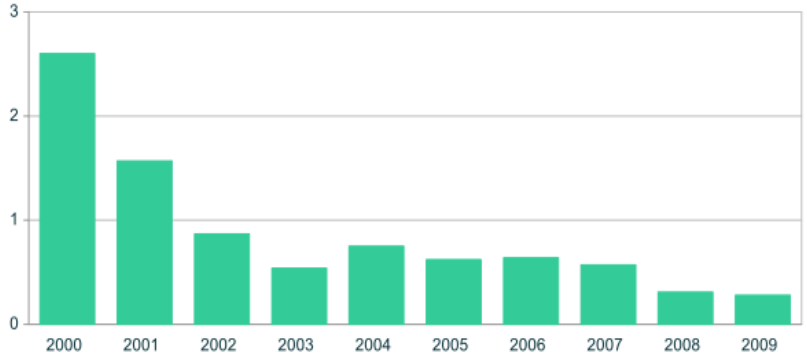


Figure 24 : Taux de logements vacants à Vevey entre 2000 et 2009. Source : OFS/SCRIS 2011.

A Vevey, le parc immobilier est de 10'308 logements, dont 2,5% subventionnés par la Ville.[126]

Le pourcentage de nouveaux logements en 2009 est remarquable (1,2 %), surtout compte tenu du fait que le territoire est déjà fortement construit. Ceci s'explique en partie par le fait d'un certain renouvellement urbain, qui a lieu surtout lors de la densification des zones auparavant à très faible densité, par le biais de plans de quartier ou de plans partiels d'affectation, ou du réaménagement des friches industrielles. Les exemples les plus marquants sont celui de la construction de deux immeubles à Subriez[127] dont un à loyer modéré appartenant à une coopérative[128] et celui des Moulins de la Veveyse.

Concernant le prix d'achat ou de location de biens immobiliers, les rares objets offerts à la vente à Vevey se situent autour de 8000.-/m2 pour un appartement de 110 m^2 (voir Figure 25). En location, le neuf atteint les 300.-/m2, soit 2000.-/mois pour un appartement de 3 pièces[129]. Certes, concernant les prix du logement, la Ville de Vevey se situe à un niveau haut, mais qui est toutefois inférieur à celui observé dans d'autres villes « similaires », c'est-à- dire bénéficiant d'une situation privilégiée au bord du lac Léman.

Monsieur Ballif, signale que ces prix correspondent surtout à certains objets isolés. Les deux plus gros projets qui ont été réalisés récemment (les Moulins de la Veveyse et Villa Victoria) proposaient des logements à des prix nettement inférieurs. La politique de la Municipalité a été de contrer cette ten-

[123] SCRIS / OFS (2009).
[124] SCRIS, (2000). http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/amenagement/observatoire-du-territoire/population/perspectives/
[125] SCRIS, Atlas statistique, (2010).
[126] Ville de Vevey, préavis 10/2008.
[127] Zone située sur la pointe entre l'avenue Rolliez, la rue Louis-Levade et le chemin du Petit-Clos.
[128] Plus de détails : http://www.vevey.ch/N6802/inauguration-a-subriez.html
[129] Y. Christen, (2010). http://www.veveylibre.ch/2010/03/05/le-role-de-la-commune-dans-le-marche-immobilier/

dance, par exemple en faisant opposition à la vente d'un appartement dont le prix était jugé trop cher.

PRIX DES APPARTEMENTS PAR COMMUNE Etat: 3e trimestre 2010

Commune	Appartement moyen[1]	Appartement haut de gamme[2]
Vevey (VD)	810 000	1 310 000
Morges (VD)	926 000	1 496 000
Lausanne (VD)	963 000	1 556 000
Nyon (VD)	1 095 000	1 770 000
Pully (VD)	1 156 000	1 868 000

1. Surface habitable de 110 m², bon état et bonne situation, construction récente.
2. Surface habitable de 132 m², excellent état et excellente situation, construction récente.

SOURCE WÜEST & PARTNER

Figure 25 : Prix indicatif d'achat d'appartements sur 5 communes de l'arc lémanique, y compris Vevey. Source : Würst & Partner, tiré de : http://www.hebdo.ch/arc_lemanique__croissance_fulgurante_75677_.html

En comparaison aux autres villes, le prix d'achat d'un appartement à Vevey n'est pas des plus onéreux parce qu'il est possible d'acheter ou de louer à des prix inférieurs à proximité, surtout à l'est, en direction de Villeneuve, Aigle, etc., où l'offre est plus grande et les prix d'achat moins élevés. Cette possibilité représente une échappatoire et engendre une tendance à la baisse des prix de l'immobilier à Vevey. Cette configuration pourrait participer à la ségrégation des populations économiquement moins imposantes en périphérie de l'agglomération et avoir une influence négative sur la mixité sociale.

Du point de vue environnemental, le parc de bâtiments a été construit en grande partie avant 1980 (88%)[130], ce qui est en général synonyme de mauvaises performances énergétiques. La requalification énergétique du patrimoine constitue un potentiel d'économies d'énergies important, qui mérite d'être exploité et imposé par le moyen de l'urbanisme.

4.2 Organisation

La Ville de Vevey a un Conseil communal composé de 100 membres et une Municipalité de 5. L'exécutif dirige différents dicastères:

- L'Administration générale
- La Direction des finances
- La Direction de l'architecture et des infrastructures (DAI)
- L'Office de l'urbanisme
- Le Système d'information du territoire
- La Direction des espaces publics
- La Direction de la sécurité

[130] A. Guerrieri (2009).

- La Direction de la culture, des sports, de la jeunesse et Agenda 21
- La Direction de l'éducation
- La Direction des affaires sociales et familiales

Durant la législature 2006-2011, les dicastères se subdivisent en différentes directions, services ou offices. Ceux qui traitent des bâtiments sont surtout la Direction des finances, notamment son Service des gérances, l'Office de l'urbanisme, la Direction de l'architecture et des infrastructures (DAI). Les logements subventionnés sont traités par la Direction des affaires sociales et familiales. L'Office de l'urbanisme et la DAI sont dirigés par un même municipal et se situent à la même adresse, alors que le Service des gérances est de la responsabilité du municipal des finances (le syndic) et se trouve dans un autre bâtiment à proximité.

La mission principale de l'Office de l'urbanisme est de conduire les procédures d'aménagement du territoire et de police des constructions.

Celle de la DAI est la conduite des opérations des nouvelles constructions publiques. Elle pilote les projets de transformation et rénovation du patrimoine communal, aussi bien des bâtiments que des infrastructures souterraines et des routes. Elle assure les programmes d'entretien. Elle collabore activement avec la Direction des finances-Service des gérances, la Direction des espaces publics et l'Office de l'urbanisme[131].

Le Service des gérances s'occupe principalement de la gestion du patrimoine administratif. La gestion des immeubles locatifs appartenant au patrimoine financier se fait à l'externe, par des régies immobilières.

Concernant les modalités de prise de décisions, la loi sur les communes vaudoises (LC, 1956) affirme que le conseil communal délibère sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières (art. 4, LC). Toutefois, l'article 44 de la LC, chiffre 1, est réservé. Cela signifie que la municipalité a la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune ainsi que sur la perception de tout revenu, contribution et taxe. Un point très important à relever est que le conseil communal peut aussi accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite (art. 4, LC).

Le Conseil communal de la Ville de Vevey reprend ces principes dans son règlement[132] (art.144, al.1 RCC) et affirme pouvoir accorder à la Municipalité l'autorisation générale de statuer sur l'aliénation et l'acquisition d'immeubles. Pour ce faire, il octroie, en début de chaque législature, un crédit pour la constitution d'un « Fonds d'urbanisme » (art. 144, al. 2 RCC). Le Conseil communal détermine le montant total du crédit mis à disposition, les compétences de la Municipalité et la composition de la commission à laquelle le Conseil communal délègue la compétence de se prononcer sur les propositions de la Municipalité; cette commission est composée de membres désignés par le Conseil communal et par sa commission des finances; tous doivent être conseillers communaux (art- 47 RM, 2001).

[131] http://www.vevey.ch/N5747/direction-de-l-architecture-et-des-infrastructures-dai.html
[132] http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/Reglement_du_Conseil_communal_du_1er_juillet_2007.pdf

Pour mieux comprendre comment a été créé le fonds d'urbanisme, il est intéressant de parcourir l'histoire de sa création ainsi que ses objectifs.

La création du Fonds d'urbanisme a été décidée par le Conseil communal le 4 février 1971 suite à la détermination de la Municipalité sur la motion de M. Victor Raeber. Conformément aux conclusions du préavis n° 31/70 du 25 novembre 1970, un crédit de 5 millions de francs au maximum a été accordé à la Municipalité pour les opérations foncières[133].

Le 19 février 1971, le Conseil d'Etat a approuvé cette autorisation valable pour les achats jusqu'au 31 décembre 1973. Depuis, le Fonds d'urbanisme a été reconduit pour les législatures suivantes, le crédit global étant à chaque fois fixé à 5 millions de francs, montant valable jusqu'à fin 1989. Dès la législature 1990-1993, le crédit a été réadapté et porté à 7,5 millions de francs. Le fonds d'urbanisme a été reconduit durant la législature 2006-2011 avec le même montant. Ci-dessous sont parcourues les conditions réglementaires liées au fonds d'urbanisme.

L'objectif du fonds d'urbanisme est clair, inscrit dans le règlement du Conseil communal (RCC, 2007) et approuvé – ou pas – à chaque législature. Par l'intermédiaire du fonds, la Municipalité peut acquérir, aux meilleures conditions possibles, en propre ou sous forme d'actions ou de parts de sociétés immobilières, ou sous forme d'autres droits réels immobiliers (droit de superficie, propriété par étages, etc.) des terrains et des bâtiments qui pourront être affectés ultérieurement à des œuvres communautaires, sociales ou d'intérêt public ou à la réalisation de plans de quartier approuvés (art.145 du RCC).

En effet, pour pouvoir acquérir des terrains ou des bâtiments rapidement et avec le plus de discrétion possible, la Municipalité doit avoir la faculté de les acheter sans déposer un préavis au Conseil communal, vu l'urgence des transactions et la nécessité d'éviter la publication immédiate qui peut entraver l'opération elle-même ou d'autres transactions. [134]

Ces opérations doivent être soumises à l'approbation préalable de la commission permanente du Fonds d'urbanisme (art. 146 RCC), qui est une délégation du Conseil communal actuellement composée de 15 membres dont 6 sont désignés par la commission des finances. Dans la commission, la représentation des tendances politiques en présence (droite-gauche) est équilibrée.

Une fois que les opérations ont été menées, les montants des acquisitions doivent être portés à l'actif du bilan de la Ville dans un chapitre spécial intitulé « Fonds d'urbanisme » (art. 147 RCC). Le Conseil communal décide de l'affectation des acquisitions effectuées selon l'art. 145 à d'autres postes du bilan de la ville ou de leur vente ou échange à des tiers (art.148). Autrement dit, la Municipalité a la possibilité d'acquérir rapidement un bien par le biais du fonds et doit ensuite communiquer ses motivations au Conseil qui peut approuver ou refuser l'achat. Si le Conseil approuve, le montant dépensé est de nouveau transféré sur le compte du fonds d'urbanisme.

[133] Ville de Vevey, préavis N°1/2002, Reconduction du fonds d'urbanisme.
http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/preavis-01-2002.pdf
[134] Ville de Vevey, préavis N°1/2002, Reconduction du fonds d'urbanisme.
http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/preavis-01-2002.pdf

La Municipalité est chargée de faire rapport chaque année des opérations effectuées par le Fonds d'urbanisme en même temps qu'elle rend compte de sa gestion (art. 149 RCC). Le Conseil peut également être renseigné plus tôt par une communication de la Municipalité.

En résumé, l'organisation de la prise de décisions et la répartition des tâches se fait ainsi (voir Figure 26):

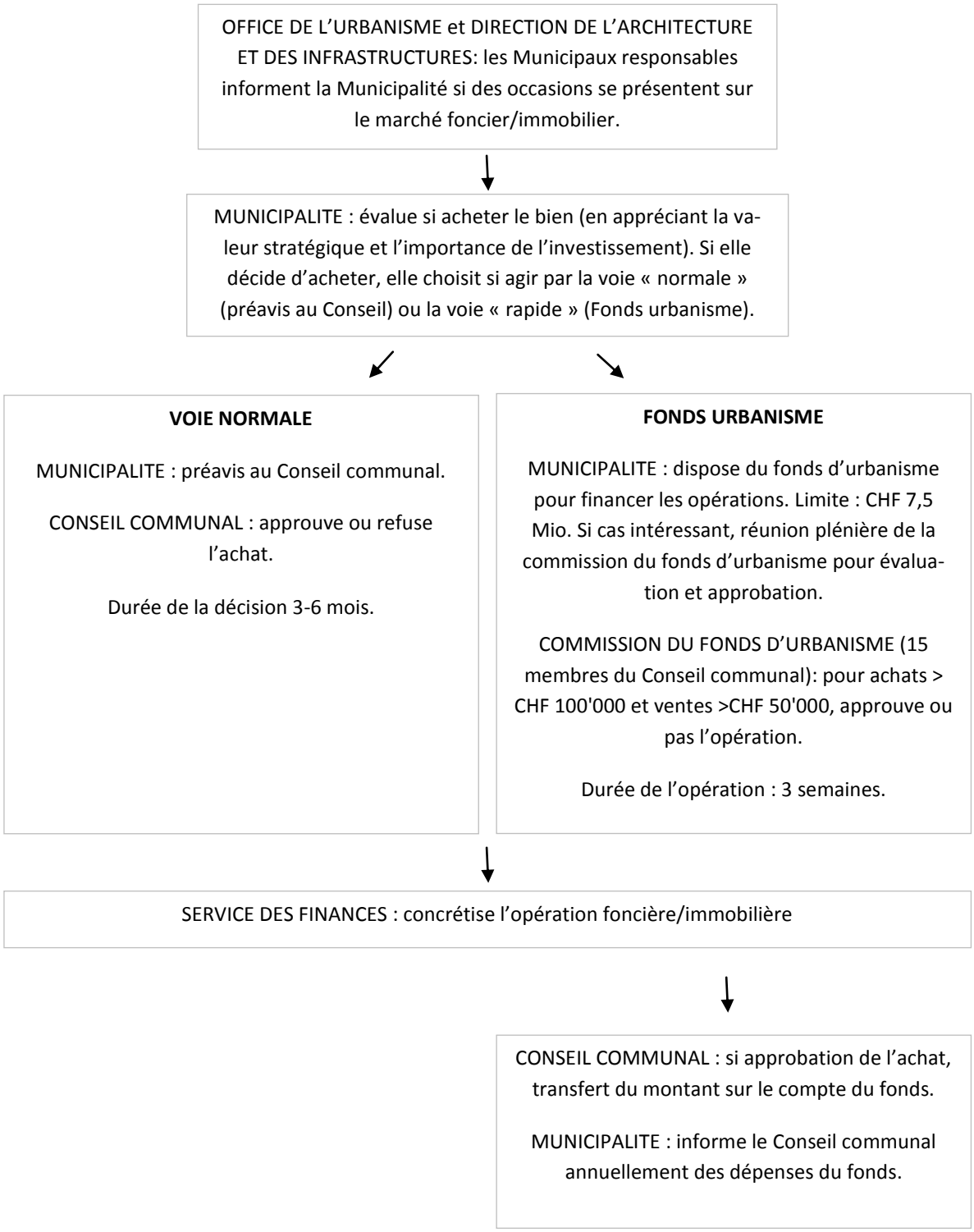


Figure 26 : Compétences et tâches pour la prise de décision en matière d'opérations foncières.

En conclusion, l'autorisation octroyée par le Conseil communal à la Municipalité pour mener des opérations foncières couplée au fonds d'urbanisme est une forme d'organisation très utile, réactive et discrète pour agir sur le marché du foncier. La commission du fonds d'urbanisme est un organe de contrôle délégué qui approuve ou pas les opérations. La Municipalité décide selon quelle voie agir selon la nécessité de réactivité et de confidentialité requise pour l'opération.

4.3 Stratégie foncière : objectifs et principes

Les principes de la stratégie foncière de la Ville de Vevey ne sont pas précisés par écrit. Quelques points remarquables ressortent toutefois grâce aux entretiens.

Selon le syndic, la gestion d'une ville implique une vision à long terme. Il faut avoir une idée de la manière dont on imagine que la cité va se développer pour pouvoir soit accompagner cette évolution, soit corriger certains dérapages.[135]

Selon Mme Hitz, urbaniste de la Ville[136], « le foncier est un jeu d'échecs, il faut utiliser chaque pion». Cette métaphore illustre bien le caractère stratégique qui est attribué à chaque bien-fonds qui, comme dans une partie d'échecs, doit être mobilisé selon la configuration du moment.

La Ville souhaite se servir du foncier pour satisfaire ses besoins propres et les services qu'elle doit fournir, ainsi que comme instrument d'aménagement du territoire. Elle veut aussi favoriser l'implantation d'entreprises. Pour réaliser ces objectifs, sa politique est de continuer à acheter des biens, de les céder à des maîtres d'ouvrage d'intérêt public (droit de superficie) et de vendre ceux qui ont perdu une valeur stratégique (rendement et utilisation). La Ville ne souhaite toutefois pas engager des opérations à perte.

Selon Mme Hitz, « le foncier n'est pas un jeu où on est les uns contre les autres ». Les solutions à l'amiables sont toujours recherchées avant de recourir aux instruments légaux. Les partenariats sont privilégiés dans le but de favoriser la réalisation de projets d'intérêt commun. La commune a déjà entrepris des partenariats publics-privés mais aussi public-public en particulier pour la création de garderies, de salles d'écoles ou de gymnastique. Un partenariat qui mérite d'être cité est celui du projet des Moulins de la Veveyse. Pour garantir la bonne réalisation de ce projet, la Commune a décidé de classer les routes entre les îlots en domaine public et de prendre en charge leur exploitation/entretien.

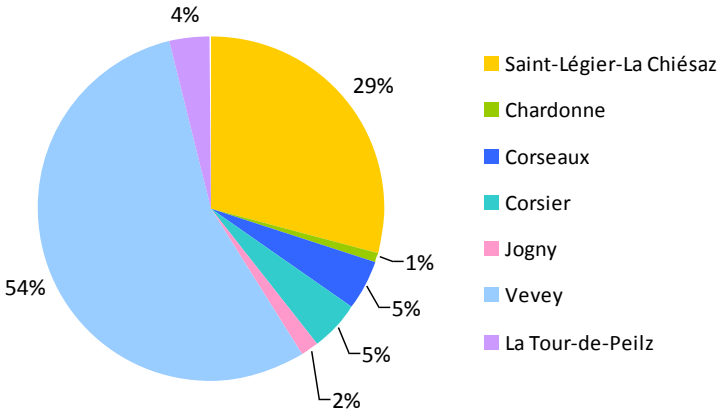
4.4 Stratégie d'achat, maintien, cession en droit de superficie et vente

La surface totale du territoire de Vevey est d'environ 238 hectares. La Ville de Vevey est aujourd'hui propriétaire d'environ 80 hectares de terrains, dont la moitié se trouve à l'intérieur du périmètre communal. A l'intérieur de ses limites administratives Vevey est donc propriétaire de 17 % des surfaces.

[135] L. Ballif, (2010). http://www.ps-vevey.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=77:politique-fonciere&catid=40:prises-de-position&Itemid=63
[136] Entretien du 12.05.2011.

Environ la moitié de propriétés de la Ville de Vevey se trouvent sur son territoire et environ un tiers sur la commune de Saint-Légier.

En 2010, sa propriété (« intra-muros et extra-muros ») se répartit ainsi (voir Figure 27 et carte, annexes 9 et 10) :



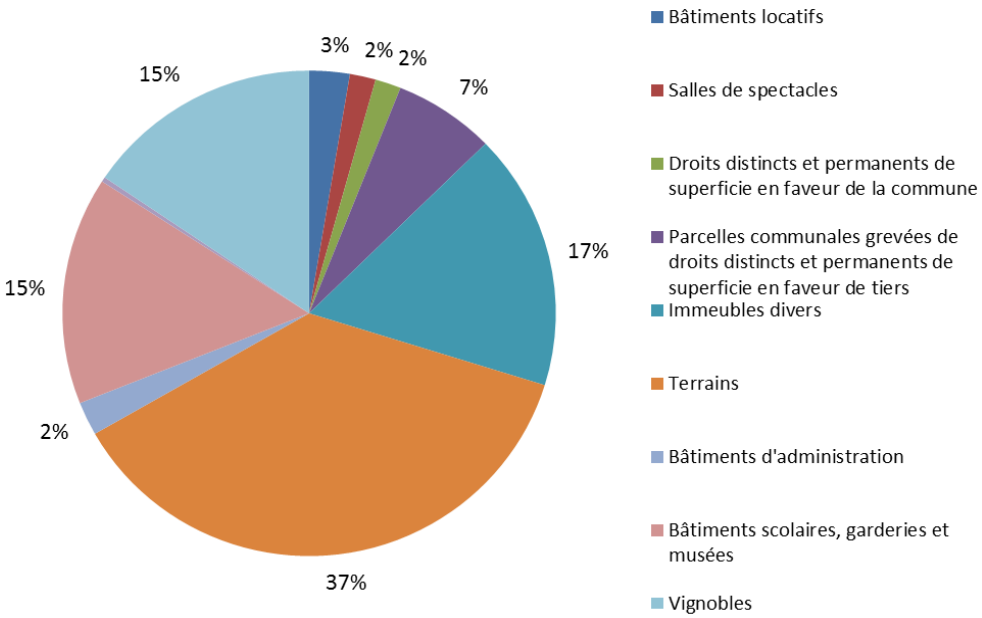


Figure 27 : Répartition des propriétés en % « extra muros » (en haut). Répartition en % (m^2) des types de propriétés de la Ville de Vevey (en bas). Source : Ville de Vevey, 2010.

La catégorie des *bâtiments locatifs* se subdivise en plus de 50% de logements et le restant de bâtiments à usage commercial, mixte (habitation et autre utilisation) ou encore pour d'autres utilisations. Les *immeubles divers* comprennent par exemple des infrastructures sportives (piscine, vestiaires, etc.), le stand de tir, des kiosques, etc. La catégorie *terrains* comprend surtout des champs, des prés, des bois (en principe non constructibles, comme la catégorie *vignobles*).

Achat

Avant d'expliquer comment se prennent aujourd'hui les décisions en matière d'opérations foncières et la répartition des tâches, il est intéressant de citer une stratégie utilisée dans le passé.

Auparavant, la Ville de Vevey agissait en tant qu'acteur du foncier par le biais d'une société anonyme de droit public : la Société d'équipements publics du Haut-Léman (SEPHL). La SEPHL est fondée en 1970 par l'Etat de Vaud et les communes de Vevey, La Tour-de-Peilz et Montreux. Le capital social de cette société anonyme se montait à Fr. 600'000.-, soit Fr. 300'000.- en mains de l'Etat de Vaud et Fr. 100'000.- en mains de chacune des communes de Vevey, La Tour-de-Peilz et Montreux.

L'objectif initial de la création de cette société était d'acquérir une parcelle de 100'000 m^2, situé sur le territoire de la Commune de La Tour-de-Peilz (en Sully), dans l'optique de la création d'un hôpital pour la région de la Riviera et d'un centre d'enseignement secondaire cantonal. L'acquisition de la propriété de Sully a été faite en 1974.

La propriété était composée de 3 modules : une part a été affectée pour la construction de l'actuel Gymnase de Burier, une autre part, le Château de Sully, a été cédé en 1998 à un propriétaire privé pour une réalisation d'intérêt général et une dernière part reste encore disponible.

En 2002, le Conseil d'état a décidé d'abandonner l'idée d'implantation du nouvel hôpital et a manifesté son intérêt pour l'agrandissement du gymnase et l'implantation de l'Ecole professionnelle commerciale de Vevey. Il a également exprimé la volonté de racheter la parcelle et de se charger de la nouvelle planification. Les terrains ont été vendus à l'Etat de Vaud en 2004, après environ une année de négociations. La SEPHL a été dissoute en 2007[137].

Durant les 25 ans de vie de la SEPHL la Ville de Vevey a donc réuni ses forces au niveau intercommunal pour l'acquisition de ce vaste terrain sis sur la Commune de La Tour-de-Peilz. Comme le précise M. le Syndic, Laurent Ballif[138], souvent, « les investissements pour l'achat de terrains d'une telle envergure sont impossibles à faire par une seule commune ». Le fait de regrouper les forces et les moyens en une société commune augmente le pouvoir d'achat des collectivités et leur capacité en tant qu'acteur foncier. Cette société avait aussi l'avantage de pouvoir agir à une échelle territoriale plus grande et de réaliser des projets d'intérêt commun pour la région. Une fois que tous les terrains ont été affectés, en 2005, la SEPHL a été dissoute.

Aujourd'hui, la stratégie foncière est redevenue de compétence de chaque commune.

Selon M. Laurent Ballif, la Ville mène une stratégie proactive, car elle est réactive aux opportunités, mais elle recherche également des biens immobiliers pour répondre aux besoins en équipements et à ceux de la population (logements, services, etc.). La priorité des achats se fait donc de manière active là où un besoin est pressenti ainsi que selon les opportunités. La Ville décide d'acheter des biens-fonds :

- quand ils peuvent être affectés à un usage public
- pour les céder en droit de superficie
- pour des usages stratégiques et d'aménagement

Concernant ce dernier point, en 2009 le Conseil communal a approuvé l'octroi de quatre crédits d'études pour l'établissement d'un Plan de Mobilité et d'Urbanisme intégré (PMU). Ce document, présenté officiellement en mai 2011, pose les lignes directrices envisagées pour le développement de la Ville pour les 20-30 prochaines années. Selon le syndic, c'est sur les bases de ce document que la Ville évaluera prochainement la valeur stratégique des immeubles.

Sur le marché du foncier, la réactivité est un facteur incontesté pour la réussite d'un achat. L'Office de l'urbanisme se trouve dans une position privilégiée pour mener une veille foncière et savoir quand

[137] Entretien du 15.04.2011 avec M. le syndic, Laurent Ballif.
[138] Entretien du 15.04.2011.

les occasions se présentent : en effet, les propriétaires s'y adressent souvent pour connaître des précisions quant aux potentialités de réalisation sur leur bien-fonds, car ceci leur est utile pour mieux déterminer le prix de vente. En restant à l'écoute de ces propriétaires, il est possible d'anticiper leur volonté de vente et éventuellement de se proposer en tant qu'acquéreur. Il arrive aussi que les propriétaires s'adressent spontanément à la Ville pour lui proposer la vente de leur propriété. Dans tous les cas, lorsque l'Office de l'urbanisme ou la DAI sont au courant d'une future vente, ils le communiquent à leur Municipal responsable qui avertit immédiatement la Municipalité. La Municipalité évalue les potentialités de l'opération selon l'estimation des coûts et du rendement, la valeur stratégique et selon les besoins de la population auxquels elle doit répondre. La Ville ne s'engage pas dans des opérations trop onéreuses ni à perte.

Depuis 1994, quatre acquisitions majeures ont été réalisées par l'intermédiaire du Fonds d'urbanisme, soit :

- 1994: Parcelle n°730, Parking du Panorama, CHF 5'150'000.-

- 1995: Parcelle n° 350, avenue Général-Guisan / Rue Saint-Antoine, CHF 1'110'000.-

- 2004 : Parcelles n° 391 et n° 392, quai Perdonnet 33-34 "ex-Insolite" (transfert de la bibliothèque municipale et création du Café littéraire), CHF 1'300'000.-.

- 2007: Parcelle n° 321, Chemin du Verger 10, CHF 3'500'000.-.

Le bâtiment au chemin du Verger 10 a été acquis pour disposer stratégiquement d'un immeuble dans un quartier appelé à se transformer. Aujourd'hui il est occupé par exemple par des activités sportives (danse et arts martiaux) et par des activités du secteur tertiaire (bureaux d'architectes, d'ingénieur, de graphisme, etc.).

En 2009 la Ville a acheté le bâtiment ex-Epa à la rue d'Italie 56 et rue du collège 13-15 pour un montant de CHF 9'500'000.-. Cet immeuble attendait un acheteur depuis de nombreuses années, c'est pourquoi la Municipalité a pu traiter l'affaire selon la procédure normale. Elle a financé l'achat par des fonds propres de CHF 1'900'000.- et un emprunt de CHF 7'600'000.-. Ajouté au prix de vente, il y a le prix de la rénovation, qui est aussi de CHF 9'400'000.-. Le coût total de l'opération est donc de presque CHF 19'000'000.-. Selon le Municipal[139] Lionel Girardin, cet achat devrait procurer une bonne rentabilité financière[140].

Au-delà de sa rentabilité, la Ville a décidé d'acheter cet immeuble pour plusieurs raisons, en particulier pour dynamiser un quartier qui avait de besoins grandissants. Ce bâtiment sera d'utilisation mixte : des bureaux, quelques logements (en partie à loyer modéré) et un commerce alimentaire au rez-de-chaussée (voir article du quotidien 24heures, annexe 8).

La Ville est aussi motivée à l'achat d'immeubles déjà habités, comme la Parcelle 87 derrière Saint-Antoine, ou certains bâtiments à démolir à Plan-Dessus[141].

---

[139] En charge durant la législature 2006-2011.
[140] Article du 24heures du 1.05.2009. Vevey joue sa carte de promoteur.
[141] http://www.ps-vevey.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=77:politique-fonciere&catid=40:prises-de-position&Itemid=63

Maintien

Selon Madame Hitz, le maintien du stock de terrains est indispensable pour les tâches administratives et publiques et doit être maintenu. Toutefois, il faut évaluer la juste proportion du maintien de ce stock, car sa gestion requiert les compétences et les ressources nécessaires.

La Ville, lorsque l'usage d'un bâtiment ne correspond plus à ses exigences, le réaffecte à une autre utilisation et le transforme. Par exemple, le bâtiment des Cèdres, qui auparavant était un immeuble locatif, a été transformé en garderie.

Du point de vue de l'environnement et de l'efficacité énergétique, la Ville adhère volontairement et de manière non contraignante à l'application de critères de maintien (et de construction) de son parc administratif, comme par exemple en adhérant à la campagne Display[142] et au standard « bâtiments 2008 ». La mise en œuvre du respect de ces critères est de la compétence de la Direction de l'architecture et des infrastructures.

En résumé, la Ville évalue périodiquement les critères de maintien de ses biens appartenant au patrimoine financier et ne maintient pas les immeubles qui ne répondent plus à un besoin concret et/ou dont les frais d'investissement pour la rénovation ou l'entretien sont trop importants par rapport à leur valeur stratégique. Pour le maintien des immeubles du patrimoine administratif, elle applique des critères approuvés par différents standards et participe depuis 1997 au programme Cité de l'énergie.

Cession en droit de superficie

Quand cela est possible, la Ville cède des terrains à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Selon le syndic, la Ville doit en particulier continuer à soutenir les coopératives qui recherchent des terrains pour construire des appartements à loyer modéré.

La Ville de Vevey cède actuellement 10 terrains (50'115 m^2) en droit de superficie, ce qui représente 6 % de la surface en sa possession. Un peu moins de la moitié de la surface de ces terrains est affectée à des activités sportives (tennis), 28% à des logements cédés à des acteurs d'intérêt public (coopératives, société immobilière pour logements à loyers modestes et fondation EMS) et le reste à des entreprises du secteur tertiaire (Centre artisanal des Bosquets et société anonyme). Il n'a malheureusement pas été possible d'analyser les conditions détaillées imposées par la Ville dans les contrats de droits de superficie.

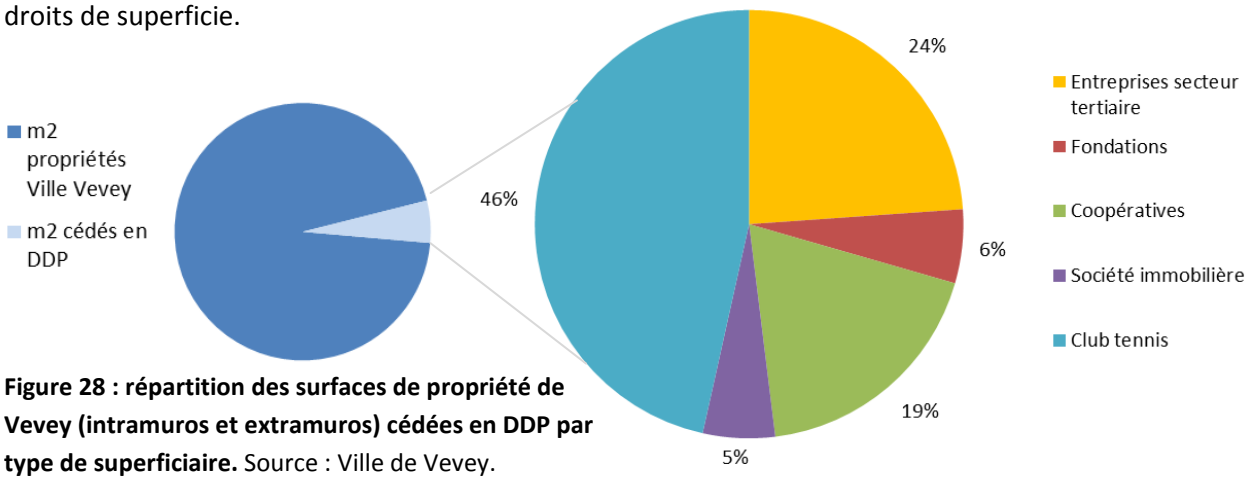


Figure 28 : répartition des surfaces de propriété de Vevey (intramuros et extramuros) cédées en DDP par type de superficiaire. Source : Ville de Vevey.

[142] http://www.display-campaign.org/

Vente

Selon Madame Hitz, de manière générale la Ville ne vend pas ses propriétés. Ceci est un principe de base à respecter pour maintenir un stock d'immeubles. Toutefois, il y a des exceptions à cette règle : les bâtiments historiques qui ne répondent pas à une utilité d'intérêt public, à cause aussi des importantes dépenses financières qu'ils engendrent (entretien, rénovation, exploitation, etc.), sont vendus, comme il a été par exemple le cas avec le Château de l'Aile, vendu en 2007 à un propriétaire privé (voir Figure 29) ou le bâtiment à la rue du Lac 22.

Le cas de la vente du Château de l'Aile est particulier, car il a été soumis à référendum populaire. Lors de cette votation, la population a accepté le don pour un franc symbolique à un richissime industriel allemand de ce monument historique payé 5,5 millions par la collectivité, contre l'engagement de ce dernier de le rénover à hauteur de 19 millions.

Figure 29 : le château de l'Aile. Source : http://de.wikipedia.org/wiki/Vevey

Depuis 2000, la Ville a aussi vendu une partie de nombreux immeubles achetés dans les années 1960, dont notamment le bâtiment Jaccor et la Villa Toscane : ces bâtiments avaient été acquis durant les années 1960 dans l'objectif d'élargir la route. La raison de la vente est que cet objectif n'est plus d'actualité et ces immeubles ne sont donc plus considérés comme stratégiques pour le développement de la Ville. La Ville a aussi vendu deux parcelles près du port[143]. Selon le Syndic, Laurent Ballif, elle l'a fait pour favoriser la réhabilitation de ce quartier, pour créer un « front de lac » et améliorer l'offre immobilière dans ce périmètre.

La Ville vend ses parcelles dans un but d'amélioration de la qualité urbaine et impose des conditions précises quant au développement durable en passant par des ventes conditionnées.

Par exemple, elle est propriétaire de quatre parcelles sises en entrée de ville côté ouest[144] qu'elle souhaite vendre dans le but de valoriser l'entrée de la ville. Ces dernières se trouvent en zone mixte et peuvent accueillir des activités artisanales et tertiaires. La proportion de logements est limitée à 20%. Ces biens-fonds ont été acquis autrefois en vue d'un aménagement routier dans le secteur.

La Ville exploite son héritage immobilier du passé pour requalifier le quartier, aussi bien du point de vue des constructions que des espaces publics. Pour garantir la réalisation d'une bonne qualité urbaine, elle couple à l'établissement d'un plan partiel d'affectation, un concours d'architecture, dans lequel elle impose des critères élevés du point de vue de la durabilité avant d'aliéner les parcelles à un investisseur privé.

Le projet intègre la notion de développement durable dont les principaux objectifs sont l'efficacité économique, le bien-être social et la responsabilité écologique. Dans ce sens, l'accent est mis sur :

- le confort des utilisateurs (visuel, thermique, acoustique, spatial),

[143] http://www.ps-vevey.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=77:politique-fonciere&catid=40:prises-de-position&Itemid=63

[144] Avenue de Savoie / Avenue Général-Guisan.

- l'économie des moyens et de mise en œuvre (choix et durée de vie des matériaux, mouvements de terre, entretien, etc.)

- la faible consommation énergétique des bâtiments (standard : MINERGIE-P au sens de la norme SIA 380/1, édition 2009)[145]

- la création d'espaces assurant une certaine modularité et flexibilité.[146]

Un autre exemple où la Ville a imposé des conditions, cette fois par le biais de son autorité d'aménagement du territoire, est celui de la rue des Marronniers. Lorsque la Ville a été amenée à se prononcer sur la démolition d'un immeuble vétuste et la réalisation d'un nouveau projet par une coopérative d'habitation (15 appartements) à la rue des Marronniers (voir Figure 30), ainsi que sur l'octroi de subventions pour abaisser momentanément le prix des loyers, elle a imposé des conditions de réalisation répondant au standard Minergie[147].

Figure 30 : Immeuble à logements subventionnés à la rue des Marronniers 6 par la Société coopérative « Les Jardins De la Paix » avec des standards de qualité élevés. Source : architectes.ch, http://www.noel-ruffieux.ch/web_acappella/cariboost_files/Reportage_20Marronniers_20Vevey_20bois-m_C3_A9tal.pdf.

En bref

La Ville de Vevey bénéficie d'un héritage immobilier des années 1930 et 1960 qu'elle utilise de manière stratégique par rapport aux besoins actuels. Elle n'a pas de principes clairement affichés mais ces derniers se pressentent en s'entretenant avec les différentes personnes responsables.

La répartition des tâches est structurée de manière à laisser une plus grande marge de manœuvre à la Municipalité. En effet, celle-ci dispose du fonds d'urbanisme pour pouvoir agir de manière réactive

[145] http://www.minergie.ch/standard-minergie-p-fr.html
[146] http://www.vevey.ch/data/dataimages/Upload/Ourb-Vevey-concours-Savoie-programme-22nov2010.pdf
[147] Ville de Vevey, Conseil communal, délibérations du 27.09.2007.

et discrète sur le marché immobilier. L'utilisation judicieuse de ce fonds est garantie par la commission du fonds d'urbanisme qui est une délégation du Conseil Communal.

Concernant sa stratégie en matière d'achats, la Ville se veut proactive : en plus de saisir les occasions, elle recherche des terrains pour ses besoins futurs. De manière générale, elle maintient ses biens-fonds. Toutefois, elle évalue régulièrement leur efficacité, aussi bien du point de vue de leur utilisation, de leur consommation énergétique (surtout du patrimoine administratif) que de leur rentabilité. Elle cède quelques terrains en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et souhaite poursuivre dans ce sens. La Ville vend les immeubles qui constituent une charge financière trop importante ou pour financer d'autres projets. Vevey impose les conditions de développement durable au cas par cas, lors de concours d'architecture, de ventes conditionnées ou parfois lors de demandes de permis de construire. L'application des conditions de développement durable n'est pas gérée de manière systématique, sauf pour la gestion énergétique du patrimoine administratif.

La Ville de Vevey a une idée claire de sa stratégie foncière. Toutefois, depuis environ 10 ans, l'évolution de son patrimoine n'a pas démontré une mise en œuvre très tangible de ces intentions.

En effet, en observant l'évolution depuis 2001[148] il est possible de remarquer que, de manière générale, l'évolution des propriétés de la Ville de Vevey (en m^2) est restée constante, voire a eu une tendance à la baisse (voir Figure 31 et Figure 32) : les surfaces de propriétés – tous types confondus – ont diminué d'environ 20'000 m^2, ce qui représente une réduction des surfaces de propriété communale de 2,5%. Il s'agit surtout d'une diminution de la surface des immeubles divers (-13'605 m^2), des bâtiments locatifs (-6'000m^2), des terrains en droit de superficie en faveur de tiers (-2545 m^2), et des bâtiments administratifs (-1'447 m^2). En revanche, la surface des vignobles est restée la même. La surface des terrains a augmenté (+14'110 m^2), comme celle des salles de spectacle (+501m^2). Les détails des chiffres relatifs aux propriétés communales se trouvent en annexe (voir annexe 6).

Type de bâtiment	Tendance
Bâtiments locatifs	↘
Salles de spectacles	↗
Droits distincts et permanents de superficie en faveur de la commune	↘
Parcelles communales grevées de droits distincts et permanents de superficie en faveur de tiers	↘
Immeubles divers	↘
Terrains	↗
Bâtiments d'administration	↘
Bâtiments scolaires, garderies et musées	↘
Vignobles	→

Figure 31 : évolution entre 2001 et 2010 des surfaces en m^2 des propriétés de la Ville de Vevey.

[148] Données : Ville de Vevey, brochures des comptes des exercices 2001-2010.

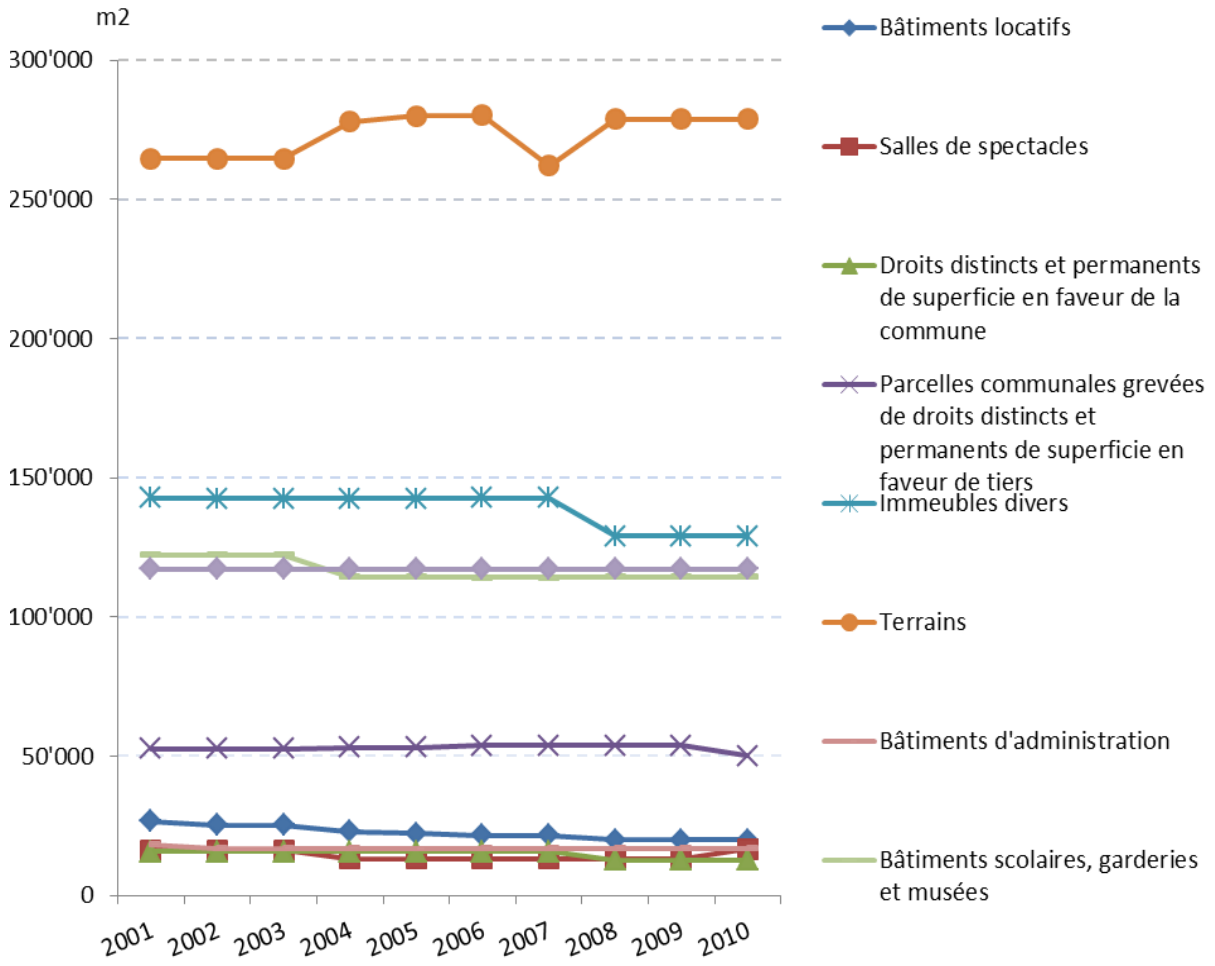


Figure 32 : évolution des propriétés (en m^2) entre 2001 et 2010.
Source : comptes des exercices, Ville de Vevey.

5 RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont formulées sur la base des enseignements issus des stratégies foncières des trois villes (Genève, Bienne et Lausanne) et suite au diagnostic de la Ville de Vevey. Comme il a déjà été mentionné auparavant, il n'existe pas de recette unique pour l'établissement d'une stratégie foncière avec un impact sur les critères de durabilité. Toutefois, il est possible, après avoir relevé les éléments les plus performants des différentes démarches étudiées, d'identifier les points faibles et de formuler des recommandations en vue de consolider la stratégie foncière veveysanne.

5.1 Vevey en tant qu'autorité d'aménagement du territoire

- Inclure les aspects de la faisabilité foncière et financière aux nouvelles planifications, ceci le plus en amont possible des projets.

- Créer un document à l'interne pour identifier les endroits stratégiques (quartiers) dans lesquels concentrer les acquisitions sur un horizon court de 5 à 10 ans et un plus long de 20-30 ans (sur la base du PMU). En amont de ce document, ajouté aux nécessités d'urbanisation, réaliser une analyse précise des besoins présents et futurs (garderies, logements, services, etc.). Ce document aurait surtout une vocation d'outil de travail et, pour ne pas compromettre la stratégie, ne devrait pas être public.

- Développer des planifications (PQ, PPA) incluant des zones avec des quotas de logements sociaux (avec imposition de réalisation – droit d'emption contractuel).

- Imposer les conditions d'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme. Les nouvelles mises en zones (PQ, PPA, etc.) représentent une occasion à ne pas manquer pour le faire. Pour les projets ponctuels, ces conditions pourraient être négociées avec le propriétaire, lors de l'étude préliminaire pour l'octroi de permis de construire.

5.2 Vevey en tant que propriétaire foncier

Héritage

- Il est clair que la valeur stratégique des immeubles évolue avec le temps. Envisager de conserver l'héritage du passé même s'il ne présente pas une valeur stratégique forte et immédiate. Cette dernière pourrait revenir plus tard et, de plus, ces immeubles ont une valeur d'échange, voire de rendement. Si l'immeuble hérité représente une charge financière trop importante pour la commune, évaluer la possibilité de le céder en droit de superficie pour garder une maîtrise foncière à plus long terme.

Organisation

- L'autorisation générale et le fonds urbanisme sont un système performant (rapide et efficace) dont dispose la Municipalité pour mener une stratégie d'achat active. La Ville de Vevey devrait évaluer si elle utilise ce fonds selon toutes ses potentialités.

- Les bases concrètes sur lesquelles sont prises les décisions par la Commission du fonds d'urbanisme, au-delà de la rentabilité potentielle de l'achat, ne semblent pas évaluer de manière systématique les autres aspects liés à la stratégie foncière à long terme. Pour systéma-

tiser cette prise de décision, établir des principes et des objectifs clairs (officiels ou informels), ainsi qu'une grille d'analyse applicable à chaque cas pour tenir compte de la durabilité de l'opération en matière d'achats, maintien et ventes.

- Placer la DAI, l'Office de l'urbanisme et le Service des gérances dans les même locaux afin qu'ils puissent collaborer plus étroitement.

Achat

- Renforcer le système qui permet à la commune de se tenir au courant des occasions, instaurer une veille foncière plus efficace en attribuant officiellement la tâche (dans le cahier des charges) à un ou plusieurs employés de services (Office de l'urbanisme, DAI, Service des gérances). La veille foncière peut être par exemple renforcée en s'abonnant à différents sites internet dédiés à la vente de terrains et immeubles[149], en prenant contact avec des régies immobilières, etc. Cette manière de procéder aide la commune à être parmi les premiers acheteurs potentiels au courant de l'affaire.

- Se porter acquéreur d'un bien après avoir évalué sa valeur stratégique, immédiate ou future. Tenir compte du fait que le statut de propriétaire comprend différents instruments légaux qui augmentent la maîtrise foncière et permettent de mieux négocier le développement urbain.

- Notons que, bien que la Ville dispose de moyens importants pour faire des acquisitions, l'analyse des dernières années montre que la Ville a plutôt désinvesti dans l'immobilier[150]. Augmenter l'activité par le biais du fonds d'urbanisme en se portant acheteur même si un besoin immédiat n'est pas pressenti.

Maintien

- Sur la base de la grille d'analyse, évaluer périodiquement la valeur stratégique des terrains et des immeubles pour accomplir les tâches publiques et répondre aux besoins de la population. Est-ce que l'usage qui est fait de l'immeuble est pertinent ? Peut-il être valorisé et, si oui, comment ?

- Evaluer la valeur stratégique des terrains sis sur d'autres communes. Pourraient-ils représenter une valeur d'échange avec des terrains plus stratégiques de propriété d'autres communes qui se trouvent sur le territoire veveysan ?

- Imposer de manière systématique des conditions de gestion énergétique du patrimoine, administratif comme financier. Utiliser une séparation des portfolios en : portfolio management, asset management et facility management ?

Droits de superficie

- Favoriser davantage la cession de terrains en droit de superficie comme moyen de garder un contrôle à long terme sur le sol et influencer ses usages effectifs. Choisir le bénéficiaire selon

[149] Par exemple www.homegate.ch
[150] Rapport N° 18/2006 au Conseil Communal : Reconduction du Fonds d'urbanisme pour la législature 2006-2011. Ville de Vevey, (2006).

une procédure par concours, sur la base d'un cahier des charges clair et qui tienne compte de la durabilité. Exploiter le pouvoir de propriétaire pour imposer des conditions de réalisation précises (dans le contrat de DDP) qui tiennent compte des critères de développement durable. Imposer l'organisation de concours d'architecture pour la réalisation et inclure des conditions aussi bien en termes environnementaux que sociaux.

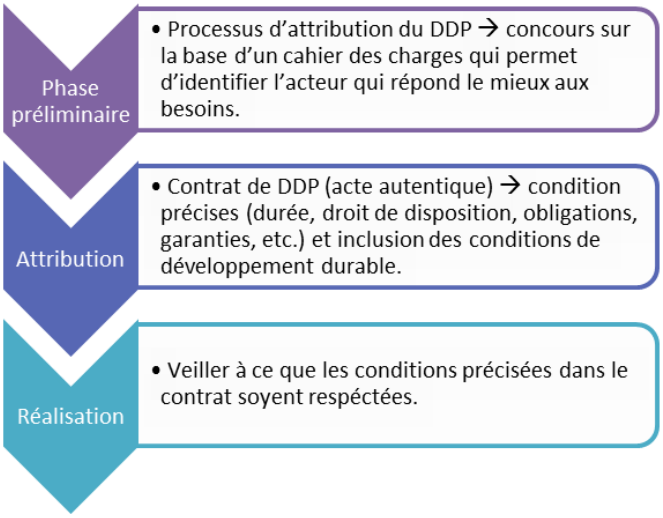


Figure 33 : Processus d'attribution, de choix des acteurs et d'imposition des conditions pour céder un terrain en droit de superficie.

- Choisir des acteurs poursuivant des buts d'intérêt général et capables d'investir dans l'immobilier.

Vente

- La vente est à traiter avec grande précaution. La vente d'immeubles est utile pour assainir les finances communales ou pour constituer un moyen de financement d'autres projets immobiliers. Dans ces conditions, elle présente surtout une utilité surtout à court terme. La possibilité de vendre dans ce but a des avantages mais ne devrait pas être considérée comme un principe de base pour avoir une politique foncière active. La vente nuit au maintien du stock, voire à son agrandissement, et à l'adaptation des objectifs dans le temps. La vente doit être évaluée de manière réfléchie par le moyen d'une grille d'analyse.

5.3 Une raison de plus pour mener une politique foncière active : les subventions cantonales

Les villes vaudoises sont soutenues financièrement par le canton pour la mise en œuvre des politiques foncières. Ce dernier utilise à cette fin les dispositions prévues par la loi sur le logement (art. 13, al. 1a, LL) pour permettre aux communes de bénéficier de prêts aux taux les plus bas en vue de l'acquisition de terrains pour la construction de logements. Cette possibilité devrait favoriser et inciter les communes à concevoir et à mettre en œuvre des politiques foncières adaptées.

Les prêts seront accordés à un taux très bas en fonction du marché des capitaux et peuvent couvrir de 20 % à 50 % de l'investissement foncier. Le Conseil d'Etat a décidé de réserver un montant de 50 millions de francs à cet effet[151].

De plus, les communes vaudoises disposent également de subventions cantonales concernant la construction, la rénovation ou la transformation de logements à loyers modérés ou pour la conduite

[151] Canton de Vaud, SELT, (2010).

d'études au niveau intercommunal pour la création d'habitations collectives et pour l'établissement de plans de quartier.

Les bases légales pour le subventionnement s'inscrivent dans différentes lois et règlements :

- Loi sur le logement et son règlement, Chapitre 2 (LL, RSV 840.11)

- Règlement d'application de la loi sur le logement (RLL, RSV 840.11.1)

- Règlement sur les prêts au logement (RPL, RSV 840.11.5)

- Règlement dur les conditions d'occupation des logements à loyer modéré (RCOLLM, RSV 840.11.2.5)[152]

Les communes désireuses d'avoir une stratégie foncière active disposent donc d'un soutien cantonal qui augmente leur marge de manœuvre et la pertinence de la démarche.

5.4 En bref

La Ville de Vevey dispose de moyens importants pour la mise en œuvre de sa stratégie ainsi que d'un soutien financier du Canton de Vaud.

Cependant, sa stratégie n'est pas clairement précisée (par écrit), induisant dès lors un risque quant à son application systématique dans le temps. De plus, l'organisation en vigueur pourrait être encore meilleure et la prise de décisions se faire sur la base d'une grille d'analyse commune à tous les projets.

La principale recommandation à lui faire est ainsi de systématiser ses moyens de prise de décision est d'être plus active en qualité d'acheteur, en concentrant son action en faveur des problèmes qu'elle veut résoudre (accès au logement, niveau des prix, qualité de l'air, etc.). Le statut de propriétaire lui permettrait d'actionner différents instruments de droit privé qui consolideraient sa maîtrise foncière à long terme.

La cession d'immeubles en droit de superficie peu exploitée par la Ville de Vevey en comparaison à d'autres villes et pourrait être augmentée, d'autant plus que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont en quête de terrains[153]. La cession de terrains en DDP est particulièrement durable si des conditions précises sont imposées selon un processus qui permet de choisir le bénéficiaire (concours), de lui imposer les conditions (contrat) et de vérifier la mise en œuvre des objectifs (suivi du projet).

La vente devrait être abordée avec une plus grande prudence. Si des immeubles ne présentent plus de valeur stratégique par rapport aux objectifs passés, ils pourraient toutefois être cédés en droit de superficie et rester ainsi de propriété communale.

La Ville de Vevey est consciente de l'importance des partenariats et elle devrait continuer dans ce sens. L'avantage de pouvoir partager les coûts de réalisation est indéniable. De plus, le fait de participer aux projets a aussi une influence sur la qualité urbaine, car la Ville est plus impliquée dans les réalisations.

---

[152] http://www.vd.ch/fr/themes/territoire/communes/subventions/logement/

[153] http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privee/logement/fichiers_pdf/assises_2010_ash-dubuis.pdf

6 CONCLUSION

Grâce à l'analyse des Villes de Genève, Bienne et Lausanne, il a été possible de vérifier les hypothèses initiales. Ces communes agissent toutes selon une stratégie active – conjointement par le biais du droit public et du droit privé – pour influencer le développement de leur territoire et avoir une incidence sur les objectifs de durabilité. Grâce aux enseignements tirés de ces exemples, il a été possible de déterminer les meilleures bases sur lesquelles fonder une stratégie permettant aux villes d'avoir une bonne maîtrise foncière.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, les villes sachant mener une action foncière efficace sont celles qui planifient leur évolution sur un horizon à long terme et imposent des conditions de réalisation durables à chaque fois qu'elles en ont l'occasion. Elles peuvent éviter un mauvais développement grâce à des instruments légaux utiles pour temporiser, mais leur action est encore plus efficace du point de vue de la qualité urbaine et de la durabilité lorsqu'elles anticipent les problèmes et ne doivent pas s'opposer à des propriétaires. La stratégie collaborative est un levier efficace pour la production de la qualité urbaine : les partenariats publics-privés aboutissent en général à des résultats satisfaisants pour l'ensemble des acteurs concernés par le foncier.

Pour compléter leur action foncière, faute du manque d'instruments de droit publics performants (droit d'emption, captation de la plus-value), la présence active des collectivités publiques sur le marché du foncier en tant que propriétaire est un élément fondamental pour atteindre les objectifs visés. D'autant plus quand le contexte du foncier est tendu, fortement construit et prisé.

Au vu de ces constats, il a été possible de formuler des recommandations complémentaires pour la stratégie de la Ville de Vevey, afin de consolider sa maîtrise foncière. Bien que la Ville de Vevey bénéficie déjà d'une organisation et de moyens conséquents, ces recommandations devraient lui permettre d'optimiser le système existant. Il reste à souligner, que pour mieux comprendre sa situation, la Ville de Vevey devrait faire un état des lieux plus approfondi – avec davantage de données et de manière concertée entre Services responsables – que celui présenté dans cette étude, qui n'était qu'une première évaluation.

Pour conclure, il faut relever qu'il y a un projet de fusion de 10 communes de la Riviera. Dans le cas où le peuple se prononcerait favorable, il pourrait voir le jour en 2016. Même si la configuration changera, les principes de la stratégie de maîtrise foncière resteraient constants, en revanche l'organisation devrait être revue. Pour l'analyse du contexte dans sa globalité, le Système d'information territorial de la Riviera pourrait s'avérer un instrument performant.

7 REFERENCES

Banque cantonale vaudoise. Les cahiers de l'économie vaudoise. Vers une pénurie structurelle de logements ? Le marché vaudois de l'habitation. Lausanne, 2007. (Source internet)

Bord, M. Analyse juridique des formes de propriété et de propriétaires collectifs en Suisse. Working paper de l'IDHEAP 10/2006. Lausanne (2006). (Source internet)

Canton de Vaud, (SELT). Plan directeur cantonal. Un projet pour le Canton de Vaud. Lausanne, 2008. (Source internet)

Canton de Vaud, Département des infrastructures, Service des immeubles, patrimoine et logistique. Stratégie immobilière de l'Etat de Vaud, Lignes directrices à l'horizon 2020. Lausanne, 2011. (Source internet)

Canton de Vaud, DINF-SAF-SAT, Nouvel instrument de mise en valeur de terrains à bâtir : les études préliminaires en améliorations foncières. Lausanne, 1999. (Source internet)

Canton de Vaud, SELT. Produire des logements. Soutiens cantonaux aux actions en faveur de l'habitat. Lausanne, 2010. (Source internet)

Canton de Vaud, Unité du développement durable. Indicateurs de développement durable pour le Canton de Vaud. Méthodes et résultats ; fiches méthodologiques des indicateurs. Lausanne, 2006. (Source internet)

CEAT : Thévoz L., Dekkil G., Les dimensions sociales des projets de mutation des friches urbaines : négociation, participation et mixité sociale. Rapport de synthèse et études de cas. Communauté d'études pour l'aménagement du territoire. Lausanne, 2009. (Source internet)

Comby J., Renard V., Les politiques foncières, PUF, collection "que sais-je?", Paris, 1996. (Source internet)

Confédération suisse (DETEC, ARE), Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS), Association des Communes Suisses (ACS). Projet de territoire Suisse. Avant-projet pour la consultation tripartite, 2011. (Source internet)

Convers C., Registre foncier de Genève. Les servitudes et les charges foncières. Genève, 2007. (Source internet)

Da Cunha A., Présentation power point du cours MAS du 1 mars 2010 : Développement durable et urbanisme. IGUL et OUVDD, Lausanne, 2010.

Gerber J-D., Les stratégies foncières des grands propriétaires collectifs : Le cas des cantons et des communes de Bienne, la Chaux-de-Fonds et Zürich. Workingpaper de l'IDEHAP 2008a. (Source internet)

Guerrieri A., Rapport du bilan énergétique des bâtiments, Ville de Vevey, 2009.

Guisan T., Une histoire cousue de fil bleu. Politique et développement urbanistique durant l'entre-deux-guerres à Vevey, Université de Fribourg, (2008).

Institut de géographie de l'Université de Lausanne (IGUL), Vues sur la ville, N°22. La qualité urbaine. Lausanne, 2009. (Source internet)

Knoepfel P., Naharath S., Gerber J.D., Daepp K., Fauconnet M., Csikos P.. 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. IDEHAP (2005-2008).

Knoepfel P., Nahrath S., Savary J., Varone F., Analyse des politiques de l'environnement, support de cours, 2009. (Source internet)

Molina, J.C., Un partenariat entre les collectivités publiques et les caisses de pension pour les classes moyennes. Article paru dans le quotidien Le Temps, 28 mars 2011. (Source internet)

Nahrath S., Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire : quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains ? In: **Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J-P., Nahrath S. (eds.).** Les enjeux du développement urbain durable. Forme urbaine, gestion des ressources et gouvernance. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 299-328, 2005.

Office fédéral de l'énergie (OFEN). Statistique globale de l'énergie 2009. (Source internet)

Office fédéral du développement territorial (ARE). Guide des outils d'évaluation de projet selon le développement durable. (Source internet)

Office fédéral du logement (OFL) et Zürcher Hochschule fûr Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Libre circulation des personnes et marché du logement, Résumé, (2009). (Source internet)

Office fédéral du logement (OFL). Loi sur le logement LOG. Aide-mémoire 2: Aide fédérale aux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique et à leurs institutions. Granges, 2010. (Source internet)

Prélaz-Droux R., Le développement territorial durable, les politiques foncières et les instruments fonciers. Géomatique Suisse, 4/2009. (Source internet)

Prélaz-Droux R., Maunoir A., Tranda-Pittion M., Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud. Projet d'agglo franco-valdo-genevois, Cahier N°10-3, 2009. (Source internet)

Prélaz-Droux R., Quels outils pour une meilleure gestion foncière lors d'un projet à l'échelle du quartier. Présentation Power point du colloque de l'Observatoire universitaire de la ville et du développement durable. UNIL, 4 et 5 septembre 2008. (Source internet)

Renard V., Politiques foncières comparées et développement urbain. Les stratégies urbaines à long terme face à la volatilité des marchés. Forum international d'Urbistique, EPFL,2006. (Source internet)

Réseau urbain neuchâtelois (RUN), Bureau des agglomérations et des régions (BAR). Guide du plan d'aménagement local. La Chaux-de-Fonds, 2009. (Source internet)

Ruegg J., cité par **Noisette P. et Vallérugo F.**, Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique. Editions d'organisation, Paris 1996.

Schedler K. et al., Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden, Ergebnisse einer empirischen Studie, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen, 2006. (Source internet)

SCRIS. Numerus, Courrier statistique N°1. Lausanne, 2011. (Source internet)

Tranda-Pittion M., Journal of Alpine Research. Quelles politiques foncières pour le logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise ? Dossiers 98-2 « La gestion foncière au cœur du devenir des territoires alpins », 2010. (Source internet)

Urbia, les cahiers du développement urbain durable, N° 6. Urbanisme durable et enjeux fonciers, Lausanne, 2008. (Source internet)

Varone F., Nahrath S., Gerber J.D., Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation, Revue de la régulation, N°2, Paris, 2008. (Source internet)

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

Ville de Genève. Plan directeur communal, Genève 2020, renouvellement durable d'une ville centre. Genève, 2009. (Source internet)

Ville de Lausanne, Culture, logement et patrimoine et Travaux. Rapport préavis N°2008/30 : politique immobilière de la Commune de Lausanne ; réponse à la motion de M. Olivier Français. Lausanne, 2008. (Source internet)

Ville de Lausanne, Culture, logement et patrimoine. Rapport préavis N° 2010/39 : Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne. Lausanne, 2010. (Source internet)

Ville de Lausanne, Culture, logement et patrimoine. Rapport préavis N°2006/52 : Acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières et aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers. Lausanne, 2006. (Source internet)

Vilmin, T., L'aménagement urbain en France ; une approche systémique. Lyon (1999).

Principaux sites internet consultés entre janvier 2011 et juin 2011 :

http://www.24heures.ch/

http://www.ville-geneve.ch/

http://www.lausanne.ch/UploadedAsp/25946/25/F/HPIE.asp?Version=25

http://www.biel-bienne.ch/ww/fr/pub/home.cfm

http://www.vevey.ch/N33

http://www.cadastre.ch/

http://www.citedelenergie.ch/

http://www.minergie.ch/home_fr.html

http://www.ps-vevey.ch/

http://www.vlp-aspan.ch/fr/home/

www.ofs.ch

www.scris.ch

http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2091

http://www.geneve.ch/statistique/

www.vd.ch

http://www.obs-logement.vd.ch/

http://www.geneve.ch/

8 ANNEXES

Annexe 1 : Eléments du contrat de droit de superficie, Ville de Bienne.

Source : Schwab, H-P., Politique foncière communale, Ville de Bienne, Administration des immeubles, 1947-1996.

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 du 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. II 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.

Annexe 2 : Crédits accordés par le Conseil communal de Lausanne pour les opérations foncières au cours de différentes législatures. Evolution 1956-2005.

Source : Ville de Lausanne préavis N° 2006/52.

Années	Montants autorisés Fr.	Surfaces acquises m²	Montants des dépenses Fr.
1956-1957	15'000'000.00	229'133	8'488'962.05
1958-1961	25'000'000.00	470'817	19'269'560.20
1962-1965	50'000'000.00	815'053	37'105'106.10
1966-1969	40'000'000.00	888'101	36'370'015.60
1970-1973	50'000'000.00	1'668'421	43'987'228.95
1974-1977	25'000'000.00	254'484	15'553'120.30
1978-1981	25'000'000.00	145'104	14'384'076.05
1982-1985	25'000'000.00	73'702	13'529'523.70
1986-1989	25'000'000.00	80'889	5'450'285.60
1990-1993	25'000'000.00	95'046	19'414'308.25
1994-1997	25'000'000.00	36'470	18'576'693.65
1998-2001	20'000'000.00	30'848	11'675'043.00
2002-2005	15'000'000.00	59'979	16'241'488.55
	365'000'000.00	4'848'047	260'045'412.00

Annexe 3 : exemple de politique foncière active. Ville de Bienne.

Source : Hochparterre, N°3/2010, supplément. L'essor d'une Ville. Comment Bienne s'est sortie seule de la crise.

LA SPÉCULATRICE AVISÉE

Le périmètre d'aménagement «Gurzelen / Omega / Gygax» prouve à quel point la Ville de Bienne maîtrise sa politique foncière et de développement urbain.

Texte : Benedikt Loderer

À une écrasante majorité, le Souverain biennois a approuvé trois modifications partielles de la réglementation en matière de construction concernant la Gurzelen, l'aire Omega et l'aire Gygax. Il n'a d'ailleurs que confirmé son approbation, en décembre 2007, du projet «Stades de Bienne». Il a mis ainsi un point final à une planification qui démontre par l'exemple la notion fondamentale biennoise de «Terrain d'importance stratégique». Il suffit de jeter un coup d'œil sur le plan de ville pour comprendre : ces trois terrains, d'un seul tenant, forment une charnière entre trois modes de construction : en ordre contigu des XIXe s. et XXe s. à l'ouest, lotissements et maisons non serrées en rangées à l'est et bâtiments industriels en forme de halles au sud. Au centre même du périmètre d'aménagement, l'on trouve le vieux stade de football de la Gurzelen, dont la Ville est propriétaire, mais qui a fait son temps.

Les installations sportives dominantes jusqu'ici doivent céder la place à un milieu bâti voué à l'habitat. Si déjà l'on veut densifier les constructions au centre-ville et promouvoir l'habitat, alors c'est ici. En pratique, il est toutefois clair que les beaux discours et les mesures souveraines d'aménagement ne suffisent pas. Quiconque possède le terrain décide, et pas forcément dans le sens souhaité par la Ville. En dehors du vieux stade, celle-ci possède aussi la place de la Gurzelen qui sert à des fins multiples, en accueillant, par exemple, le cirque Knie. Il faut encore ajouter la partie est de l'aire Gygax, alors que la partie ouest était à vendre.

PREVIS, SWATCH ET VILLE DE BIENNE La Ville de Bienne a édicté une zone à planification obligatoire (ZPO) pour l'ensemble du périmètre. À l'ouest, l'on trouve l'aire Omega, là où sont fabriquées les célèbres montres. Elle n'est certes construite que partiellement, mais des plans existent quant à la manière d'utiliser les réserves de terrains. La société Swatch S.A., partie intégrante du Swatch Group, dont fait également partie Omega, y est aussi logée. Elle souhaite construire un bâtiment représentatif sur un site de quelque 20 000 m² à proximité de l'aire Omega. Il doit abriter le siège mondial représentatif de la marque Swatch.

Peu auparavant, la Caisse de pension des communes bernoises Previs a acquis la partie ouest de l'aire Gygax. Previs a fait élaborer une étude d'aménagement par le bureau Kistler Vogt, qui prévoyait surtout la construction de logements. Ainsi se présentait la situation intermédiaire : Previs à l'ouest, la Ville de Bienne à l'est de l'aire Gygax, Swatch S.A. à la recherche de terrain et le stade de la Gurzelen encore en service.

LE GRAND ROQUE La Ville de Bienne avait un intérêt économique à permettre à la société Swatch S.A. de réaliser son nouveau bâtiment. Elle proposa alors à Previs d'échanger ces deux terrains. La Fondation de prévoyance Service public Previs avait préalablement acquis la partie ouest de l'aire Gygax. Pour Previs, la situation était plus tranquille et le degré d'affectation passait de 23 000 à 29 700 m². L'affaire fut conclue en mars 2008. Dans l'intervalle, :mlzd a procédé à une étude pour réaliser le lotissement sur le nouveau terrain. La Ville de Bienne était désormais en mesure de proposer à la société Swatch S.A. d'acheter un terrain à proximité immédiate. Le grand roque présentait encore un autre avantage : la Ville de Bienne a réalisé un parc le long de la Suze avec un chemin de rive qu'elle nomme «l'îlot urbain». Cela permit aussi de rectifier la route à l'ouest. Lorsque lesdits «Stades de Bienne» auront été réalisés, des logements seront construits sur le terrain de l'ancien stade.

LA SPÉCULATRICE AVISÉE Ce type de roque est un bon exemple de la manière dont la Ville de Bienne utilise ses terrains à des fins de développement urbain. Pour cela bien sûr, elle doit tout d'abord avoir des terrains. Ensuite seulement, elle est en mesure de soumettre des offres. Par principe, le terrain est octroyé en droit de superficie, mais la Ville de Bienne en vend aussi, entre autres à Rolex, à Swatch et à la fondation Trix. C'est ici que la politique intervient, où l'on préfère réaliser que négocier. Ces dernières années, la Ville de Bienne a aussi acquis activement du terrain, par exemple dans le périmètre du Masterplan pour 18 millions de fr., le Parc Expo pour 5 millions et l'aire Gassmann pour 4,2 millions de fr. Sans terrains propres à proposer, le développement de la zone industrielle des Champs-de-Boujean n'aurait jamais avancé aussi vite. La Ville a ainsi acquis l'aire Renfer et l'a revendue plus tard aux divers promoteurs.

La Ville exploite la possibilité de changer la classification des secteurs. La plus-value ne va pas dans des poches privées, mais alimente la caisse municipale. Cet argent ne disparaît pour autant pas dans les finances communales, mais est en majeure partie réinvesti, d'une part dans le domaine public et, d'autre part, dans de nouveaux terrains. En bref, la Ville est une spéculatrice avisée. Spéculer signifie prévoir.

ÉCHANGE DE TERRAINS
- _Propriété de la Ville de Bienne
- _Propriété de Previs
- _Propriété du Swatch Group

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DE LA VILLE DE BIENNE EN NOVEMBRE 2009
- _Propriété foncière de la Ville de Bienne
- _Terrains de la ville octroyés en droit de superficie, dont les terrains stratégiques
- _réalisés
- _planifiés
- _rendus possibles

A_Ried-de-Madretsch, 22 000 m², habitat exclusif, lotissement parcellé de 1,5 à 5 niveaux
B_Aire Renfer, 42 000 m², habitat, première friche industrielle réaffectée, secteurs de construction, voir page 20
C_Esplanade, administration, concours pour un immeuble administratif centralisé, voir page 44
D_Gurzelen, 35 000 m², habitat, industrie, réaffectation de l'ancien stade
E_Gygax Ouest, 57 000 m², bureaux / vente, site représentatif du Swatch Group
F_Gygax Est, Previs, 29 700 m², habitat, avant-projet de lotissement, voir page 35
G_Îlot urbain, 20 100 m², zone de verdure, pas encore de planification concrète
H_Löhre / Frölisberg, 40 000 m², habitat, collaboration entre la Ville de Bienne et la commune bourgeoise de Boujean, concours de novembre 2008, Süd 5 Architekten s'occupent de la planification.
I_Geyisried, 5000 m², habitat, prêt à bâtir, sera d'ici 2-3 ans sur le marché
J_Büttenberg 5000 m², habitat, prêt à la construction, dès 2010 sur le marché
K_Rue Jakob 36 000 m², habitat, plan de zones adapté, partie privée en phase de développement, partie municipale prête à la construction d'ici 3 ans
L_Évêché, 140 000 m², habitat, plus grand pôle de développement de la ville, adaptation nécessaire du plan de zones, pas encore de planification concrète, perspectives d'ici 10 à 15 ans
M_Courts de tennis, jusqu'à présent sur l'aire Gygax, y font obstacle, la Ville a proposé un terrain de substitution en droit de superficie aux Champs-de-Boujean.
N_Société DT Swiss S.A. (pièces de vélo de haute qualité, dont les rayons) a cherché des possibilités d'agrandissement, la Ville a proposé le terrain aux Champs-de-Boujean en droit de superficie
O_Harting Mitronics S.A. (connecteurs électroniques), la Ville a proposé une extension sur le terrain voisin.

∨Situation initiale : les trois terrains appartenant à la Ville, soit le vieux stade de la Gurzelen, la place de la Gurzelen et la partie est de l'aire Gygax, tandis que la partie occidentale est à vendre. Le Swatch Group occupe l'aire Omega.

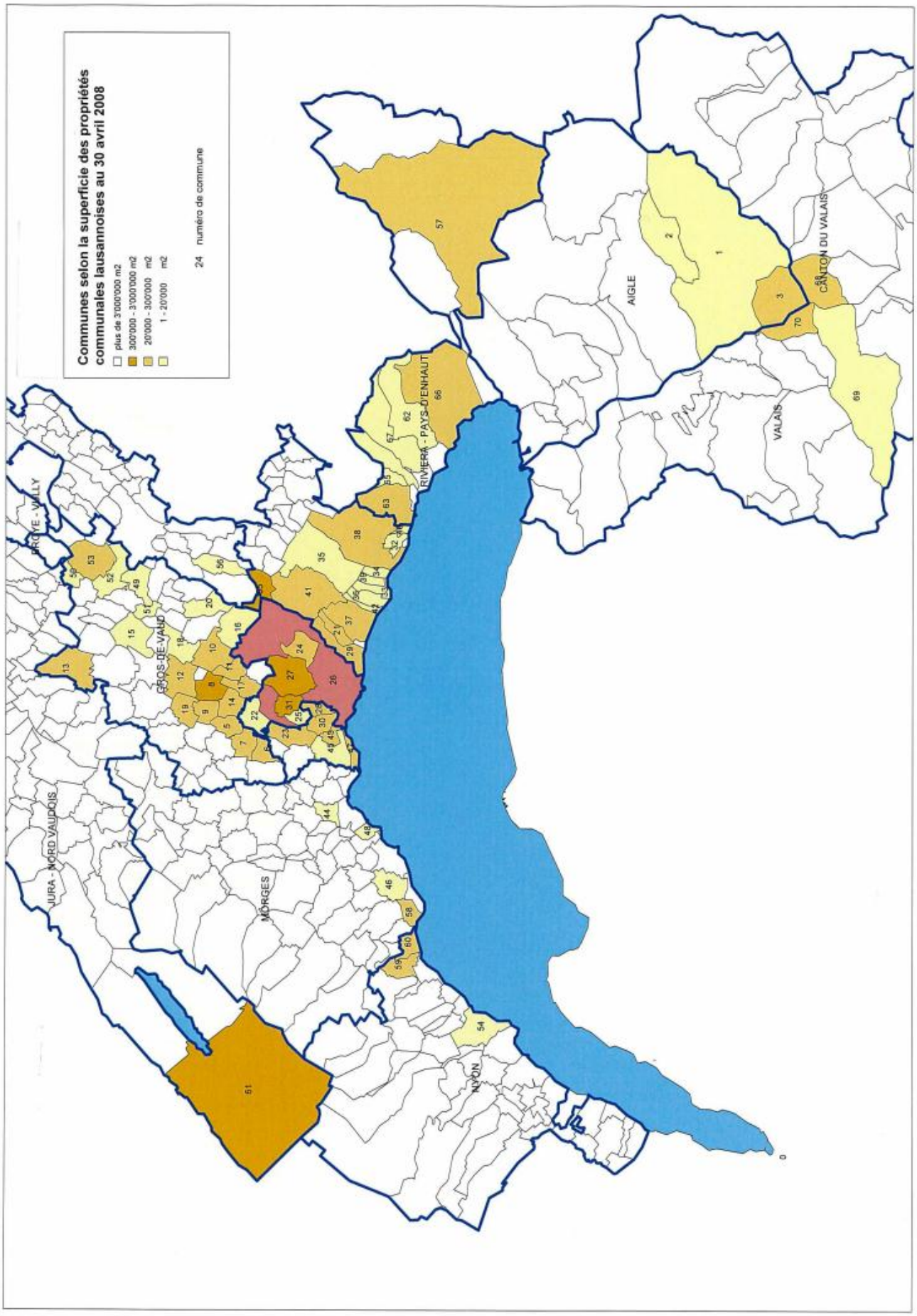
∨Situation finale : la Ville de Bienne a vendu la partie ouest de l'aire Gygax au Swatch Group, tandis que Previs réalise des constructions sur la partie est. La Ville fait des projets pour le stade et la place de la Gurzelen et prévoit de construire un parc le long de la Suze avec un chemin de rive, ledit îlot urbain.

^Situation intermédiaire : Previs a acheté la partie ouest de l'aire Gygax, qu'elle échange avec la Ville contre la partie est. L'«îlot urbain» est découpé. Swatch S.A. cherche à acquérir un terrain dans les environs.

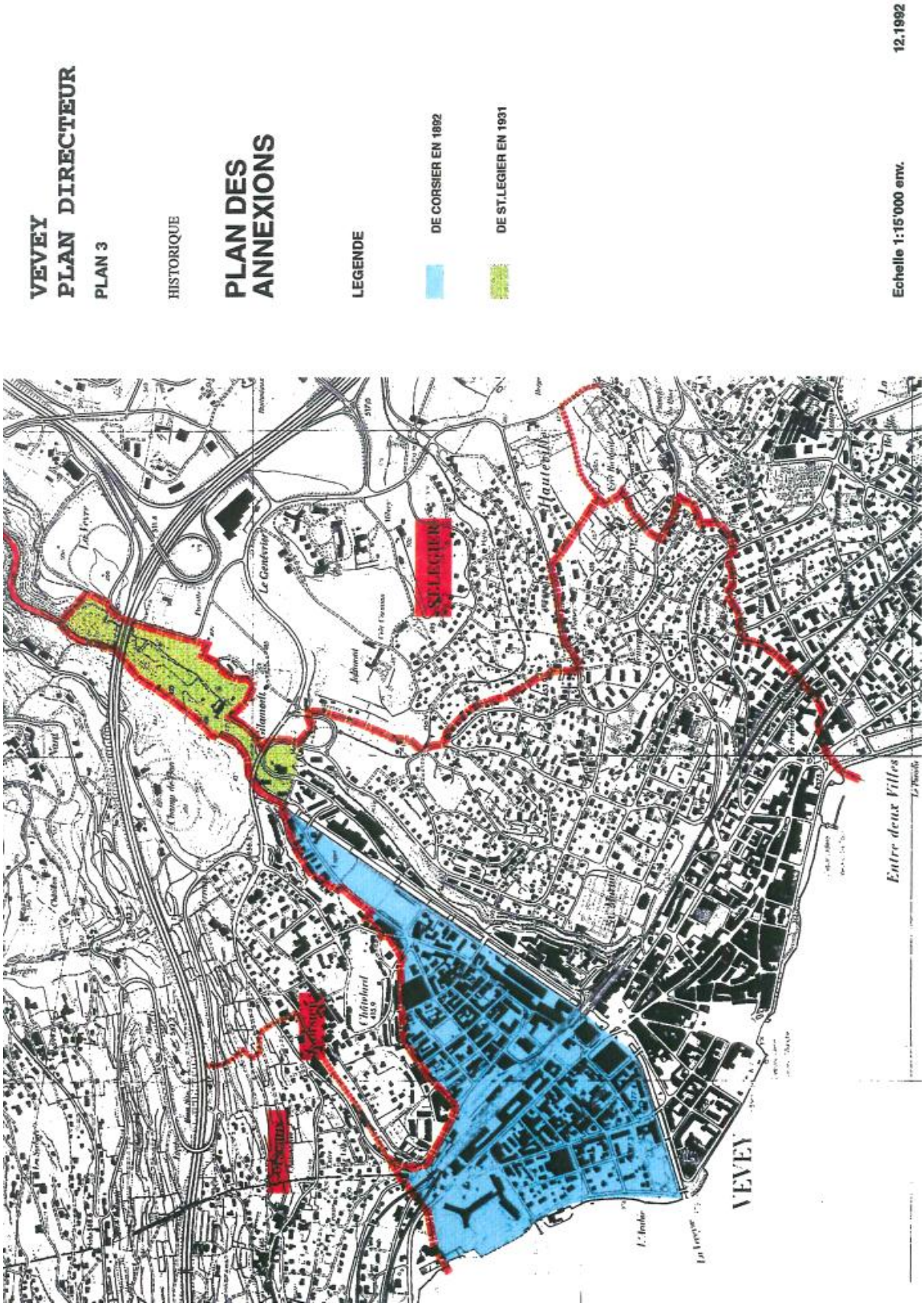
^Propriétés foncières de la Ville de Bienne en novembre 2009 : l'emploi ciblé de ses terrains lui permet de maîtriser sa politique de développement urbain.

Annexe 4 : Répartition des propriétés communales Ville de Lausanne (% m^2/communes).

Source : http://www.lausanne.ch/view.asp?DocId=29560



Annexe 5 : Carte des deux importants agrandissements des frontières communales de Vevey.



Source : Ville de Vevey. Etude officielle équivalente, annexe 2 : données de base, Vevey (1992)

Annexe 6 : Récapitulation de l'évolution en m2 par type de propriété à Vevey entre 2001 et 2010.

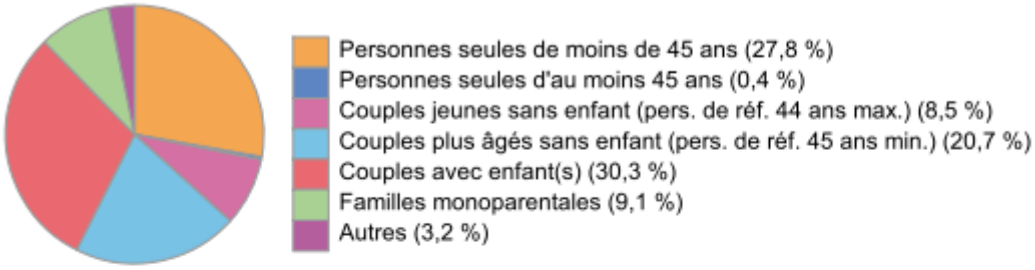
Source : Ville de Vevey, brochures des comptes des exercices. (Ces ciffres ne tiennent pas compte des donations).

PROPRIETES VILLE VEVEY PAR TYPE EN m2	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Bâtiments locatifs	26'763	25'371	25'371	23'003	22'246	21'482	21'482	20'037	20'037	20'037
2. Salles de spectacles	16'266	16'266	16'266	13'136	13'136	13'136	13'136	13'136	13'136	16'767
3. Droits distincts et permanents de superficie en faveur de la commune	15'831	15'831	15'831	15'831	15'831	15'831	15'831	12'789	12'789	12'789
4. Parcelles communales grevées de droits distincts et permanents de superficie en faveur de tiers	52'660	52'660	52'660	53'142	53'142	53'746	53'746	53'746	53'746	50'115
5. Immeubles divers	142'686	142'612	142'612	142'612	142'612	142'729	142'729	129'081	129'081	129'081
6. Terrains	264'814	264'814	264'814	277'906	280'084	280'177	262'108	278'904	278'904	278'924
7. Bâtiments d'administration	18'329	16'882	16'882	16'882	16'882	16'882	16'882	16'882	16'882	16'882
8. Bâtiments scolaires, garderies et musées	122'289	122'289	122'328	114'459	114'459	114'342	114'342	114'504	114'504	114'504
14. Vignobles	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307	117'307
	776'945	**774'032**	**774'071**	**774'278**	**775'699**	**775'632**	**757'563**	**756'386**	**756'386**	**756'406**

Annexe 7 : Répartition des ménages par type en 2000. Comparaison entre la Ville de Vevey et le Canton de Vaud.

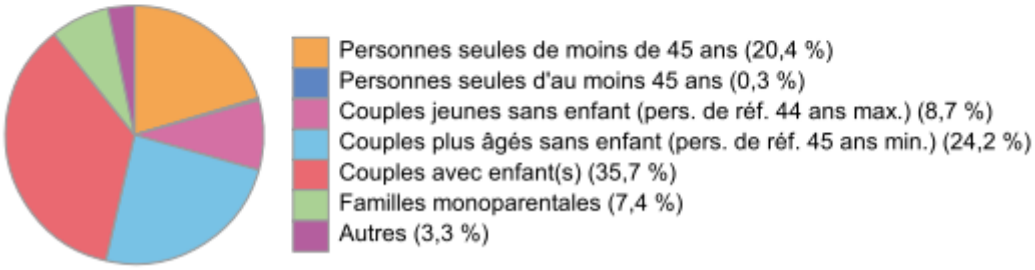
Source : OFS, recensement de la population, 2000.

Répartition des ménages par type, sélection, 2000



source : OFS (Recensement fédéral de la population)

Répartition des ménages par type, Vaud, 2000



source : OFS (Recensement fédéral de la population)

Annexe 8 : Exemple d'acquisition Ville de Vevey.

Source : Quotidien 24heures du 1er mai 2009.

Vevey joue sa carte de promoteur

DÉVELOPPEMENT

La ville projette d'acquérir le bâtiment de l'ancienne EPA. Logements, bureaux, parking et magasin d'alimentation sont envisagés. Coût prévu de l'opération, 19 millions.

CHRISTOPHE BOILLAT

«Après trois ans de discussions et de négociations avec des privés, des oppositions et des recours, y compris jusqu'au Tribunal fédéral, la commune a décidé de reprendre la main», déclare d'emblée le municipal Lionel Girardin. Les autorités vont donc proposer au Conseil communal d'accepter l'achat de l'immeuble de l'ancien EPA (rue d'Italie 56), pour un montant de 9,5 millions, au propriétaire actuel, l'assureur Swisslife. La complète rénovation de ce bien, bâti sur 8 niveaux, coûtera 9,4 millions.

«Outre le regain de dynamisme que ce projet apportera à l'Est de la ville, cet achat devrait procurer une bonne rentabilité financière», poursuit Lionel Girardin. La commune veut attirer une enseigne commerciale pour le rez et le premier sous-sol. Et ainsi répondre à l'attente de la population. Une quarantaine de places de parc pourraient être construites.

Dans les niveaux supérieurs, des logements prendraient place. «Il y en a déjà quatorze mais six sont actuellement inoccupés depuis trois ans. Les loyers seront modérés», explique le municipal.

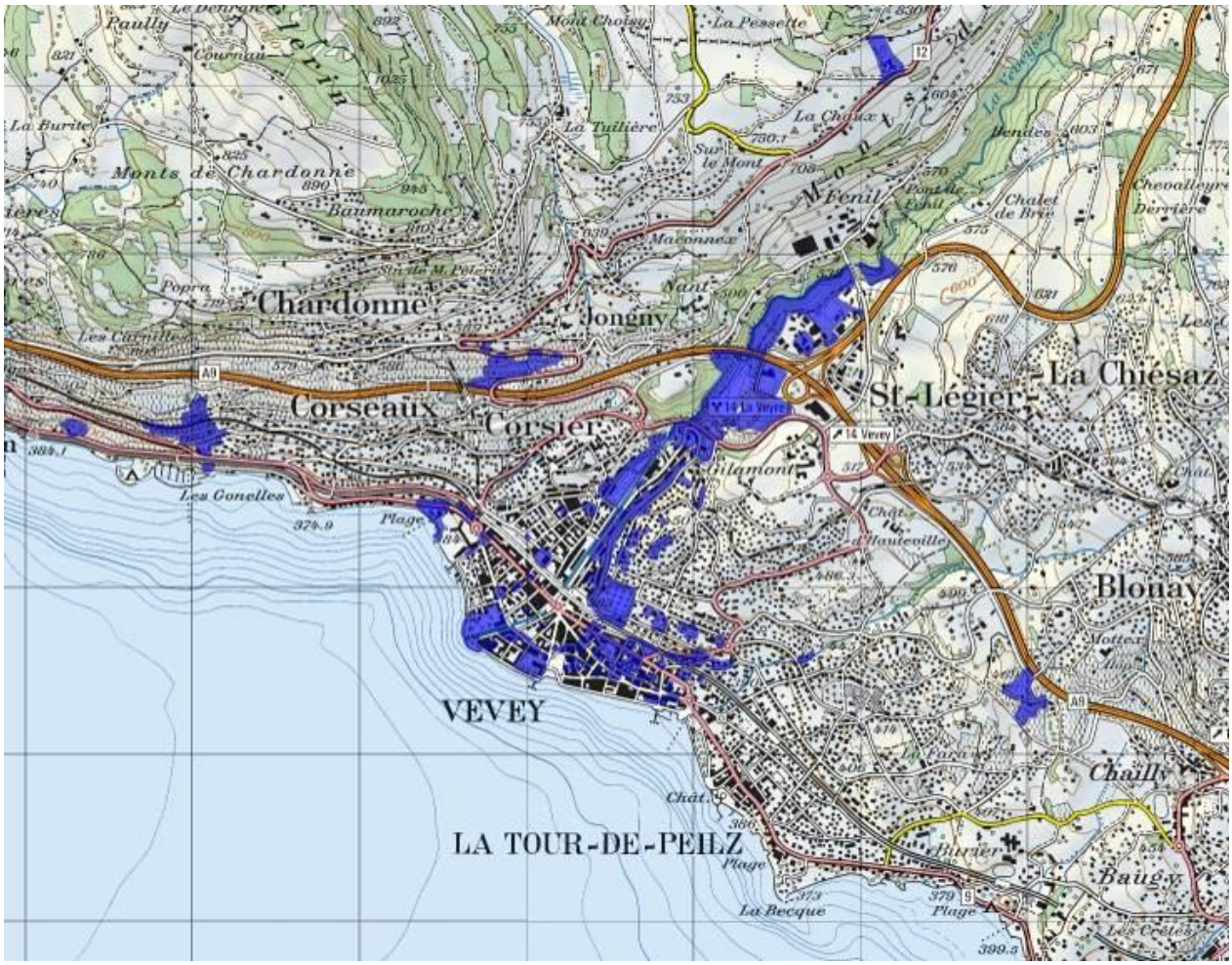
Un dynamisme bénéfique

Ce bâtiment mixte comprendra aussi des bureaux, dont une partie de ceux de l'Aide sociale et familiale, et d'autres pour des sociétés privées. Le tout serait affecté à de la location. Sauf oppositions et retards, «le bâtiment serait fonctionnel à l'automne 2010», conclut l'édile.

Responsable de l'Epicerie Côté Potager, à proximité de l'ancien EPA, Emmanuelle Forney se dit «enchantée par cette initiative. Tout ce qui peut être entrepris pour redynamiser le quartier et permettre à des commerçants d'y demeurer et à d'autres de s'y installer est bénéfique.» ■

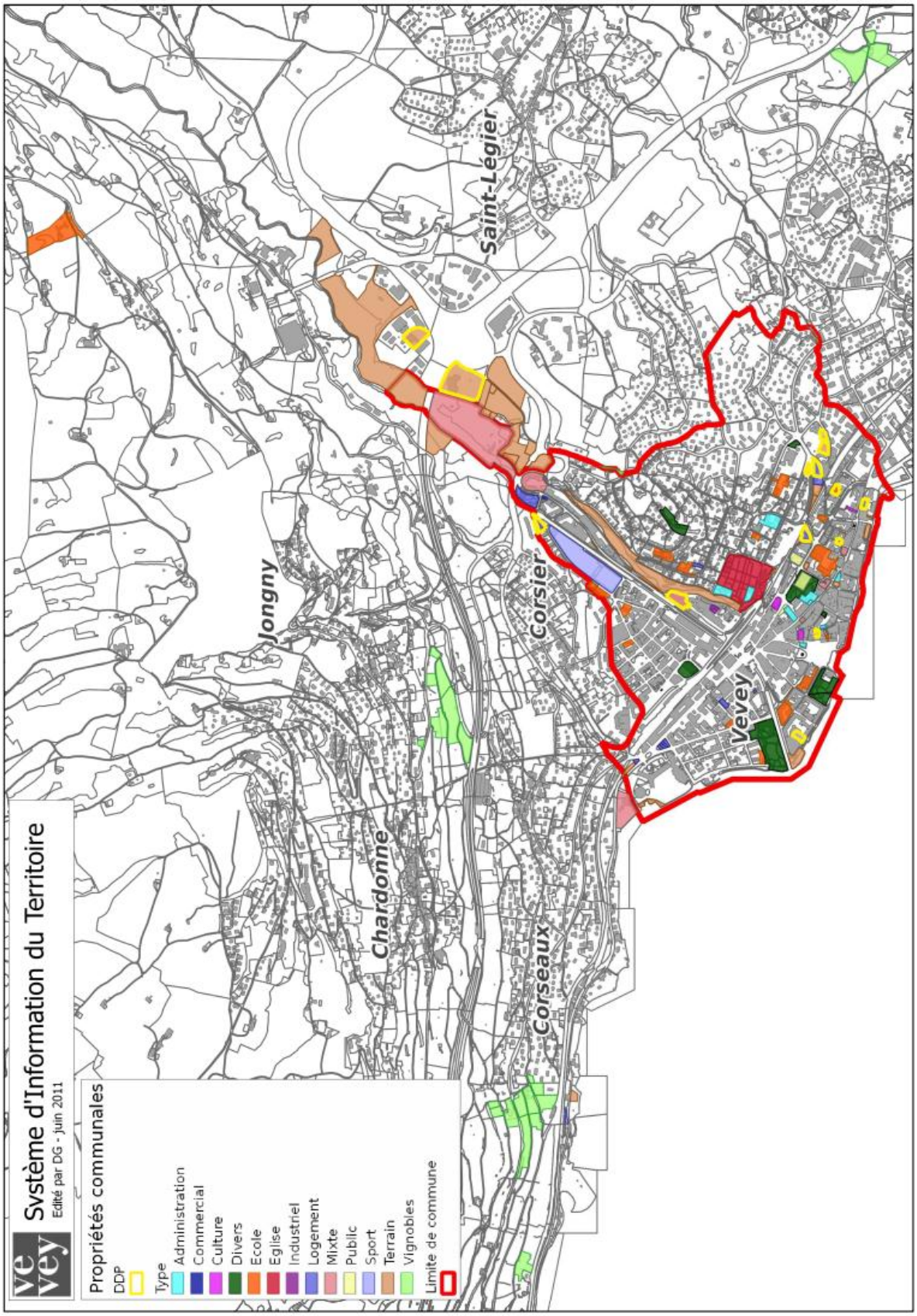
Annexe 9 : Carte des propriétés communales de la Ville de Vevey 2010.

Source : www.cartoriviera.ch



Annexe 10 : Carte de la répartition spatiale des différents types de propriétés.

Source : Ville de Vevey, Cartoriviera, 2011.



Annexe 11 : Exemple d'appel à candidature pour l'attribution d'un droit de superficie.

Source : Ville de Genève.

VILLE DE GENÈVE

DÉPARTEMENT DES CONSTRUCTIONS ET DE L'AMÉNAGEMENT

Appel à candidature

Attribution d'un terrain en droit de superficie pour la réalisation et la gestion de logements pour étudiants à caractère social

Rue Lombard, angle rue Emile-Young
(future parcelle 4220 de Genève, section Plainpalais)

Cahier des charges

1 Informations générales

1.1 Contexte, objectif général de la Ville de Genève

La Ville de Genève a adopté son nouveau plan directeur en 2009. Celui-ci prévoit la réalisation de 3000 logements en 10 ans sur le territoire municipal. Pour répondre à ce programme ambitieux, ces constructions doivent être réalisées tant par des maîtres d'ouvrages privés que publics. Dans ce sens, la Ville entend poursuivre et renforcer les partenariats qu'elle entretient avec des entités actives dans le domaine du logement.

Pour ce qui concerne le partenariat avec des structures à but non lucratif, cette pratique est courante en Ville de Genève. En effet, elle possède de nombreux de terrains qu'elle a remis en droit de superficie et souhaite poursuivre cette manière de valoriser ses biens. A l'avenir, certains terrains feront l'objet de projets menés par la Ville elle-même, d'autres seront confiés en droit de superficie à la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS) ou à des organismes à but non lucratif pour la réalisation de logements sociaux pérennes.

Compte tenu des très nombreux organismes s'adressant à la Ville de Genève en vue d'obtenir des terrains, la Ville entend en formaliser de manière claire et transparente le processus d'attribution. C'est dans ce cadre qu'est élaboré le présent appel à candidature.

1.2 Objectifs particuliers de la Ville de Genève dans le cadre du présent dossier

La Ville de Genève a la volonté de voir réaliser sur son territoire des logements pour les personnes en formation. En effet, la demande est très forte pour cette catégorie de population dont les moyens sont limités.

2 Description du projet

2.1 Le site

Dans le secteur du centre urbain, la Ville de Genève est propriétaire de quelques parcelles relativement petites permettant néanmoins des développements. C'est le cas en particulier de la future parcelle 4220 (Genève, section Plainpalais) située à l'angle de la rue Lombard et de la rue Emile-Young. Cette parcelle est située à proximité immédiate de l'hôpital dans un quartier bien desservi par les transports publics et largement doté en commerces et équipements de proximité. La future parcelle 4220 (Genève, section Plainpalais) comprendra une surface de 225 m2 (cf. annexe plan). Elle permet la réalisation d'environ 1400 m2 de SPB.

2.2 Qualités recherchées en vue de l'attribution d'un droit de superficie

2.2.1 Logements pour personnes en formation

Le candidat qui sera retenu devra réaliser des logements permettant d'accueillir des personnes en formation et assurer la gestion du bâtiment et son fonctionnement quotidien.

Les logements réalisés devront conserver un caractère social pendant toute la durée du droit de superficie et feront l'objet d'un contrôle du taux d'effort et du taux d'occupation.

Une fois le projet établi, le projet de plan financier devra être fourni et démontrer le caractère accessible à la majorité de la population des logements à réaliser, de même que les modalités de maintien du statut de logements d'utilité publique durant le droit de superficie.

Les bâtiments seront accessibles aux personnes à mobilité réduite et un logement sera spécialement aménagé pour accueillir une personne utilisant un fauteuil roulant.

2.2.2 Caractéristiques environnementales et énergétiques

La construction et les rénovations ultérieures devront répondre aux exigences de la loi cantonale sur l'énergie et aux standards de haute performance énergétique en vigueur. Dans la mesure du possible le projet se conformera aux objectifs de la Stratégie « 100% renouvelable en 2050 pour le chauffage des bâtiments » de la Ville de Genève. Il s'agit de mettre en œuvre des solutions d'énergies renouvelables et, si possible, sans émissions polluantes dans l'atmosphère (enveloppe à haute performance énergétique, exploitation des potentiels d'énergie de la parcelle – sous-sol, soleil – et des surfaces bâties – murs, toitures).

Les bâtiments réalisés devront présenter un haut niveau de qualité environnementale.

Les matériaux utilisés pour la construction devront être exempts de toutes substances toxiques ou dangereuses pour la santé.

Une formation des habitants sera proposée, le cas échéant, afin de garantir la bonne utilisation des bâtiments et optimiser la consommation d'énergie. Les rénovations qui seront effectuées ultérieurement incluront à chaque fois les plus hautes exigences environnementales et énergétiques techniquement usuelles.

Le projet devra comprendre des places de parking à vélo si possible sécurisées. Un minimum de 1 place par habitant sera planifié.

La gestion du chantier devra limiter les mouvements de terre et prévoir un concept de gestion des déchets.

2.2.3 Qualités architecturales et urbanistiques

Le projet devra répondre à de hautes qualités architecturales et urbanistiques. En particulier, les espaces extérieurs et l'espace public à proximité des bâtiments devront faire l'objet d'un traitement soigné à coordonner avec les services compétents de la ville de Genève.

2.2.4 Autres obligations, partenariat

Le maître d'ouvrage s'engage à réaliser les bâtiments en n'engageant que des entreprises respectant les conventions collectives en vigueur à Genève.

2.3 Mise à disposition de terrain

Le terrain sera mis à disposition du bénéficiaire par le biais d'un droit de superficie d'une durée de 100 ans au maximum en vue de la réalisation de logements pour personnes en formation.

Une rente sera versée à la Ville de Genève.

Son montant sera calculé selon les modalités suivantes :

- surface concédée : 225 m2
- valeur moyenne du terrain en zone 2 : Fr. 4'000.-/m2
- Fr. 4'000.- x 225 = Fr. 900'000.- à 5 % = **Fr. 45'000.- de rente annuelle**

3 Procédure

3.1 Entité organisatrice

Ville de Genève
Département des constructions et de l'aménagement
Unité opérations foncières
4, rue de l'Hôtel-de-Ville
1204 Genève
courriel : marie.fauconnet-falotti@ville-ge.ch
tél. 022 418 20 49 / fax 022 418 20 61

3.2 Langue officielle

Tous les documents seront rédigés en français, langue officielle de la présente procédure.

3.3 Inscription et envoi des documents

Les candidats doivent manifester leur intérêt par écrit pour obtenir la totalité des documents leur permettant de déposer un dossier de candidature à l'adresse de l'entité organisatrice. L'inscription se fera par le biais du formulaire disponible sur le site http://www.ville-geneve.ch.

3.4 Consultation des documents

L'ensemble des pièces nécessaires à l'établissement des dossiers de candidature est contenu dans les documents fournis. Aucune consultation de document auprès de la Ville de Genève n'est prévue.

3.5 Visite des lieux

Les candidats peuvent visiter librement le site accessible au public. Aucune visite des lieux n'est prévue dans le cadre de cette procédure.

3.6 Questions relatives à l'appel d'offre

Les questions éventuelles devront être formulées par écrit et transmises par mail à l'adresse : marie.fauconnet-falotti@ville-ge.ch dans le délai fixé par le calendrier. Les questions et les réponses seront listées et adressées à tous les candidats par mail. Aucune question ne sera traitée par téléphone.

3.7 Calendrier général

Publication sur le site internet de la Ville de Genève et dans la FAO	30.03.2011
Documents disponibles sur www.ville-ge.ch	Dès le 30.03.2011
Visite du site	Libre
Dépôt des questions	29.04.2011
Réponses	10.05.2011
Retour des dossiers de candidature	**01.06.2011**
Choix de la coopérative candidate	15.06.2011
Communication du choix par le CA	29.06.2011
Organisation des modalités de collaboration entre le candidat et la Ville de Genève	septembre 2011
Dépôt de la demande d'octroi du DDP au Conseil municipal	septembre 2011
Accord de principe du CM	juin 2012*
Elaboration du projet par le candidat	dès juillet 2012*
Elaboration du projet d'acte de DDP	dès août 2012*
Dépôt de l'autorisation de construire par le candidat	fin 2012*
Autorisation en force	automne 2013*
Signature de l'acte après décision du Conseil municipal	automne 2013*
Début des travaux	automne 2013*
	*délai indicatif

4 Candidature

4.1 Qualité pour postuler

4.1.1 Organisation interne

La candidature peut-être soumise par un candidat seul ou par une équipe dont les membres se seront associés en vue de mener le projet. Si tel est le cas le dossier de candidature présentera l'équipe et ses références ainsi que la démarche commune envisagée.

L'organisation interne du candidat ou de l'équipe devra permettre la mise en place d'un partenariat avec la Ville de Genève. Le dossier décrira donc le mode d'organisation prévu, tant en ce qui concerne la réalisation de bâtiments que sa gestion ultérieure.

4.1.2 Structure juridique et but non lucratif

La structure juridique du candidat ou de l'équipe sera également présentée. Seules les entités à but non lucratif pourront être retenues comme bénéficiaire du droit de superficie.

4.1.3 Siège à Genève

Seuls les organismes ayant leur siège à Genève pourront être retenus.

4.2 Remise du dossier

Le dossier de candidature doit parvenir à l'adresse mentionnée au point 3.1 sous pli fermé portant les mentions suivantes :

Candidature pour l'octroi du DDP, Rue Lombard, angle rue Emile-Young (future parcelle 4220, section Plainpalais)

Le candidat est seul responsable de l'acheminement et du dépôt de son offre dans le délai et à l'endroit indiqué.

Les dossiers de candidature ne seront pas restitués au terme de la procédure.

4.3 Contenu du dossier

Le dossier comprendra les chapitres suivants :

1. Indications générales sur le candidat et références
2. Description de la philosophie et des spécificités de l'organisme
3. Organisation du candidat en vue de mener à bien la gestion du droit de superficie
4. Intentions générales du candidat pour le site proposé.

1. Indications générales sur le candidat et références
Le candidat (ou l'équipe candidate le cas échéant) se présentera avec ses références : réalisations précédentes, entité organisatrice, personnes de références dans le cadre des précédentes interventions. Les statuts de la ou des structures ainsi que le nom des personnes responsables seront indiqués.

2. Description de la philosophie et des spécificités de l'organisme
Le candidat présentera l'esprit dans lequel il envisage de travailler avec la Ville de Genève et les tiers concernés par le projet, dans le cadre spécifique du présent appel à candidature. Il présentera ses spécificités.

3. Organisation en vue de mener à bien la gestion du droit de superficie
Le candidat présentera son organisation pour mener à bien la réalisation puis la gestion du droit de superficie qui sera octroyé : les indications sur ses ressources humaines et financières, démontrant la crédibilité et la clarté de l'organisation proposée ; les organigrammes et description de la structure mise en place pour les phases d'établissement de l'offre, du développement du projet, de la construction (étude et réalisation) et d'exploitation.

4. Intentions générales pour le site proposé
Le candidat présentera la philosophie et les intentions générales de son projet en lien avec l'octroi du droit de superficie du point de vue social, environnemental et économique, en adéquation avec le site.

4.4 Modalités de collaboration spécifique

Le candidat prendra à sa charge le développement et la réalisation du projet afin d'être à même de déposer une requête en autorisation de construire dans un délai maximum de 2 ans à compter de la décision d'attribution de terrain par le Conseil municipal. A défaut, la Ville de Genève pourra renoncer au partenariat mis en place.

4.5 Indemnisation des candidats

Les prestations fournies pour l'établissement des dossiers de candidature de la présente procédure ne donnent droit à aucune indemnité ou rémunération.

4.6 Vérifications

Le candidat autorise la Ville de Genève ou ses mandataires à vérifier toutes les informations mentionnées dans le dossier de candidature.

4.7 Sélection du candidat

4.7.1 Comité d'évaluation

Membres :
- Présidente : Responsable de l'unité opérations foncière : Mme Fauconnet-Falotti
- Représentant de la gérance immobilière : Mme Dimitrijevic
- Représentant de l'unité opérations foncières : Mme Bonjour
- Représentant du service d'urbanisme : Mme Arias

4.7.2 Evaluation

L'évaluation se fera sur la base des dossiers remis. Le comité se réserve la possibilité d'auditionner certains candidats dont les offres sont le plus en adéquation avec le présent appel à candidature, afin de les départager.

4.7.3 Communication du choix

Le résultat du choix sera notifié par écrit aux candidats ayant envoyé un dossier. Elle ne pourra faire l'objet d'aucun recours.

5 Conditions contractuelles

5.1 Organisation du partenariat

A l'issue de la procédure de sélection, le candidat retenu et la Ville de Genève mettront au point les modalités de leur collaboration préciseront les éléments nécessaires à l'élaboration d'une proposition de résolution pour le Conseil Municipal. Le cahier des charges ainsi que l'offre retenue engagent les partenaires. Au besoin, ces informations constitueront la base de la convention qui pourrait être établie entre la Ville de Genève et le candidat à l'issue de la procédure dans la mesure où elle apparaît nécessaire.

5.2 Droits et obligations

Le candidat ou l'équipe candidate retenu-e ne pourra pas céder à des tiers, sans l'accord de la Ville de Genève, en totalité ou en partie, les droits et obligations qui ressortiront de la convention susmentionnée.

L'association du candidat avec des personnes physiques ou morales non prévues initialement ne pourra se faire qu'avec l'accord exprès de la Ville de Genève. De même, dans l'hypothèse où un des membres d'un groupement devrait renoncer, la Ville de Genève se réserve le droit de mettre un terme à la collaboration avec les membres restants.

5.3 Contrat de DDP

Les conditions particulières de l'acte constitutif du DDP qui sera passé entre la Ville de Genève et l'investisseur seront définies lors de son élaboration avec le notaire désigné par le candidat. Le contrat type sera remis aux candidats qui s'inscriront à la présente démarche. L'octroi du DDP est conditionné à son acceptation par le Conseil municipal.

5.4 Conditions de mise à disposition du terrain

Le terrain sera mis à disposition en l'état, que le futur candidat déclare connaître et accepter. La Ville de Genève ne garantit que son droit de propriété à l'exclusion, dans les limites

légales, de toutes les autres garanties quant aux qualités matérielles ou juridiques de l'objet. Par exclusion de garantie, s'entend en particulier, le cas de pollution ou de contamination du site. Les frais d'aménagement du terrain seront assumés par le futur superficiaire.

5.5 Frais d'acquisition

L'ensemble des frais consécutifs à la constitution du DDP sera à la charge du bénéficiaire. Les frais d'acquisition comprennent en particulier les droits d'enregistrement, les taxes, les droits de mutation, les impôts et frais d'obtention de pièces administratives ainsi que les honoraires du notaire et les frais de géomètre. Le candidat choisira ces derniers à sa convenance.

5.6 Clause de sortie

En cas de divergence insurmontable entre le maître de l'ouvrage et la Ville de Genève, chaque partie pourra alors renoncer à ses engagements.

Un arbitre neutre désigné par les parties se prononcera alors sur toutes les conséquences économiques d'une rupture des relations.

5.7 Droit applicable et for

A titre supplétif, le Code civil suisse, le Code des obligations et la Réglementation cantonale genevoise et de la Ville de Genève sont applicables. Le for est à Genève.

6 Annexe

Plan de la future parcelle