

Zeitschrift: Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =
Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio

Herausgeber: geosuisse : Schweizerischer Verband für Geomatik und
Landmanagement

Band: 107 (2009)

Heft: 4

Artikel: Le développement territorial durable, les politiques foncières et les
instruments fonciers

Autor: Prélaz-Droux, Roland

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-236597>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le développement territorial durable, les politiques foncières et les instruments fonciers

Un développement territorial durable dépend notamment de la capacité à concilier les intérêts publics et privés. En effet, lorsqu'il est possible de dégager des synergies entre les objectifs de l'aménagement du territoire et les impératifs de la gestion foncière et immobilière, les projets avancent plus vite et sont généralement porteurs de meilleures qualités urbanistique et environnementale. En Suisse, le contexte légal donne peu de moyens aux collectivités publiques pour mener des politiques foncières efficaces. Face aux enjeux territoriaux majeurs auxquels elles sont confrontées, il est grand temps de reposer la question des politiques foncières et de leurs instruments.

Eine nachhaltige Raumentwicklung hängt vor allem von der Fähigkeit ab, öffentliche und private Interessen in Einklang zu bringen. Wenn es nämlich möglich ist, zwischen den Zielen der Raumplanung und den Erfordernissen des Boden- und Immobilienmanagements Synergien herzustellen, kommen die Projekte schneller voran und sind im Allgemeinen hinsichtlich Städtebau und Umwelt von besserer Qualität. In der Schweiz gibt der gesetzliche Rahmen der öffentlichen Hand wenig Möglichkeiten, eine wirksame Bodenpolitik zu betreiben. In Anbetracht der drängenden Raumproblematik, mit der sie sich auseinandersetzen muss, wird es höchste Zeit, die Frage der Bodenpolitik und ihrer Mittel wieder neu zu stellen.

Uno sviluppo territoriale sostenibile dipende segnatamente dalla capacità di conciliare gli interessi pubblici e privati. Infatti, quando è possibile realizzare delle sinergie tra gli obiettivi della pianificazione del territorio e gli imperativi della gestione fondiaria e immobiliare, i progetti avanzano con maggiore celerità e sono, in generale, contrassegnati da una migliore qualità urbanistica e ambientale. In Svizzera, il contesto legale offre strumenti limitati alle collettività pubbliche per realizzare delle politiche fondiarie efficaci. Nei confronti delle principali sfide territoriali a cui siamo confrontati è arrivato il momento di riporsi l'interrogativo relativo alla politiche fondiarie e dei loro strumenti.

R. Prélaz-Droux

1. Introduction

La mise en place de la politique d'aménagement du territoire dans les années 1970 et 1980 a permis de définir des règles essentiellement formelles permettant une régulation cohérente et efficace des usages et des affectations. Malgré cela, le phénomène d'étalement des constructions s'accroît avec des effets négatifs évidents. L'un des enjeux majeurs du développement territorial consiste ainsi dans un meilleur contrôle de l'étalement de l'urbanisation.

Une meilleure coordination entre transport et affectation, une utilisation plus parcimonieuse du zonage, voire même un dézonage en certains endroits, une densification aux endroits les mieux appropriés, la réaffectation des friches urbaines, voilà autant de pistes fréquemment évoquées. Ces différents types de mesures ont toutes en commun d'intervenir sur l'affectation des sols, soit sur la quotité et sur la manière dont sont répartis les droits d'usage, notamment les droits à bâtir. Toute action à ce niveau a de fait des conséquences sur les possibilités de mise en valeur du bien immobilier. Or, l'immobilier représente un enjeu économique et financier fondamental pour le bon fonc-

tionnement de nos sociétés: l'investissement dans la pierre reste un créneau porteur des marchés financiers, et, globalement, chaque citoyen consacre près de 25% de son revenu à l'immobilier, au travers des loyers, des intérêts hypothécaires ou des dépenses d'entretien.

Aujourd'hui, les aménagistes voient souvent les principes de planification et d'aménagement du territoire confrontés, voire contrecarrés par les intérêts des propriétaires fonciers, alors que ces derniers voient le travail de gestion et de valorisation de leurs bien-fonds se complexifier en raison de l'accroissement des régulations de leurs droits d'usage résultant du développement des politiques publiques. Atteindre l'objectif d'un développement territorial durable implique sans aucun doute une meilleure coordination entre les objectifs et les stratégies de mise en œuvre poursuivies par les différents acteurs, responsables communaux et cantonaux d'un côté, propriétaires et gestionnaires des patrimoines fonciers et immobiliers de l'autre. Dans ce contexte, l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire et la gestion foncière est de première importance.

Dans le contexte helvétique, le canton de Vaud se caractérise en disposant d'instruments légaux lui permettant d'intervenir sur la propriété foncière en vue de faciliter la réalisation de projets de développement territorial. L'expérience montre que, pour être efficaces, ces instruments doivent opérer à deux niveaux principaux: la prise en compte, aussi en amont que possible, des contraintes foncières et financières ayant une incidence sur la faisabilité du projet territorial et la proposition de la démarche la mieux appropriée pour assurer la coordination des intérêts en présence. Si les voies conventionnelles sont adaptées à un grand nombre de situations, des démarches foncières contraignantes pour les propriétaires fonciers doivent parfois être initiées, notamment en cas d'intérêt public prépondérant (grands travaux par exemple) ou lorsque la complexité du projet ou l'ampleur des conflits d'intérêts l'exigent. Après une présentation des enjeux des

politiques foncières et quelques rappels sur les bases légales, le présent document fournit quelques éléments illustrant les apports des instruments fonciers dans une gestion mesurée du sol. Il se termine par quelques réflexions sur l'évolution souhaitable des instruments fonciers pour promouvoir un développement territorial plus durable de notre pays.

2. Les politiques foncières

Les politiques économiques visent à définir comment doivent être allouées des ressources rares entre des usages concurrents. Dans cet ordre d'idée, les politiques foncières permettent de fixer, soit en termes de résultats (contenu des plans), soit en termes de méthodes (contenu des démarches), comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles. L'une des difficultés majeures réside dans le fait que le sol est un facteur de production particulier, de par sa nature (unique, non produit et non reproductible), de par le fonctionnement des marchés fonciers (atomicité, manque de transparence) et de par ce qui détermine sa valeur (ses caractéristiques physiques, mais aussi sa localisation, et surtout les droits ou restrictions d'usage qui y sont attachés).

Les économistes ont de tout temps été partagés sur le choix des politiques foncières les mieux adaptées. Léon Walras, l'un des pères de la théorie néolibérale, sera par exemple conduit en 1880 à condamner la propriété privée du sol après avoir montré, par un modèle mathématique, que le prix de la terre allait devenir infini. Quelques mois plus tôt, Henri George, philosophe social américain, suggérait d'assurer la maîtrise des marchés fonciers par la récupération complète des plus-values foncières par un impôt unique. Au début des années 1980, un certain consensus semblait se dégager dans de nombreux pays pour préconiser une moindre intervention publique, davantage de liberté pour les acteurs privés et une déréglementation de l'aménagement. Et puis, le milieu des années 1980 a vu, de façon différente selon les pays

mais parfois avec une grande puissance, le démarrage d'une flambée des prix fonciers et immobiliers, en particulier au Japon, aux Etats-Unis, en Angleterre et en France. Cela a conduit à l'éclatement de la bulle spéculative au début des années 1990 avec son lot de faillites, crises financières et de la politique sociale du logement, surproduction de bureaux, etc. L'ampleur des conséquences négatives de la problématique actuelle des *subprime* aux Etats-Unis montre l'importance de l'immobilier dans les équilibres économiques et sociaux des pays et conduit aujourd'hui à reposer, sans dogme préétabli, la nature et le contenu des politiques foncières.

S'interroger sur les politiques foncières revient à reconsidérer l'ensemble des interventions réglementaires de l'Etat pour contrôler les marchés fonciers et orienter le développement du territoire, lesquelles portent sur deux axes distincts et poursuivent deux ensembles d'objectifs:

- en termes physiques, il s'agit d'organiser le développement territorial avec cohérence et rationalité, d'assurer les meilleures synergies entre fonctions territoriales et de promouvoir une utilisation mesurée du sol; c'est le lieu privilégié de la planification territoriale et de l'ensemble des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme;

- en termes financiers, il s'agit d'infléchir les conséquences redistributives perverses générées spontanément par le droit du sol et le fonctionnement des marchés, et de déterminer les règles des péréquations foncières (répartition des terres) et financières (financement des équipements); c'est le lieu privilégié de l'ensemble des règles de gestion foncière, de fiscalité foncière et de contrôle des mutations.

Thierry Vilmin (Vilmin, 1999) propose un modèle systémique permettant de mieux comprendre les enjeux principaux des processus de production territoriale en distinguant les six sous-ensembles constitutifs du système «territoire» et les logiques d'acteurs qui interagissent pour créer le territoire et la ville (figure 1). Il met ainsi en relation deux systèmes principaux: celui de la *demande*, composé des activités économiques, des constructions et de la population, et celui de l'*offre*, composé du foncier (le sol), des équipements (les espaces et équipements collectifs) et le droit du sol (les droits et restrictions d'usage). De l'équilibre entre ces deux sous-systèmes, ou ces deux boucles de rétroaction, dépend le bon fonctionnement du marché, soit une offre suffisante et adaptée aux besoins en terme de logements et d'espaces commercial, industriel, de bureau, etc., ainsi qu'un aménagement

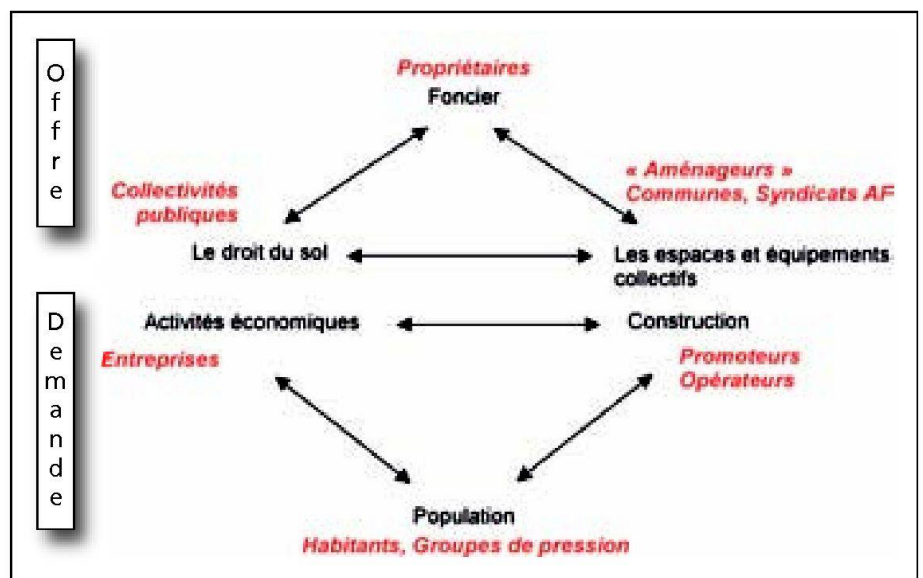


Fig. 1: Approche systémique de la production territoriale, adapté de (Vilmin, 1999).

de qualité des espaces publics et du territoire en général. Dans la suite de ce document, nous nous intéresserons essentiellement au sous-système *offre*, qui correspond au lieu privilégié d'action de l'aménageur.

La situation actuelle des marchés fonciers en Suisse, ainsi que les discussions autour de la révision des plans directeurs cantonaux ou du projet de territoire suisse, illustrent les difficultés à trouver une bonne adéquation entre *offre* et *demande*, notamment à assurer suffisamment d'offre aux endroits les mieux adaptés tout en évitant un trop fort gaspillage du sol. L'enjeu est de réussir à maîtriser, ou au moins orienter, le processus de production territoriale (sous-système *offre*) de telle sorte que son résultat corresponde aussi bien que possible au contenu des planifications territoriales et aux objectifs politiques énoncés. C'est de l'équilibre entre les trois composantes du sous-système que dépend la qualité du résultat. Dans ce contexte, la problématique de la plus-value foncière liée au droit du sol est centrale. Il faut ainsi, dès les premières phases d'élaboration d'un projet territorial, rechercher un équilibre entre les péréquations foncières et financières qui, d'une part, permette la réalisation du projet, mais qui, d'autre part, satisfasse à la fois les exigences de rentabilité des propriétaires/promoteurs et les exigences des collectivités publiques qui doivent aussi s'y retrouver financièrement. Les deux cas de figure principaux suivants peuvent être distingués:

- Un prélèvement de tout ou partie de la plus-value foncière au moment de la modification du régime des droits du sol (adoption d'un plan d'affectation par exemple) peut permettre à la collectivité publique d'acquérir les terrains nécessaires aux espaces et équipements collectifs qui seront attribués au domaine public. Il peut également permettre une politique foncière plus agressive en participant au financement d'un programme d'équipement plus ambitieux (type éco-quartier par exemple) ou en assurant le lancement de la dynamique urbaine (en améliorant

l'offre en espaces et équipements collectifs de qualité, on incite les propriétaires privés à profiter plus rapidement des plus-values résultantes, ceci notamment dans les zones déjà construites).

- Même sans recourir au prélèvement de la plus-value foncière, il est possible pour une collectivité publique de s'y retrouver financièrement parlant pour autant qu'elle ait une certaine maîtrise des deux autres composantes du sous-système (foncier et équipement) et qu'elle puisse y conditionner les modifications du régime des droits du sol. Toutefois, dans le cas où la collectivité publique a pas ou peu de maîtrise foncière dans le périmètre du projet, le droit suisse actuel offre peu de possibilités: soit il y a création d'une communauté de propriétaires au sens des articles 702 et 703 du Code civil (communément appelée syndicat d'améliorations foncières ou syndicat AF) qui permet à la collectivité d'exercer une haute surveillance sur les péréquations foncières et financières, soit la collectivité publique est condamnée à négocier avec chaque propriétaire.

Avant d'aller plus avant sur les apports des instruments fonciers dans différents cas de figure et sur des propositions d'adaptation des politiques foncières, il est utile de préciser quelques éléments – relatifs aux bases légales existantes en Suisse.

3. Quelques éléments relatifs aux bases légales

La multitude des acteurs impliqués dans un processus de production territoriale et la diversité de leurs intérêts nécessitent l'élaboration de règles précises qui fixent les droits et les devoirs de chacun selon des procédures bien définies. Une opération déclarée d'utilité publique imposée à un propriétaire constitue une restriction majeure à son droit de libre disposition. Aussi, la législation en la matière doit satisfaire à la fois les besoins légitimes de la collectivité et préserver les intérêts reconnus des particuliers. Cet équilibre est dif-

ficile à trouver. Il résulte d'une longue tradition juridique.

3.1 La législation fédérale

La Constitution fédérale suisse (Cst) garantit le régime de la propriété foncière privée comme droit fondamental. Son article 26 mentionne ainsi que la propriété est garantie et qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Ainsi toute atteinte affectant le droit du propriétaire foncier de jouir librement de son immeuble doit satisfaire simultanément trois conditions (art. 36, Cst): se fonder sur une base légale, se justifier par un intérêt public prépondérant et ne pas porter atteinte au lésé au-delà du nécessaire (principe de proportionnalité).

La base légale des démarches foncières contraignantes, comme les remembrements, se trouve dans le Code Civil, à son article 702, qui réserve «*le droit de la Confédération, des cantons et des communes d'apporter dans l'intérêt public d'autres restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne la police sanitaire, la police des constructions, ..., les réunions parcellaires de fonds ruraux ou de terrains à bâtir, ...*».

L'article 703 du Code Civil pose les fondements juridiques du mode organisationnel pour gérer les opérations d'amélioration du sol en spécifiant que, «*lorsque des améliorations du sol (...) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision*».

Les principes applicables aux améliorations foncières dans l'espace rural sont précisés dans la loi fédérale sur l'agriculture (LAg), dans ses articles 87 à 112.

Pour ce qui concerne l'espace construit, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), dans son article 20, précise que, lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente. Cette dis-

position sous-entend qu'il est nécessaire de se préoccuper de la faisabilité foncière du plan d'affectation dès les premières phases de son élaboration. L'expérience montre que l'évaluation de la faisabilité foncière gagne à être couplée avec la faisabilité financière de l'opération. Ces deux éléments ont malheureusement été trop souvent négligés dans la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

3.2 La législation cantonale

L'Etat fédéral suisse confère aux cantons une souveraineté très étendue dans les domaines qui touchent très directement le citoyen, comme les démarches foncières par exemple.

La législation vaudoise en matière d'améliorations foncières repose essentiellement sur la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF) et son règlement d'application (RLAF). La LAF consacre son chapitre III aux syndicats d'améliorations foncières (syndicats AF par la suite), lesquels correspondent au mode organisationnel posé par l'article 703 du CC. Le chapitre IV est consacré aux opérations de remaniement parcellaire en détaillant les principes applicables en général, de ceux s'appliquant plus spécifiquement aux remaniements parcellaires agricole, viticole, forestier, de terrains à bâtir et en corrélation avec de grands travaux (infrastructures de transports, ouvrages de lutte contre les dangers naturels par exemple). La LAF introduit également deux procédures particulières, soit la correction de limite (art. 93a, LAF) et la péréquation réelle (art 98b à 98d, LAF).

La coordination nécessaire avec la procédure d'aménagement du territoire est assurée par l'introduction d'articles spécifiques dans la LAF et dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), soit les articles 4 LAF et 55 LATC. Une procédure conjointe a été élaborée (figure 2), qui se caractérise par:

- une prise en compte des aspects fonciers et financiers dès les phases préliminaires de manière à détecter très tôt les situations nécessitant la mise en

œuvre d'une démarche foncière conventionnelle ou contraignante;

- la simultanéité des phases clé, à savoir les consultations et les enquêtes publiques, ainsi que le transfert de propriété au registre foncier et la mise en vigueur du plan d'affectation, ce qui permet de traiter en même temps et au même niveau les trois composantes du sous-système de production territoriale (figure 1).

3.3 Le syndicat d'amélioration foncière ou syndicat AF

La forme organisationnelle mise en place pour conduire un processus de production territoriale a une importance fondamentale. Le choix du mode le mieux ap-

proprié doit prendre en compte la complexité du projet, le genre de travaux à réaliser, la palette des acteurs concernés, ainsi que le contexte financier. Ce dernier porte sur le mode de participation financière souhaité ou obligé des différents acteurs impliqués, ainsi que sur la manière dont seront gérés les plus- ou moins-values liées à la réalisation du projet.

La forme conventionnelle est la plus simple à mettre en œuvre. Elle nécessite toutefois l'accord de toutes les parties et n'engage que les personnes signataires (donc pas les éventuels futurs acquéreurs ou héritiers). Dans ce cas de figure, la collectivité publique est condamnée à négocier avec chaque propriétaire, mais peut faire valoir la conditionnalité de l'octroi du

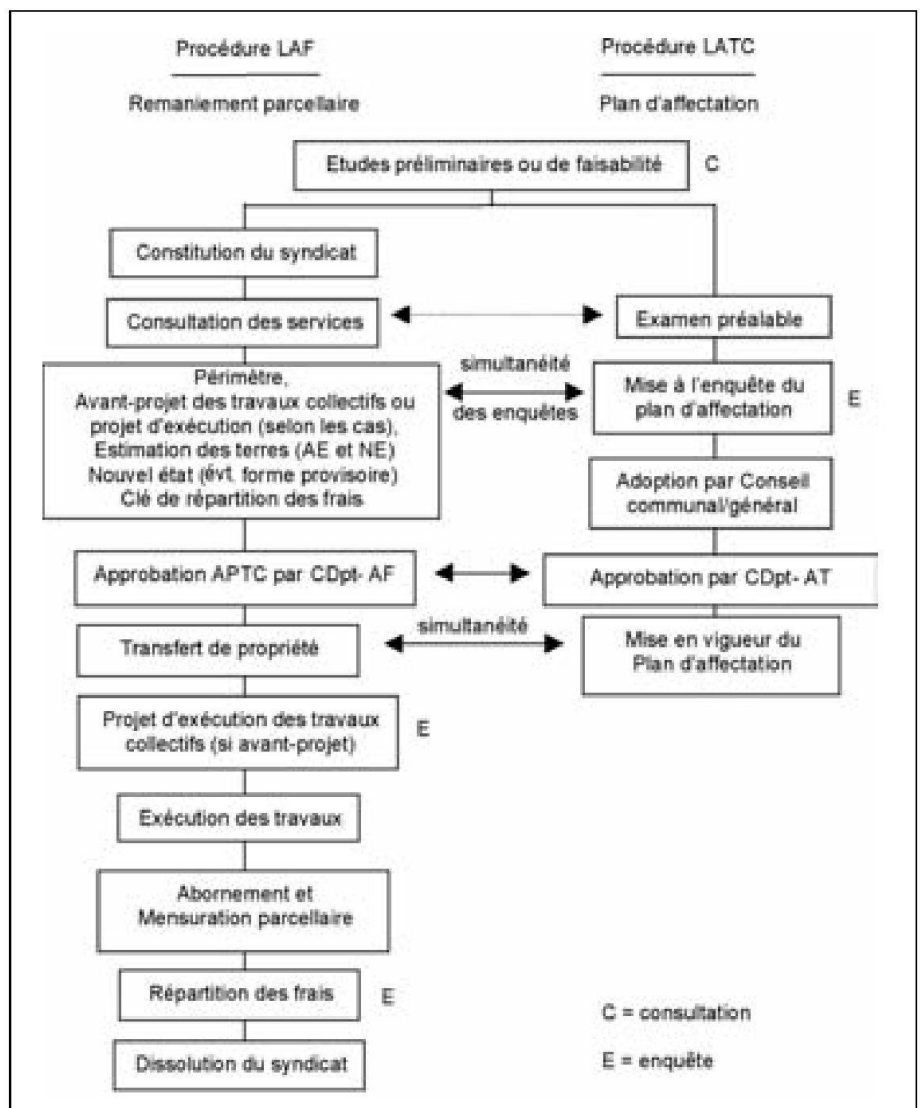


Fig. 2: Coordination des procédures AT et AF dans le canton de Vaud.

nouveau régime des droits du sol (pour autant bien entendu qu'elle négocie et finalise les conventions avant d'adopter, par exemple, le nouveau plan de quartier).

Le mode d'organisation le plus abouti correspond au syndicat AF. Répondant aux dispositions des articles 702 et 703 du CC, les syndicats AF sont des corporations de droit public constituées par des propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réaliser des équipements collectifs (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysages, etc.);
- et/ou réorganiser la propriété foncière (y.c. le domaine public et les servitudes) pour permettre la réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôle de développement économique, exploitation agricole, logements, grands travaux tels que routes ou ouvrages de protection contre les dangers naturels, etc.).

Le syndicat d'améliorations foncières correspond donc à une collectivité publique décentralisée, placée sous la surveillance d'une collectivité publique supérieure (ici, le canton) qui lui délègue un certain nombre de tâches. Il échoit donc au syndicat un certain nombre de droits et d'obligations, déterminés par la loi. Le recours à un syndicat AF est tout particulièrement intéressant pour gérer des situations de financement complexe, notamment grâce aux garanties légales dont bénéficient les péréquations foncières et financières.

Un syndicat AF fonctionne comme une association et dispose donc d'une assemblée générale, d'un comité et d'une commission de gestion. Ces trois organes sont complétés par une commission de classification qui correspond à un groupe d'experts neutres et indépendants qui établit le projet, propose le contenu des péréquations foncières et financières et traite les réclamations en première instance (procédure vaudoise). Un syndicat AF est placé sous la haute surveillance de l'Etat; ses statuts doivent notamment être approuvés par l'autorité cantonale. Tous les propriétaires fonciers possédant au moins

un immeuble dans le périmètre du projet, sont considérés comme membre (procédure vaudoise en dérogation à l'art. 703 CC). Comme toutes les décisions sont prises à la majorité des votants, un projet ne peut pas être bloqué de manière durable par un ou quelques propriétaires minoritaires. D'autre part, une garantie supplémentaire est fournie par l'inscription d'une mention au Registre foncier sur chacune des parcelles.

A la fin des travaux, chaque propriétaire est tenu de participer aux frais du syndicat AF proportionnellement aux avantages reçus et selon une répartition des frais soumise à enquête publique. Le paiement des frais est garanti par une hypothèque légale privilégiée portant sur l'entier du terrain et d'une durée de cinq ans. Le recours à la création d'un syndicat AF présente les principaux avantages suivants :

- Le syndicat AF étant en charge de la réalisation du plan d'affectation, des éventuels réaménagements de la propriété foncière et de la réalisation et du financement des espaces et équipements collectifs, il est le lieu privilégié pour gérer l'ensemble des composantes intervenant dans un processus de production territoriale (fig. 1) et dégager les solutions les plus intéressantes pour chacune des parties.
- Au niveau des droits du sol, il permet de concevoir un projet territorial indépendamment des contraintes foncières liées à la propriété privée et au domaine public. Chaque propriétaire devient en quelque sorte l'actionnaire d'une entreprise dont le but est de produire un projet territorial donné. Il entre dans l'entreprise avec des «actions» dont la valeur correspond à la valeur de l'ensemble de ses immeubles avant la réalisation du projet (ancien état) et retrouve, après réalisation des travaux, de nouveaux immeubles dont les contours sont dessinés par le contenu du projet et dont la valeur correspond à ses actions de départ augmentées d'une part proportionnelle à la plus-value globale dégagée par la réalisation du projet.
- Au niveau du foncier, outre le fait de

permettre une redistribution du parcellaire conformément au contenu du projet, il permet à la collectivité publique de prélever une partie de la plus-value foncière sous forme de terrains qu'elle acquiert gratuitement pour y installer les futurs espaces et équipements publics.

- Au niveau des espaces et équipements collectifs, la mise à l'enquête d'un plan d'équipement (communément *appelé avant-projet ou projet des travaux collectifs*), a pour conséquence l'obligation, pour les tiers, de réaliser l'ensemble du plan tel qu'accepté lors de l'enquête. D'autre part, la péréquation financière étant également mise à l'enquête publique, elle bénéficie des garanties légales qui assurent le financement du projet et la participation de chacun des propriétaires selon les avantages reçus.

4. Exemples d'apports d'une meilleure maîtrise des instruments fonciers

4.1 Les situations complexes ou de blocage

Les communes, et parfois certains propriétaires fonciers voulant aller de l'avant, sont confrontés à des situations bloquées depuis des années ou à des projets qui s'enlisent ou ne peuvent pas se réaliser. Ces situations peuvent être très diverses, comme par exemple :

- des zones à bâtir légalisées depuis de nombreuses années, mais qui n'ont pas encore été réalisées, faute souvent d'accord entre les propriétaires concernés, et qui bloquent le développement de la commune;
- des zones qui doivent être densifiées suite à la révision du PGA, mais où cette opération est bloquée par un état de propriété peu favorable ou des servitudes que les propriétaires refusent de céder ou veulent négocier à un prix excessif;
- des friches urbaines ou industrielles dont la réaffectation nécessite des moyens importants et où les garanties financières ne sont pas suffisantes pour

convaincre les propriétaires d'aller de l'avant.

Dans ce genre de cas, le lancement d'une étude faisabilité¹ par la commune ou le/les propriétaires promoteurs est particulièrement pertinent. En effet, une telle étude permet de disposer d'une esquisse du projet d'urbanisation présentant la mise en valeur possible des immeubles en question, une esquisse des équipements collectifs spécifiant notamment comment seront traités les problèmes de desserte et les espaces collectifs (aménagements écologiques et paysagers par exemple), un devis à +/-25% déterminant les investissements à consentir par les propriétaires concernés et une proposition de démarche foncière adaptée (conventions, correction de limite type 93a LAF ou syndicat AF).

Dans de nombreux cas, cela permet de convaincre les propriétaires hésitants. Ils disposent en effet alors d'informations précises et fiables quant aux gains qu'ils peuvent espérer suite à la mise en valeur de leur terrain, et ils prennent conscience de la détermination de la commune ou des autres propriétaires d'aller de l'avant et d'utiliser, s'il le faut, les démarches AF contraignantes. Les cas de figure suivants peuvent alors se présenter:

- tous les propriétaires concernés sont convaincus et décident d'aller de l'avant: ils mettent en œuvre la démarche proposée et réalisent le projet de mise en valeur tel que contenu dans l'étude de faisabilité; une convention devra alors être signée entre tous les

¹ Dans le canton de Vaud, une étude de faisabilité comprend une étude en aménagement du territoire et une étude préliminaire en améliorations foncières. Elle complète le rapport 47 OAT lorsque les aspects fonciers et financiers sont complexes.

² Dans le canton de Vaud, les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier, la réalisation de ces derniers pouvant être subordonnée à une péréquation réelle soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire (art. 51 LATC).

propriétaires et éventuellement la commune avant la mise à l'enquête du plan d'affectation; cette convention devra couvrir l'ensemble des problématiques concernées à savoir notamment la distribution des immeubles (soit des valeurs immobilières) et la répartition des frais liés à la réalisation des espaces et équipements collectifs;

- la majorité des propriétaires concernés décident d'aller de l'avant: ils peuvent alors créer un syndicat AF volontaire sur l'entier du périmètre nécessaire avec l'objectif de réaliser le projet; tous les propriétaires compris dans le périmètre du syndicat AF sont considérés comme membres; les garanties légales liées au montage financier (le terrain sert de gage aux investissements) assurent la réalisation du projet dans son ensemble et dans un temps donné;
- si malgré cela les propriétaires ne souhaitent pas réaliser leurs terrains et que la commune ne souhaite pas prolonger le statu quo, cette dernière a alors deux possibilités:
 - soit décider de dézoner le périmètre en question, les propriétaires s'étant exprimés et ayant refusés de réaliser les droits à bâtir dont ils disposent ou pourraient disposer;
 - soit faire valoir l'intérêt public prépondérant que représente la réalisation de ces terrains pour la commune et demander l'accord du canton pour lancer un syndicat AF obligatoire.

Le lancement d'une étude de faisabilité permet d'apporter les impulsions nécessaires pour amener les propriétaires concernés à réaliser ensemble la mise en valeur de leurs terrains, ou, dans le cas contraire, fournir les bases nécessaires à la commune pour prendre les mesures légales contraignantes lui permettant d'aller de l'avant dans la gestion de son territoire.

4.2 Lorsque les zones légalisées sont trop importantes ou mal localisées

Parmi les diverses situations qui peuvent se présenter sur le terrain, les plus fréquentes relèvent généralement de l'une ou l'autre des questions ci-dessous:

- Seule une partie de la zone intermédiaire² peut être construite: comment gérer les plus ou moins values entre les propriétaires qui verront leurs biens-fonds intégrés au nouveau plan de quartier et ceux dont les biens-fonds resteront en zone intermédiaire ou retourneront en zone agricole?
- Lorsqu'une zone à bâtir est manifestement surdimensionnée et ne pourra pas être construite dans un délai de 15 à 20 ans, comment convaincre les propriétaires de ne réaliser que la partie de la zone à bâtir répondant aux besoins du marché et dézoner le reste?
- Lorsqu'une zone intermédiaire ou une zone à bâtir est mal située et qu'il conviendrait de la déplacer, comment gérer les plus et moins values entre les propriétaires concernés?

La démarche foncière dite «à péréquation réelle» peut amener des réponses adaptées au traitement de ces différents cas de figure. Elle permet en effet d'éviter qu'une partie seulement des propriétaires retire tous les avantages de la légalisation d'une zone constructible. A l'inverse, elle permet de répartir les désavantages résultant du déclassement d'une partie du territoire entre tous les intéressés. Par opposition à une péréquation financière qui cherche à corriger des disparités de traitement par des paiements différenciés, la péréquation réelle tend à rééquilibrer les inégalités résultant d'une mesure d'aménagement du territoire par une redistribution équitable des biens immobiliers. En ce sens, elle est une des réponses possibles à l'article 5 LAT traitant des compensations et indemnités.

La plus-value totale résultant de la modification d'affectation est répartie proportionnellement aux prétentions de chaque chapitre cadastral à l'ancien état et la répartition des nouveaux biens-fonds dans les différentes zones d'affectation se fera de telle sorte que les soultes foncières (différences de valeur entre l'ancien et le nouvel état) soient aussi faibles que possible, idéalement nulles. La possibilité de faire abstraction de la structure foncière et de ses liens avec les droits du sol, permet de concevoir un projet qui réponde aux exi-

gences les plus élevées de qualité urbaine ou de performances écologiques, tout en pouvant «jouer» sur les plus-values immobilières jusqu'à obtenir un rapport entre les coûts et les bénéfices qui assure à la fois un développement territorial durable et une rentabilité financière suffisante. Il devient alors possible de désenchevêtrer les terrains agricoles des terrains à bâtir, de densifier ces derniers voire de les déplacer aux emplacements les plus judicieux, ou de ne réaliser qu'une partie d'une zone à bâtir manifestement surdimensionnée en la ramenant à une «offre» mieux adaptée aux besoins du marché ou plus en phase avec les contraintes d'un développement communal durable, mais directement réalisable et avec une plus-value suffisamment intéressante pour décider les propriétaires à agir.

5. Quels instruments fonciers pour demain?

Le chapitre 2 a montré que, dans le contexte légal actuel, les collectivités publiques ont peu de moyens pour mener des politiques foncières efficaces. Ces dernières portent ainsi essentiellement sur l'acquisition de terrains pour accroître la maîtrise foncière publique, et sur la négociation avec les propriétaires privés. Cela s'avère souvent assez ardu, notamment lorsque le nombre de propriétaires con-

cernés est important ou que les projets prennent une certaine ampleur et nécessitent de ce fait des espaces et équipements collectifs gourmands en espace et en moyens financiers.

La réalisation de projets de moindre envergure, et donc plus aisés à négocier, est ainsi souvent privilégiée au détriment des projets de plus grande ampleur, même si ces derniers sont plus à même de répondre aux exigences d'un développement territorial durable (densité et mixité, performance énergétique, qualités sociales et écologiques, etc).

Le chapitre 3 a illustré toutefois que, dès que les collectivités publiques disposent de moyens d'action ou de pression, il devient alors possible de trouver des solutions à des cas complexes de développement territorial, voire à des situations bloquées depuis des années. Les expériences faites à ce jour, notamment dans le canton de Vaud, encouragent à poursuivre dans cette voie et à promouvoir des politiques foncières plus actives, notamment en leur donnant un cadre juridique plus solide.

Si la constitution d'un syndicat AF permet de donner ce cadre, ce n'est toutefois pas une solution généralisable. Le recours à un syndicat AF se justifie dans des cas spécifiques, de grande ampleur, d'une complexité importante, à forte conflictualité, ou lorsque la commune a avantage à re-



Fig. 4: Une trame foncière pas toujours adaptée au projet de mise en valeur prévu.

mettre la responsabilité du projet, de sa réalisation et de son financement, à une communauté de propriétaires contrôlée par le canton (pas d'intérêt direct de la commune dans le projet, manque de compétences techniques, etc.). A titre d'exemple, si l'on considère l'ensemble des dossiers analysés sur leur faisabilité foncière dans le canton de Vaud ces dernières années, il ressort que près de 50% des dossiers ont fait l'objet d'un préavis négatif pour des raisons foncières, d'une demande d'élaboration d'une convention à signer avant l'enquête publique, ou d'une demande de lancement d'une étude de faisabilité pour compléter les aspects fonciers du rapport 47 OAT. Les autres 50% correspondent à des dossiers sans problèmes fonciers ou dans lesquels les aspects fonciers avaient été correctement traités. Bien qu'environ 5% des cas seulement donnent lieu à la création d'un syndicat AF, il y a en moyenne une vingtaine de syndicats AF de terrains à bâtir actifs dans le canton.

Les expériences acquises jusqu'à ce jour démontrent l'importance de pouvoir traiter simultanément, et au même niveau d'engagement, les trois composantes clés du processus de production territoriale, à savoir les droits du sol, le foncier et les espaces et équipements collectifs. Le fait de savoir que la commune peut, sous certaines conditions, imposer la création d'un syndicat AF a également souvent permis de faire aboutir des solutions conventionnelles âprement négociées. Pour donner un contexte légal plus soli-



Fig. 3: Constructions sur de nouveaux espaces Le cas du syndicat AF «Derrière le Château».



Fig. 5: Le processus production territoriale. Le cas du syndicat AF «Derrière le Château»: Ancien état: 16 ha en zone intermédiaire; nouvel état: 5 ha à bâtir, 11 ha agricole.

de à cette coordination et un poids plus important aux collectivités publiques dans les négociations, il faudrait de fait pouvoir garantir les mêmes garanties juridiques et financières à tous les projets, qu'il y ait recours au syndicat AF ou non. Cela reviendrait alors à poser la création d'un syndicat AF comme un choix organisationnel correspondant à certaines configurations d'acteurs ou de projet. Les Pays-Bas, bien connus pour leur pragmatisme efficace en matière de développement territorial, ont adopté en 2007 une nouvelle «loi pour l'exploitation du foncier» (Grondexploitiewet) qui va dans ce sens. La mise à l'enquête publique du nouveau régime des droits du sol (plan partiel d'affectation par exemple) peut être accompagnée par la mise à l'enquête publique simultanée d'un projet d'aménagement des espaces et équipements

collectifs à prévoir pour réaliser les droits du sol et d'une clé de répartition des frais entre les parties concernées (propriétaires, communes et tiers éventuels). Cela revient à donner la possibilité aux communes de mettre à l'enquête en même temps l'ensemble des éléments intervenant dans le processus de production territoriale, comme on le fait en Suisse dans le cadre des syndicats AF. Dans les faits, l'idée est bien d'encourager les solutions négociées qui donnent satisfaction dans nombre de cas simple, de faible ampleur, où la commune est confrontée à peu de propriétaires institutionnels par exemple. Mais ceci, tout en donnant la possibilité à la commune d'aller de l'avant dans un cadre juridique solide si les négociations échouent ou piétinent.

Au moment où l'on discute de la révision en profondeur de la LAT, il apparaît des

plus opportuns de reposer la question des politiques foncières en Suisse. Aller dans le sens des propositions ci-dessus permettrait de doter les collectivités publiques d'instruments performants pour initier et mener à terme les projets ambitieux nécessaires à un développement territorial durable de notre pays, et ce, sans remettre en cause le principe constitutionnel de la protection de la propriété privée. Notre tradition politique et notre culture territoriale s'accrochent certainement mieux d'instruments permettant d'accompagner des processus en cadrant les jeux d'acteurs que de nouvelles restrictions fortes à la propriété foncière risquant d'aller à l'encontre des dynamiques immobilières.

Bibliographie:

- Comby, J. 1996. Les politiques foncières, PUF, collection «Que sais-je?», Paris.
- Vilmin, Th. 1999. L'aménagement urbain en France: une approche systémique, CERTU, Paris.
- Verhage, R. 2007. «Pays-Bas – Un nouvel outil de politique foncière», *Etudes foncières*, n° 128, juillet-août 2007, pp. 22–25.
- Prélaz-Droux, R. 2008. «L'action de l'Etat dans les territoires de la campagne-ville», inMonte-venti Weber, L., Deschenaux, Ch. Et Tranda-Pittion M. (Eds), *Campagne-ville: le pas de deux*, PPUR, Lausanne, pp. 305–316.

Professeur Roland Prélaz-Droux
HEIG-VD / HES-SO
Dpt. Environnement construit & Géoinformation
Rte de Cheseaux 1
CH-1401 Yverdon-les-Bains
roland.prelaz-droux@heig-vd.ch