

Maîtrise foncière

Le jeu collectif des acteurs de la production urbaine

Dossier

1. Histoire récente d'une filière de production 8-10

L'après-guerre et les grandes opérations, un âge d'or ?

Vers de nouvelles pratiques de l'utilisation du sol

Le renouveau de l'urbanisme régulateur

Pragmatisme et collaboration

Le contexte genevois, ou les règles du jeu claires d'un jeu collectif organisé

2. Les acteurs de la filière, diversité et complémentarité 10-15

Une collectivité : la Ville de Genève

Une fondation : la Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC)

Un développeur constructeur : Losinger Marazzi

Tous facilitateurs

Des missions qui évoluent

Un cas à part, l'exemple lausannois : le projet des Plaines-du-Loup

3. Comment articuler planification et mise en œuvre 16-17

L'opérateur urbain, un malentendu

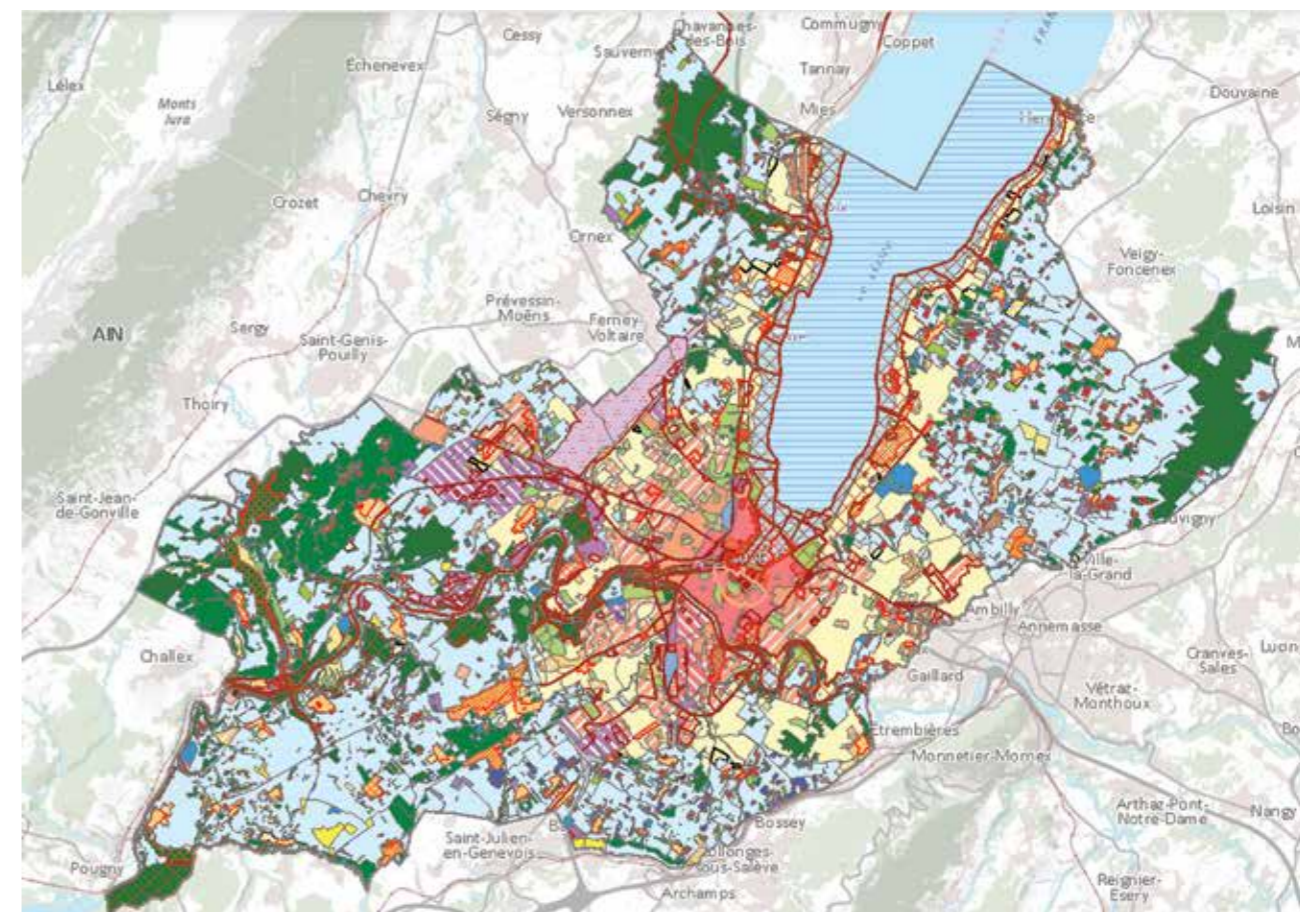
4. Conclusions 18-19

La maîtrise foncière est un préalable indispensable pour le développement des projets. Elle détermine la réalisation, sur un plan temporel, mais également qualitatif. A Genève, durant des décennies, la planification s'est élaborée sans préoccupation opérationnelle avec les conséquences que l'on sait.

Aujourd'hui, les nouvelles dispositions légales ont changé la donne. La FAI a souhaité faire un état des lieux de la question. Sensible aux feux de l'actualité, notamment à la question de la création d'une fondation liée au développement du projet Praille-Acacias-Eaux-Vives (projet PAV), notre fédération a en outre souhaité donner la parole à un acteur privé de la promotion qui propose un autre éclairage sur ce sujet.

Jean-Pierre Stefani, architecte AGA

Dossier réalisé par Oscar Gential, Marcos Weil (Urbaplan) et Marie-Christophe Ruata-Arn.



Le foncier, ce nerf de la guerre. Le négocier, le posséder, le rendre disponible et le mettre en mouvement sont les armes de ceux qui cherchent à le maîtriser.

Aujourd'hui, l'article 15a de la Loi sur l'Aménagement du Territoire (LAT) révisée exige une garantie juridique de la disponibilité des terrains à bâtir pour tout projet d'envergure. Au-delà de cette exigence légale qui relève principalement d'une volonté de lutter contre la thésaurisation, la maîtrise foncière émerge à nouveau comme un enjeu majeur dans le développement des grands projets. Ce qui peut sembler a priori évident, ne l'a pas toujours été. En effet, dans l'objectif de rendre la filière de production des logements plus efficace, le débat s'est porté ces dernières années en grande partie sur la simplification des procédures, la réforme de certains outils comme les Plans localisés de quartier (PLQ), l'introduction de nouveaux instruments comme le Plan guide, la concertation visant à éviter des blocages ultérieurs. Au point d'occulter le fondement de tout projet : la parcelle, le terrain et celui qui le détient.

Dans ce dossier, la FAI souhaite rendre compte de la manière dont cette maîtrise foncière s'est développée dans le canton de Genève : avec qui, selon quels processus, et quelles sont ses implications sur la réalisation des grands projets, notamment. Ce dossier s'est ainsi construit autour d'entretiens menés auprès d'une multitude d'acteurs privés, publics et institutionnels, entre septembre 2016 et février 2017. Nous remercions l'ensemble des personnes sollicitées pour leur contribution. (voir liste ci-contre)

Marie Fauconnet Falotti
Responsable d'unité à la Direction du département des constructions et de l'aménagement (DCA), Ville de Genève

José Gonzalez
Directeur adjoint du développement immobilier, Losinger Marazzi

Yves Cretegny
Directeur Général, Fédération pour les terrains industriels (FTI)

Vinh Dao
Directeur de la planification et des opérations foncières à l'Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF, DALE), Etat de Genève

Damien Clerc
Secrétaire général, Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'habitat Coopératif (FPLC)

Ulrick Liman
Responsable du Bureau de développement et projet Métamorphose (BDM)

Charles-André Bruttin
Délégué de la Commission immobilière, responsable des acquisitions foncières, de l'établissement et de la gestion des DDP (Ville de Lausanne)

Pierre-Alain Girard
Directeur général ad interim, Office de l'urbanisme (OFU DALE), Etat de Genève

Vassilis Venizelos
Attaché de direction, Office de l'urbanisme (OFU DALE), Etat de Genève

Michel Bürgisser Secrétaire général, ville de Vernier

L'histoire récente de la filière de production de logement – et plus généralement de la ville – dans le canton de Genève montre une succession de périodes contrastées tant en termes de méthodes et de pratiques, que d'idéologies et de formes. En particulier, les approches et les outils relatifs à la maîtrise foncière ont évolué, avec, de façon naturelle, une influence sur les manières de produire la ville et sur les métiers qui vont avec.

Histoire récente d'une filière de production ¹

L'après-guerre et les grandes opérations, un âge d'or ?

Dans les années après-guerre, les responsables politiques sont conscients du besoin d'agir pour répondre aux besoins très importants de production de logements. Des dispositifs légaux spécifiques voient le jour, notamment à travers la zone de développement et les outils de contrôle des prix qui lui sont liés, dans un contexte social qui considère la lutte contre la spéculation foncière comme une nécessité pour préserver la paix sociale.

Le temps est alors aux grandes opérations. Plusieurs, Les Avanchets, Le Lignon, par exemple, sont réalisées par un opérateur unique, selon une logique très pragmatique et une rapidité de processus impressionnante. Déclassement, affectation, plan d'aménagement, réalisation, tout s'enchaîne en quelques mois (huit mois entre la modification des zones et l'adoption du plan d'aménagement permettant la réalisation du Lignon!). L'euphorie de cette période est intimement liée à l'unicité de l'opération et de l'opérateur et à une confiance dans l'avenir et le progrès. Elle permet d'ériger des ensembles d'un seul tenant, avec un développeur, un constructeur et un architecte. Bien entendu, de telles opérations n'ont été possibles que parce que le foncier était largement disponible et qu'un large consensus facilitait sa mobilisation.

Vers de nouvelles pratiques de l'utilisation du sol

Dès les années 70, le débat sur la maîtrise du sol prend une autre tournure et devient plus idéologique. L'intervention de l'Etat est perçue par certains bords politiques comme un interventionnisme malvenu ; on craint la « collectivisation » du sol. La garantie de la propriété se fait d'abord par les arrêtés du Tribunal fédéral, avant d'être inscrite dans la Constitution. Au tournant des années 80, de nouvelles pratiques et régulations apparaissent pour cadrer le développement urbain, en particulier dans la répartition des types de logements à réaliser. Les grandes parcelles libres de constructions qui permettaient les grandes opérations se raréfient, ne laissant « que » des terrains plus compliqués. Ces contraintes foncières, couplées à de nouvelles pratiques et à une perte de confiance dues aux crises immobilières, ont pour effet une baisse de la production de logements dans le Canton.

De nouvelles formes d'actions émergent, dans le but de minimiser les risques. Pour le foncier, la négociation prévaut sur l'achat immédiat, marquant ainsi la fin d'une époque, d'une génération et d'un savoir-faire.

Le renouveau de l'urbanisme régulateur

Un moment de trouble s'installe au début des années 2000. La taille des opérations se réduit considérablement. Perçu comme un « bétonnage », le développement urbain est décrié. Les promoteurs avancent à tâtons, cherchant des réponses aux contraintes nouvelles du territoire. La production de plans d'aménagement chute alors de façon importante. En somme, on n'ose plus grand chose. C'est alors qu'une nouvelle pensée émerge – ou émerge à nouveau – considérant la planification comme l'outil qui pourra déclencher le développement. Ce n'est plus le projet qui est le moteur premier. Cette dynamique qui veut disposer d'un portefeuille de plans d'aménagement en force est portée par l'administration publique. Une nouvelle hiérarchie d'instruments se met alors en place, du haut vers le bas, du PLQ – que l'on élabore en grand nombre – jusqu'à l'opération, ainsi qu'une nouvelle approche du rapport entre foncier et développement. D'une certaine manière, la planification s'affranchit en grande partie alors des contraintes foncières, laissant ensuite les opérations venir par elles-mêmes au gré des opportunités.

Pragmatisme et collaboration

Cette pratique qui se fait sans tenir compte du foncier rencontre vite ses limites et les acteurs s'organisent peu à peu pour mieux intégrer les outils de planification dans la filière de production. L'Etat lance une analyse de tous les PLQ bloqués et met en place un groupe d'action foncière qui deviendra un peu plus tard une direction des opérations foncières. Il s'appuie également sur les professionnels pour chercher à débloquer les PLQ en force depuis longtemps, mais où rien ne bouge. En ville de Genève, les services se réorganisent et se professionnalisent pour mieux articuler acquisition foncière, planification et mise en œuvre.

Progressivement on passe d'une logique réactive à une démarche proactive. L'impulsion est notamment donnée par la loi Logements d'utilité publique (LUP) qui fixe un objectif de production de logements, et par la démarche des « grands projets » qui instaure des diagnostics fonciers en amont des planifications.

Le jeu d'acteurs se reconfigure : chacun cherche à trouver – à faire – sa place dans cette filière de production. Les rôles des uns et des autres évoluent vers plus de pragmatisme, dans un contexte où la crise du logement est toujours aussi aigüe et tend à accentuer les clivages politiques.

De l'acquisition foncière à la réalisation d'un projet, la filière de production connaît de nombreuses étapes : veille, stratégie foncière, planification, construction, exploitation. Les différents intervenants cherchent de plus en plus à se positionner et à être présents sur plusieurs séquences du processus, de manière à la rendre plus fluide. Un mot prononcé par presque tous les acteurs rencontrés résume cette nouvelle vision : « facilitateur ». Chacun cherche la collaboration en amont ou en aval de sa position, dans un intérêt partagé. Cette évolution du rôle des acteurs publics, privés et institutionnels s'inscrit dans un contexte genevois très particulier par rapport à d'autres territoires.

Le contexte genevois, ou les règles du jeu claires d'un jeu collectif organisé

La situation actuelle est l'héritage d'une convergence de facteurs institutionnels, économiques et géographiques. En effet, le milieu genevois est historiquement prospère, les affaires immobilières vont bon train et la croissance est de mise depuis un certain temps. De plus, la pression immobilière est d'autant plus forte sur ce petit territoire que la crise intense du logement depuis de nombreuses années accentue les effets de la rareté. Damien Clerc, secrétaire général de la FPLC, insiste sur cette réalité qu'est la raréfaction du terrain. L'espace à disposition se réduit inexorablement. Vinh Dao, directeur

de la planification et des opérations foncières à l'OCLPF, voit à travers la position « en bout » de l'agglomération genevoise et la définition d'une frange agricole pensée comme une « forteresse » vis-à-vis de la France comme les raisons d'une réduction considérable de l'espace dévolu à l'urbanisation.

La situation propre au canton de Genève, son cadre législatif et réglementaire, la petite taille de son territoire et la contrainte d'une rareté de terrains disponibles pour l'urbanisation délimitent toutefois des règles claires pour le développement de projets urbains.

De l'extérieur, le contexte genevois est parfois perçu comme complexe par la multiplicité des dispositifs de contrôle et des procédures. Néanmoins, comme le décrit Vassilis Venizelos, attaché de direction à l'Office de l'Urbanisme de l'Etat de Genève, pour les acteurs locaux qui maîtrisent le système, la situation est au contraire considérée comme saine, car les règles du jeu sont connues de tous. Les opérations peuvent donc se dérouler sans trop de surprises, dans un cadre qui est connu.

(suite texte en page 10)

1. Cette partie est principalement basée sur un entretien avec M. Michel Bürgisser, secrétaire général de la ville de Vernier, le 1er février 2017

Les différentes étapes propres à la filière de production du logement pourraient être décrites ainsi :

foncier	planification	mise en oeuvre	commercialisation	exploitation
veille acquisition bilan financier	projet et études concertation législation	coordination autorisation construction	recherche contrat vente ou location	gestion entretien adaptation
Foncier Il s'agit de trouver le terrain qui pourra être ensuite développé, à travers une veille active et de la prospection, pour procéder ensuite à un achat dont les montants sont basés sur un bilan financier d'une opération à venir.	Planification Une fois le foncier en main, des études doivent être menées afin de développer un projet en concertation avec un cercle d'acteurs variables, des princi-	paux concernés à la population élargie, afin de légaliser des droits à bâtir à travers des outils réglementaires tel le PLQ. Mise en œuvre En coordonnant l'ensemble des acteurs et des thématiques impliqués par le développement, le projet doit être affiné pour déposer une demande d'autorisation de construire qui, une fois validée et acceptée, permet d'enclencher la phase de construction.	Commercialisation Les logements et autres locaux doivent trouver preneurs. Pour cela, il faut communiquer pour les intéresser, puis signer des contrats appropriés de vente ou de location.	Exploitation Le projet réalisé et habité nécessite une gestion propre, à travers un entretien régulier et des adaptations en fonction des besoins évolutifs des usagers et des nouvelles réalités de la société.

1. Histoire récente d'une filière de production (suite)

Vinh Dao nous rappelle les différents outils qui permettent de cadrer la maîtrise foncière genevoise. Tout d'abord, la zone de développement, créée à travers la Loi générale sur les zones de développement (LGZD) de 1957, est devenue un outil de partenariat public-privé pour mettre des terrains à disposition d'acteurs privés et ainsi développer des plans spéciaux, financer l'aménagement, et contrôler les prix. Le cadre est posé, les prix sont contrôlés, la spéculation n'est plus possible.

De nombreux outils juridiques et opérationnels variés viennent s'y ajouter pour rendre possible une politique d'aménagement et de logement social : la préemption et l'expropriation, le remembrement foncier, les fondations immobilières de droit public, mais aussi la loi pour la construction d'utilité publique qui fixe les catégories de logement, les principes de cession et octroie un fond pour l'achat de terrains, et, dans une vision plus prospective, le Plan directeur cantonal, les grands projets et les diagnostics fonciers qui leur sont liés.

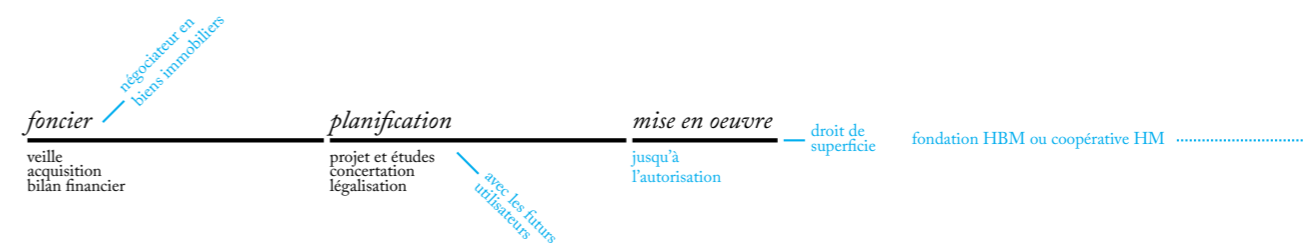
La logique anti-spéculative de la zone de développement, l'impossibilité pour les investisseurs étrangers de réaliser des projets de logements en Suisse, les multiples acteurs locaux de l'immobilier, etc. rendent le « relationnel » plus important que la capacité financière des développeurs. Dès lors, il n'est pas étonnant que tous les acteurs se connaissent et se reconnaissent. La force du réseau local est particulièrement prégnante dans le paysage genevois. De plus, certains acteurs sachant mieux faire certaines choses que d'autres, les concurrents deviennent partenaires et en viennent même à s'entraider. L'important, selon Damien Clerc, c'est que les logements soient construits ; il peut donc y avoir des accords, des échanges d'informations entre acteurs privés et publics. Tout le monde se connaît, travaille ensemble, et se répartit le marché. Tous les acteurs se tolèrent, et les relations deviennent une valeur où il n'y a pas d'hégémonie.

Même si le jeu collectif est incontournable, travailler à plusieurs est de toute façon plus intéressant, car garant d'une diversité d'approches. On voit ainsi certains projets être portés par des groupements réunissant des profils variés : promoteurs privés associés à des coopératives ou à des entités institutionnelles, etc. ■

Les rencontres avec différents acteurs actuels de cette filière de production permettent de comprendre les méthodes et les approches d'une maîtrise foncière propre à chacun.

Les acteurs de la filière, diversité et complémentarité

A travers trois exemples, a priori très contrastés, du plus public au plus privé – une collectivité, une fondation et un développeur – nous pouvons esquisser les manières de travailler de chacun.



Une collectivité publique La Ville de Genève

La Ville de Genève doit avoir une compréhension transversale du processus inhérent à la filière, nous explique Marie Fauconnet Falotti, responsable d'unité à la Direction du département des constructions et de l'aménagement (DCA) de la Ville de Genève, depuis l'acquisition, la planification, la réalisation jusqu'au droit de superficie.

L'acquisition foncière par la Ville est régulière, mais variable selon la politique propre à chaque magistrat. En 2008, une politique foncière active est impulsée et nécessite l'engagement d'un négociateur en biens immobiliers, qui a pour but d'assurer le lien entre planification et mise en oeuvre. Alors que dans un passé récent la Ville cherchait plutôt à acheter du terrain où des PLQ étaient déjà en force, la nouvelle posture adoptée vise à acheter « où l'on peut » et « tout ce que l'on peut » afin d'initier des opérations de développement. Pour cela, il faut être prêt à saisir les opportunités dès qu'elles se présentent. Les opportunités foncières sont toutefois aléatoires et ne peuvent être planifiées. Ainsi, la lenteur institutionnelle inhérente à l'administration peut s'avérer être un désavantage. Cependant, l'un des atouts de la Ville de Genève tient dans sa capacité à mobiliser des acteurs publics ou parapublics comme les fondations, les caisses de pension, ou l'Etat en fonction des situations, de manière à assurer une maîtrise publique dans certains secteurs. Chaque année, la Ville procède à des acquisitions pour environ 3 millions, puis une fois que les terrains sont légalisés, octroie des droits de superficie – environ 2 à 3 par an – à des fondations ou coopératives d'habitations bon marché (HBM) réparties géographiquement, afin de favoriser la construction de logement social. ■

Une fondation Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'habitat Coopératif (FPLC)

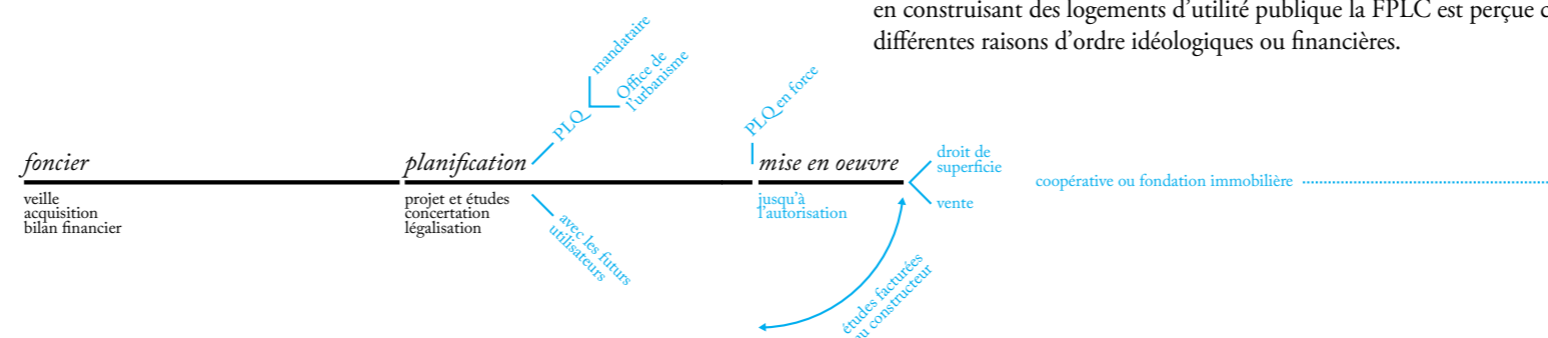
La mission de la Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'habitat Coopératif (FPLC), nous dit Damien Clerc, secrétaire général, est d'acheter des terrains et de les préparer à leur destination finale – c'est-à-dire jusqu'à l'autorisation de construire. A travers une trentaine de périmètres aujourd'hui à l'étude, l'objectif de la fondation est de répondre à l'objectif de 20 % de logements d'utilité publique dans l'agglomération.

En ce qui concerne l'acquisition, la FPLC peut discuter assez directement avec l'Etat pour mettre en oeuvre le droit de préemption – ce qui est rare – ou agir comme n'importe quel acteur privé à travers une veille active de prospection, un temps de négociation, etc. Elle n'a pas accès à des informations privilégiées et est, d'une certaine façon, un acteur comme les autres, malgré son statut de fondation, si ce n'est que son besoin de retour sur investissement est plus flexible que celui d'un promoteur privé.

L'accès au foncier et son acquisition lui est donc aussi difficile que pour les autres acteurs de la filière. Il faut veiller, prospecter, être à l'écoute des propriétaires et de leurs besoins. Chaque histoire est différente mais il y a toujours une forme d'accompagnement spécifique à développer, pour permettre par exemple un programme d'échange de biens ou de terrains et assurer un relogement. C'est une « histoire de contacts » où la relation et le dialogue sont essentiels.

Selon les situations d'acquisition, le fait d'être un acteur public peut être tant un avantage qu'un inconvénient : un avantage car en construisant des logements d'utilité publique la FPLC est perçue comme défenseur de l'intérêt général ; un inconvénient pour différentes raisons d'ordre idéologiques ou financières.

Une fois un terrain acquis, la FPLC développe un projet à travers un PLQ avec des mandataires, ou directement avec l'Office de l'urbanisme. Lorsque le PLQ est en force, la FPLC accompagne la coopérative ou la fondation immobilière qui sera ensuite maître d'ouvrage jusqu'à l'autorisation de construire, avant de lui octroyer un Droit de superficie distinct et permanent (DDP) ou de lui vendre le terrain. ■





Un développeur constructeur Losinger Marazzi

José Gonzalez, directeur adjoint au développement immobilier en région valdo-genevoise, relève tout d'abord l'intérêt du Plan directeur cantonal qui donne des orientations claires sur les développements attendus. Cela a ainsi permis à Losinger Marazzi de cibler la prospection foncière en cohérence avec les intentions des communes et du Canton. Cette adéquation avec les politiques publiques est nécessaire, mais pas suffisante. Le véritable enjeu est de prendre en compte la volonté du propriétaire. Aujourd'hui pour développer un projet il faut construire une vision convergente entre canton, commune et propriétaire. Le maître mot est le partenariat.

Cette adhésion autour d'une vision commune qui se traduit en un projet, se construit par une relation privilégiée avec le propriétaire, considéré comme un client dont il faut défendre les intérêts, mais aussi par une narration qui permet à l'ensemble des acteurs de se projeter en tant qu'acteur du projet. Le récit, l'histoire qui est progressivement construite permet à chacun de s'impliquer dans le projet, d'y trouver sa place, son rôle. Les démarches de concertation autour des PLQ sont ainsi saluées, car elles participent à renforcer les liens de confiance entre partenaires.

Dans ce contexte, Losinger Marazzi conjugue la proximité d'une entreprise implantée localement qui privilégie des relations personnelles avec ses clients et partenaires au savoir-faire d'un groupe international qui œuvre à tous les stades du cycle de vie d'un projet immobilier : conception, construction, exploitation. ■

Tous facilitateurs

Quels que soient les acteurs, la réalité du terrain les met tous sur un même pied d'égalité, les encourageant à échanger, à collaborer, voire à s'entraider. Pour être cohérent, souligne Marie Fauconnet Falotti, il y a une sorte d'entente entre les acteurs. Ce dialogue constant entre les acteurs publics, les fondations, les coopératives mais aussi l'association des promoteurs et constructeurs, permet d'élaborer des stratégies concertées pour produire de la ville. L'important est que des logements soient réalisés, insiste Damien Clerc, et c'est pour cela qu'il peut y avoir des collaborations, des accords et des échanges d'information entre acteurs publics et privés. Tout ceci est une histoire de contacts où tous jouent, ou veulent jouer, le rôle de facilitateur. José Gonzalez, quant à lui, note par exemple l'importance d'un ancrage fort dans le réseau local des acteurs de la production urbaine.

Chacun cherche à développer une logique de partenariat et en tous cas à faire évoluer son rôle traditionnel, rendant d'une certaine façon inopérante la distinction habituelle entre acteurs privés et acteurs publics. D'ailleurs, souligne Damien Clerc, on voit que les personnes naviguent entre les différentes entités. Beaucoup de collaborateurs de la FPLC viennent par exemple de l'administration cantonale ce qui tout naturellement favorise les bonnes relations.

Ce floutage des rôles qui est à l'œuvre se lit également ailleurs. Même si le rôle principal de l'Etat de Genève est de mettre à

disposition des mètres carrés, avec un objectif de 2 millions de surface brute de plancher d'ici 2018, il y a, selon Vassilis Venizelos, deux façons de comprendre le rôle de l'Etat : comme un meneur qui prend par la main les acteurs pour développer des projets, ou comme un facilitateur qui les met en relation. Une demande des communes et des privés émerge afin que l'Etat joue davantage un rôle de partenaire, facilitant la mise en oeuvre.

Pourtant parfaitement informel, le rôle spécifique de facilitateur pourrait même être reconnu et renforcé. Dans les Services de l'Etat, des personnes remplissent aujourd'hui cette fonction au sein du pilotage des grands projets et mettent les compétences qu'ils ont développées au service des autres, afin d'assurer continuité entre planification et réalisation.

L'urbaniste « gentil organisateur »¹ naviguant entre les projets, remplacerait donc le planificateur démiurge qui apposait auparavant sa vision sur le territoire. L'acteur-clé de la filière devient alors un touche-à-tout capable de tisser des liens. C'est dans la logique des choses. L'euphorie des années d'après-guerre a permis d'ériger des projets unitaires d'ensembles monumentaux. Des planifications basées sur une idée de composition urbanistique où les pouvoirs publics définissaient un cadre, dans lequel venait s'intégrer les immeubles correspondant à des initiatives d'acteurs divers ont suivi. Aujourd'hui, ce qu'on appelle « les grands projets », soit des opérations d'ampleur sur le long terme dans des territoires qui peuvent être largement constitués, doivent être concertés, discutés, négociés à travers des relations facilitées.

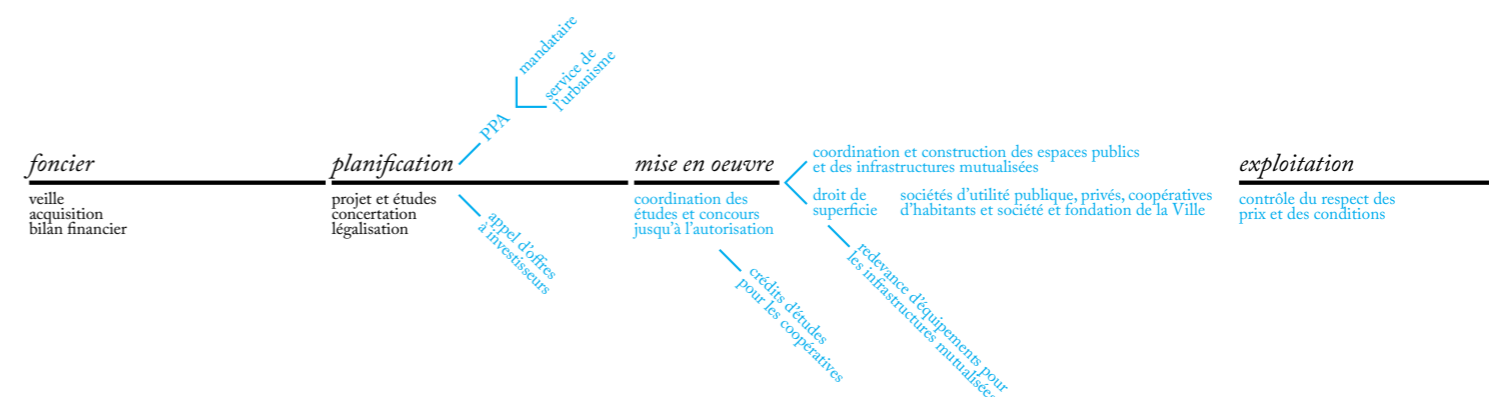
Des missions qui évoluent

On voit ainsi les lignes bouger. Damien Clerc esquisse par exemple les évolutions possibles du rôle de la FPLC.

En principe, la fondation n'a pas vocation à être maître d'ouvrage, sauf pour des cas particuliers qui restent rares, comme pour le quartier de l'Adret Pont-Rouge à Lancy. Renforcer le rôle de la concertation et l'intégration le plus tôt possible des futurs habitants, afin d'apporter une qualité supplémentaire de conception de l'habitat et de favoriser l'émergence de nouveaux types de logements, devient crucial.

Sans oublier sa mission fondamentale d'acquisition de terrains, la FPLC pourrait, dans ce sens, soutenir et accompagner des coopératives dans leur création et dans le développement de leurs projets, en amont de la planification, notamment à travers des crédits d'études – comme ce qui se fait déjà dans le cadre de la troisième phase du projet des Communaux d'Ambilly. ■

1. en référence à l'article de Laurent Matthey, *Sous les pavés, la plage!* *L'urbanisme au risque des loisirs*, 2016, *Les cahiers de l'ASPAN* n°2/2016



Un acteur à part l'exemple lausannois

Ce rôle de facilitateur, que tous les acteurs de la filière genevoise convoient, apparaît d'une façon hybride à Lausanne, à travers une entité nouvellement créée au sein de l'administration intitulée Bureau du développement immobilier et projet Métamorphose (BDIM). Comme dans le cas de la Ville de Genève, cette structure cherche tout d'abord à « acquérir tout le foncier qu'elle peut », nous explique Charles-André Bruttin, délégué de la Commission immobilière de la Ville de Lausanne. Ceci dans le but de mettre en oeuvre la politique de la Ville en termes de création de logements, à travers des projets, contrats, des droits de superficie, une gestion et une exploitation des bâtiments réalisés, etc. Mais c'est dans le cadre du projet de l'écoquartier des Plaines-du-Loup (voir en pp.14-15) qu'un rôle nouveau de cette entité, à la fois hybride et plus complexe, émerge.

La quasi totalité du périmètre du projet est en mains communales. Ayant la maîtrise foncière, la Ville de Lausanne peut dès lors coordonner les opérations avec les acteurs privés et publics et maîtriser la cohérence d'ensemble du projet à travers notamment la réalisation des espaces publics et l'octroi de droits de superficie, nous explique Ulrick Liman, responsable du BDIM. C'est lui qui donne le ton du développement de l'écoquartier.

Plutôt que de prédécouper arbitrairement en lots, la Ville a lancé un appel d'offres à investisseurs individuels dans le but de récolter des intentions à la fois en termes de surfaces à bâtir, de localisation préférentielle et de programmes, dans les limites définies par un cahier des charges détaillé. A travers une procédure sélective, la Ville de Lausanne a attribué, avec une certaine flexibilité, des quantités de programmes aux investisseurs retenus et les a regroupés dans des pièces urbaines, assurant une mixité au sein de chacune. La maîtrise foncière initiale, plus que d'offrir un contrôle du développement urbain, permet de faciliter la future mise en oeuvre en mettant en relation des acteurs, coopératives, promoteurs, fondations, qui n'auraient pas forcément interagi naturellement. Une logique de négociation se met alors en place et reproduit, de facto, un caractère urbain à travers le système dans lequel tous sont obligés de travailler ensemble. ■

L'écoquartier des Plaines-du-Loup à Lausanne

Sur les hauts de Lausanne, proche du Stade de la Pontaise, le site des Plaines-du-Loup accueillera sur une surface d'environ 30 ha, à l'emplacement d'infrastructures sportives qui seront à terme relocalisées, un véritable morceau de ville comprenant environ 12'500 habitants/emplois, des espaces verts, ainsi que des installations sportives de proximité : tennis, patinoire et terrains de sport pour tous.

Propriétaire foncière de la grande majorité des Plaines-du-Loup, la Ville de Lausanne mettra les différents lots du périmètre à disposition de sociétés publiques ou privées d'utilité publique, de coopératives d'habitants et d'investisseurs privés traditionnels ; ils seront au bénéfice de droits distincts et permanents de superficie. Ils auront pour mission de développer les 550'000 m² de surface de plancher des Plaines-du-Loup.

Un Plan directeur localisé (PDL) des Plaines-du-Loup

Les premières réflexions sur l'écoquartier des Plaines-du-Loup ont abouti à la réalisation du plan directeur localisé (PDL), sur la base du projet « ZIP » de Tribu architecture, lauréat du concours d'urbanisme lancé en mars 2010. Il définit la vision d'ensemble du site et pose les grandes orientations souhaitées pour l'écoquartier.

Quatre Plans partiels d'affectation (PPA) et des pièces urbaines

Le PDL est découpé en quatre plans partiels d'affectation (PPA qui définissent les affectations comprises dans le périmètre). Ce document permet de détailler le périmètre d'implantation des divers équipements publics (école, etc.), la densité des logements, les surfaces commerciales, etc. A une échelle encore plus petite, les PPA se déclinent en pièces urbaines, qui sont découpées en trois à six lots.

Appel d'offres à investisseurs

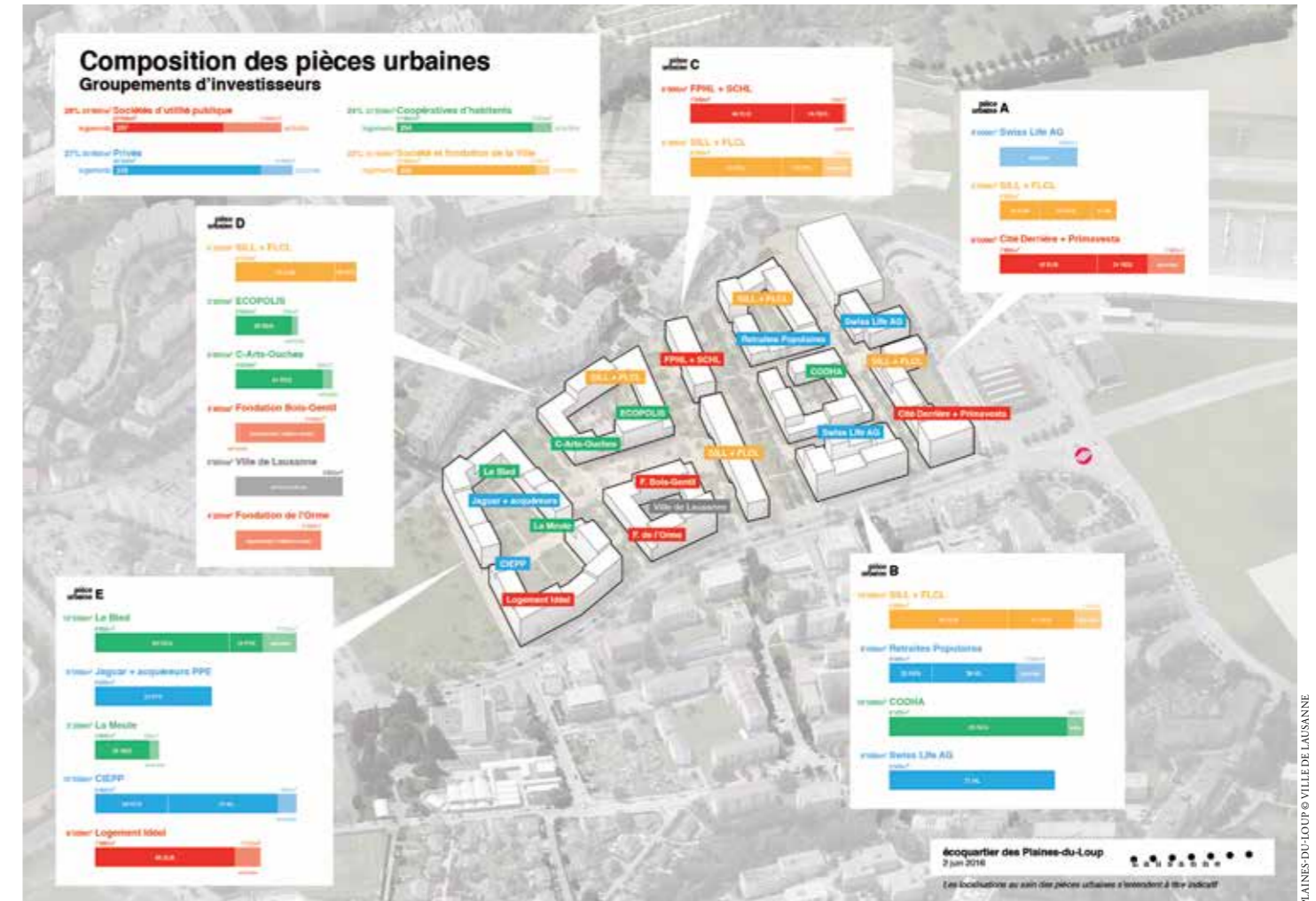
Avant chaque étape de réalisation correspondant à un PPA, la Ville lancera un appel d'offres à investisseurs. Le processus d'attribution des lots respectera deux principes permettant de garantir les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale.

Le premier concerne la diversité des investisseurs. Les constructions seront réalisées à :

- > 25% par la société et la fondation propriétés de la Ville ;
- > 25% par des sociétés privées d'utilité publique classiques ;
- > 25% par des coopératives d'habitants ;
- > 25% par des acteurs institutionnels et privés traditionnels (fonds de pension, caisses d'assurances, etc.).

Le deuxième concerne le type de logements à réaliser :

- > 30% de logements subventionnés ;
- > 40% de logements à loyers régulés ;
- > 30% de logement du marché libre ou en PPE et une diversité de types de logements.



Processus d'attribution des lots

Après analyse de l'ensemble des offres reçues, la Ville de Lausanne composera les groupements d'investisseurs par pièce urbaine. Elle veillera, dans la mesure du possible, à atteindre les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale également à cette échelle.

Après la formalisation de la pièce urbaine et une fois l'attribution des lots formalisée par une réservation municipale de droits à bâtir, les investisseurs retenus seront amenés à constituer une société simple par pièce urbaine. Une fois créées, ces sociétés simples pourront lancer les concours d'architecture par pièce urbaine. Chaque investisseur pourra de son côté lancer son projet d'architecture. ■

L'appel d'offres concernant la première étape s'est achevé en juin 2016. La prochaine publication relative au PPA 2 devrait intervenir en 2018.

L'exemple lausannois des Plaines-du-Loup nous montre que lorsqu'on se trouve dans une situation aussi idéale que la maîtrise d'un grand terrain par une collectivité – donc une situation similaire à celle des grandes opérations des années 60 (Avanchets, Le Lignon), on met en place un dispositif qui vise à créer de la complexité. Le traumatisme des grands ensembles (opérations jugées uniformes, répétitives et monotones) est certainement passé par là, mais n'est certainement pas la seule raison.

L'opérateur urbain, ou comment articuler planification et mise en œuvre

Il y a aujourd'hui une reconnaissance de la valeur de la diversité. La ville est un ensemble hétéroclite, et c'est précisément cet assemblage d'objets divers qui en fait son intérêt. La ville de Lausanne dans le processus mis en place, a ainsi réintroduit volontairement dans la filière de production de l'écoquartier des Plaines-du-Loup une mixité d'acteurs qui, historiquement, a fait la diversité de la ville.

Mais cela reste une exception. La plupart des grandes opérations se font aujourd'hui dans des environnements qui sont complexes par la multiplicité des acteurs et des intérêts en présence. Même lorsqu'ils sont relativement peu nombreux comme pour l'écoquartier des Vergers à Meyrin, où sept propriétaires réalisent 1'300 logements, le projet lui-même peut être problématique dans sa mise en œuvre à cause de l'interdépendance entre propriétaires. Dans ce cas, l'ensemble des propriétaires a dû financer le parking souterrain centralisé et mutualisé, afin que chacun puisse construire. La Commune de Meyrin a en l'occurrence joué un rôle majeur de facilitateur en portant et en assumant les études et en partie les préfinancements du projet.

Les grands projets en cours dans le canton connaissent pour la plupart des conditions cadre bien plus complexes. Les Cherpines par exemple, comptent près de quatre-vingt propriétaires pour réaliser environ 4'000 logements.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que pour mettre en œuvre le PAV qui constitue le summum de la complexité en matière de projet urbain – faire muter 235 hectares de zone d'activités dynamique en un quartier mixte et dense – l'on ait ressenti le besoin d'avoir un interlocuteur qui facilite la mise en œuvre: l'opérateur urbain.

L'opérateur urbain, un malentendu

L'extrait du rapport du Conseil d'Etat (*voir encadré ci-dessous*) montre bien que l'intention est de disposer d'un instrument sur mesure, à géométrie variable, adapté à chaque projet. Cette intention crée toutefois un grand flou autour de la notion d'opérateur urbain et suscite dès lors de nombreuses interprétations. Ainsi, lors de nos interviews et lectures, nous avons été confrontés à des visions très différentes, car cette forme mal définie alimente un imaginaire. Le terme d'opérateur urbain étant fortement connoté par des modèles français comme les Sociétés d'économie mixte (SEM), certains interlocuteurs y voient le risque d'importation d'un modèle étranger, inadapté par nature au contexte et pratiques locales. D'autres voient dans le modèle une étatisation de la filière qui viendrait se substituer aux acteurs en place, d'autres au contraire, craignant la mainmise de promoteurs, dont la réputation reste entachée par certains scandales. Ces peurs illustrent qu'à Genève, le débat sur le logement reste fortement imprégné par des postures politiques, voire idéologiques.

Tout au long de nos interviews, les acteurs ont tous mis en avant leur volonté de fluidifier la filière de production de logements en collaborant avec les autres acteurs, en amont ou en aval de leur propre position. Dans un territoire aussi petit et contraint, tout le monde sait ce que font les autres: on intervient dans un contexte d'ordre établi. Cependant, face à de grandes opérations particulièrement complexes, nécessitant un temps de portage plus long, les dispositifs en place risquent de ne pas être suffisants. Dès lors, l'opérateur urbain a été proposé pour faciliter l'organisation de la filière dans les opérations particulièrement complexes, comme le PAV (*voir encadré p.17*) ou aux Cherpines. Cette intention pourrait s'inscrire dans une suite logique de collaboration entre acteurs.

« Afin que le projet puisse démarrer et se développer, la Fondation PAV est l'outil pertinent pour répondre aux impératifs d'agilité, de réactivité et d'autonomie qui permettront de libérer la surface du PAV, actuellement occupée par quelque 1'600 entreprises.

Elle sera à même de jouer un rôle-clef en mettant les terrains du PAV propriété de l'Etat à disposition de projets urbains de logements, d'espaces publics ou d'activités. Pour ce faire, elle travaillera sur trois axes: acquérir les droits de superficie distincts et permanents (DDP), négocier et conclure de nouveaux DDP avec les porteurs du projet et enfin gérer ces DDP. »

Point de presse du 1^{er} février 2017 du Conseil d'Etat, Création de la Fondation Praille Acacias Vernets: le moteur de la mutation urbaine du PAV

Toutefois, le nouveau rôle que l'Etat pourrait jouer dans cette filière a provoqué de nombreuses réactions. Jusqu'à tout récemment, il se limitait aux tâches de planification, laissant la mise en œuvre aux opérateurs privés. Dès l'entrée en force du PLQ, l'Etat se retirait du processus, marquant une rupture claire entre planification et réalisation.

Avec la figure de l'opérateur urbain telle qu'envisagée pour le PAV, le rôle de l'Etat ne s'arrête potentiellement plus à la planification. Non seulement il anticipe davantage sur la réalisation, mais il pourrait même, dans certains cas, y participer activement.

On peut comprendre que ce nouveau rôle que pourrait jouer l'Etat bouscule les filières en place et suscite des inquiétudes. Cela étant, et si l'on considère que l'opérateur urbain est un dispositif destiné à favoriser la production urbaine, un modèle plus ou moins similaire existe déjà à Genève pour la production de surfaces d'activités avec la Fondation pour les terrains industriels qui agit aussi bien en tant que propriétaire qu'aménageur pour les activités industrielles et artisanales. Rôle similaire dans la capacité de portage du foncier sur le temps long, mais néanmoins très spécifique par le fait de gérer de multiples opérations de toutes dimensions et sur de nombreux sites différents ayant leurs dynamiques propres. Cette polyvalence, associée à une capacité financière donnée par la maîtrise foncière, rend ce modèle très performant pour permettre la production de surfaces d'activités répondant aux besoins de la diversité des entreprises.

Dans le grand projet des Cherpines, promoteurs privés, fondations, communes et Canton cherchent à s'organiser dans une entité ad hoc, spécifiquement destinée à faciliter la mise en œuvre des projets. Les réflexions sur la forme et les missions de cette entité sont en cours sous l'impulsion de promoteurs privés, preuve que l'opérateur urbain répond aussi bien aux besoins publics que privés de disposer d'un interlocuteur qui peut assurer une planification mieux articulée avec la mise en œuvre afin de garantir une production rapide de logements. ■

Mise en œuvre de la politique cantonale du logement dans le cadre de la réalisation du plan directeur cantonal

« La figure de l'opérateur urbain doit être ainsi perçue comme un outil au service du projet, des collectivités (Etat et Communes) et des opérateurs déjà engagés, afin de mobiliser le foncier, le gérer, le porter, le remanier et l'équiper de manière efficiente en matière d'accélération de délais, pour en finalité le rendre disponible aux constructeurs. (...) Défini comme un outil qui doit être utile au projet dans une logique de résultat, il ne s'agit pas ici d'imposer un modèle unique d'opérateur urbain qui sera imposé à tout type de projet. Ce sont les intervenants qui y font appel en cas de blocage; notamment les communes et l'Etat dans une vision collaborative. »

Extrait du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 1108, 14 octobre 2015)

Lorsque nous avons débuté ce dossier, la notion d'opérateur urbain apparaissait en filigrane dans les discussions. Une figure fantomatique qui hantait les esprits, sans que l'on sache exactement ce qu'elle recouvrait. Nous avons envie de mieux la cerner, de comprendre sa nature. Au terme de notre dossier, l'image reste encore floue. Mais ce flou ne relève plus de l'évocation d'une chimère, mais tient plutôt à la diversité des formes et figures que pourrait prendre l'opérateur urbain.

Conclusion

Nous voyons en effet cette forme d'indécision, de non formalisation, comme une opportunité pour pouvoir s'adapter à des situations particulières comme celle de certains grands projets complexes et qui demandent des instruments souples et adaptés. En somme, du « sur mesure », fait par et pour les acteurs !

Dans cette acception – un opérateur urbain uniquement lorsque les conditions le requièrent – la notion est aussi rassurante par le fait qu'elle préserve la diversité des filières existantes. Seuls certains projets auront besoin de tels dispositifs spécifiques et les métiers traditionnels de la production urbaine pourront continuer à exercer comme auparavant. L'opérateur ne remplace aucune des compétences métiers déjà présentes, mais crée le cadre qui permet à chacun de mener à bien ses projets.

En tant qu'urbanistes soucieux de voir nos planifications produire les effets escomptés sur le territoire, nous nous réjouissons de cette évolution qui devrait permettre de mieux articuler « l'imaginaire » et « l'opérationnel », garant d'un urbanisme efficace, comme le relevait Richard Quincerot dans un article paru en 2014 (*voir exergue ci-contre*).

Dans un contexte fortement marqué par des débats idéologiques sur le logement, le terme d'opérateur urbain a peut-être eu trop tendance à personnifier une « figure » et à susciter ainsi des craintes sur un personnage qui, de fait, n'existe pas. Il aurait été préférable de parler d'un « dispositif » ou d'une « structure » qui s'assure que, de l'acquisition foncière à la réalisation des opérations en passant par toutes les étapes de la planification, de la programmation, du portage et du préfinancement des études ou des infrastructures, du développement du projet et de sa réalisation, chacun puisse exercer son métier pour produire dans les meilleures conditions les logements dont Genève a besoin.

Dans un contexte où le développement urbain se fait dans des espaces largement constitués, tant en termes d'occupation qu'en termes de relations déjà existantes, la nécessité d'un urbanisme de négociation relève d'une évidence. Les acteurs en place fonctionnent depuis longtemps de cette manière, car cette souplesse est la manière de répondre à la complexité des projets.

La réussite de l'opérateur urbain tiendra ainsi dans sa capacité à rassembler et fédérer l'ensemble des acteurs pour réaliser des projets, en ayant comme but sa propre disparition une fois sa mission accomplie. A géométrie variable, il prendra la forme et assumera les missions que voudront bien lui confier les acteurs concernés. C'est dans cette conception d'un urbanisme collaboratif, responsable et relationnel que réside l'enjeu du développement urbain de Genève pour ces prochaines décennies. ■

Oscar Gentil et Marcos Weil, Urbaplan

« L'efficacité de l'urbanisme dépend de sa capacité d'allier l'imaginaire et l'opérationnel : de mettre en cohérence vision et action, volonté et réalisation, projet et exécution. Or, ces deux registres ont une singulière propension à se désaccorder : les visions à décrocher du réel pour se perdre en rêveries sans fin : les actions à oublier leur finalité et à se concrétiser au coup par coup, sous influence. C'est pourquoi il faut, périodiquement, les réaccorder. »

Richard Quincerot (1948-2013),
in revue *Urbanisme*, 2014, n°392

L'opérateur urbain en question

Le constat est incontestable, Genève peine à développer ses grands projets. La perspective historique montre très bien que l'on avait perdu, pour un temps, le savoir-faire utile à la réalisation de projets d'envergure. Cela n'explique cependant pas tout.

L'incroyable complexification des processus d'aménagement du territoire, l'émergence de l'ensemble des normes environnementales et la profusion des réglementations liées aux contrôles de l'Etat en zone de développement ont manifestement concouru à ralentir le rythme des opérations. La présence étatique est forte. Elle est vécue par l'ensemble des professionnels comme une cogestion avec, au surplus, un manque évident d'arbitrage interservices.

L'idée de disposer d'un opérateur urbain comme une entité agile, souple, évolutive et adaptée au projet, dont le rôle expert serait de coordonner l'ensemble des acteurs, s'impose. Mais dans tous les cas, l'on devrait se garder de franchir un pas de plus dans l'étatisation du sol et l'acte de construire. Ainsi, évitons la confusion encouragée par des entités publiques qui déclarent vouloir acheter tout ce qu'elles peuvent en se dotant, notamment, d'un bras armé qu'elles nous vendraient sous l'étiquette d'« opérateur urbain ». L'efficacité ne pourra pas être au rendez-vous et, ultimement, il n'est pas souhaitable que nous finissions tous par devenir des fonctionnaires. De par sa mission, l'opérateur urbain doit être totalement indépendant de l'Etat.

La France a parfois choisi une forme de société mixte (publique/privée) mais qui, si elle détient des terrains, le fait à court terme, puis les remet à des privés. En tout état, le modèle hollandais a ma préférence, car je pense que le rôle d'opérateur urbain devrait être tenu par des bureaux privés. ■

Christophe Aumeunier,
secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière