

COOPERATIVES PARTENAIRES DU TERRITOIRE

ETUDE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-HABITANTS



*Groupement des coopératives
d'habitation genevoises*

urbamonde
des villes durables **par** et **pour** les habitants

urbaMonde : mandataire

Cyril Royez, *architecte EPFL-FSU*
Mélanie Artique, *urbaniste UNIL*

GCHG : groupe de suivi

Mauro Riva, *Coprolo*
Eric Rossiaud, *Codba*
Guillaume Käser, *Codba*
Christophe Brunet, *Equilibre*
David Martin, *Les Primevères*
Albert Knechtli, *SCHG*

Version : mars 2015

RÉSUMÉ

Les coopératives d'habitation sont aujourd'hui un des instruments majeurs de la politique du logement genevois.

Si les coopératives ont démontré leurs compétences et leur utilité publique de producteurs de logements, elles peuvent faire aujourd'hui **'plus que du logement'**. Elles sont porteuses d'une nouvelle qualité de ville, car elles contribuent à la cohésion sociale en amont des projets, et s'impliquent sur l'ensemble de la durée de vie du quartier en construisant les structures économiques, sociales et écologiques, en plus des structures bâties...

Cette étude prospective répond au défi actuel du 'changement d'échelle' des coopératives : ce n'est pas le bâtiment mais le quartier qui est l'objet de ce travail. Le présent document commence par analyser l'exemple pionnier de la Ville de Zurich qui a remis, avant déclassement et avant plan de quartier, un droit de superficie à un consortium de coopératives en lui faisant confiance pour planifier, financer, construire et gérer un morceau de ville de 400 logements et 150 emplois, comprenant les infrastructures de proximité et les espaces publics.

Dans une seconde partie, le cadre de travail nécessaire pour développer ce type de projets à Genève est posé, non seulement pour les terrains publics, mais également pour les périmètres sans maîtrise foncière préalable. Quatre stratégies sont ainsi proposées :

1. Faire intervenir plus tôt les coopératives dans l'aménagement
2. Travailler avec des consortiums de coopératives
3. Impliquer les coopératives dans les négociations foncières
4. Développer un urbanisme de proximité

Ces stratégies visent à impliquer les coopératives dans le processus d'aménagement, **avant l'élaboration de plans localisés de quartier**. Ainsi, le GCHG propose de travailler avec des consortiums de coopératives qui seront constitués pour chaque périmètre en valorisant la complémentarité entre les membres du groupement.

Ces consortiums travailleront sur la base de promesses de droits de superficies formulées avant le projet de quartier. Dans la mesure où les terrains sont, dans la plupart des cas, maîtrisés par des acteurs privés, la stratégie positionne les coopératives comme partenaires des négociations foncières en collaboration avec la FPLC.

Les coopératives peuvent alors jouer un rôle de facilitateur opérationnel auprès des propriétaires fonciers en cherchant à éviter certains blocages majeurs. Le GCHG propose donc de construire le projet urbain 'de l'intérieur' et d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans un 'collectif d'intérêts de quartier' qui abordera simultanément les questions foncières, la production des espaces et équipements collectifs et la production du logement.

Finalement, l'ensemble de ces stratégies implique de construire de nouvelles collaborations entre le DU, la FPLC et le GCHG dans lesquelles **les coopératives sont partenaires de l'aménagement du territoire**.

Afin de construire ces collaborations et d'expérimenter ces processus novateurs, le GCHG propose de développer deux projets pilotes : l'un dans un tissu de villas de la couronne urbaine, l'autre dans le cadre d'un grand projet impliquant un déclassement agricole.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE.....	4
2. PARTIE A : LES COOPÉRATIVES D'HABITATION, C'EST QUOI ?	5
3. LES COOPÉRATIVES : C'EST PLUS QUE DU LOGEMENT !	7
3.1. VERS UN URBANISME DURABLE	7
3.2. L'EXEMPLE DE 'MEHR ALS WOHNEN'	8
4. POURQUOI FAIRE ÉVOLUER LE DIALOGUE ?	10
4.1. FAIRE PLUS QUE DU LOGEMENT À GENÈVE ?	10
4.2. LE COOPÉRATEUR-HABITANT : UNE PLUS VALUE POUR LES QUARTIERS	11
5. PARTIE B : COMMENT FAIRE ÉVOLUER LE DIALOGUE ?	13
5.1. FAIRE INTERVENIR PLUS TÔT LES COOPÉRATIVES DANS L'AMÉNAGEMENT	13
5.2. TRAVAILLER AVEC DES CONSORTIUMS DE COOPÉRATIVES	15
5.3. IMPLIQUER LES COOPÉRATIVES DANS LES NÉGOCIATIONS FONCIÈRES	16
5.4. DÉVELOPPER UN URBANISME DE PROXIMITÉ	19
6. VERS UN PARTENARIAT 'PUBLIC-HABITANTS'	22
7. PROJETS PILOTES	23
8. CONCLUSION ET PERSPECTIVES	24
9. ANNEXES	25

1. Contexte

Lors de la Journée des Coopératives d'Habitation, organisée en octobre 2013 à Genève, le Groupement des Coopératives d'Habitation Genevoises (GCHG) a présenté deux projets qui représentent l'évolution de la pratique actuelle : l'Ecoquartier des Vergers à Meyrin et le projet 'Mehr als Wohnen' (MaW) du groupement des coopératives zurichoises. Les projets ont été discutés en présence de leurs responsables, de représentants du Département de l'Urbanisme du Canton (DU) et de la 'Fondation pour la Promotion du Logement bon marché et de l'habitat Coopératif' (FPLC).¹ Les perspectives enthousiasmantes ouvertes à cette occasion ont permis de conclure que le nouveau défi pour les coopératives se situe à 'l'échelle du quartier'.

A l'initiative de la direction de l'urbanisme, une séance de travail a été organisée le 31 janvier 2014² qui a permis de définir les pistes à explorer pour une nouvelle collaboration. Sur la base de cette discussion, le GCHG a mandaté l'Association urbaMonde, à partir du printemps 2014, pour :

- animer une réflexion interne sur le positionnement du groupement face à ces nouveaux défis,
- élaborer des documents de communication permettant de présenter les coopératives d'habitation aux différents partenaires de terrain,
- développer une stratégie de projets pilotes.

Au printemps 2014, le DU a initié une collaboration opérationnelle avec le GCHG autour du processus de concertation avec les propriétaires du périmètre 'Corbillettes'. En continuité de cette démarche, le GCHG a été associé au dépôt d'une candidature de 'projet modèle ARE' sur la densification des zones villas.

Les objectifs de l'étude intitulée 'Coopératives Partenaires du Territoire' ont été discutés le 28 mars 2014³. Le 29 septembre 2014, une première synthèse du travail a été présentée par le GCHG et urbaMonde aux Directions de l'Urbanisme et du Logement, et à la FPLC.

Le présent document vise à approfondir les stratégies développées et à faciliter un dialogue interne entre les différents partenaires :

- Dans la partie A de ce rapport, les objectifs et la démarche sont exposés, et les objectifs quantitatifs de la politique du logement rappelés,
- Dans la partie B, quatre propositions sont développées en vue d'un nouveau partenariat 'public-habitants' et la poursuite de la démarche est esquissée sous forme de projets pilotes.

¹ Nicole Surchat-Vial, Florian Barro, Pierre-Alain Tschudi, Andréas Hofer, Guillaume Kaeser, Elinora Krebs.

² PV Rencontre avec le comité du GCHG /NSV/31.01.2014

³ PV Rencontre avec le comité du GCHG /MB/28.03.2014

2. PARTIE A : Les coopératives d'habitation, c'est quoi ?

Les coopératives d'habitation sont des Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique et réalisent à ce titre des projets sans but spéculatif. Grâce au principe des loyers à prix coûtant, leurs logements sont en moyenne près de 20 pour cent moins chers que ceux de l'ensemble du marché⁴. Leurs sociétaires-locataires participent aux décisions sur la base de 'un habitant = une voix'. Les coopératives sont souvent qualifiées de 3ème voie, car elles sont à la fois une alternative au dilemme location vs propriété et au dilemme logement privé vs logement public.

Les coopératives sont regroupées en faîtière nationale⁵, interlocuteur privilégié de l'Office Fédéral du Logement, qui négocie les politiques cadres avec la Confédération⁶. A Genève, les coopératives se sont regroupées au sein du Groupement des Coopératives d'Habitation Genevoises (60 coopératives en 2014) qui est l'interlocuteur privilégié de l'Etat⁷. Si les premières coopératives du siècle passé sont issues de la tradition philanthropique, le paysage des coopératives est aujourd'hui riche d'une grande diversité avec des buts sociaux, économiques et environnementaux spécifiques à chaque coopérative.

Tant dans un contexte de pénurie de logement qu'en cas de récession, les coopératives sont un outil essentiel de la politique du logement. A ce titre, le soutien national aux coopératives a été confirmé par le renouvellement du crédit de cautionnement de 1.9 milliards sur la période 2015-2021 voté à Berne en décembre 2014⁸. Cependant, le développement des coopératives dépend essentiellement des politiques cantonales et communales.

Si en moyenne nationale, les coopératives ne représentent que 3.7% du parc de logement, en ville de Zurich, elles représentent 22.8 % des logements⁹ construits et l'initiative visant à faire passer leur part à 33% pour l'ensemble du Canton de Zurich à l'horizon 2050 a été largement approuvée en 2014¹⁰. Le Canton de Genève, lui, présente une quote-part de 4.6%¹¹ qui le positionne au premier rang en suisse romande, mais largement en retrait par rapport à Bâle-Ville qui totalise, par exemple 10.3% de coopératives. Aujourd'hui, dans le contexte de pénurie de logement systémique, le Canton de Genève entend renforcer sa politique en matière de coopératives d'habitation¹² comme le souligne le conseiller d'Etat en charge : *« Je veux mettre l'accent sur des constructions pérennes avec des loyers contrôlés dans le temps, à l'exemple des coopératives. Nous devons prendre modèle sur ce qui se fait à Zurich (...) »*

⁴ Wohnen Schweiz & Coopératives d'habitation Suisse, Construction de Logement, la troisième voie, édition 2013

⁵ Wohnbaugenossenschaften Schweiz (WBG-CH) est la faîtière nationale. L'Association Romande des Maîtres d'Ouvrages d'utilité publique (Armoup) est la faîtière romande.

⁶ Charte nationale signée entre les Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique et la confédération, janvier 2013. Extrait en annexes.

⁷ PL 8427, projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (aide aux coopératives d'habitation), 20 décembre 2000.

⁸ Message du Conseil Fédéral, 14.055 du 20 août 2014

⁹ FAVARGER P., THALMANN P. (2002): La politique du logement, 2003 PPUR

¹⁰ Initiative „Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich“

¹¹ Office fédéral de la statistique : Statut d'occupation des logements en location, de 1990 à 2000

¹² A. Hodgers Bilan des 100 jours, TDG 14 mars 2014.

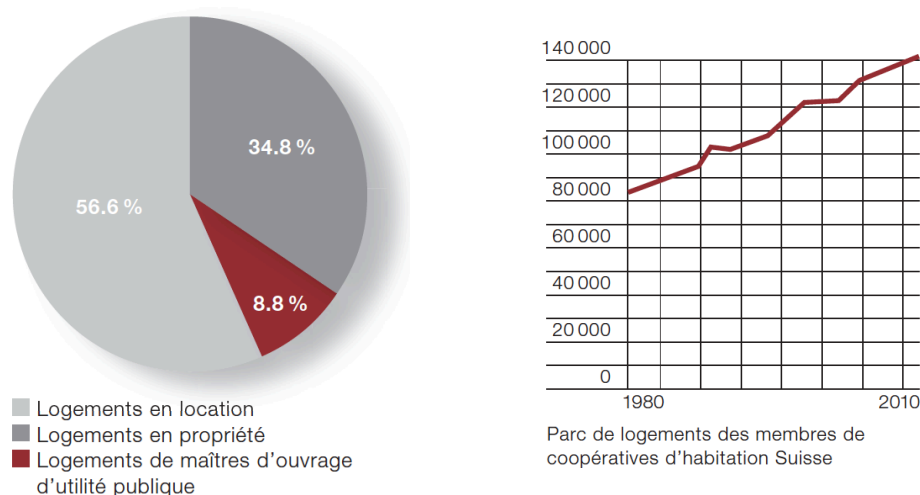


Figure 1. WBG + Wohnen, répartition des logements d'utilité publique (coopérative, fondations, etc.) à l'échelle nationale 2013

Le Canton de Genève s'est doté, depuis la 4^{ème} journée du logement (mars 1998), d'outils spécifiques pour soutenir le développement des coopératives d'habitation, notamment :

- Création d'un outil foncier : la FPLC qui a pour principale mission d'acquérir des terrains et des immeubles en vue de les céder aux Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique¹³,
- La réduction de la part sociale des coopérateurs à 5%, rendue possible par un cautionnement étendu à 95%¹⁴ et des prêts hypothécaires¹⁵,
- Des prêts aux coopératives pour la réalisation d'études avant obtention du crédit de construction¹⁶,
- Des prêts aux coopérateurs pour la libération des parts sociales¹⁷.

À ces outils s'ajoutent des objectifs clairs pour la construction de Logement d'Utilité Publique énoncés notamment dans le Protocole d'accord sur le logement du 1^{er} décembre 2006¹⁸ : « *Constitution d'ici à 10 ans, grâce au train de mesures proposé ici, d'un parc de logements d'utilité publique à hauteur de 15% du parc locatif du canton avec pour objectif, à long terme, la constitution d'un parc de 20% de logements d'utilité publique.* » Ce programme s'appuie sur la LUP et la LGZD et est doté d'un **crédit d'investissement annuel de 35 mio CHF jusqu'à atteinte de ces objectifs.**

S'il importait, en entame, de rappeler comment les coopératives s'inscrivent dans les objectifs quantitatifs actuels de la politique du logement, la suite de ce document se focalisera cependant sur l'aspect qualitatif des projets et leur relation avec le développement territorial du Canton de Genève.

¹³ PL 8427-A, projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (aide aux coopératives d'habitation), (adopté le 30.08 2001)

¹⁴ PL 8076-A, projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires, (adopté 17.11.2000)

¹⁵ LGL, article 17 et suivants

¹⁶ LGL, article 39D

¹⁷ LGL, article 39E

¹⁸ Signé par le Canton, l'Association des Communes (ACG), l'Association des Promoteurs (APCG), la Chambre de Commerce (CCIG), la Chambre Immobilière (CGI), la Communauté d'Action Syndicale (CGAS), la Fédération des Métiers du Bâtiment (FMB), les Fondation Immobilières de Droit Public (FIDP) et le Rassemblement pour une Politique Sociale du Logement (RPSL).

3. Les coopératives : c'est plus que du logement !

Le chapitre précédent rappelle en quoi les coopératives sont un acteur essentiel de la politique du logement. Nous nous attacherons ici à montrer comment les coopératives ouvrent aujourd'hui une nouvelle dimension de leur rôle dans l'aménagement du territoire en faisant 'plus que du logement'.

3.1. Vers un urbanisme durable

Les coopératives évoluent, du mouvement hygiéniste en passant par les cités jardins et le mouvement Wogeno. Elles s'adressent aux défis de leur époque qui sont aujourd'hui ceux du développement urbain durable. Les coopératives ont toujours eu au cœur de leur mission la qualité résidentielle de leurs coopérateurs. Elle y répondent aujourd'hui en abordant l'échelle de la 'qualité de ville' : la qualité des relations de proximité dans le tissu urbain, la structure économique du quartier, les lieux et les fonctions à même de favoriser la cohésion sociale.

Pour illustrer comment les coopératives appréhendent ces défis contemporains, l'exemple le plus marquant est probablement le projet phare du groupement des coopératives d'habitation zurichoises : 'Mehr als Wohnen', (plus que du logement). Ce projet, dont la réalisation se termine fin 2014, est décrit ci-après. Il vise à expérimenter 'le futur des coopératives d'habitation'¹⁹, avec un slogan clair : 'Nous construisons un quartier ! Pas un lotissement !'. Les projets genevois et vaudois mentionnés ici à titre d'exemple illustrent également cette évolution de la pensée du rôle des coopératives en Suisse romande.

Nous affirmons ici que les coopératives d'habitation sont les partenaires les plus à même de mettre en œuvre ces préoccupations de l'urbanisme durable, ceci notamment pour les raisons suivantes :

- **elles s'impliquent sur l'ensemble du cycle de vie du quartier, pas uniquement dans la phase de projet et de construction,**
- elles pensent la vie du quartier dans l'ensemble de ses relations, pas uniquement les structures bâties mais également les **structures économiques, sociales et écologiques à long terme,**
- elles **construisent de la cohésion sociale** en amont des projets et sur le long terme grâce à la participation des coopérateurs,
- elles impliquent les futurs habitants dans le processus de planification et de gestion et ont une expérience du dialogue de projet,
- elles sont responsables auprès de leurs membres de ladite qualité urbaine,
- elles ont développé une large expérience de la mise en œuvre des projets de quartiers durables,
- elles construisent et maintiennent des logements abordables à long terme.

Malgré ceci, nous verrons que ce rôle n'est pas reconnu en tant que tel et que la nature du partenariat entre les acteurs publics et les acteurs habitants ne tire pas pleinement parti de tout son potentiel.

¹⁹ Mehr als Wohnen, von der Brache zum Stadtquartier, Office Fédéral du Logement, rapports 1 - 2 - 3, 2007-2010.

3.2. L'exemple de 'Mehr als Wohnen'

En 2007, pour fêter le centenaire de la loi sur les coopératives, la ville de Zurich décide d'expérimenter le 'futur de l'habitat coopératif'. Pour ceci, elle **remet, à un consortium de coopératives, avant déclassement et avant plan de quartier, un droit de superficie sur une friche industrielle de 40'000 m².**

La parcelle est alors en zone industrielle mais figure clairement dans le plan directeur comme une parcelle à densifier avec une esquisse de projet. On soulignera que le site est au cœur d'un développement plus large dans lequel les infrastructures scolaires et les réseaux de transports publics sont déjà existants.

Le droit de superficie qu'attribue la ville de Zurich au consortium de coopératives fixe des critères pour le développement du projet : rente calculée en fonction du prix de revient final de l'opération, certification Minergie P Eco imposée, 20% d'appartements subventionnés, 1% des terrains laissés à la ville pour des aménagements publics, 0.5% du coût de projet reversé pour des projets culturels, etc. Cependant, le droit de superficie ne fixe pas de densité, ni de programme architectural, encore moins des gabarits ou une forme urbaine prédéfinie.

Le groupement des coopératives zurichoises s'organise et regroupe 60 coopératives autour du projet, certaines issues du mouvement Wogeno apportant une volonté d'expérimentation et d'innovation sociale, d'autres institutionnelles apportant la solidité financière et l'expertise de coordination adaptée à la taille du projet.

Les coopératives mettent en commun les parts sociales pour constituer une nouvelle coopérative 'Mehr als Wohnen' qui prendra la responsabilité du développement de l'ensemble du quartier. Pour piloter l'ensemble des opérations, la coopérative recrute un représentant du Maître d'Ouvrage²⁰.

La ville de Zurich confie l'entière responsabilité du développement du projet à la coopérative nouvellement créée. La coopérative 'Mehr als Wohnen' organise alors une série d'ateliers participatifs²¹ qui permettront de sélectionner les thèmes prioritaires pour les coopérateurs. Elle organise également un concours d'idée ouvert tant aux artistes, écrivains, etc. qu'aux urbanistes. Sur la base de cette démarche, un cahier des charges est élaboré. A partir de ce cahier des charges, la coopérative organise un concours d'architecture et d'urbanisme ouvert. Dans le jury de ce concours, elle associe des représentants de la ville²². La proposition des concurrents doit à la fois porter sur une proposition de typologie et sur une proposition de plan de quartier.

Le projet lauréat qui provient d'un jeune bureau zurichois articule son projet autour de la typologie de 'cluster'²³. Cette typologie met l'accent sur les espaces collectifs partagés et leur imbrication avec les espaces privatifs. Par analogie, le plan de quartier reprend cette structure de relation semi-privé – semi-public. La densité du plan est particulièrement élevée car l'objectif de la coopérative est de créer un quartier animé enrichi des interactions entre les habitants.

Le résultat du concours est ensuite traduit en plan d'aménagement réglementaire et la parcelle concernée est déclassée. Sur la base de l'estimation des coûts du projet, la rente du droit de superficie est calculée (cf note 26).

Le projet comprend au total 400 logements (environ 1'100 habitants) et 150 places de travail. L'ensemble des équipements de proximité : crèche, alimentation locale, réseaux, routes, parkings, espaces publics, sont à l'entière charge de la coopérative.

²⁰ Andreas Hofer, architecte ETH, membre de la coopérative Kraftwerk1

²¹ Echoräume, voir : <http://www.mehralswohnen.ch/raum-fuer-ideen/echoraume.html>

²² La ville de Zurich co-finance le concours

²³ Typologie propre au logement coopératif dans lequel plusieurs 'studios' partagent un espace collectif (salon, cuisine, rangement, lessive, etc.).

La réalisation est classique et les 13 bâtiments seront répartis entre 5 bureaux d'architectes, du fait de la nature expérimentale du projet. Le consortium de banques et fonds de pensions qui finance les 180 millions du projet a souhaité que l'exécution soit confiée à une entreprise générale afin de garantir les coûts et délais.

La durée totale du processus, entre l'idée initiale et la fin du chantier est de 8 ans. Du fait de la nature du site et de la maîtrise foncière de la commune, aucun recours n'est à signaler. Pour le développement de ce projet, la ville de Zurich n'a dédié aucune ressource humaine spécifique en dehors des collaborateurs en fonction qui ont, dans leurs départements respectifs, accompagné le développement du projet.

Parmi les nombreuses innovations développées dans le cadre de ce projet, on citera notamment :

- un fond de solidarité entre habitants, destiné à financer des abaissements de loyers complémentaires aux aides cantonales en matière de logement,
- une péréquation sur le prix des surfaces d'activités (variation du coût du m² entre, par exemple, un atelier d'artistes et une pharmacie),
- un fond pour l'aménagement participatif des espaces publics qui seront planifiés par les habitants une fois l'ensemble des logements loués,
- la population des locataires est déterminée avec un outil statistique développé par la coopérative qui garantit une mixité sociale et générationnelle, intègre un minimum de 30% de locataires sans passeport suisse, développe une offre spécifique pour les personnes âgées et les coopérateurs à mobilité réduite, etc.,
- 110 places de parking pour 1100 habitants.

Ce projet est actuellement documenté par l'office fédéral du logement comme projet modèle²⁴.

Nous soulignerons ici les points clés du succès de ce projet :

- **le niveau de confiance entre les acteurs dès les premières réflexions d'aménagement du quartier,**
- **la qualité du partenariat 'public-habitants' qui a permis cette procédure innovante,**
- **la complémentarité entre les 60 coopératives zurichoises impliquées dans ce projet qui a permis de développer une nouvelle échelle de projet.**

²⁴ Mehr als Wohnen, von der Brache zum Stadtquartier, Office Fédéral du Logement, rapports 1 - 2 - 3, 2007-2010.

4. Pourquoi faire évoluer le dialogue ?

4.1. Faire plus que du logement à Genève ?

Nous examinerons ici les obstacles qui, à Genève, limitent la capacité des coopératives à faire ‘plus que du logement’, pour ensuite préciser les stratégies permettant de renforcer cette capacité.

La procédure d’aménagement classique peut être résumée à travers les étapes suivantes, illustrées dans la figure 2 ci-dessous :

- La ‘planification stratégique’ précise les options à l’échelle territoriale, généralement en concertation avec les acteurs clés : Plan Directeur Cantonal et Communal, Plan Guide (PACA, PSD, Grands Projets), etc.
- Suivent ensuite les phases de Déclassement, PDQ et PLQ dont l’imbrication exacte varie de projet à projet.
- Dans la plupart des cas, c’est uniquement après la phase de PLQ que la FPLC – ou d’autres acteurs publics – interviennent pour faire des acquisitions foncières.
- Suite à ces acquisitions, c’est le plus souvent sous forme d’un appel à candidature pour l’attribution de droits de superficie que la coopérative est choisie.
- La coopérative superficière développe alors un projet architectural s’inscrivant dans le cadre contraignant du PLQ. Le projet, généralement élaboré sous forme de concours ou de MEP, fera l’objet d’une demande d’autorisation de construire.

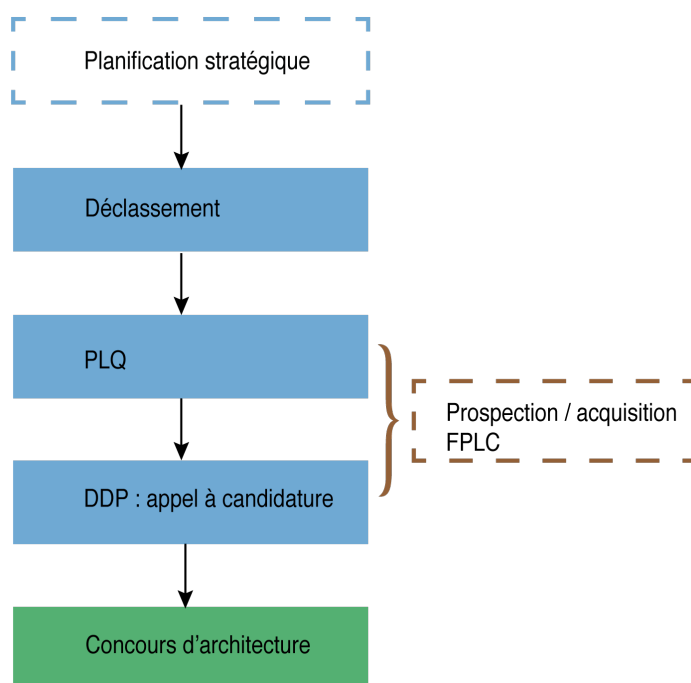


Figure 2. Schéma simplifié de la procédure d’aménagement en amont de la création de logements coopératifs à Genève.

Cette procédure présente l’avantage d’offrir à l’Etat une maîtrise complète de chacune des phases d’aménagement, de l’étude stratégique à l’autorisation de construire. Cependant, elle présente notamment les inconvénients suivants :

- Le PLQ est développé sans impliquer les futurs habitants ou opérateurs du projet et une modification ultérieure du PLQ est généralement exclue. Ainsi, la coopérative superficière est souvent amenée à financer des aménagements extérieurs et des équipements de proximité pour lesquels elle n’a jamais été consultée ou eu la possibilité de co-développer le projet dont elle va être l’un des principaux utilisateurs et financeurs,

- La coopérative bénéficiaire ne participe aucunement aux négociations avec les propriétaires fonciers, excluant ainsi des possibilités de partenariats,
- La portée du projet développé par la coopérative est souvent limitée aux typologies et façades, elle hérite en effet généralement – via le PLQ – de gabarits et de plans masses inappropriés pour développer des typologies innovantes spécifiques au logement coopératif et des relations de quartiers innovantes,
- Les coopératives étant positionnées dans une relation offre/demande pour l'attribution de droits de superficie, la procédure renforce la concurrence entre les membres du groupement des coopératives plutôt que leur capacité à collaborer autour de projets innovants,
- La coordination entre les différentes phases de projet est redondante et la procédure est particulièrement sensible aux recours.

En résumé, l'approche classique positionne les coopératives 'en fin de course'. Cependant, ce sont bien les coopératives qui vont réaliser les bâtiments, co-financer les aménagements publics et la viabilisation des terrains, et surtout qui, sur la durée du droit de superficie, vont gérer le lieu de vie.

La procédure la plus couramment pratiquée est ainsi optimisée pour des coopératives cherchant à réduire la charge et la durée de leur investissement dans le processus d'aménagement. Mais les coopératives peuvent offrir beaucoup plus... et l'objectif de ce document est précisément de montrer en quoi les coopératives se positionnent aujourd'hui comme un partenaire pro-actif d'une nouvelle qualité de ville et en quoi ce positionnement est souhaitable, tant pour les futurs habitants que pour la collectivité dans son ensemble.

4.2. Le coopérateur-habitant : une plus value pour les quartiers

Dans la pratique actuelle, le processus d'aménagement est souvent abordé selon une séparation fonctionnelle entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'usage. Les acteurs publics effectuent la maîtrise d'ouvrage pour les plans de quartier et des équipements, les techniciens (architectes, financiers, constructeur, etc.) prennent en charge la maîtrise d'œuvre, finalement les habitants, associations, coopératives, etc. ont la maîtrise d'usage. Dans cette approche, la maîtrise d'usage est ainsi subordonnée aux deux autres.

La nature des coopératives d'habitation remet cette approche en question : le coopérateur-habitant est, certes, impliqué dans l'usage à long terme, mais ce sont également les coopérateurs qui vont financer l'ensemble de l'opération (bâtiment, équipements, études, etc.) pendant plusieurs décennies et qui, par l'intermédiaire d'un représentant du maître d'ouvrage, vont mandater l'ensemble des corps de métiers impliqués dans la planification et la réalisation du projet. **Le coopérateur est alors un 'planificateur-financeur-habitant'**. La maîtrise d'usage n'est donc plus dissociée de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

Adolf Loos invitait²⁵ les architectes à 'planifier le bâtiment depuis l'intérieur' et postulait que les projets devaient trouver la dimension et le caractère juste pour chaque pièce, subordonnant ainsi la forme de l'ensemble à la dimension des parties. Par analogie, les coopératives proposent ici de **'planifier la ville depuis l'intérieur'**, postulant que la forme urbaine doit être subordonnée aux besoins des habitants. Autrement dit, les typologies doivent résulter de la pensée du 'vivre ensemble', les gabarits doivent résulter des relations typologiques et la forme du quartier découle des relations entre ces éléments. La proposition est donc de travailler par un processus 'additif' – qui va des typologies vers le plan du quartier – et non un processus 'soustractif' – qui va du plan urbain vers les appartements. C'est précisément la démarche qu'a suivie le projet 'Mehr als Wohnen' analysé précédemment.

²⁵ 'Ornament und Verbrechen', 1908.

Mehr als Wohnen:

- un consortium de 60 coopératives
- 400 logements (20% subventionnés) + 150 emplois
- 180 mio. CHF frais de construction (4 architectes, 1 entreprise générale)
- droit de superficie avant déclassement et avant plan de quartier : rente calculée en % des frais d'investissement
- surfaces d'activités et espaces publics développés par la coopérative dont : crèche, alimentation de proximité, ateliers, place publique, parc, jardin potager, etc.



5. PARTIE B : Comment faire évoluer le dialogue ?

L'objectif de ce document est de faire évoluer le dialogue entre les partenaires de l'aménagement pour développer une nouvelle qualité de ville, notamment en définissant une nouvelle implication des coopératives dans les processus d'aménagement. Sur la base d'une réflexion du comité du GCHG, quatre stratégies sont proposées ici afin de faire évoluer les modes de collaboration :

1. **Faire intervenir plus tôt les coopératives dans l'aménagement**
2. **Travailler avec des consortiums de coopératives**
3. **Impliquer les coopératives dans les négociations foncières**
4. **Développer un urbanisme de proximité**

Ces stratégies sont liées entre elles et forment une approche cohérente destinée à faire émerger des projets pilotes novateurs.

5.1. Faire intervenir plus tôt les coopératives dans l'aménagement

Nous avons préalablement montré pourquoi la position des coopératives 'en bout de course' du processus d'aménagement était limitant. Nous avons également montré, sur la base du projet Mehr als Wohnen, en quoi le développement de projets 'depuis l'intérieur' était porteur d'une nouvelle qualité urbaine. C'est pourquoi nous proposons ici de 'faire intervenir les coopératives plus tôt dans la planification' comme un élément central d'une nouvelle approche qualitative.

A l'image des projets Mehr als Wohnen ou d'autres projets pionniers de ce type, l'objectif est de **remettre une promesse de droit de superficie à une coopérative, ou à un consortium de coopératives (détaillé au point 5.2), avant l'élaboration du plan réglementaire d'aménagement et avant déclassement**. Cette stratégie est nécessaire pour :

- permettre aux coopératives et aux parties prenantes de prendre la responsabilité partagée d'un concours d'architecture et d'urbanisme (voir collectif des intérêts de quartier pour un urbanisme de proximité, point 5.4).
- permettre aux futurs superficiaires de s'impliquer dans le dialogue avec les propriétaires fonciers afin que les projets développés puissent s'enrichir des options de collaboration négociées dans ce cadre (voir nouveau dialogue foncier point 5.3).
- permettre aux superficiaires de développer un projet incluant une pensée de l'ensemble des éléments d'urbanisme durable énumérés au chapitre 'faire plus que du logement' : espaces publics, relations de voisinage, affectations mixtes, mobilité, etc.

Une fois le résultat du processus validé par l'ensemble des partenaires, le projet développé fera l'objet des traductions réglementaires appropriées : PLQ, PDQ, changement de zone, etc.

La figure 3 résume le phasage de l'approche proposée en la mettant en rapport avec la procédure actuellement pratiquée. Ce changement de phasage implique un changement des collaborations institutionnelles. En effet, si lors de la phase de planification stratégique (qui définit les options de développement urbain, les infrastructures et les équipements primaires) les coopératives sont associées dans une démarche de 'consultation' usuelle, pour toutes les autres phases, c'est une démarche de 'co-construction' qui est proposée ici. Démarche dans laquelle les coopératives co-développent le projet urbain avec les différents partenaires.

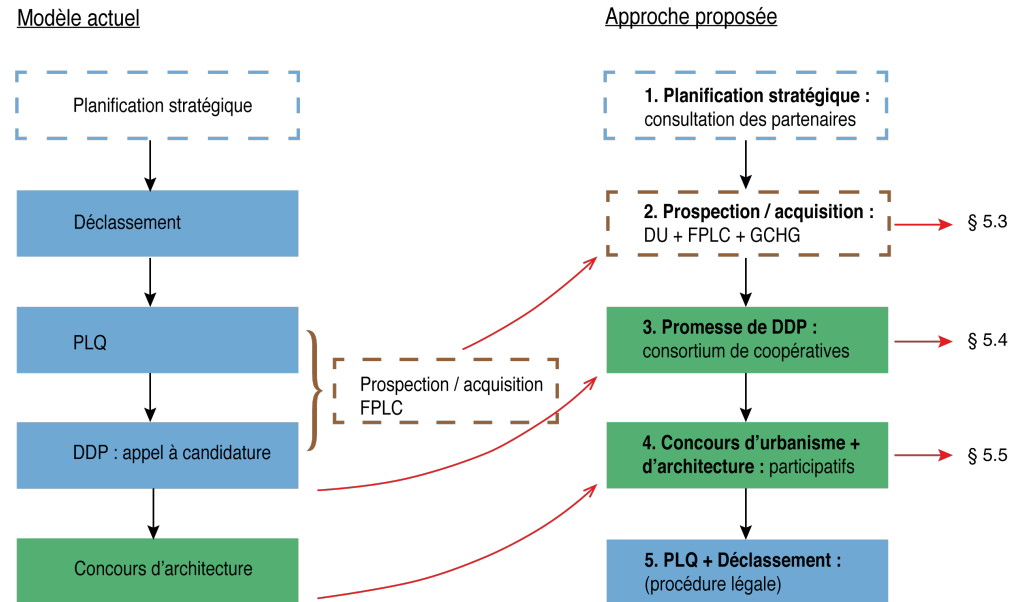


Figure 3. Évolution proposée du processus d'aménagement permettant une implication des coopératives en amont des projets.

On peut ainsi résumer l'évolution du dialogue entre les acteurs pour chacune des phases énumérées :

1. Planification stratégique : le GCHG et la FPLC sont consultés dans la planification stratégique élaborée par le DU,
2. Prospection/acquisition : la FPLC, le DU et le GCHG co-construisent les stratégies foncières pour chaque périmètre,
3. Promesse de DDP : partenariat entre un groupe de coopératives (constitué en consortium), le DU et la FPLC,
4. Concours d'urbanisme et d'architecture : les futurs superficiaires impliquent l'ensemble des parties prenantes dans un processus participatif : DU, FPLC, propriétaires et futurs habitants, communes, associations de quartier, etc.,
5. PLQ/déclassement : procédure classique.

5.2. Travailler avec des Consortiums de Coopératives

Pour tirer pleinement partie du modèle des coopératives d'habitation, il est pertinent de valoriser les complémentarités entre les différents acteurs. Comme nous l'avons vu dans l'exemple de MaW, la réussite du projet tient en grande partie à la qualité de la collaboration entre les membres du groupement constitué pour ce projet et à leur diversité.

L'une des forces des coopératives genevoises tient précisément dans cette diversité de taille, de moyens, d'objectifs, d'expérience, etc. Faire travailler ensemble des coopératives expérimentées et des coopératives pionnières est une stratégie pertinente pour stimuler l'innovation en garantissant les ressources nécessaires pour des projets complexes. Cette approche permet alors aux coopératives moins expérimentées de participer à des projets impliquant des investissements importants.

La stratégie 'Consortium de coopératives pour le développement de projet' permet **d'agréger les expertises et les ressources financières nécessaires à un développement urbain qui vise 'plus que du logement'. C'est une manière de stimuler la capacité de collaboration** entre les acteurs du groupement des coopératives.

Pour chaque projet identifié au niveau de la planification stratégique grâce au dialogue entre DU et GCHG, un consortium sera constitué dès la phase de 'prospection' afin de participer au dialogue foncier avec les propriétaires et la FPLC. Le consortium investit alors du temps pour le développement du projet sur cette phase initiale (voir 'impliquer les coopératives dans les négociations foncières' chapitre 5.3).

Après négociation foncière, des promesses de DDP sont signées entre le Consortium et les propriétaires (FPLC ou autres acteurs fonciers). Ceci permet aux coopératives de faire des investissements plus importants, souscrire à des prêts pour études, engager des fonds propres, etc. C'est donc la base pour le développement du projet.

Les promesses de DDP sont alors l'outil régulateur principal et elles déterminent à long terme les exigences sociales, économiques et environnementales du projet. Un mode de calcul approprié et transparent devra être défini pour que les droits de superficie permettent de développer des projets sur une base ouverte. Ainsi, calculer le montant du DDP sur la base des coûts réels est une approche qui a fait ses preuves à Zurich²⁶.

Travailler en consortium permet également de répartir les frais d'étude, les coûts de viabilisation, les coûts d'aménagement d'espaces publics, etc. de manière proportionnelle entre les membres. Ainsi les acteurs réunis autour du projet mutualisent l'effort lié aux infrastructures de proximité, aux coûts de viabilisation et d'aménagement.

On soulignera également un potentiel important du Consortium : les partenariats avec les Fondations Immobilières de Droit Public, les Communes, les fonds de pension et les investisseurs institutionnels. En effet, si le contexte le rend souhaitable, les coopératives ont l'expérience de collaborer avec les autres Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique ainsi qu'avec les investisseurs institutionnels. Une telle collaboration pourrait être formalisée au sein d'un Consortium.

²⁶ 'Définition des droits de superficie pour la réalisation de logements : étude comparative de six collectivités suisses', UNIL-OUVDD, UNIGE-OU, 2012. Extraits p.7 : EN ANNEXE

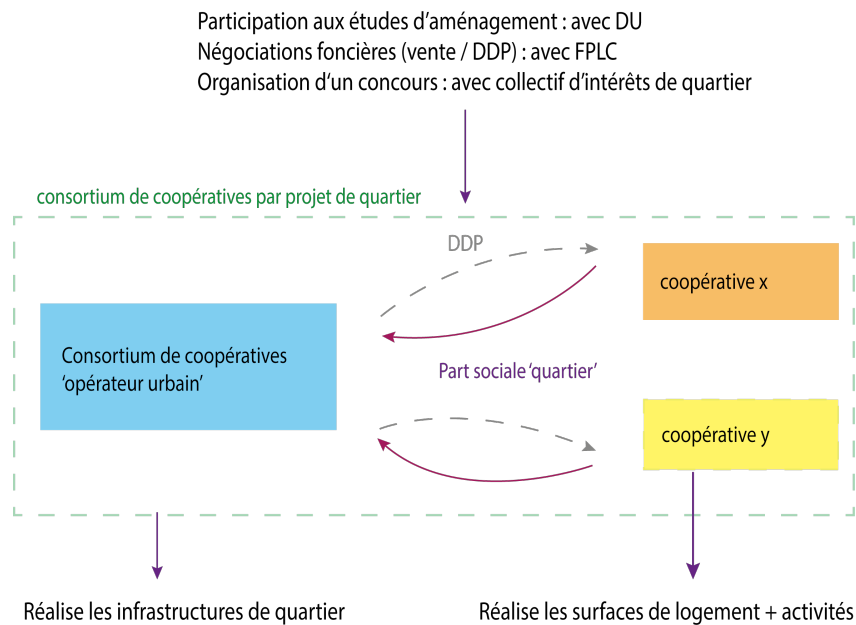


Figure 5. Consortium de Coopératives pour des projets de quartier

5.3. Impliquer les coopératives dans les négociations foncières

Dans la majorité des cas, les terrains qui seront construits ne sont pas en main d'acteurs publics. Ainsi, pour développer des projets urbains 'avant PLQ' (selon la stratégie analysée dans la partie A), il est donc nécessaire que les coopératives s'impliquent dans le dialogue foncier. C'est en effet dans cette phase de 'négociations foncières' que les coopératives peuvent apporter une plus value importante..

Pour illustrer ceci, nous examinerons deux variantes du dialogue foncier :

- 1) les coopératives facilitent le dialogue foncier mené par la FPLC
- 2) les coopératives permettent au propriétaire de développer son terrain sans devoir le vendre

Variante 1)

A partir d'un périmètre prioritaire identifié en concertation entre les acteurs : DU-FPLC-GCHG, un consortium de coopératives sera associé à la démarche prospective auprès des propriétaires fonciers. Dans le travail de terrain, la FPLC impliquera les coopératives afin d'enrichir le dialogue avec les objectifs suivants :

- Les coopératives représentent les futurs habitants et peuvent communiquer sur leur vision, leurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux,
- Les coopératives sont porteuses d'une qualité de vie dans le futur quartier, objectif partagé avec les propriétaires attachés à leur lieu de vie,
- En travaillant avec les coopératives, les propriétaires ont une représentation plus claire du devenir de leur parcelle et de l'objectif de vente,
- Les coopératives véhiculent une image et des valeurs différentes des promoteurs classiques ou du développement public,
- Expliciter les objectifs de l'habitat coopératif aux propriétaires participe à la diffusion du modèle et à sa reconnaissance de manière générale,
- Dans les cas où les propriétaires ne souhaitent pas vendre les terrains, les coopératives peuvent formuler d'autres alternatives (voir variante 2).

En résumé, **les coopératives facilitent ici le dialogue foncier mené par la FPLC.**

Sur la base d'une instruction de l'urbanisme :

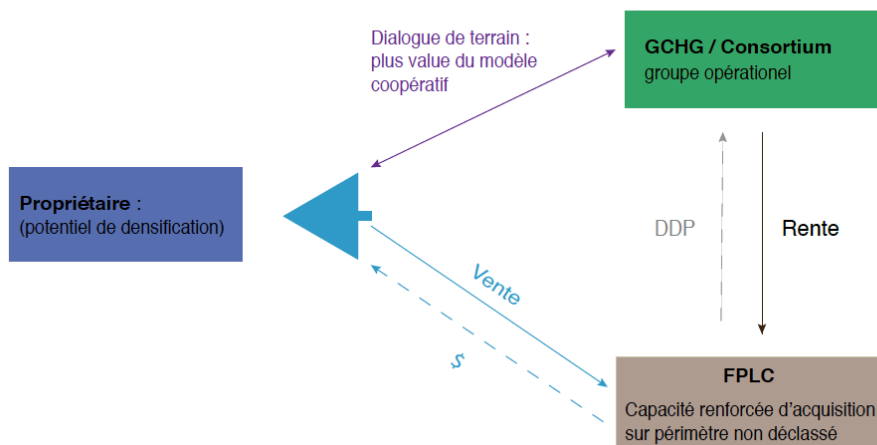


Figure 6. Facilitation des négociations foncières entre la FPLC et les propriétaires par les coopératives

Ce dialogue pourra se dérouler sur des terrains non soumis à PLQ et potentiellement non déclassés (villa, agricole, industriel, etc.). Ceci implique donc une évolution des modes opératoires afin de renforcer la capacité d'acquisition de la FPLC pour ce type de terrains : soit en allouant des fonds LUP pour l'acquisition de terrains non déclassés, soit en augmentant les fonds propres disponibles à cet effet. Ce point sera détaillé au chapitre 7 : partenariat FPLC-DU.

Variante 2)

Les récentes expériences de collaboration menées entre le GCHG et le DU²⁷ sur la reconversion de zones villa ont montré que, dans un dialogue avec les propriétaires, la présence des coopératives change la perception des objectifs de 'déclassement et acquisition' et facilite le dialogue. On constate malheureusement que la compréhension la plus communément perçue des opérations immobilières classiques est : 'l'Etat veut acheter mon terrain pour construire des HLM'. Dans ce contexte, les réactions les plus fréquemment rencontrées sont : 'je ne veux pas vendre mon terrain', 'si je vends je n'aurai pas les moyens de me reloger', 'je ne veux pas quitter le quartier', 'je ne veux pas de cas sociaux dans mon quartier', 'je ne veux pas de barres d'immeubles', 'je veux préserver le caractère du quartier', etc.

²⁷ Participation aux séances d'information aux propriétaires, Grand Projet VMA, Quartier des Corbillettes février 2014

Les refus de vente, recours et oppositions étant particulièrement pénalisants pour le développement des projets de logement, le GCHG souhaite proposer une alternative aux propriétaires :

- Si le propriétaire ne souhaite ni vendre ni quitter son quartier, le Consortium de Coopératives propose de conclure un DDP directement avec lui,
- Le propriétaire et ses héritiers restent propriétaires à long terme et peuvent négocier des critères pour le développement de leur terrain, notamment concernant le cahier des charges du projet qui sera développé sur la parcelle,
- Le propriétaire peut constituer une nouvelle coopérative avec l'appui du GCHG et développer son terrain tout en ayant la possibilité d'habiter le futur bâtiment qui y sera construit (solution a).
- Le propriétaire peut devenir sociétaire d'une coopérative partenaire qui construira sur son terrain et dans laquelle il aura la possibilité d'avoir un logement (solution b).
- Le DDP peut être établi en deux phases : promesse signée en phase de dialogue foncier, DDP en force au moment de l'autorisation de construire.

En résumé, **les coopératives permettent au propriétaire de développer son terrain sans devoir le vendre.**

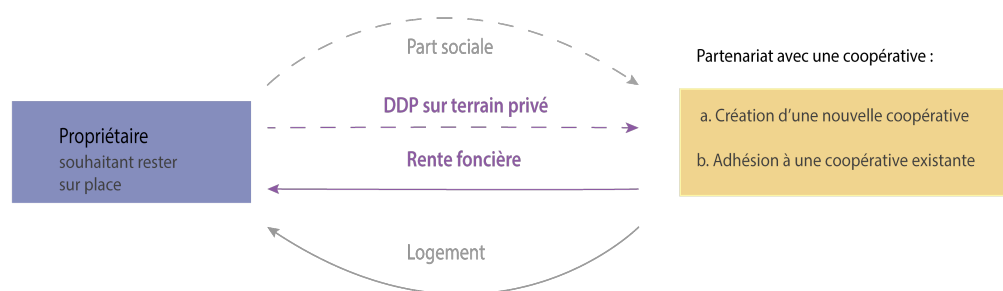


Figure 7. Implication des propriétaires comme partenaires à long terme et/ou coopérateurs.

De manière générale, la variante 1 permettant un achat par la FPLC sera privilégiée car elle offre une stabilité à long terme plus élevée et un modèle économique positif tant pour les coopératives que pour l'Etat. Cependant, l'option de Droit de Superficie sur terrain privé en partenariat avec les propriétaires fonciers est une stratégie qui permettrait de lever de nombreux blocages et d'atteindre les objectifs d'urbanisation durable poursuivis par le DU. Pour les coopératives, le propriétaire foncier devient alors un partenaire à long terme et potentiellement un futur habitant.

Cette stratégie rend nécessaire un dialogue de proximité qui représente un investissement réel du Consortium de Coopératives pour le développement du projet. On soulignera également que pour éviter d'aboutir à une surenchère sur la rente des DDP et permettre un développement de projet 'avant PLQ', une règle de calcul transparente permettant de calculer la charge foncière en fonction du coût final de l'ouvrage devrait être appliquée²⁸.

²⁸ 'Définition des droits de superficie pour la réalisation de logements : étude comparative de six collectivités suisses', UNIL-OUVDD, UNIGE-OU, 2012. Extraits p.7 : EN ANNEXE

5.4. Développer un urbanisme de proximité

Construire les projets avec les parties prenantes

En contraste avec la démarche de consultation classique, dans laquelle les projets de quartiers sont développés par un acteur central qui consulte ensuite les autres parties prenantes sur la base d'un document de projet, l'approche décrite ici vise à **transférer aux parties prenantes (propriétaires et habitants actuels, opérateurs et futurs habitants, acteurs fonciers publics) la responsabilité du développement du projet**. L'hypothèse sous-jacente est que, si les parties prenantes se mettent d'accord sur le cahier des charges du projet et choisissent le projet qui sera développé, alors le risque que ces parties recourent contre le projet qu'elles-mêmes ont approuvé sera réduit.

La proposition développée vise à impliquer l'ensemble des acteurs clés dans une structure juridique ayant la légitimité pour piloter un projet d'aménagement. Un 'collectif d'intérêts de quartier pour un urbanisme de proximité' sera constitué dans chaque périmètre localisé avec la compétence de piloter l'ensemble du processus envisagé comme tel :

- Les parties prenantes sont constituées en un 'collectif d'intérêts de quartier' en amont des négociations foncières et du déclassement. Les coopératives s'investissent dans le processus selon les modalités développées aux points précédents 'consortium de coopératives' et 'négociations foncières',
- Le 'collectif d'intérêts de quartier' constitué définit le cahier des charges du projet d'aménagement avec une méthodologie participative,
- Sur la base du cahier des charges défini précédemment, le collectif mandate un concours d'urbanisme, d'architecture et de paysage,
- Le projet, une fois validé par l'ensemble des parties prenantes, sera traduit en PLQ, en projet de modification de zone, en projet d'espaces et travaux collectifs. Les péréquations foncières et financières appropriées seront effectuées. Les DDP sur terrains publics et privés, négociés précédemment sous forme de promesse, seront formalisés,
- Les projets architecturaux seront développés par chaque Maître d'Ouvrage et soumis en autorisation de construire.

Dans ce processus, l'État assume le rôle de facilitateur, de surveillant et de régulateur du processus et responsabilise les parties prenantes sur les décisions d'aménagement.

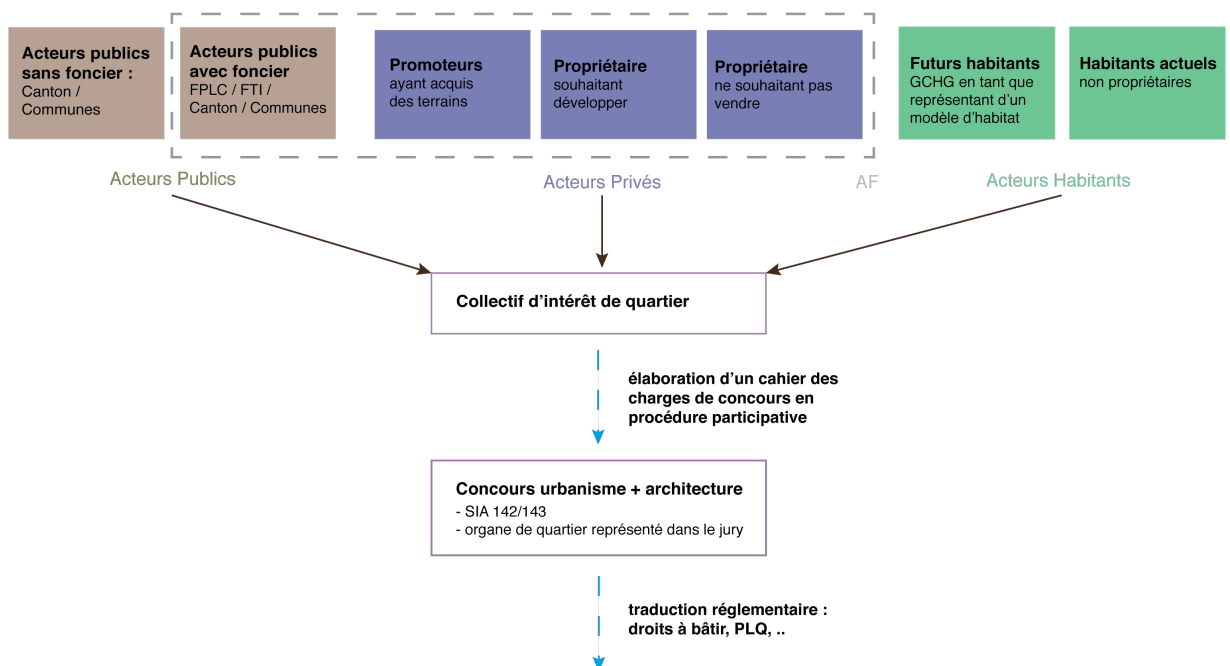


Figure 8. Collectif d'intérêts de quartier pour un urbanisme de proximité.

Une structure juridique appropriée

L'une des formes juridiques potentielles pour opérer ce mécanisme est la communauté de propriétaires au sens des articles 702 et 703 du Code Civil, communément appelée syndicat d'amélioration foncière ou syndicat AF. Si cette forme est étonnement peu usitée sur le canton de Genève, les études de son adéquation avec le contexte juridique genevois ont cependant déjà été réalisées³⁰.

L'urbanisme de proximité proposé ici implique le traitement simultané des trois aspects clés du processus de production territoriale, à savoir la *modification des droits du sol, la réorganisation de la structure foncière et la réalisation des espaces et équipements collectifs*.³⁰

La forme de Syndicat AF permet ici d'opérer non seulement le dialogue de projet, mais également l'ensemble des péréquations foncières et financières nécessaires. Le syndicat AF est compétent pour aménager et dispose des garanties nécessaires pour financer l'ensemble du processus³¹.

Le point essentiel de cette forme juridique est que les décisions sont prises à la majorité des acteurs fonciers constitués en Syndicat AF volontaire ou obligatoire³². Ainsi, *un projet ne peut pas être bloqué de manière durable par un ou quelques propriétaires minoritaires*.

Pour des raisons de coordination évidentes, dans la plupart des Syndicats AF, *des représentants de la municipalité sont statutairement membres du comité de direction même si la Commune n'est pas propriétaire foncier*³³. Par rapport au Syndicat AF, la proposition faite ici est d'élargir ce principe en ajoutant deux organes consultatifs au comité de direction :

- le collège public : représentant les acteurs publics impliqués dans le processus (Communes, Canton, etc.)
- le collège habitants : représentant les habitants existants non propriétaires fonciers et les futurs habitants représentés par les coopératives impliquées.

L'Assemblée Générale représente alors avec efficacité non seulement l'ensemble des acteurs fonciers (propriétaires, promoteurs, Commune, etc.) décidant à la majorité, mais également les autres parties prenantes : futurs habitants, habitants non propriétaires et acteurs publics de l'aménagement disposant de voix consultatives.

Le Syndicat AF ainsi constitué permettra de mener simultanément le dialogue foncier et le dialogue d'aménagement, non pas individuellement avec chaque propriétaire mais collectivement avec l'ensemble des parties prenantes. Il permet de formaliser les accords sur les projets et coordonne l'ensemble du processus, des études de faisabilité jusqu'à l'exécution. C'est pourquoi, dans la présente stratégie, le Syndicat AF est non seulement un outil foncier pertinent, mais il est proposé comme un outil urbanistique permettant de penser simultanément les questions foncières, l'échelle du quartier et celle des typologies.

³⁰ Prélaz-Droux, Tranda Pittion, Projet d'agglo, cahier 10-3, politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud, 2009, p.32

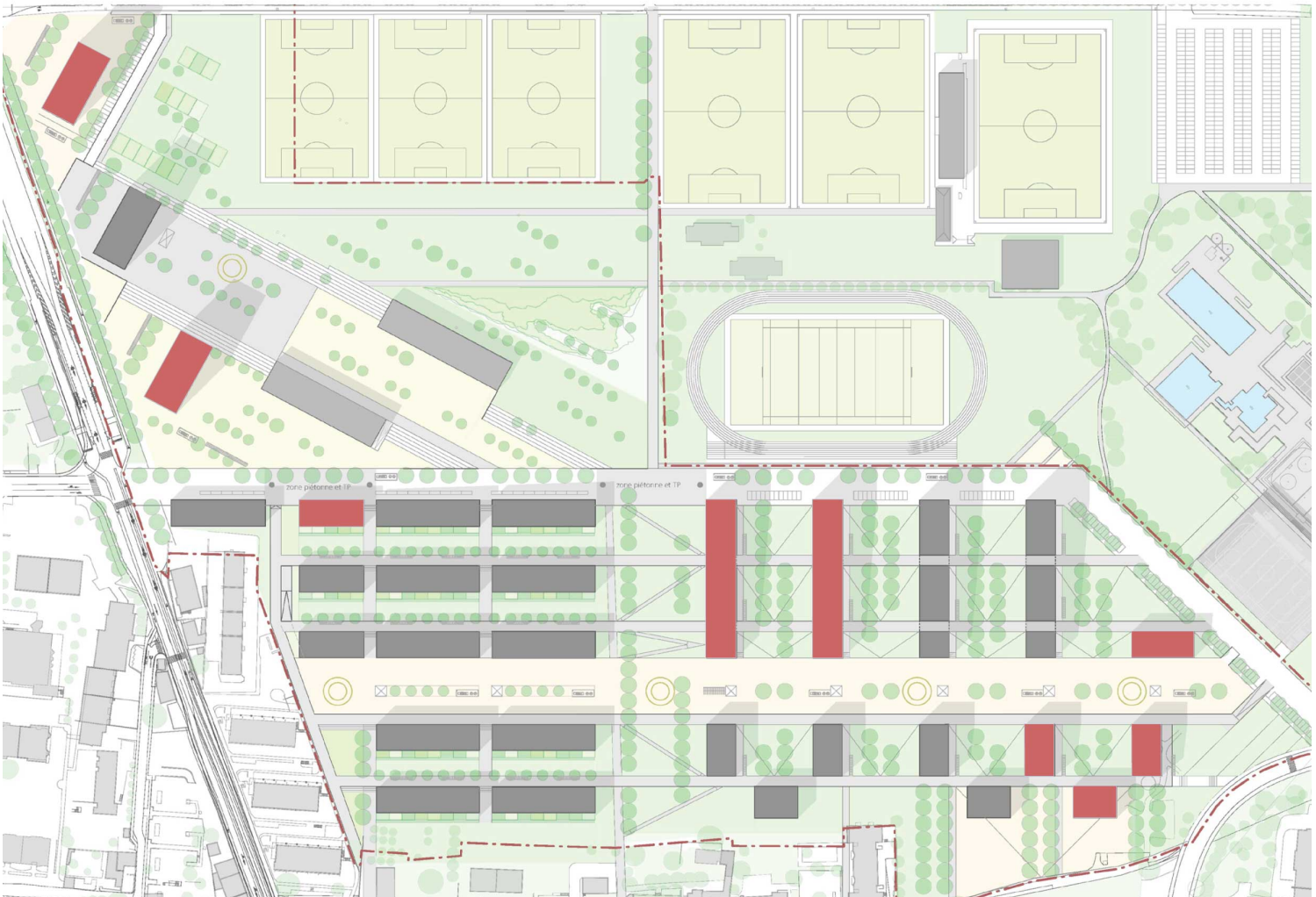
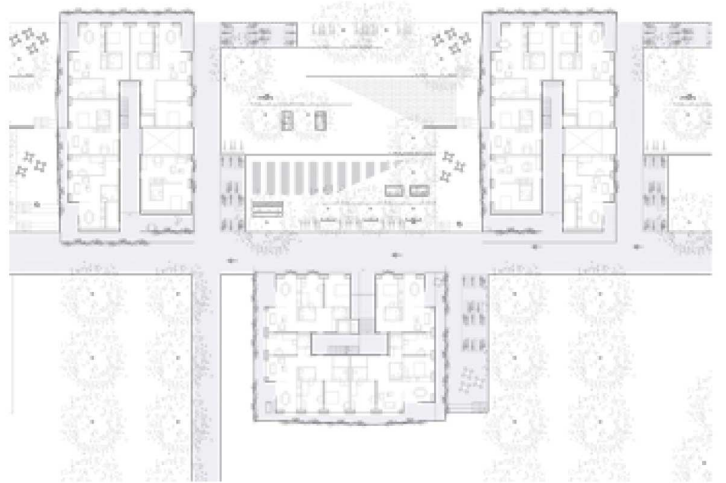
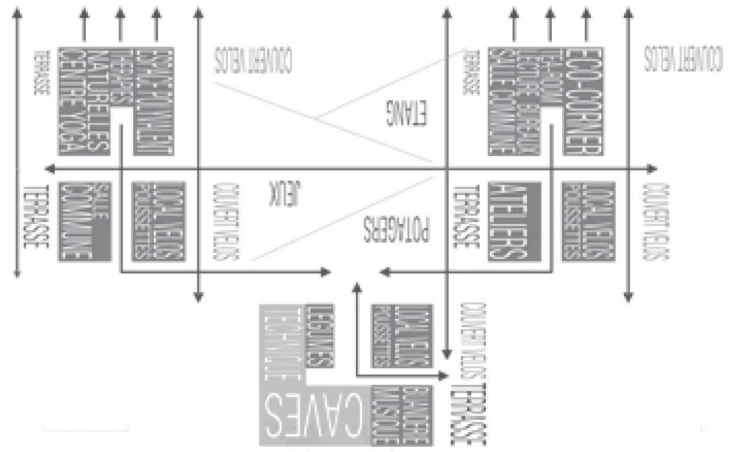
³¹ voir annexe Syndicat AF

³² un syndicat AF obligatoire peut être constitué par la municipalité pour autant que la réalisation du projet réponde à un intérêt public avéré, idem p.30

³³ Idem, p.51

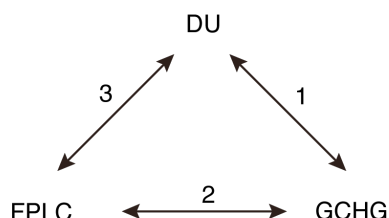
Ecoquartier des Vergers :

- 1255 logements dont 503 logements en coopératives : 7 coopératives impliquées
- droit de superficie après PLQ, rente calculée sur les droits à bâtir
- surfaces d'activités développées par les coopératives, espaces publics et aménagements développés par la commune
- plan de quartier et gabarits définis indépendamment du superficiaire



6. Vers un partenariat ‘public-habitants’

Les stratégies développées précédemment sont à l’interface de l’urbanisme, de la politique foncière et de la politique du logement. Leur mise en œuvre repose donc sur une collaboration entre plusieurs acteurs : publics, privés et société civile. L’un des objectifs prioritaires du projet ‘Coopératives partenaires du territoire’ est précisément de questionner les modes opérationnels actuels pour enrichir ces collaborations. C’est pourquoi nous décrivons ici brièvement la nature des relations envisagées entre les acteurs essentiels à la mise en œuvre de ces stratégies : la collaboration entre le DU, le GCHG et FPLC.



1. Le partenariat DU–GCHG

L’objectif est que le GCHG et ses membres soient impliqués dans les périmètres de projet qui ont vocation à accueillir des logements d’utilité publique.

Les coopératives seraient engagées non seulement dans la consultation sur les stratégies d’aménagement, comme partenaires pour l’attribution des DDP, mais également dans un partenariat plus large : pour les négociation foncières, pour le développement opérationnel de quartiers durables, pour l’animation de processus participatifs, etc.

Dans ce contexte, le GCHG s’impliquerait dans un dialogue permanent avec le DU et incuberait pour chaque nouveau périmètre des Consortiums de Coopératives qui assumeraient ensuite le suivi opérationnel de ces projets.

2. Le partenariat FPLC–GCHG

Il s’agit de développer une collaboration entre le GCHG et la FPLC dans la phase de dialogue foncier. L’objectif est que, pour chaque périmètre stratégique identifié, la FPLC collabore avec un Consortium de Coopératives durant cette phase.

La FPLC formaliserait des promesses de droits de superficie le plus tôt possible : avant PLQ et/ou déclassement. Pour ceci un nouveau mode de calcul des droits de superficie basé sur le modèle zurichois devrait être étudié²⁶.

Dans le contexte décrit ci-dessus, la FPLC devrait voir son rôle et ses activités renforcées. En effet, la pratique actuelle tend à privilégier une implication de la FPLC sur les terrains déjà déclassés, situés sur une zone de développement et, si possible, assortis d’un PLQ en force. Afin de permettre aux coopératives de développer des projets sur des terrains non assortis de PLQ et non déclassés, il serait souhaitable que la FPLC renforce ses capacités d’acquisition de ce type de terrains. Deux stratégies sont suggérées :

- Renforcement de l’utilisation des fonds LUP pour l’acquisition de terrains sans PLQ et non déclassés,³⁵
- Renforcement des fonds propres à disposition de la FPLC pour ces acquisitions.³⁶

³⁵ Le montant des fonds LUP mobilisés par la FPLC en 2014 s’élève à CHF 21'882'250.- et la valeur annuelle moyenne entre 2010 et 2014 est de CHF 13'106'702.-. Quelques acquisitions ont déjà été faites en zone villa non déclassée sur la base du PDCn 2030.

7. Projets pilotes

L'étude 'Coopératives Partenaires du Territoire' a un rôle prospectif, et émet de ce fait de nombreuses hypothèses qui s'écartent du mode opératoire actuel. Le GCHG ne vise pas à modifier les procédures actuellement en vigueur, mais propose d'expérimenter ces stratégies dans le contexte de projets pilotes puis d'en évaluer les résultats.

Deux types de projets ont été identifiés afin d'expérimenter dans des contextes différenciés les stratégies proposées :

- a) Type 1 : Les périmètres de villas situées dans la première couronne urbaine
Ces périmètres constituent l'un des principaux potentiels d'urbanisation compacte du Canton de Genève³⁷ et un contexte privilégié pour expérimenter un nouveau dialogue avec les propriétaires fonciers.
Le projet pilote type serait préalablement identifié comme une priorité de densification dans les plans directeurs cantonaux et communaux mais encore non contraint par un PLQ. Il pourrait se situer en zone villa ou en zone développement.
Dans ce contexte la FPLC et un premier Consortium de Coopératives collaboreront à un dialogue de terrain avec les propriétaires afin d'expérimenter les modalités développées dans le présent document. L'objectif serait de conclure des promesses de vente ou des promesses de DDP sur les terrains privés couvrant une surface suffisante pour initier un projet de voisinage comprenant entre 100 et 200 logements (indicatif) qui pourraient être réalisés en plusieurs phases.
Ce projet expérimentera l'objectif de 'faire plus que du logement' et développera les aménagements de proximité, commerces et autres mixités fonctionnelles nécessaires dans un contexte urbain dense. Le projet testera le phasage de concours de projet urbain avant PLQ.
- b) Type 2 : Les Grands Projets de déclassement
Le déclassement de zones agricoles de grande dimension est au cœur du projet d'agglomération. Dans ce contexte de changement d'affectation, la maîtrise des plus-values foncières, le financement des équipements et les péréquations nécessaires sont un contexte approprié pour expérimenter le mécanisme de 'Collectif d'intérêts de quartier'.
Le projet pilote visé serait situé au sein d'un Grand Projet dont les études préalables sont achevées. Au sein de ce GP un périmètre permettant de développer un quartier entre 200 et 400 logements (indicatif) serait ciblé. Un deuxième Consortium de Coopératives collaborera alors à développer une approche foncière innovante

Le GCHG souhaite donc identifier avec le DU et la FPLC les périmètres appropriés à expérimenter ces nouvelles approches.

³⁶ Actuellement la FPLC ne dispose plus de fonds propres pour l'investissement, elle pourrait néanmoins contracter des prêts.

³⁷ GVA Cube, Lapa EPFL, in Tracés n.10, juin 2010

8. Conclusion et perspectives

Le projet 'coopératives partenaires du territoire' positionne les coopératives à l'échelle du projet de quartier et pose les fondements d'un partenariat public-habitants renforcé. Si cette initiative débute par la présente étude prospective, elle devra encore être approfondie par une expérimentation de terrain.

Afin de mettre en pratique les stratégies développées, le GCHG propose la démarche suivante :

- Formalisation d'un groupe de travail 'coopératives partenaires du territoire' comprenant : DU, OCLPF, FPLC, GCHG et tout autre acteur pertinent pour mettre en œuvre les présentes stratégies. **Ce groupe se réunira au minimum 2 fois par année pour approfondir les collaborations entre partenaires,**
- Sélection de périmètres correspondant aux points 7a et 7b par le groupe de travail,
- Formalisation d'une convention de partenariat relative au développement des projets pilotes définissant les objectifs temporels et quantitatifs de la collaboration,
- Si nécessaire, attribution d'un mandat de facilitateur pour l'accompagnement du processus.
- Formalisation d'un consortium de coopératives pour chaque projet pilote clarifiant les modalités d'engagement des membres du GCHG.

Les projets pilotes devraient également permettre d'affiner les hypothèses développées ici, notamment par un :

- Approfondissement de la stratégie 'impliquer les coopératives dans les négociations foncières' par l'élaboration d'un matériel de présentation à destination des propriétaires fonciers publics et privés : 'Qu'est-ce qu'une coopérative d'habitation genevoise ? quelles plus-values ? comment travailler avec ?'. Une étude spécifique sur les rentes foncières sera également nécessaire pour définir une base de calcul autorisant la formalisation de promesses de droit de superficie 'avant plan de quartier', tant sur les terrains publics que privés,
- Approfondissement de la stratégie 'développer un urbanisme de proximité' dans le cadre d'un projet pilote. Ceci sera rendu possible par l'implication de spécialistes des 'syndicats d'amélioration foncière' et des démarches participatives permettant de mettre en œuvre les options esquissées.

De manière générale, l'étude 'coopératives partenaires du territoire' est à considérer comme un point de départ d'une démarche innovante qui devra se développer sur la durée. Et c'est sur la durée que les résultats du processus initié ici permettront de faire émerger une nouvelle qualité de ville !

9. Annexes

- Modes de calcul des droits de superficie à Zürich (extraits)
- Charte des Maîtres d'ouvrage d'utilité publique (extraits)
- Syndicats d'Amélioration Foncière (extraits)

La Ville de Zürich: le modèle « gagnant - gagnant »

La particularité du modèle zürchois est de prévoir des modalités précises et différenciées selon les types de projets - d'intérêt public ou privé -, ainsi que selon le type de zone d'affectation: cette différenciation des pratiques permet d'une part de soutenir efficacement la réalisation de logements d'utilité publique, d'autre part de bénéficier des mécanismes du marché libre (offre et demande) pour valoriser au maximum ses terrains dans le cas de projets d'intérêt privé.

Modalités de calcul de la charge foncière:

Pour les logements d'utilité publique, la rente, contrairement à ce qui se fait dans les autres collectivités, est calculée non pas sur la valeur du terrain, mais sur les coûts de construction. La charge foncière ne peut donc être calculée qu'a posteriori, une fois les coûts de construction connus (les devis de construction permettent cependant de réaliser une première estimation).

Sur la base des coûts de construction, la rente est calculée comme une part (pourcentage) de la *valeur globale* de l'installation (Valeur globale = valeur du terrain + coûts de construction).

Deux paramètres font varier ce pourcentage (voir annexe II):

- 1) Le coefficient d'utilisation du sol: les secteurs constructibles sont répartis en cinq zones A à E correspondant respectivement à des CUS de 1.5 / 1.25 / 1 / 0.75 / 0.5. Dans les zones à plus forte densité le pourcentage prédéfini de la valeur globale est plus bas que dans zones à faible densité, ce qui incite à réaliser des projets dans les secteurs ayant un coefficient d'utilisation du sol élevé.
- 2) La catégorie de projet : plus l'intérêt public est fort, plus le pourcentage de la valeur globale, et donc de la rente, est faible.
 - I: Logements pour famille nombreuse. Logements pour adolescents et personnes âgées
 - II: Contructions communales / logements fortement subventionnés
 - III: Logements moyennement subventionnés / logements pour personnes âgées à revenu moyen
 - IV: Marché libre / zones artisanales – industrielles

D'après cette grille à double entrée, la valeur du terrain est définie comme un pourcentage du coût global de l'installation, variable selon la catégorie de projet. Ce pourcentage varie ainsi de 7% pour des logements de catégorie I situés en zone de forte densité (zone A), à 20% pour des projets privés situés dans une zone de faible densité (zone E).

Par conséquent, la rente peut être modifiée dans deux cas notamment : si le logement change de catégorie (fin du subventionnement par exemple), ou si d'importants travaux de rénovation sont entrepris, faisant ainsi augmenter la valeur de la construction.

Par ailleurs, pour les projets d'intérêt privé, l'attribution de terrains se fait sur appel d'offres, ce qui a pour effet d'optimiser le rendement pour la collectivité.

Taux de rente:

Le taux de rente est basé sur le taux d'intérêt de référence de l'Office fédéral du logement (OFL) : 2.5% en mars 2012. La rente est par ailleurs indexée à 50% de l'Indice des prix à la consommation (IPC).

Autres mesures en faveur des logements d'utilité publique:

En cas d'investissements conséquents en faveur des économies d'énergie, les surcoûts peuvent être déduits dans le calcul de la rente : la valeur (théorique) des constructions entrant dans le calcul de la valeur globale est diminué d'autant, ce qui amène à une rente plus basse.

Avantages et limites:

Comme indiqué plus haut, cette méthode a pour avantage à la fois de favoriser la réalisation de logements d'utilité publique, et d'optimiser les rendements de la collectivité dans le cas de projets d'intérêt privé. De plus, les taux plus bas pratiqués dans les zones de forte densité encouragent une densification du tissu urbain.

Par ailleurs, le fait de ne pas lier la rente à la valeur du terrain mais au coût des constructions permet d'éviter une trop grande dépendance du niveau de la rente à des prix très élevés sur le marché foncier.

Une limite à relever est l'indexation du taux de rente au taux d'intérêt de référence de l'OFL. Celui-ci, actuellement très bas, pourrait augmenter de manière conséquente, ce qui pourrait mettre en difficulté les superficiaires et compromettre le versement de la rente.

De plus, un calcul basé sur les coûts de construction pourrait inciter à pousser ces coûts à la baisse, au détriment de la qualité des constructions. Mais ce risque relatif est contrebalancé par les conditions exprimées dans les cahiers des charges des concours de projets, qui doivent être respectées par les maîtres d'ouvrage.

Le Canton de Bâle-Ville: un modèle partenarial

Dans le modèle bâlois, le calcul de la rente n'est pas basée de manière classique sur une estimation de la valeur du terrain, auquel est appliqué un taux de rente. Ce modèle se base sur une formule mathématique appelée « rente partenariale », élaborée par la Basler Kantonbank³. Cette formule vise un équilibre à long terme de la rente, tenant compte à la fois de l'évolution de valeur absolue du terrain, des bénéfices du maître d'ouvrage ainsi que de la valeur intrinsèque des bâtiments. Comme la rente est réévaluée tous les dix ans, cela prévient les décalages importants qui peuvent apparaître à long terme entre ces différents paramètres.

Modalités de calcul de la charge foncière:

Comme indiqué plus haut, la rente partenariale tient compte non seulement de la valeur absolue du terrain, mais également des bénéfices du superficiaire ainsi que de la valeur intrinsèque des bâtiments. La formule est la suivante:

$$\text{Rente annuelle} = \frac{\text{bénéfice annuel net planifié} \times \text{valeur absolue du terrain}}{\text{valeur absolue du terrain} + \text{valeur intrinsèque des bâtiments}}$$

Par exemple, avec les valeurs suivantes :

Bénéfice annuel net planifié : 200'000.-
Valeur absolue du terrain : 1'000'000.-
Valeur intrinsèque des bâtiments : 4'000'000.-

$$\text{La rente annuelle est de : } \frac{200'000 \times 1'000'000}{1'000'000 + 4'000'000} = 40'000.-$$

³ Source: Basler Kantonbank « Der partnerschaftliche Baurechtszins », juillet 2002

Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse

L'habitat est un besoin fondamental de l'homme. Pour garantir à tous un logement à des conditions abordables, les lois du marché ne suffisent pas. Il faut de surcroît l'action des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, soit en particulier des coopératives de construction et d'habitation, de fondations ainsi que d'associations et sociétés anonymes d'utilité publique qui construisent, maintiennent et rénovent des logements à prix modérés. L'accès - pour un prix abordable - à un logement de qualité satisfaisante et adapté aux besoins de l'individu est un droit fondamental de toute personne et de toute famille.

En renonçant à des gains spéculatifs ainsi qu'à des prix surfaits, tout en exploitant durablement leur parc d'immeubles, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique fournissent une contribution indispensable à l'approvisionnement dans notre pays. Leurs prestations déchargent les collectivités publiques sous l'angle financier et social et favorisent la paix sociale. C'est pourquoi leur part au secteur du logement doit être maintenue et développée encore.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique de Suisse fondent leur action – selon les directives de l'OFL et des organisations faitières du 1^{er} septembre 2004 – sur les principes de la présente charte:

1. **Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique construisent, maintiennent et acquièrent de préférence des logements à prix avantageux.** Cet habitat n'est pas soumis à la spéculation. En calculant les loyers en fonction des coûts et en renonçant à viser des bénéfices, ils fournissent une contribution durable à l'approvisionnement de la population en logements à prix modérés.
2. **Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique offrent un habitat pour toutes les couches sociales de la population.** Ce faisant, ils s'efforcent d'obtenir, autant que possible, un brassage autorisant des styles de vie différents et qui n'exclut pas les personnes vulnérables mais, au contraire, les intègre. Ils prêtent une attention particulière aux familles, handicapés et personnes âgées et sont désireux de mettre à disposition de ménages dotés de faibles revenus des logements à loyers abordables.
3. **Dans les coopératives de construction, les locataires deviennent généralement membres de celles-ci.** En participant de la sorte à la coopérative, ils deviennent pour une part propriétaires de leur logement, sous la forme d'une propriété commune. Les membres des coopératives jouissent d'une plus grande sécurité du logement. Ils peuvent assumer par ailleurs des fonctions au sein de la coopérative, participer à des manifestations, élections et scrutins ainsi qu'assurer des tâches dans les immeubles.
4. **De nombreuses tâches de direction et d'administration de coopératives et de fondations sont exercées à titre accessoire par des membres actifs.** Les personnes exerçant ces fonctions à titre accessoire doivent néanmoins satisfaire aux standards professionnels, ce qui nécessite en conséquence un soin particulier dans le choix et le perfectionnement de ces membres.
5. **Les coopératives continuent à développer leurs idéaux.** Elles encouragent et accompagnent leurs membres pour que ceux-ci développent un sens de l'effort personnel et de la responsabilité individuelle, sans oublier les bonnes relations de voisinage. Elles prennent en considération les besoins des résidents actuels ou futurs et s'engagent, envers les tiers également, en faveur d'une saine qualité d'habitat et de vie. Les idéaux et le comportement social des coopératives s'expriment également au moment du choix de partenaires commerciaux et de l'attribution de travaux.
6. **Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont solidaires entre eux et prêts à collaborer.** Ils sont ouverts à l'aide et à l'échange mutuel. Du fait de leur appartenance à l'Association, des contributions de solidarité et de la collaboration au sein d'organes associatifs, ils s'engagent pour une cause commune. La collaboration avec les pouvoirs publics est importante à leurs yeux. Ainsi offrent-ils la garantie que les fonds publics engagés profitent durablement à la communauté des habitants.
7. **La construction et la rénovation sont l'occasion pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique de rechercher de bonnes solutions du point de vue aménagement et architecture.** Ils vouent un soin particulier aux éléments suivants: grande souplesse dans l'utilisation des logements, prise en compte de besoins futurs, constructions adaptées aux handicapés, aménagement d'espaces extérieurs de bonne qualité et favorisant les contacts, équipement sûrs, entretien subséquent minime, utilisation de matériaux irréprochables sur le plan environnemental et observation des principes écologiques lors de la construction et de l'exploitation. En cas de transformations ou de reconstructions à neuf, ils procèdent en tenant dûment compte de l'impact social.
8. **L'entretien de qualité, durable et soucieux des coûts pour une conservation de la valeur des immeubles est une exigence importante.** Hormis l'entretien soigné, fait partie intégrante de cette préoccupation l'examen régulier des mesures à prendre pour augmenter la valeur d'habitat des immeubles et de leurs alentours. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique mettent en place à cet effet une planification financière précise, qui se traduira notamment par le souci d'une prévision à long terme au moment de fixer le montant des loyers.

Le 1^{er} janvier 2013

Buts et missions d'un syndicat AF

Les syndicats AF sont des corporations de droit public au sens des articles 702-703 du Code civil (CC), régies selon les dispositions de la loi sur les améliorations foncières (LAF), et constituées par des propriétaires fonciers qui cherchent ensemble à :

- réorganiser la propriété foncière pour permettre une réalisation d'un projet de mise en valeur du sol (plan d'affectation, pôle de développement économique, exploitation agricole, logements, etc.);
- mettre en place des équipements collectifs (dessertes, assainissement, espaces publics, aménagements écologiques et paysagers, etc.).

La constitution d'un syndicat AF permet une gestion collective et solidaire de la ressource sol entre tous les propriétaires. Elle est possible si :

- la majorité des propriétaires concernés sont acquis au projet;
- elle s'opère selon des lois et des normes clairement définies;
- elle tient compte de tous les intérêts publics ou privés en jeu (développement économique, logements, conservation de la nature et du paysage, protection de l'environnement);
- le projet obtient l'aval des autorités cantonales compétentes.

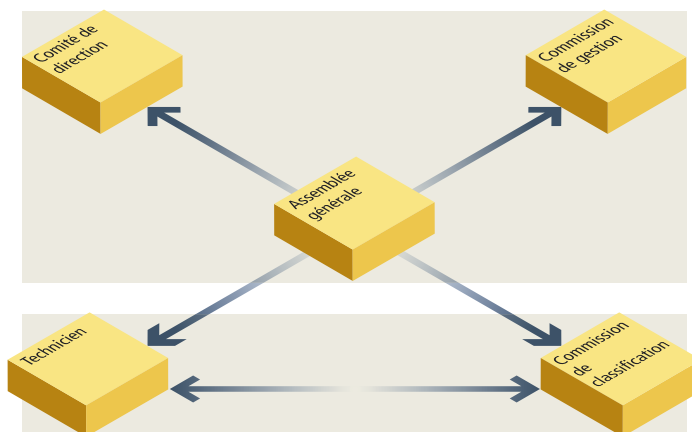
Les syndicats AF participent à la mise en place d'un développement territorial durable qui satisfait aussi bien aux besoins de la collectivité qu'aux intérêts des particuliers.

Organisation et structure d'un syndicat AF

Tous les propriétaires fonciers, possédant au moins une parcelle dans le périmètre du projet, sont considérés comme membre du syndicat AF.

Un syndicat AF est composé de divers organes travaillant en interaction :

- l'assemblée générale;
- le comité de direction;
- la commission de gestion;
- la commission de classification;
- le technicien.



Chaque organe a son rôle bien défini :

- l'assemblée générale est l'organe suprême du syndicat AF réunissant l'ensemble des propriétaires (1 propriétaire = 1 voix);
- le comité de direction est l'organe exécutif du syndicat AF exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du syndicat AF;
- la commission de gestion est un organe de vérification des comptes contrôlant la bonne gestion financière du comité de direction;
- la commission de classification est un groupe d'experts neutres et indépendants établissant le projet et traitant les réclamations en première instance;
- le technicien, généralement un géomètre breveté, assure la réalisation et la coordination du projet.

Le syndicat AF fonctionne comme une association, selon des règles claires et un cadre légal bien organisé. Son fonctionnement (administration, études, exécution des travaux, gestion financière, contrôle des procédures) est placé sous la haute surveillance de l'Etat (art. 122 LAF), par le biais de son Service des améliorations foncières (SAF). Comme toutes les décisions importantes 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 (art. 117 LAF).

Les différentes étapes de réalisation

La durée de vie d'un syndicat AF peut se subdiviser schématiquement en 3 grandes phases :

1. Une phase d'études (étude préliminaire, plan d'affectation, avant-projet des travaux collectifs, nouvel état foncier, etc.);
2. Une phase de réalisation (construction des équipements tel qu'un chemin, assainissement, etc.);
3. Une phase de finalisation (mise à jour du cadastre et du Registre foncier, répartition des frais entre les membres du syndicat AF puis dissolution du syndicat).

Dès la constitution d'un syndicat AF un système d'autofinancement est mis en place sur décision de l'assemblée générale, laquelle vaut titre exécutoire (au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite) : chaque propriétaire doit s'acquitter de versements anticipés annuels, généralement proportionnels à la surface de sa parcelle (art. 43 et 46 LAF). Cela permet de couvrir les divers frais occasionnés par la première phase d'étude. Mais lors de la phase de réalisation, les dépenses augmentent fortement et l'autofinancement ne suffit généralement plus à couvrir les frais engendrés. Raison pour laquelle les syndicats AF cherchent à obtenir des prêts bancaires :

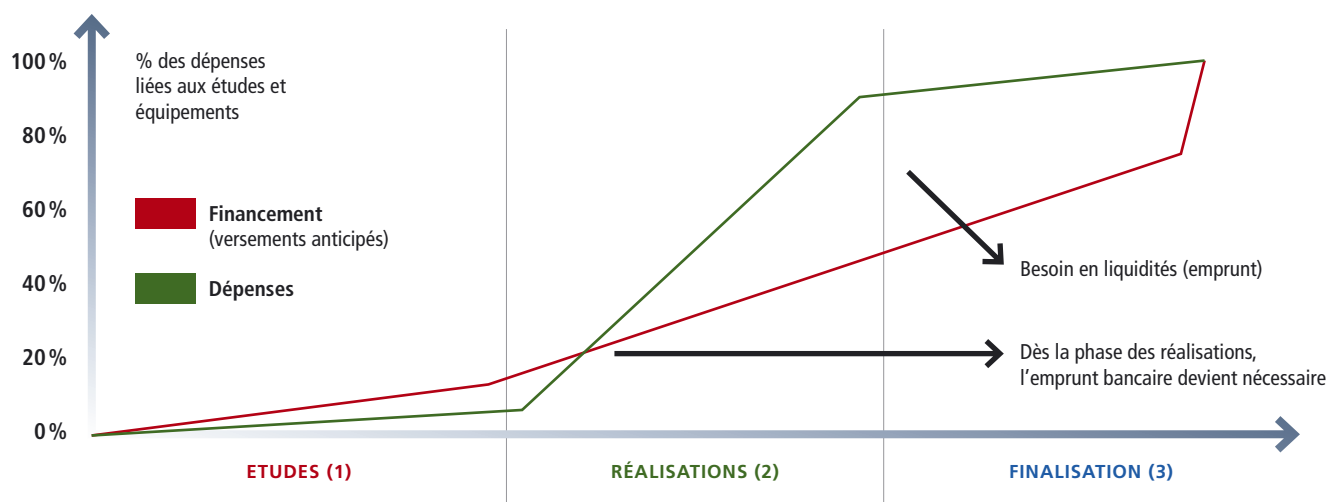


Schéma 1.
Situation initiale avec un état parcellaire et un réseau de servitudes inadaptés à la mise en œuvre d'un plan de quartier.

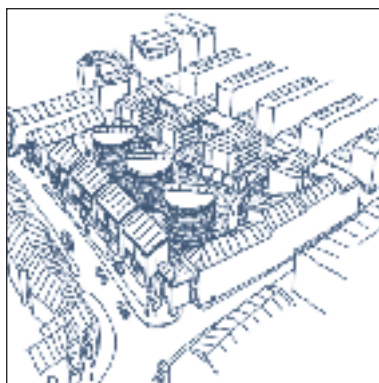


Schéma 2.
Projet d'urbanisme.



Schéma 3.
Situation actuelle après la constitution et mise en œuvre d'un syndicat AF ayant débloqué la situation. Il a permis un remaniement parcellaire ainsi que la démolition de constructions dans le cadre du projet d'exécution.

Les syndicats AF demandent généralement des prêts aux banques lorsque les travaux d'exécution débutent. A ce moment-là, le droit à bâtir est garanti par le plan d'affectation en vigueur et la configuration du projet d'aménagement définitivement choisie. La banque est donc assurée de la légalité, de la faisabilité et de la réalisation technique de l'entier du projet dans un temps donné.

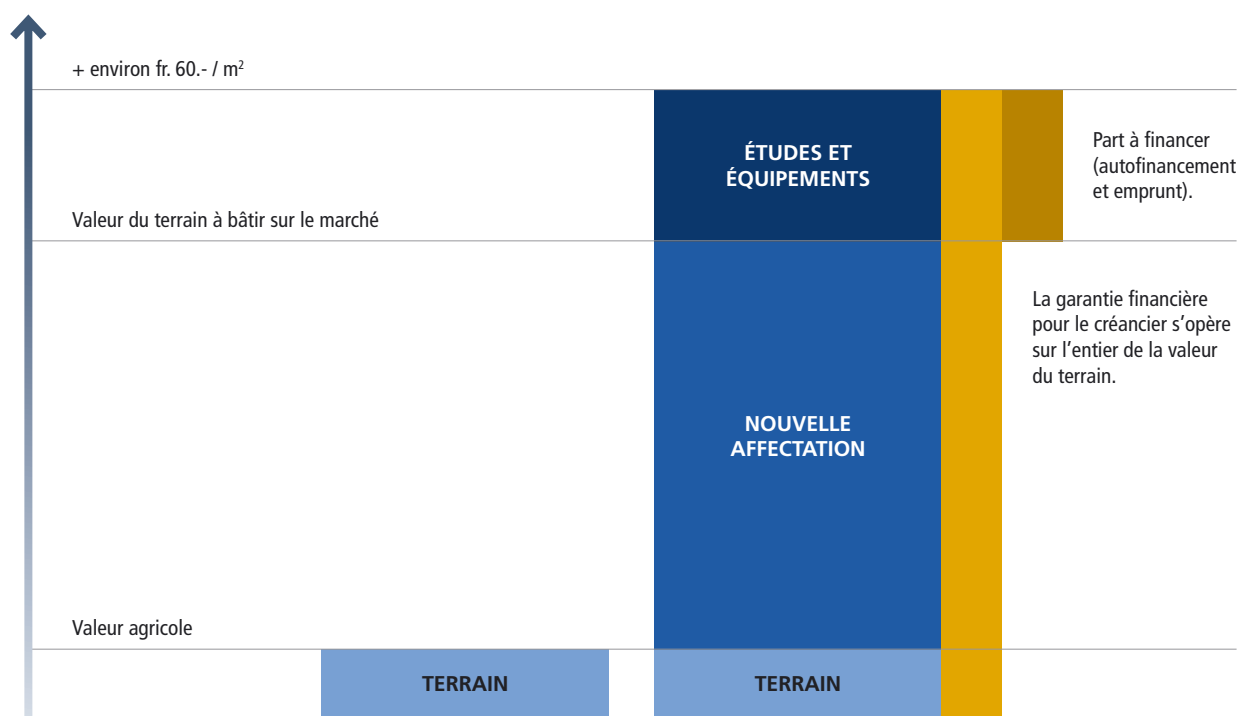
Les garanties de paiement

La garantie financière pour le créancier s'opère sur l'entier de la valeur du terrain, à savoir :

- ▶ la valeur de base du terrain ;
- ▶ la plus-value obtenue par l'affectation ;
- ▶ la plus-value obtenue par le remaniement foncier et les nouvelles infrastructures mises en place.

En définitive, la part à financer porte sur une partie de la valeur des équipements alors que la garantie financière porte sur l'ensemble de la valeur du terrain. Etant donné le rapport entre la valeur du terrain et les montants investis pour la mise en place des divers équipements, le syndicat AF est donc assuré de rentrer dans ses frais.

Illustration des garanties de paiement pour les terrains à bâtir :



A la fin des travaux chaque propriétaire est tenu de participer aux frais du syndicat AF (art. 44 et 46 LAF), proportionnellement aux avantages reçus et selon une répartition des frais soumise à enquête publique. Le paiement des frais restants, après déduction des versements anticipés, est garanti par une

hypothèque légale privilégiée d'une durée de 5 ans (art. 115 LAF). Si, à l'échéance, un propriétaire ne s'est pas acquitté de sa dette, le syndicat AF peut se retourner contre lui et procéder à la vente forcée de ses immeubles.

En octroyant un crédit à un syndicat AF, la banque contribue à la mise en place d'un aménagement durable du territoire, aussi bien dans l'espace rural que dans l'espace urbain. De plus, tout en participant au bien public, la banque effectue une opération financière intéressante et garantie par des fondements légaux (CC et LAF).

Elle contribue également au développement économique cantonal.

Si les coopératives ont démontré leurs compétences et leur utilité publique de producteurs de logements, elles peuvent faire aujourd'hui 'plus que du logement'. Elles sont porteuses d'une nouvelle qualité de ville, car elles contribuent à la cohésion sociale en amont des projets, et s'impliquent sur l'ensemble de la durée de vie du quartier en construisant les structures économiques, sociales et écologiques, en plus des structures bâties...

Cette étude prospective répond au défi actuel du 'changement d'échelle' des coopératives.