Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1994)

Heft: 3

Artikel: Voyage au pays de la promotion

Autor: Trunde, Jacques

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957077

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 20.08.2025

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

URBANISME ET AMÉNAGEMENT SONT EN MUTATION. DÉRÉGLEMENTATION OU RERÉGLEMENTATION OCCUPENT LES ESPRITS DES PROFESSIONNELS. D'AUTRES ACTEURS, TOUT AUTANT CONCERNÉS SONT PEUT-ÊTRE MOINS CONSULTÉS. NOUS LES AVONS INTERROGÉS POUR VOUS. *STÄDTEBAU UND PLANUNG SIND IM WANDEL. DERREGULIERUNG UND REGULIERUNG BESTIMMEN DIE DISTANZEN UNTER DEN FACHLEUTEN. ANDERE, NICHT WENIGER BETROFFENE AKTEURE KOMMEN VIELLEICHT WENIGER ZU WORT. WIR HABEN SIE FÜR SIE BEFRAGT.*

Voyage au pays de la promotion

▶ **Jacques Trunde**

L'aménagement a pour objectif de préserver un bien rare, le territoire, dans l'intérêt du plus grand nombre. Son activité consiste à préciser l'usage du sol ainsi qu'à réguler les marchés immobiliers. Cette démarche n'a de sens que si elle permet de conduire à des réalisations. L'intérêt s'attachant d'ordinaire plus au régulateur qu'au régulé, nous avons voulu en savoir plus sur la question et en particulier sur les points suivants:

- Quel rôle les promoteurs pensent-ils jouer dans la planification ?
- Comment percoivent-ils le "marché" immobilier?
- Quelle est leur attitude face à la complexification croissante du processus et que signifient pour eux les vocables de déréglementation ou de reréglementation (manière à peine voilée d'afficher ses inclinations politiques)?

Pour cela, nous avons interviewé trois personnalités représentant des facettes différentes du même monde qui nous ont permis de nous faire une opinion sur leur rôle, leur activité et leur pouvoir.

Nos interlocuteurs

- Mme Rœthlisberger, chef de projet chez Karl Steiner, entreprise intégrale à Lausanne (VD)
  A l'heure où la confrontation entre "spécialistes" de l'aménagement et de l'architecture et entreprises intégrales semble exacerbée, nous étions intéressés à voir si des représentants de celles-ci avaient une approche différentes des milieux plus traditionnellement actifs dans la promotion.
- M. Stéphane Barbier-Mueller, administrateur de la Société Privée de Gérance à Genève (GE)
  M. Barbier-Mueller peut être considéré comme un clair représentant du milieu de la promotion. Cette situation nous amenait à nous interroger sur son approche du partenariat public-privé.
- M. Espero Berta, chef du service de l'urbanisme de la ville de Nyon (VD)

Nous avons interrogé M. Berta à la fois comme responsable du service d'urbanisme, donc confronté aux promoteurs privés et comme représentant de la commune dans des opérations où elle agit comme propriétaire, donc comme promoteur.

Un acteur incontournable

Les dix dernières années ont contribué à créer l'amalgame promoteur-spéculateur. Ce faisant, on a confondu une pratique extrême profitant de circonstances conjoncturelles particulières (avec la participation active des autres acteurs - banques en particulier) et une activité nécessaire au fonctionnement du système.

Le «métier» de promoteur

Une des caractéristique de ce métier, c'est qu'il n'en est pas un. L'appellation n'en est pas protégée, pas plus que celle de courtier ou d'urbaniste. Cet aspect explique une partie des excès que nous avons connus. Les possibilités de gains supposées de ce marché ont souvent été surestimées. Si on ne peut contester certains bénéfices indécents sur les opération d'achat - revente à court terme d'objets immobiliers, la rentabilité d'opérations liées à de grands projets est certainement beaucoup plus aléatoire et risquée. La durée de telles opérations augmente considérablement les investissements préalables nécessaires et le risque d'échec.

A ce sujet, Mme Rœthlisberger nous a indiqué que les plans financiers de l'office du logement genevois préconisent un taux de risques et bénéfices de 16% sur les opérations auxquelles il participe. Elle estime qu'en moyenne, les marges bénéficiaires ne sont pas supérieures à celles que l'on rencontre dans d'autres types d'industries.

En bref, il est un peu court de ne considérer la tâche de cet acteur que sur la base du comportement de quelques uns qui se sont d'ailleurs tournés vers d'autres marchés plus lucratifs depuis que la conjoncture n'est plus aussi favorable.

Le rôle du promoteur

Pour M. Barbier-Mueller, le promoteur a un rôle de "proposant" à l'intérieur d'un cadre qui doit être défini par l'autorité politique. Ses relations avec

▶ **Jacques Trunde, arch. SIA, membre «hôte» FUS TRACE, études d'impact SA**

Schéma directeur du secteur «Martinet - Morâche» à Nyon. Projet lauréat du concours organisé par la commune de Nyon. Bureau d'architecture Henz / Zurbuchen - Henz, Lausanne

les autres acteurs ne devraient pas se situer dans une perspective hiérarchique mais comme une relation de partenariat dans la défense d'intérêts complémentaires.
De même, M. Berta considère qu'en un temps où le constructeur ne bâtit plus pour ses propres besoins et où la production est morcelée entre de nombreux acteurs, le promoteur est un interface nécessaire entre le besoin et la production. Si l'homme politique doit proposer une vision de la ville que les aménagistes et urbanistes se chargeront de traduire en termes opérationnels, cette vision a besoin de l'intervention du promoteur pour devenir réalité.

Le marché

Si les responsables politiques ou les urbaniste se doivent d'avoir une vision à long terme, les promoteurs ont à considérer les exigences du marché. Nous voulions savoir dans quelle mesure ces partenaires estiment que cette contrainte est une donnée inéluctable ou de quelle manière elle pouvait être influencée. Le résultat de nos interviews nous a montré que cette donnée est en tout cas prise en compte, même si l'appréciation de sa souplesse est assez différente selon que l'on s'adresse à l'un ou à l'autre.

Une donnée adaptable

Nous avons profité de la "double casquette" de M. Berta pour lui demander quelle avait été sa vision à long terme du développement de Nyon et quels en avaient été les résultats. Nous pensions que le responsable d'un service d'urbanisme communal était contraint par sa fonction à un certain réalisme. Il doit prendre en compte les caractéristique propre à celle-ci même si son souhait peut être d'en changer l'image.
Le cas de Nyon est assez particulier. Sa situation à proximité de Genève en avait fait une ville-dortoir, réservoir de main-d'œuvre pour Genève tout en comblant le déficit en logements mais sans qu'elle puisse profiter elle-même de ce capital de travailleurs, souvent très qualifié.
Aujourd'hui, un grand nombre de Nyonnais continuent d'y habiter et de travailler à Genève mais Nyon a su développer une stratégie qui a permis l'implantation de nombreuses nouvelles entreprises ou le déplacement d'entreprises auparavant installées à Genève qui ont fini par trouver là les mêmes ou plus d'avantages qu'à la capitale du bout du Lac. Le cas de l'implantation du siège de l'Union européenne de football (UEFA) "dérobé" à Genève en constitue un exemple récent et significatif.
Nyon bénéficie de nombreux atouts (activités existantes, excellentes liaisons tant avec Genève qu'avec le reste de la Suisse par transports publics ou par l'autoroute, jonction avec l'aéroport de Cointrin) mais ils n'expliquent pas tout. Une politique déterminée pour l'aménagement des zones à bâtir sont la cause directe de ce changement. Le boom de la construction des années 80 a permis à la commune de proposer aux promoteurs privés des "deals" qui ont profité tant à l'intérêt public qu'à ceux-ci. De manière pratique, la commune a autorisé une densification avec en contrepartie l'obligation d'une certaine mixité, par le biais de plans de quartier. Après avoir émis des doutes sur l'existence d'un marché leur permettant de trouver des acquéreurs pour ces surfaces, les promoteurs ont dû réviser leurs "théories" pour profiter de la plus-value qu'il leur était possible de réaliser ainsi. Cette stratégie a permis de stopper le développement de zones de logement périphériques pour créer de nouveaux quartiers à activités multiples. Cette attitude a permis de montrer que le marché peut manifester une certaine souplesse, pour autant qu'une volonté politique claire incite à la négociation.

Une contrainte difficilement contournable

Nos deux autres interlocuteurs n'ont pas de responsabilité politique. Ils ont de ce sujet une autre opinion qui fait reconsidérer leur "pouvoir" réel ou supposé.
M. Barbier-Mueller considère que les promoteurs n'ont pas la liberté de modeler le marché selon leurs souhaits. C'est avant tout l'utilisateur qui crée ce marché. Et cette considération est encore plus vraie lorsque le marché faiblit. Les seules possibilités réelles de création d'un nouveau marché se vérifient lors d'opération de très grande taille, comme on a pu le vérifier, parfois, dans la création des villes nouvelles en France par exemple ou lors d'opérations lourdes de restructuration urbaine où une activité générique, type supermarché, peut remodeler le paysage urbain, souvent par la destruction du tissu existant, dans le meilleur des cas en le transformant. Dans certains cas, implantation de siège d'une grande société, il peut arriver qu'un effet de synergie attire, positivement, d'autres entreprises. Dans la majeure partie des cas, la seule latitude du promoteur est un effet d'incitation mais sans possibilité d'imposer ses vues. En fait, dans la règle, le promoteur est tenu de suivre le marché.
Le point de vue de l'entreprise intégrale, que nous a donné Mme Rœthlisberger, va dans le même sens. Selon elle, des opérations qui ont été tentées en ne se basant que sur un point de vue marketing ont échoué, par manque de prise en compte du point de vue de l'utilisateur.
Curieusement, il nous est apparu, en écoutant nos interlocuteurs, que le pouvoir réel dont ils disposent est bien en deçà de celui que l'opinion public leur attribue. Il semble bien qu'aucun des agents de ce processus complexe ne soit à même de s'arroger seul le pouvoir sur la ville. L'aménagement du territoire ne peut se faire que par le biais d'une relation consensuelle de partenariat où chacun tente de préserver ses intérêts propres.

Un processus complexe - des volontés de simplification

La planification est devenu, par la force des chose un processus de plus en plus complexe, impliquant des agents toujours plus nombreux, des préoccupations plus étendues et par là même une extension de la durée des études et donc des coûts. La conjoncture actuelle a amené les représentants de l'intérêt public à s'interroger sur la nécessité d'un allégement des procédures. On entend parler d'un côté de déréglementation, comme si la situation actuelle justifiait d'être moins attentif à tous les aspects du processus. De l'autre on veut reréglementer ; on peut supposer que cette vision des choses correspond à une volonté de préserver l'intérêt public tout en corrigeant certaines "aberrations" du système.

La complexité

Elle résulte à la fois du nombre d'intérêts, parfois divergents, à satisfaire, du nombre d'intervenants et de la longueur des procédures. On peut considérer qu'il s'agit là de causes objectives. Nos interlocuteurs y voient également d'autres raisons, plus subjectives ou plus liées à la personnalité des acteurs comme l'abus d'autorité ou une application des règlements qui oublie les intérêts réciproques des différents partenaires pour privilégier une vision personnelle des objectifs de la loi.

Les simplifications

Les possibilités de simplification, de dé- ou de reréglementation partent du principe que l'administration est responsable, par ses méthodes d'application de la loi, d'une part non-négligeable de l'alourdissement de la procédure. Il peut donc sembler légitime d'intervenir sur le seul aspect qui puisse facilement être identifié. On peut par ailleurs s'étonner que cette préoccupation n'intervienne qu'aujourd'hui, du fait de la situation économique.

Pour nos interlocuteurs, cette volonté est diversement appréciée.

Pour M. Berta, ce discours paraît difficile à tenir tant qu'il n'est pas précédé d'un changement au niveau politique. Des craintes subsistent également sur les possibilités réelles d'autoréglage d'un système qui s'est développé par entropie. L'évolution du système conduit de plus en plus à substituer à des relations personnelles des systèmes mécanistes ou normatifs. La dépersonnalisation du système conduits à l'absurde. Pour lui, ces déclarations visent plus à satisfaire des lobbies qu'à répondre aux besoins du plus grand nombre. Les solutions que voit M. Berta pour alléger les procédures résideraient plus dans une délégation des tâches de planification aux communes, avec exigence de compétences, sous la forme de services techniques par exemple.

Pour M. Barbier-Mueller, le problème ne réside pas tant dans le contenu des lois et règlements que dans leur application. A un principe de bonne foi, basé forcément sur des relations personnelles, un respect du partenaire et de sa compétence, on a substitué une volonté sécuritaire basée sur le texte. L'intervention toujours plus grande, dans ce domaine comme dans d'autres, des juristes peut être interprétée comme une manifestation de cette évolution. Par inclination professionnelle, le garant du droit tend à éviter le risque en prévoyant tous les possibles. Or la planification a toujours été une activité à risques, avec de multiples incertitudes liées à son objectif propre : prévoir et maîtriser le développement.

Pour Mme Rœthlisberger, les possibilités de simplification souhaitées ne semblent pas réalistes à court terme. La lourdeur de l'appareil même les rend problématiques. Le changement d'un seul homme, qu'il s'agisse d'un responsable de département ou d'un chef de service ne suffit pas à garantir le changement de mentalité de tout un corps constitué.

Ainsi donc, si la simplification des procédures est, dans le principe, souhaitable et probablement possible, elle ne doit pas se concentrer uniquement sur les aspects formels. Des changements doivent avoir lieu dans les modes de relation entre partenaires, qu'il s'agisse de délégation de compétences, de respect des délais ou d'attitude personnelle. L'allégement des procédures ne doit pas résider dans une diminution des exigences mais dans une attitude qui privilégie le dialogue peut-être même au détriment de la sécurité à tout prix.

Les résultats

L'augmentation objective de la complexité des grandes opérations d'aménagement a plusieurs conséquences. La durée des études amène à une dilution de tous les pouvoirs, qu'il s'agisse du politique, du technique ou du financier. De fait, cet éparpillement de la responsabilité crée un désengagement de tous les acteurs donc un désintérêt du projet. La réflexion de départ, même fondée, n'est plus en phase avec la situation locale au moment où le projet pourrait enfin prendre corps, les plans financiers deviennent obsolètes. La tendance qu'ont dès lors les promoteurs confrontés à ce type d'opération, qu'ils semblent plus redouter que souhaiter, si l'on en croit M. Barbier-Mueller en particulier, est de mettre au point des objets standardisés qui puissent s'adapter aux situations finales dont ni le contenu, ni l'échéance ne sont prévisibles. Le résultat de la complexification que plus personne ne contrôle est la banalisation de la ville.Les errements que vivent plusieurs grands projets à l'étude dans les villes de Lausanne et Genève, en particulier, le montrent. ■