

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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2016)

Heft: 3

Artikel: Nyon ou la recherche de l'équilibre par les conventions

Autor: Berta, Espero

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957824>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 30.01.2025

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

Nyon ou la recherche de l'équilibre par les conventions

ESPERO BERTA

Urbaniste communal de la Ville de Nyon de 1978 à 2005.

Entretien réalisé par Jenny Leuba et Leah Tillemans, rédaction de COLLAGE.

Alors que la majorité des cantons ont tardé à mettre en place un système de compensation de la plus-value jusqu'à aujourd'hui, certaines communes ont développé des pratiques efficaces, mais relativement méconnues. Parmi elles, Nyon négocie depuis plus de trente ans des conventions de plus-values foncières avec les propriétaires privés. Urbaniste communal jusqu'à 2005, Espero Berta y a activement participé. Son approche de l'aménagement du territoire reflète son profil atypique d'économiste.

COLLAGE (C): Dans quel contexte les conventions foncières sont-elles nées à Nyon?

ESPERO BERTA (EB): En 1978, lorsque j'ai passé ma première convention, il n'y avait pas de base légale à ce sujet. Nyon était une ville dortoir avec une croissance démographique forte, ce qui avait des incidences considérables sur la dette communale [TAB.2].

Pour remédier à cette situation, j'ai travaillé selon deux principes, tous deux pionniers pour l'époque. Alors que la densité était largement considérée comme contraire à la qualité urbaine et que la séparation des fonctions à travers le zonage était la norme, nous avons travaillé sur la densité et la mixité des affectations dans les plans de quartiers.

Une plus forte densité permet d'accroître la qualité urbaine et d'assurer la masse critique pour la mise en place de services. Mais elle permet aussi au promoteur de bénéficier de la valeur accrue de son terrain à la fin de l'opération. Les investisseurs doivent donc contribuer au financement des équipements qui augmentent la valeur de leur bien. La mixité est la seule manière de s'assurer que les quartiers de la ville vivent également pendant la journée. Cependant, elle implique des risques supplémentaires pour le maître d'œuvre, car il est plus difficile de trouver des occupants pour les activités que pour le logement. Le cahier des charges des plans de quartiers avait pour but de trouver l'équilibre entre les quatre éléments ci-après [TAB.1].

Par ailleurs, il faut tenir compte des coûts et bénéfices associés à la croissance démographique. Contrairement à ce que l'on croit, avoir plus d'habitants n'apporte pas plus de richesse, à moyen terme en tout cas.

[TAB.1] Les 4 facteurs d'équilibre des conventions foncières à Nyon.

Densification	Obligation de mixité (risque pour le promoteur)
Plus-value	Compensation du risque

L'habitant commence à être rentable après 8–12 ans d'établissement dans la commune. Aucun jeune ménage avec deux enfants ne paie autant d'impôt que ce qu'il ne coûte en termes de crèche, écoles, etc. En être conscient rend attentif à la nécessité de chercher d'autres sources de financement.

Nous avons toujours planifié à long terme en fixant des objectifs de population et d'emplois souhaités. Cela permettait d'anticiper, plutôt que de réagir, notamment en achetant les terrains nécessaires aux usages futurs. Nous avons par exemple réalisé le centre sportif, dimensionné pour 25'000 habitants alors que la ville n'en comptait que 15'000 à la fin des années 1980. Le terrain a pu être acquis à 55 francs le mètre carré, un prix impensable aujourd'hui.

C: Les conventions incluent une part de négociation. Sur quels éléments?

EB: La négociation commençait dès le moment où le promoteur venait nous voir. Lorsque nous étions d'accord avec le projet du promoteur, il mandatait des architectes urbanistes pour élaborer le plan de quartier. Ce n'est que dans les rares cas où il y avait des divergences sur les orientations à prendre que nous mandations nous-mêmes les bureaux d'études pour l'élaboration du plan de quartier. Le dialogue tout au long de la négociation permettait de s'accorder sur le programme, ce qui facilitait la validation et la réalisation du projet. La taille des surfaces d'activité, y compris le type de commerces, étaient discutés dans ce cadre.

Ces éléments fixés, il restait à négocier la part de la plus-value qui devait revenir à la collectivité. Nous regardions toujours le projet global et ce qu'il apportait à la commune, avant de déterminer quelles seraient les contributions financières. Par exemple, lorsqu'une grande entreprise ou organisation internationale venait s'installer dans la commune, nous faisions certaines concessions en raison des avantages que son arrivée représentait pour la commune.

	Population au début de la période [1]	Croissance de la population	Augmentation de la dette
1950–1960	6074	23%	176%
1960–1970	7468	46%	296%
1970–1980	10'935	14%	62%
1980–1990	12'474	17%	-12%
1990–2000	14'686	13%	119% [2]
2000	16'526		

[TAB.2] Croissance de la population et de la dette. (Source: Mémoire personnel, Espero Berta et rapports de gestion Ville de Nyon)

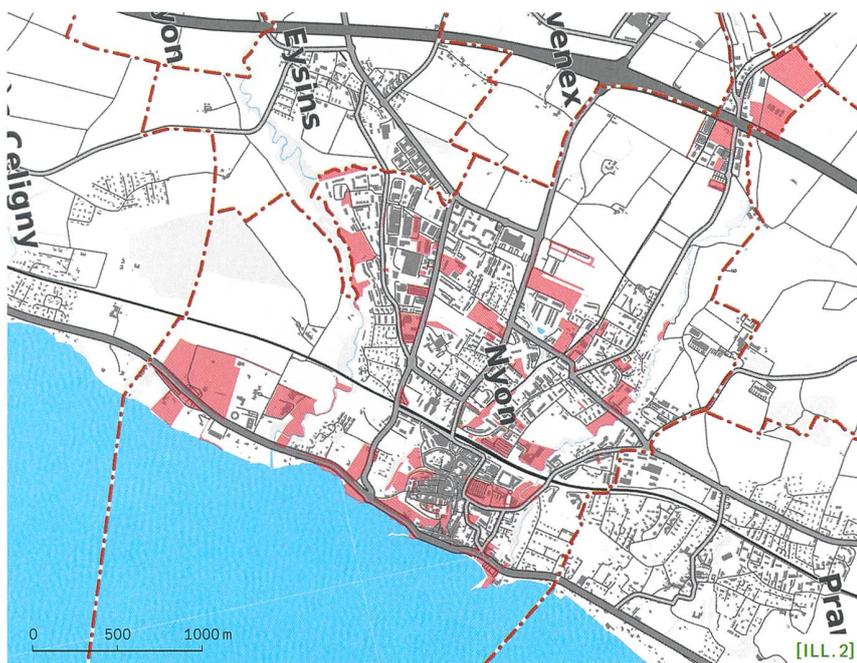
[1] Source: Portail statistique en ligne du canton de Vaud.

[2] La réalisation de la nouvelle STEP pour 50'000 équivalents habitants a demandé un investissement de 44 millions de francs.



[ILL. 1]

[ILL. 1] Cadastre de la ville de Nyon en 1940. Le territoire est encore peu densément construit. (Source: SITNyon)



[ILL. 2]

[ILL. 2] Les conventions ont permis à la Ville de Nyon d'acquiescer de nombreux terrains. Le cadastre de 2016 indique (en rouge) les parcelles appartenant à la ville. (Source: SITNyon)

[→ILL.] Double-page suivante: Projet immobilier des Fontaines, réalisé dans le cadre d'une convention entre la commune et un promoteur privé. (Photo: Sacha Fehlmann)



C: Comment calculiez-vous la contribution du promoteur?

EB: La plus-value était déterminée dans une certaine fourchette. Un projet avec une grande qualité urbaine pouvait par exemple être plus dense. Le cahier des charges imposait en général environ 30% de surface d'activité, là aussi avec une certaine marge de manœuvre. Les promoteurs couraient le risque de ne pas trouver d'occupants aussi vite que pour le logement. C'est la raison pour laquelle nous répartissions généralement les plus-values générées par le projet selon un principe 50/50 de répartition entre la commune et le promoteur.

Mais contrairement au prélèvement minimal de 20% de la plus-value prévu dans la LAT, les conventions permettaient à la commune d'obtenir des prestations en espèces, ainsi que sous forme de cession de terrains. Nous tenions aussi compte de l'apport en termes d'image pour la commune, lorsque par exemple le groupe de gestion de fortune Providenzia ou l'UEFA sont venus s'implanter.

Il y avait par ailleurs toujours un frein politique qui nous empêchait d'exiger une contribution trop élevée, afin d'éviter des répercussions trop importantes sur les prix des logements. De plus, nous ne suivions pas la logique spéculative. Par exemple, lors du boom immobilier entre 1989 et 1991 nous avons demandé des cessions gratuites de terrain plutôt que d'indexer les contributions au prix du terrain du moment.

C: Pourquoi les promoteurs acceptaient-ils de se lier par ces conventions?

EB: Il y avait un consensus politique fort sur les projets, et puisque les conventions étaient adoptées par le conseil communal (législatif) cela constituait une sécurité très appréciée par les promoteurs. Sans convention, les démarches pour valider les crédits d'équipement pouvaient durer des mois. Les promoteurs avaient donc la garantie que leurs terrains seraient équipés et pourraient être construits rapidement. De plus ils étaient conscients des avantages dont ils tiraient directement parti: parc public, infrastructures scolaires ou crèche à proximité immédiate, accès routiers. Leurs immeubles bénéficiaient d'un meilleur cadre.

C: Quelles étaient les conditions à respecter?

EB: Sous l'angle juridique, la commune devait:

— S'engager à fournir une contre-prestation. L'arbitrage juridique de Coppet [3] qui règle le litige entre une commune et un promoteur le confirme d'ailleurs.

— Définir à quoi l'argent versé par le promoteur sera employé, et le présenter avec transparence dans ses comptes.

— Respecter le principe de proportionnalité.

Par ailleurs, en termes de négociation, la stratégie se basait sur trois piliers:

1. La vision à long terme de la ville, et de sa stratégie de développement.
2. Un consensus politique fort pour la mise en œuvre de la planification à long terme.
3. Une politique win-win entre la collectivité et le promoteur.

[3] Arbitrage rendu le 26 juin 2007 dans le litige Duvillard contre la commune de Coppet.

C: Que dire de l'égalité de traitement lorsque l'on négocie au cas par cas?

EB: En aménagement du territoire, par définition, il n'y a pas d'égalité de traitement. C'est un exercice de style de s'y référer. Un propriétaire de terrain agricole n'a pas les mêmes droits que celui qui possède un terrain en zone villa. Les conventions tenaient justement compte de chaque contexte. Si un promoteur était prêt à mettre 50% d'activité sur son terrain, il contribuait moins aux équipements que s'il ne fournissait que le minimum syndical.

Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'aujourd'hui les principaux acteurs de l'aménagement du territoire sont les grands promoteurs et les grands propriétaires, notamment les chemins de fer et l'armée. Les communes doivent essayer d'en tirer le meilleur parti.

C: Quelle est votre position par rapport à la nouvelle LAT?

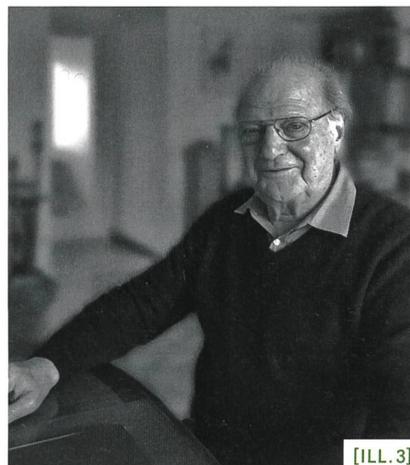
EB: La LAT adoptée en 1979 était conçue dans le but d'encadrer strictement l'activité des promoteurs. A l'inverse, la spécificité de Nyon consistait à fédérer toutes les parties concernées autour du projet.

Le problème de la LAT révisée, c'est qu'elle n'intègre pas la possibilité que le promoteur cède gratuitement du terrain. Quelle valeur donner à un terrain destiné à être un parc public ou à accueillir de l'équipement? Dans les conventions, je calculais par exemple une valeur symbolique de 100 francs par mètre carré pour un parc public. L'important était d'obtenir le terrain et réaliser ainsi des économies substantielles.

«On ne trouve pas le bon équilibre en appliquant une taxe uniforme. La plus-value devrait toujours pouvoir être négociée.»

Une autre inconnue est que la LAT affecte le produit de la taxe principalement à la compensation des moins-values résultant des déclassements de terrains à bâtir. Or à Nyon par exemple, il n'y a pas d'enjeu de dézonage. Si le Canton prévoit d'affecter les revenus de la plus-value ailleurs que là où ils ont été prélevés, il y a des risques que cela ne passe pas bien auprès des communes qui doivent assumer les charges d'équipement.

Là où je rejoins le texte de la LAT, c'est qu'il est justifié d'exiger des promoteurs qu'ils contribuent aux coûts d'équipement qui ajoutent une plus-value à leurs biens. Mais ma position diffère sur la manière de calculer cette participation. On ne trouve à mon avis pas le bon équilibre en appliquant une taxe uniforme. La plus-value devrait toujours pouvoir être négociée.



[ILL. 3] Espero Berta.
(Photo: Jenny Leuba)

[ILL. 3]