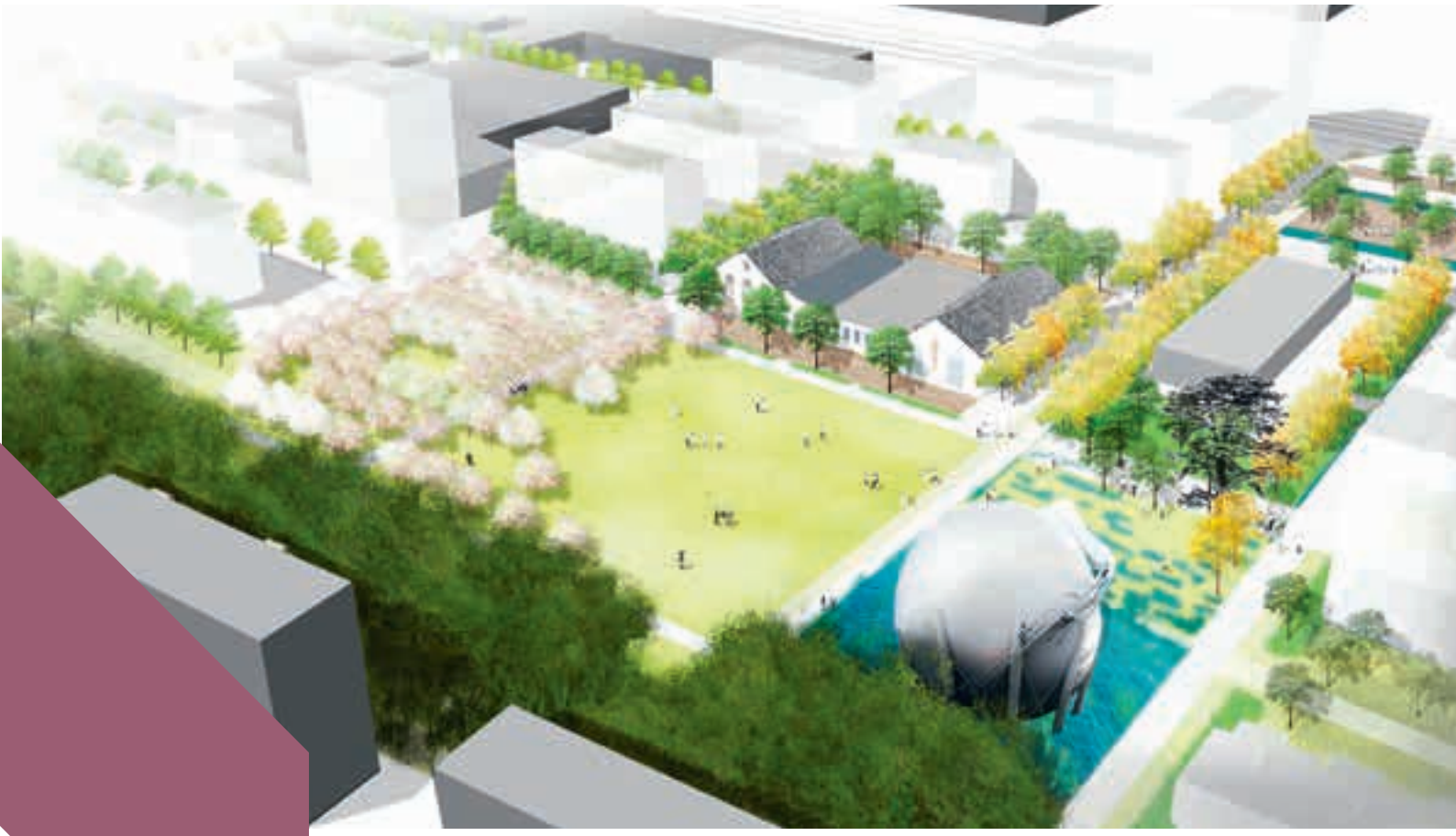
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE

PROJETS-MODÈLES POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

SECTEURS STRATÉGIQUES DES AGGLOMÉRATIONS



COLLABORATION AU NIVEAU SUPRARÉGIONAL
COLLABORATION RÉGIONALE
COORDINATION DES FONCTIONS SPATIALES, GESTION DU TERRITOIRE
SYSTÈMES DE COMPENSATION DES AVANTAGES ET DES CHARGES
REVALORISATION ET MISE EN VALEUR DE LA NATURE ET DU PAYSAGE
ÉNERGIES RENOUVELABLES
TOURISME RURAL DURABLE
POTENTIEL À EXPLOITER POUR DÉVELOPPER L'URBANISATION VERS L'INTÉRIEUR
SECTEURS STRATÉGIQUES DES AGGLOMÉRATIONS

IMPRESSUM

Editeur
Office fédéral du développement territorial ARE

Auteurs
Michèle Tranda-Pittion, TOPOS urbanisme, Genève
Pierre Feddersen, Feddersen & Klostermann, Zurich

Suivi du projet
Josianne Maury, section Politique des agglomérations, ARE
Georg Tobler, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung, Berne

Concept graphique et mise en page
Ideentität GmbH, Berne
Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Berne
Grundsatz, Berne

Photo de couverture
Vue du parc du Gazomètre qui se trouve au centre du projet-modèle Malley,
à l'ouest de Lausanne
© In Situ / FHY / SDOL

Sauf indication contraire, les photos ont été fournies par les
responsables des projets-modèles.

Production
Rudolf Menzi, Communication ARE

Mode de citation
Office fédéral du développement territorial ARE (Ed.) (2013) :
Projets-modèles pour un développement territoriale durable :
Secteurs stratégiques des agglomérations. Berne.

Diffusion
OFCL, Vente des publications fédérales, 3003 Berne
www.publicationsfederales.ch
Art. n° 812.099.f

En format électronique: www.projetsmodeles.ch

Disponible également en allemand et en italien.

08.2013 500 860316311

AVANT-PROPOS

L'utilisation de nos espaces vitaux est de plus en plus intensive. La population croît, ses exigences en matière d'utilisation de l'espace restent élevées. Nous nous approprions de plus en plus de ressources, avec des conséquences négatives pour la qualité du milieu bâti et du paysage. De plus en plus de moyens sont investis dans la construction et l'entretien d'infrastructures. La Suisse a donc d'importants défis à relever en aménagement du territoire. Ces défis sont par ailleurs étroitement liés à l'évolution de domaines tels que le tourisme, l'agriculture ou l'approvisionnement en énergie. Il y a toutefois encore un long chemin à parcourir jusqu'au développement territorial durable que préconise notamment le Projet de territoire Suisse. De nouvelles approches sont nécessaires pour emprunter ce chemin. La Confédération en encourage dans le cadre du programme « Projets-modèles pour un développement territorial durable ». Il s'agit de projets de communes, de cantons et d'autres responsables qui expérimentent de nouvelles stratégies, approches et procédures pour un développement territorial durable dans les domaines de la politique des agglomérations, du développement durable du milieu bâti et des synergies dans l'espace rural. Par leurs travaux de mise en œuvre, ils déclenchent des processus d'apprentissage, donnent des impulsions et fournissent à d'autres cantons et communes de l'inspiration et de l'aide pour mettre en œuvre leurs propres projets.

Les projets-modèles sont des projets pilotes ou encore des laboratoires appliqués. Ils visent non seulement une coordination accrue des politiques sectorielles, mais aussi une meilleure collaboration horizontale et verticale. Les connaissances acquises doivent bénéficier à toutes les parties prenantes, tant au niveau fédéral que cantonal, communal et régional. Une grande importance est donc accordée à la mise en réseau et aux échanges réguliers d'expériences.

De 2007 à 2011, l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont soutenu, sous la responsabilité de l'ARE, 44 projets-modèles dans l'ensemble de la Suisse. Les projets ont été sélectionnés en fonction des critères suivants : le projet doit être innovant, viser des effets à long terme, lancer un processus exemplaire et servir à une meilleure coordination des politiques sectorielles.

Pour rendre accessibles les expériences et les résultats de ces projets-modèles, la Confédération a publié une vue d'ensemble commentée des 44 projets-modèles : « Nouvelles voies et alliances pour le développement territorial durable ». Cinq rapports thématiques sur les thèmes « Collaboration au niveau suprarégional », « Collaboration régionale dans le contexte ville-campagne », « Secteurs stratégiques des agglomérations », « Potentiel à exploiter pour développer l'urbanisation vers l'intérieur » et « Systèmes de compensation des avantages et des charges » offrent un regard supplémentaire sur les projets. Ces rapports de qualité scientifique montrent l'état de la discussion, présentent les résultats des projets-modèles et formulent des recommandations. Ils ont été rédigés par des experts que les services fédéraux compétents ont choisis pour chaque priorité thématique.

Le présent rapport thématique, qui décrit les projets-modèles « Secteurs stratégiques des agglomérations », a été rédigé par Michèle Tranda-Pittion, de TOPOS urbanisme, Genève et Pierre Feddersen, de Feddersen&Klostermann, Zurich. Il s'adresse aux autorités des communes, des villes et des cantons suisses, mais aussi aux aménagistes communaux et cantonaux, aux praticiens de la planification et du conseil, aux participants et aux partenaires des projets-modèles ainsi qu'à toutes les personnes intéressées qui s'engagent en faveur d'un développement territorial durable. Ce rapport présente les résultats et les expériences des projets-modèles dans le domaine de la politique des agglomérations. Il présente deux autres projets-modèles – « Salina Raurica » et «BaBeL – Le projet de quartier durable à la Basel et Bernstrasse à Lucerne » – qui sont issus de la 1re génération des projets-modèles. Le rapport se fonde sur des séminaires qui ont été organisés en 2012 avec les responsables de projet sous la direction de Michèle Tranda-Pittion et Pierre Feddersen et évalue l'utilité et l'applicabilité des projets-modèles en mettant en évidence l'exemplarité des secteurs stratégiques. Il contient également des recommandations destinées aux responsables de projets.

Les conclusions et les appréciations reflètent le point de vue des auteurs et ne doivent pas être interprétées comme un exposé de la position de la Confédération. Les analyses et les recommandations seront toutefois intégrées dans le développement de la politique des agglomérations et des projets-modèles. L'Office fédéral du développement territorial remercie les auteurs du présent rapport pour leur précieux travail, qui constituera une base importante pour les discussions à venir.

TABLE DES MATIÈRES

Impressum
Avant-propos
Résumé ... **3**

1 Secteurs stratégiques des agglomérations ... **4**
1.1 Introduction à l'axe thématique ... 4
1.2 Les projets-modèles ... 4
2 Analyse comparative des projets-modèles ... **7**
3 Dix projets-modèles concernés ... **8**
3.1 Agglomération de Bâle : Salina Raurica ... 8
3.2 Agglomération de Bellinzone : Castione – pôle de développement de l'agglomération ... 10
3.3 Agglomération franco-valdo-genevoise : Le projet urbain, médiateur et levier de la solidarité territoriale transfrontalière ... 12
3.4 Agglomération franco-valdo-genevoise : Projet d'image directrice et de plan d'actions pour la Concorde ... 14
3.5 Agglomération de Lausanne-Morges : Malley – reconvertir une friche en ville ... 16
3.6 Agglomération de Lugano : Nouveau Quartier Cornaredo ... 18
3.7 Agglomération de Lugano : Vedeggio – nouveau pôle de l'agglomération ... 20
3.8 Agglomération de Lucerne : BaBeL – Le projet de quartier durable à la Basel et Bernstrasse à Lucerne ... 22
3.9 Agglomération de Lucerne : Masterplan pour le pôle de développement Luzern Nord ... 24
3.10 Agglomération de Soleure : Le projet de quartier durable de Weststadt Solothurn ... 26
3.11 Les projets-modèles en bref ... 28
4 Sept principes pour le développement d'un secteur stratégique **30**
4.1 Distinguer le travail par projet de la planification traditionnelle ... 30
4.2 Considérer le projet comme un processus avec une finalité de réalisation ... 31
4.3 Travailler le projet avec ses différents acteurs ... 33
4.4 Travailler le projet en articulant les différents outils disponibles ... 34
4.5 Concevoir en parallèle le projet d'urbanisme local et les conditions de sa mise en œuvre ... 35
4.6 Insérer le projet d'urbanisme dans son contexte régional ... 35
4.7 Vérifier ses effets sur la qualité urbaine ... 36
5 Utilité des projets-modèles ... **37**
6 Quatre recommandations ... **38**
6.1 Considérer le projet comme un processus qui conduit à un résultat ... 38
6.2 Travailler le projet avec ses différents acteurs ... 39
6.3 Travailler le projet et sa mise en œuvre en articulant les différents outils disponibles ... 40
6.4 Insérer le projet d'urbanisme dans son contexte, et vérifier ses effets sur la qualité ... 41
7 Informations complémentaires ... **42**
7.1 Bibliographie ... 42
7.2 Liens ... 42
8 Annexe ... **43**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1
Apports et défis des projets-modèles secteurs stratégiques ... 7

Tableau 2
Synthèse des dix projets-modèles ... 28

RÉSUMÉ

RAPPEL DU CONTEXTE

Pour relever les défis du développement durable du territoire, la Confédération a lancé plusieurs démarches et politiques, dont la politique des agglomérations qui a incité les autorités des espaces urbains à collaborer pour organiser ensemble le développement de leur territoire. Une fois les premières visions élaborées et les mesures induites identifiées, la question s'est posée des échelles d'intervention plus vastes et plus restreintes.

A l'échelle nationale, le Projet de territoire Suisse a fourni une série de points de repères pour favoriser une Suisse à la fois durable et attractive. En parallèle, la mise en œuvre des projets d'agglomération a nécessité de s'intéresser à l'échelle plus restreinte : celle des secteurs stratégiques sur lesquels les politiques publiques se concentrent. Et cette thématique a pu s'intégrer dans une démarche spécifique : celle des projets-modèles des secteurs stratégiques.

LES PROJETS-MODÈLES

Par la démarche des projets-modèles, la Confédération a permis aux villes et/ou cantons d'explorer des méthodes de projet dans les secteurs qui leur posaient question pour la mise en œuvre de leurs stratégies. Les 10 cas à la base des enseignements développés dans cette brochure sont tous des secteurs à fort potentiel, mais localisés dans des territoires périphériques, ou à image difficile, et pour lesquels la manière de travailler n'était pas évidente pour les acteurs concernés.

Selon les cas, il s'est agit de démarches plutôt top down (Castione, Cornaredo, Le projet urbain, Luzern-Nord, Salina-Raurica) ou au contraire bottom up (BaBeL, Concorde, Malley, Vedeggio, Weststadt-Solothurn) mais toutes ont en commun d'avoir travaillé par projet. Et que le travail ait commencé par la définition de stratégies globales que les projets-modèles ont permis de mettre en œuvre, ou à l'inverse que le travail local du projet-modèle soit progressivement remonté aux échelles supérieures plus stratégiques, le « jeu » de l'itération entre échelles a permis dans tous les cas de tester et d'améliorer la cohérence entre les différents projets et planifications.

L'analyse de ces dix projets-modèles a permis d'identifier sept principes utiles aux porteurs de projet dans les secteurs stratégiques des agglomérations. Un travail par projet se distingue de la planification traditionnelle dans la mesure où il s'agit d'un processus qui aboutit à une réalisation, ce qui prend souvent plusieurs années. Il s'agit toujours pour le porteur de projet de travailler avec les différents acteurs, en articulant les instruments disponibles, ceux de l'aménagement du territoire et les instruments ad hoc. Les innovations rencontrées dans les projets-modèles sont situées en phase amont pour définir la stratégie de manière concertée et en aval pour réaliser le projet. Et pour assurer le bon fonctionnement du futur quartier, les acteurs ont particulièrement soigné l'insertion du projet dans son contexte régional et vérifié ses effets sur la qualité urbaine.

LES SECTEURS STRATÉGIQUES DES AGGLOMÉRATIONS

Grâce aux projets-modèles, l'échelle des secteurs stratégiques s'est révélée particulièrement intéressante pour la politique des agglomérations, au niveau du contenu de ces démarches comme sur leurs processus.

Sur le contenu, les moyens financiers et humains des agglomérations permettent rarement d'intervenir partout en même temps ou ce n'est pas souhaitable et des priorités doivent donc toujours être fixées. Il est alors plus intéressant d'identifier les sites qui peuvent avoir un effet d'entrainement, soit parce qu'ils permettent de débloquer une situation, soit parce qu'ils sont localisés dans un lieu particulier (très vaste, bien desservi, ou au contraire problématique). Et les démarches de projets permettent alors de tester les planifications supérieures et de les mettre en œuvre concrètement.

Du ponit de vue des processus, les projets-modèles ont également permis de tester diverses organisations de gouvernance de projet et d'en tirer quelques enseignements sur l'importance de leur pilotage. Par son exigence de qualité, la Confédération a incité les acteurs concernés à être tout aussi innovants dans les démarches que dans les projets territoriaux.

La suite de la politique des agglomérations est en cours de définition. Dans ce contexte, la Confédération est en train d'examiner s'il est pertinent pour elle de s'intéresser de manière active à l'échelle des secteurs stratégiques.

1 SECTEURS STRATÉGIQUES DES AGGLOMÉRATIONS

1.1 | INTRODUCTION À L'AXE THÉMATIQUE

Le Projet de territoire Suisse, dans son avant-propos, souligne que « les prévisions démographiques sont unanimes : le nombre d'habitant-e-s et d'emplois devrait continuer de progresser » et « la Suisse à 10 millions d'habitant-e-s » n'est plus seulement un scénario, mais risque bel et bien de devenir réalité. La superficie de terrain disponible, quant à elle, est limitée et non extensible. La Confédération, les cantons, les villes et les communes sont donc confrontés à un défi de taille : comment maintenir et renforcer les qualités territoriales de la Suisse, face aux besoins toujours plus importants et aux conflits d'utilisation qui en résultent.

Pour relever ce défi, les méthodes de travail en aménagement du territoire et en urbanisme doivent fournir les moyens de trouver les bonnes réponses. Or nos « habitudes professionnelles » sont plutôt issues des bonnes questions d'hier, comme la rationalisation de l'utilisation du sol, et elles s'appliquent à l'échelle des territoires d'hier, les communes. Même si ces questionnements restent essentiels, il est désormais nécessaire de les compléter par ceux d'aujourd'hui, pour favoriser des villes à la fois durables et qui donnent envie d'y vivre, que l'on soit jeune ou moins jeune.

La politique des agglomérations a déjà permis d'avancer dans ce sens, en encourageant les communes à travailler ensemble dans le domaine de l'urbanisme et en matière de gouvernance dans le but de favoriser un développement urbain de qualité. Mais une agglomération – ou une ville – ne peut se développer partout en même temps, ou ce n'est pas souhaitable car les moyens humains et financiers ne le permettent pas. Il est donc toujours nécessaire d'établir des priorités d'action et il est alors intéressant de choisir des projets et des lieux qui détiennent une capacité d'impulsion sur le développement et/ou la qualité du territoire. C'est dans cette optique que certains secteurs des villes et agglomérations peuvent être considérés comme « stratégiques », que ce soit pour aller vers plus de qualité ou plus de quantité.

Différents cas de figures existent. Un secteur peut être stratégique en raison de sa taille (très vaste) ou de sa localisation (une gare, un lieu animé, un quartier à problème, etc.). Il peut également l'être parce qu'il permet une nette amélioration fonctionnelle ou qualitative d'un vaste secteur de l'agglomération ou qu'il entraînera d'autres projets à sa suite par ex. en débloquant une situation. Il se peut encore que les occupants actuels soient intéressés à « faire quelque chose » qui pourrait constituer un exemple intéressant. Mais dans tous les cas, l'effet du projet dépasse les limites physiques du secteur stratégique dans lequel il se situe.

Trois exemples pour illustrer cette diversité. Le projet BaBeL est parti d'une problématique sociale de quartier et s'est progressivement transformé en une réflexion urbaine plus large, intégrée dans son voisinage. Le projet Malley est issu de réflexions successives à échelles multiples : d'abord l'Ouest lausannois, puis le projet d'agglomération Lausanne-Morges avant de revenir à l'échelle de ce secteur stratégique, identifié dans les réflexions à plus vaste échelle comme disposant d'un fort potentiel, en raison de son accessibilité et de son caractère de friche. Le projet Cornaredo découle de la vision globale de l'agglomération et constitue une nouvelle porte d'entrée de ville puis il a progressivement évolué vers une phase de mise en œuvre grâce à la création d'une structure intercommunale fondée sur le droit public tessinois.

1.2 | LES PROJETS-MODÈLES

Pour répondre à ce défi de qualité urbaine, la Confédération a mis en œuvre la démarche des projets-modèles dans le cadre de la politique des agglomérations, et en particulier, l'axe des secteurs stratégiques.

De 2002 à 2006, l'ARE et le SECO ont ainsi soutenu 31 projets-modèles. La majorité d'entre eux se sont centrés sur la collaboration au sein des agglomérations et deux d'entre eux[1] ont abordé le développement de secteurs stratégiques à une échelle plus restreinte. Puis de 2007 à 2011, la Confédération a à nouveau soutenu 44 projets-modèles sous le nom de « Projets-modèles pour un développement territorial durable », en continuant à explorer le développement des secteurs stratégiques. Dans ce contexte, huit projets-modèles[2] ont alors été développés.

Ainsi, la Confédération se penche à titre exploratoire depuis une dizaine d'années sur les processus de développe-

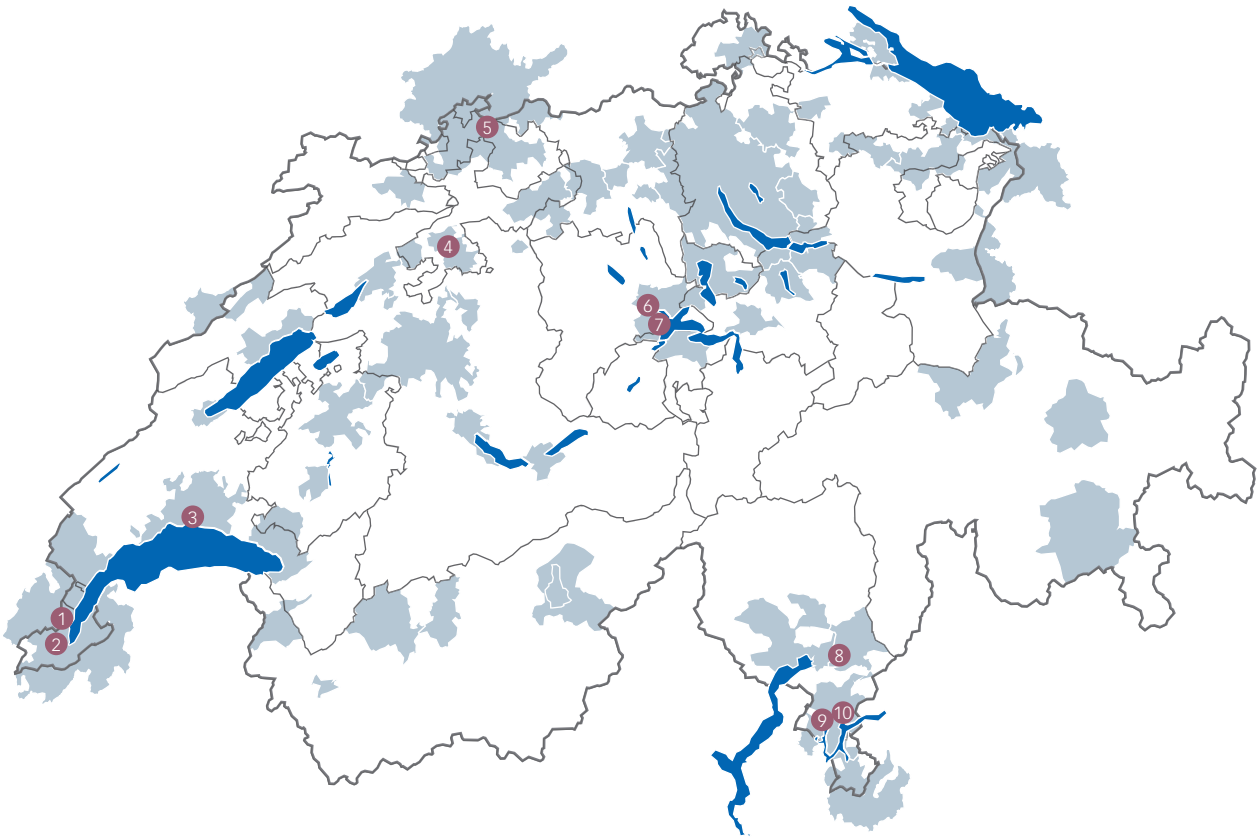
1 Il s'agit des projets-modèles qui se trouvent dans les agglomérations de Bâle (Salina-Raurica) et Lucerne (BaBeL).

2 Il s'agit des projets-modèles qui se trouvent dans les agglomérations de Bellinzone (Castione), Genève (Concorde et Le projet urbain), Lausanne-Morges (Malley), Lugano (Cornaredo et Vedeggio), Lucerne (Luzern-Nord) et Soleure (Weststadt-Solothurn).

ment des secteurs stratégiques et leurs interactions avec l'échelle de l'agglomération. Son objectif est à la fois de mieux comprendre les relations entre ces deux échelles et d'identifier les besoins d'action.

Les premiers enseignements tirés des projets-modèles ou d'autres programmes fédéraux tels que le Programme Projets urbains[3] confirment que des mesures ciblées dans des secteurs spécifiques – qu'ils soient confrontés à des enjeux sociaux ou fonctionnels importants – peuvent avoir une influence positive importante sur l'ensemble de l'agglomération.

Au vu de ces différentes démarches, la Confédération a décidé de réaliser un travail de valorisation des enseignements de ces projets-modèles et de les mettre à disposition des collectivités locales de manière à ce qu'ils soient utiles à tous.



Les dix projets-modèles des Secteurs stratégiques des agglomérations :

1. Agglomération franco-valdo-genevoise : Le projet urbain, médiateur et levier de la solidarité territoriale transfrontalière
2. Agglomération franco-valdo-genevoise : Projet d'image directrice et de plan d'actions pour la Concorde
3. Agglomération de Lausanne-Morges : Malley – reconvertir une friche en ville
4. Agglomération de Soleure : Le projet de quartier durable de Weststadt Solothurn
5. Agglomération de Bâle : Salina Raurica
6. Agglomération de Lucerne : Masterplan pour le pôle de développement Luzern Nord
7. Agglomération de Lucerne : BaBeL – Le projet de quartier durable à la Basel et Bernstrasse à Lucerne
8. Agglomération de Bellinzone : Castione – pôle de développement de l'agglomération
9. Agglomération de Lugano : Vedeggio – nouveau pôle de l'agglomération
10. Agglomération de Lugano : Nouveau Quartier Cornaredo

3 Pour plus d'information : www.projetsurbains.ch

Les dix secteurs stratégiques qui ont fait l'objet de projets-modèles sont répartis dans les trois régions linguistiques. Les projets sont des initiatives locales développées avec et pour les acteurs de terrain. Et ils ont cherché à contribuer – par des expérimentations en « grandeur nature » – à l'amélioration de la qualité de la vie en ville, en passant par la recherche de nouvelles méthodes par et pour les acteurs et les professionnels du territoire et de la ville. D'une certaine manière, l'ensemble a fonctionné comme un laboratoire et offre désormais des « résultats d'expériences » comme matière à réflexion.

Ces démarches sont de véritables projets d'urbanisme, en raison à la fois de leur complexité et de leur nature : il ne s'agit en effet ni de simples planifications ni de projets architecturaux. Et ces démarches sont particulièrement intéressantes parce qu'elles permettent de tester la mise en œuvre des stratégies retenues aux échelles supérieures par le biais de projets innovants (Cornaredo, Le projet urbain, Luzern-Nord, Malley et Salina-Raurica) ou qu'elles partent d'un périmètre restreint pour ensuite alimenter des planifications stratégiques de rang supérieur (BaBeL, Castione, Concorde, Solothurn-West, Vedeggio). Elles donnent ainsi la preuve, qu'une ville de qualité est possible et que le développement de nos villes vers l'intérieur constitue un objectif à la fois réaliste et intéressant. Dans le même temps chacun peut mieux connaître les préoccupations des autres : la Confédération prend mieux la mesure des situations rencontrées sur le terrain et les villes et les communes peuvent élargir leurs savoir-faire tout en s'insérant dans un réseau national d'acteurs.

Mais relever le défi mentionné dans le Projet de territoire Suisse nécessite encore beaucoup de travail de la part de tous. Il s'agit de passer du stade des enseignements d'expériences de terrain à celui de l'évolution des pratiques des différents acteurs responsables (élus, administrations et professionnels) afin de parvenir ensemble à produire un cadre de vie urbain de meilleure qualité.

C'est pour répondre à cet objectif que cette brochure reprend le résultat de l'ensemble du travail réalisé par les dix projets-modèles. Les chefs de projets se sont réunis à trois reprises en 2012 et ont échangé leurs expériences lors de workshops thématiques, le premier sur les acteurs, le second sur les outils et le troisième sur les interdépendances entre les échelles. Les pages qui suivent reprennent cette matière et entendent répondre ainsi au souhait de la Confédération de fournir un appui méthodologique illustré à tous ceux – élus, administrations, et professionnels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme – qui souhaitent lancer un projet d'urbanisme dans un secteur stratégique, ou qui rencontrent des difficultés en cours de route.

2 ANALYSE COMPARATIVE DES PROJETS-MODÈLES

Les expériences des dix projets-modèles des secteurs stratégiques permettent de mettre en avant de manière très synthétique les apports essentiels des projets et les défis à relever pour leur mise en œuvre.

Tableau 1

Apports et défis des projets-modèles Secteurs stratégiques

Apports des projets-modèles	Défis des projets-modèles
• Faire reconnaître les potentiels du secteur stratégique. • Renforcer (voire susciter dans certains cas) la volonté d'agir. • Permettre l'implication cantonale +/- active. • Mettre en place des formes de collaboration innovantes pour les projets d'urbanisation complexes. • Développer la création de structures dynamiques et performantes avec peu de moyen. • Améliorer la connaissance partagée des interdépendances entre les échelles de territoire.	• Trouver la bonne méthode pour arbitrer les intérêts et priorités divergents des différents acteurs impliqués. • Adapter la structure de projet mise en place pour la phase de planification, lors du passage à la phase de mise en œuvre. • Assurer une cohérence entre les différents niveaux de planification. • Mettre en place les outils nécessaires pour assurer la qualité lors de la réalisation du projet. • Créer des modes de gouvernance innovants qui prennent en compte la complexité du lieu (dont sa taille) et le jeu d'acteurs.

Les expériences conduites par les acteurs des projets-modèles ont progressivement permis de préciser les questions soulevées initialement, en mettant en avant deux apports essentiels.

Le premier apport concerne le **contenu** des dix projets-modèles: leur pertinence a clairement été confirmée pour les échelles plus vastes de la ville ou de l'agglomération, grâce à leur capacité d'entraînement ou d'exemple. Ce potentiel dynamique a systématiquement permis l'élaboration de projets de qualité, intégrant mieux les différentes thématiques et les différentes échelles, dès leur conception. Cette démarche est nettement plus intéressante que l'habituelle vérification de cohérence ou coordination finale, car il est plus facile d'intégrer les rapports réciproques en amont du processus qu'une fois que le projet est presque abouti.

Le second apport concerne les **processus** de ces projets: le fait de réunir autour de la table les personnes pertinentes pour chaque projet a permis de démarrer des processus partout très constructifs; et au niveau national, les ateliers thématiques de 2012 qui ont réuni les porteurs de ces projets a entraîné la création d'un réseau d'acteurs compétents dans ce domaine en plein développement en Suisse. Les confrontations d'expériences entre ces porteurs de projet issus des trois cultures – italophone, germanophone et francophone – ont également été très riches, les pratiques de projet et de gouvernance étant relativement différentes d'une région de Suisse à l'autre.

Les projets-modèles tessinois (Castione, Cornaredo, Vedeggio) ont particulièrement développé des systèmes de gouvernance innovants pour le passage à l'opérationnel, les projets-modèles romands (Malley, Concorde, Le projet urbain) ont exploré des méthodes de projet d'urbanisme de la vaste échelle à la petite échelle, et enfin les alémaniques (BaBeL, Luzern-Nord, Salina-Raurica, Weststadt-Solothurn) ont en particulier intégré les questions sociales dans le vaste sujet de la ville. Les échanges ont permis d'enrichir considérablement la connaissance partagée des méthodes de projet.

3 DIX PROJETS-MODÈLES CONCERNÉS

3.1 | AGGLOMÉRATION DE BÂLE : SALINA RAURICA

Ce projet-modèle est parti de la volonté de créer un nouveau pôle dans l'agglomération bâloise, comprenant l'implantation d'entreprises offrant des emplois à valeur ajoutée, des zones résidentielles intéressantes, des manifestations culturelles de haut niveau et des offres attractives pour la détente et les loisirs. Le site de Salina Raurica est situé sur la partie non-construite de la plaine du Rhin.

Ce projet a démarré par la constitution en 2002 d'une structure ad hoc innovante pour l'élaboration du cahier des charges d'un concours pour la planification de ce secteur : les différents acteurs concernés ont été invités à participer à la démarche (communes, canton et propriétaires fonciers), avec la volonté de parvenir à une vision réaliste, intégrant en amont le souci de sa faisabilité. Le projet de l'équipe lauréate a permis d'élaborer un plan directeur cantonal spécial, qui a servi de base à la planification communale.

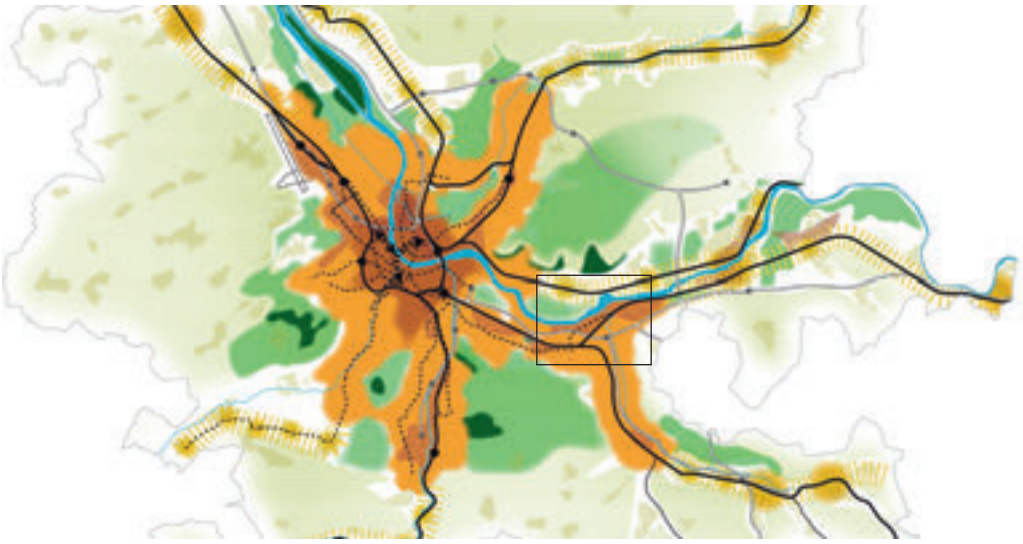
Mais cette structure ad hoc a été dissoute rapidement (en 2003) et le canton a alors poursuivi seul la phase de planification. Plusieurs années se sont écoulées avant l'adoption du plan directeur cantonal spécial que le Grand conseil du canton de Bâle-Campagne a longuement discuté au niveau politique et profondément remanié avant de l'accepter. L'organisation ad hoc provisoire n'a donc pas été formalisée et sa dissolution certes compréhensible dans une posture traditionnelle de répartition des rôles entre le canton et les communes (autonomes et compétentes en aménagement du territoire), a provoqué malgré tout une certaine déception des acteurs concernés. La longueur de la phase d'approbation formelle de la planification découle de l'absence d'unité politique.

La relation entre le secteur stratégique de Salina Raurica et l'échelle supérieure s'est faite dans le cadre du projet d'agglomération. Salina Raurica y est en effet considéré comme l'un des secteurs stratégiques pour le travail et le logement. Le projet-modèle a ainsi permis de poser les bases des futurs sous-projets du projet d'agglomération. Le canton assure la direction du projet-modèle, et une structure particulière pour la mise en œuvre est en place depuis 2010.

Depuis l'approbation du plan directeur spécial (en tant que planification régionale du plan directeur), les acteurs participant au projet travaillent d'arrache-pied à la mise en œuvre du plan directeur à travers la planification des affectations au niveau cantonal et communal (avec, dans le premier cas, le prolongement prévu d'une ligne de tramway et le déplacement d'une route cantonale). La coordination des travaux a été confiée à une direction de projet élargie et à une direction stratégique. La direction de projet réunit des représentants des administrations communales et des services cantonaux compétents. Les membres des exécutifs du canton et des communes se retrouvent régulièrement au sein du pilotage du projet.

Il n'y a que quelques mois que la recherche active d'investisseurs a commencé. Cet aspect n'avait pas été traité auparavant parce que les plans d'affectations toujours en vigueur dans les deux communes concernées n'étaient pas compatibles avec les prescriptions du plan directeur spécial. Un premier investisseur majeur pour Salina-Raurica a été trouvé en octobre 2012 et les contrats de superficie ont été signés entre-temps.

Le projet-modèle est parti de la volonté de créer un nouveau pôle dans l'agglomération bâloise.



Vision 2030, extrait du projet d'agglomération de Bâle (2007)

Plan de développement (2006)

Image pour le parc de Längi (2006)

3.2 | AGGLOMÉRATION DE BELLINZONE : CASTIONE – PÔLE DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION

Ce projet tessinois est né de la volonté du canton, avec l'identification dans le Plan directeur cantonal de secteurs à fort potentiel de développement (avec une vocation mixte industrielle et résidentielle). Et parmi les différents sites identifiés, la vaste zone industrielle de Castione se présentait à la fois comme la porte d'entrée du Tessin et comme un pôle économique à fort potentiel en raison de la future implantation de la gare terminus du TILO (RER tessinois). Cette planification sectorielle des transports a ainsi été à l'origine du caractère stratégique du site de Castione.

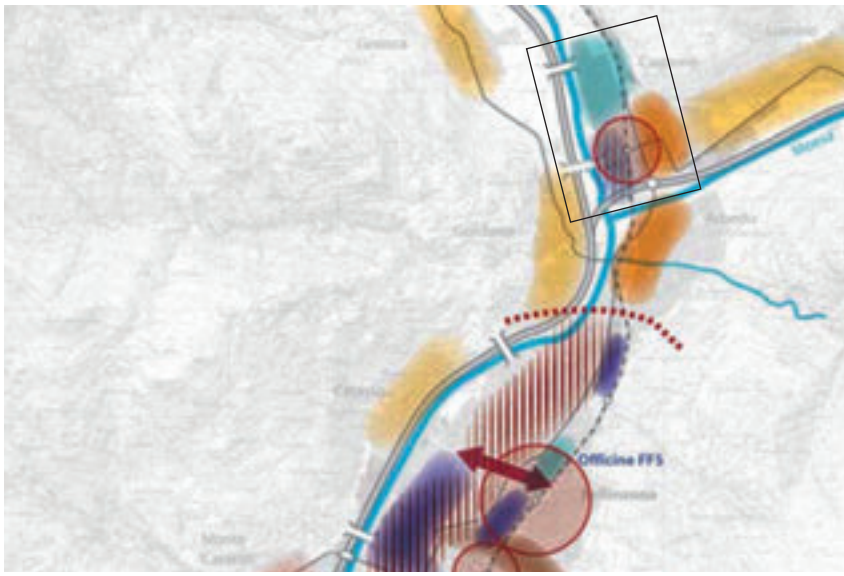
Le travail a alors été conduit conjointement par les services cantonaux du Développement du territoire et de la Promotion économique. Ces services, avec la collaboration de la comune de Arbedo-Castione, ont articulé dans leur contenu la politique des agglomérations et la nouvelle politique régionale. En 2006 ils ont signé une première convention de collaboration, mise à jour au fur et à mesure de l'avancement du processus.

Les outils utilisés ont mêlé de manière intéressante innovation et réalisme. Le canton a fonctionné comme initiateur de la démarche en prenant le rôle de responsable principal jusqu'en 2009, conduisant seul le long processus de négociation avec tous les propriétaires (fonciers et immobiliers). Un système de planification réaliste a été mis en place, comprenant par exemple des conventions qui obligent les propriétaires à réaliser la nouvelle planification, même en cas de revente de la parcelle.

En 2009, après signature d'une nouvelle convention, la comune a repris le relais en tant que responsable de la planification (Masterplan et plan d'affectation). Pour protéger le processus de planification en cours, la commune a créé une «zone de planification» pour une durée de cinq ans qui fonctionne un peu comme un «moratoire positif». Puis cette démarche d'urbanisme a été complétée par un mandat externe confié en 2010 à un avocat indépendant qui fonctionne comme médiateur entre les propriétaires, les investisseurs et l'administration publique.

Aujourd'hui, le développement de ce secteur peine à réellement démarrer en raison de l'absence d'investisseurs, malgré la réalisation de la gare TILO. En avril 2013 la population a accepté, par votation suite à un référendum, la planification. Cette décision pourrait insuffler une nouvelle dynamique pour le développement urbain du site.

Vue de la future zone de développement de Castione.



Principes pour l'urbanisation, extrait du projet d'agglomération de Bellinzone (2012)

Vision pour le développement (2009)

Planification test (2008)

Proposition de développement pour le secteur (2012)

3.3 | AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE : LE PROJET URBAIN, MÉDIATEUR ET LEVIER DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE TRANSFRONTALIÈRE POUR L'AGGLOMÉRATION

Ce projet-modèle genevois s'est déroulé dans le cadre du projet d'agglomération de 2ème génération. Il a consisté à définir un projet d'urbanisme comportant plusieurs innovations méthodologiques et l'ensemble s'est concrétisé sous la forme d'un livre bilingue retraçant le processus : « Genève agglo 2030, un projet pour dépasser les frontières ».

La méthode de projet est partie de la déclinaison du premier projet d'agglomération de 2007 de Genève qui visait un objectif de développement de 200'000 habitants et 100'000 emplois à l'horizon 2030. Le travail s'est fait en deux temps, d'abord par une série de projets d'urbanisme à l'échelle des développements prévus le long de chaque axe radial de transport public, puis par leur recomposition en vue du projet d'agglomération de deuxième génération de 2012.

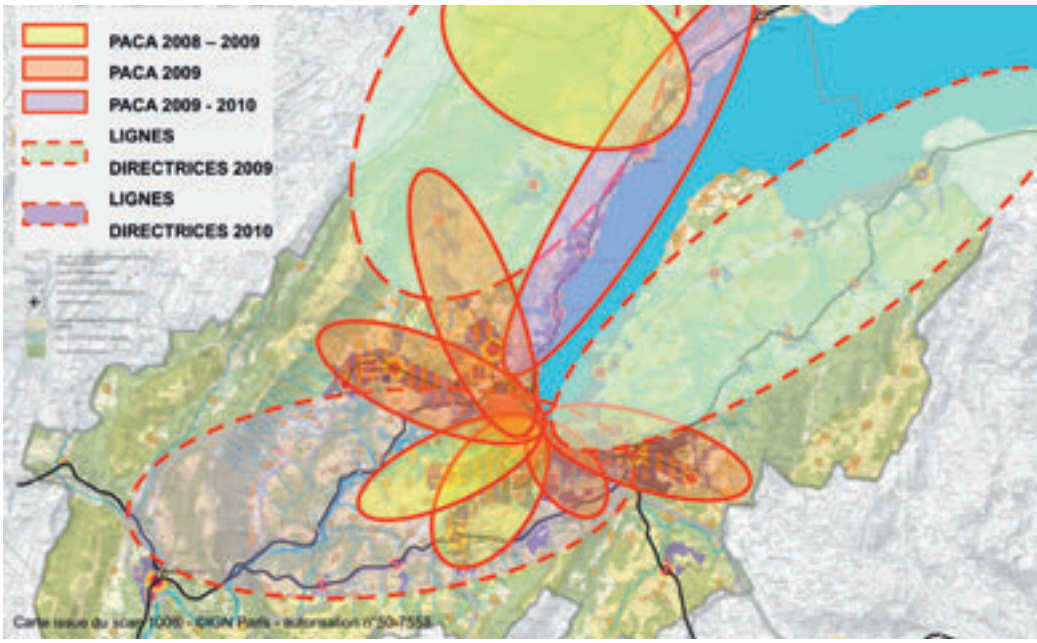
La gouvernance du projet a réussi à organiser sa complexité : les élus, les administrations et la société civile des trois entités – française, vaudoise et genevoise – ont chacun trouvé une place pour contribuer à l'élaboration du projet, en faisant partiellement abstraction des frontières.

Les innovations essentielles recouvrent le contenu du projet à vaste échelle, intégrant non seulement urbanisation et transports, mais aussi paysage et cadre de vie ; et son processus, qui a articulé dans un montage précis les apports des professionnels (projet spatial) et ceux de la société civile (participation). Le fait d'utiliser le projet d'urbanisme à vaste échelle comme support de la négociation transfrontalière a été reconnu comme suffisamment intéressant pour se voir décerner le Grand prix européen de l'urbanisme (ex-aequo) en 2010.

Le travail se poursuit à l'heure actuelle – et pour de nombreuses années – avec les « Grands projets » qui mettent en œuvre les options retenues dans les secteurs stratégiques de l'agglomération et qui poursuivent la voie de l'innovation dans le contenu et la gouvernance interservices des projets. L'enjeu essentiel aujourd'hui est de réaliser des logements dans un territoire qui en manque cruellement.

Collaboration transfrontalière dans l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Schéma d'agglomération – Horizon 2030, extrait du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (2012)



PACA – Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération (2010)

PSD – Périmètres stratégiques de développement (2012)

3.4 | AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE : PROJET D'IMAGE DIRECTRICE ET DE PLAN D'ACTIONS POUR LA CONCORDE

Ce projet-modèle a démarré par une démarche innovante de concertation avec la population, dans un quartier déjà habité et identifié comme l'un des secteurs de densification de l'agglomération de Genève.

Cette participation organisée en partenariat étroit avec une association locale a été conduite dès l'élaboration du projet. Elle a d'abord abouti à une image directrice (sans valeur juridique) et à un plan d'actions. Puis cette première vision spatiale a été formalisée par un Plan directeur de quartier (contraignant pour les autorités dans le canton de Genève). Le fait – inhabituel – de démarrer le processus de projet de manière participative a permis de faire remonter ses attentes aux décideurs, et s'est révélé être particulièrement intéressant dans une situation de renouvellement urbain.

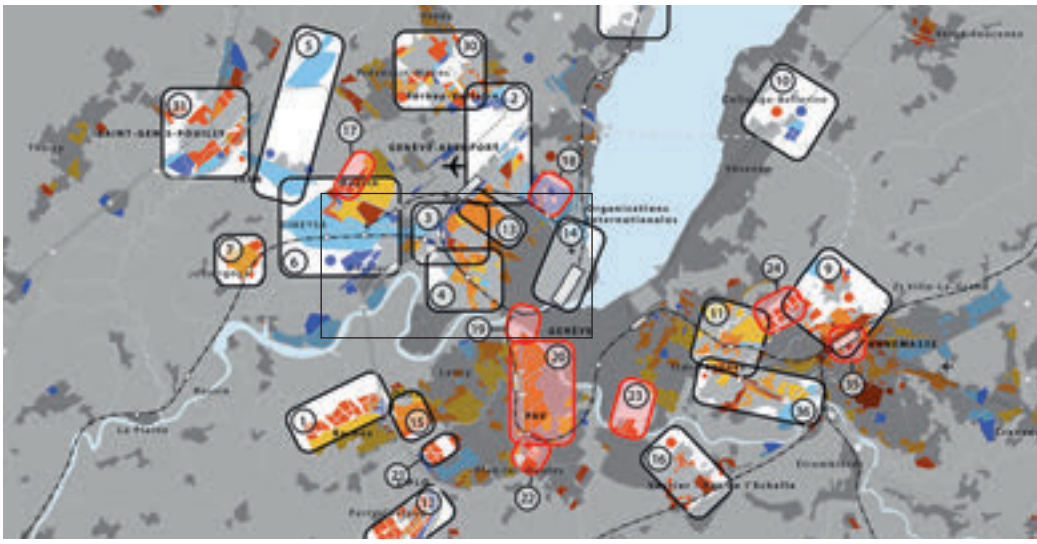
Ce projet-modèle a ensuite été réintégré dans la démarche des « Grands projets » issue du projet d'agglomération de Genève. Le périmètre d'étude pour la Concorde a ainsi été élargi en cours d'étude, englobant des projets avançant à un rythme différent, dont un projet de nouvelle halte RER à Châtelaine qui modifiera l'accessibilité du quartier et entrainera d'importantes mutations urbaines. Ce choix a été fait pour donner plus de cohérence à l'ensemble et le projet Concorde a alors fonctionné comme « moteur ».

La mise en œuvre opérationnelle du projet se teste régulièrement à travers des « mini-chantiers ». Cet outil de participation, qui consiste à réaliser des petits projets architecturaux, permet à la population de s'approprier le projet et aux auteurs des projets de sensibiliser la population aux futurs aménagements du quartier.

La seconde innovation importante de ce projet concerne sa gouvernance : elle articule comme partout les niveaux politiques de décision et techniques de conduite du projet. Mais le pilotage est assuré par une cheffe de projet interne à l'administration cantonale qui travaille en partenariat étroit avec une fondation propriétaire de logements et une association locale qui gère le processus de participation.

Actuellement, les concours d'architecture qui vont permettre de réaliser les immeubles de logement, dans les différents secteurs de densification identifiés par le plan directeur, sont en cours de lancement par les propriétaires (souvent des fondations) et acceptés par la population. Le développement va ainsi pouvoir se dérouler de manière coordonnée, à un rythme relativement soutenu.

La population et les différents niveaux institutionels participent au renouvellement du site de la Concorde.



PSD – Périmètres stratégiques de développement, extrait (2012)

PSD Châtelaine, extrait du plan de synthèse des PACA (2012)

Plan de quartier, extrait (2013)

3.5 | AGGLOMÉRATION DE LAUSANNE-MORGES : MALLEY – RECONVERTIR UNE FRICHE EN VILLE

Ce projet-modèle correspond à la plus petite des échelles imbriquées du projet d'agglomération Lausanne-Morges : celui-ci comprend plusieurs schémas directeurs, dont celui de l'Ouest lausannois (le SDOL), et ce schéma directeur englobe à son tour plusieurs « chantiers », dont le secteur stratégique de Malley.

Cette vaste friche industrielle (de 80 ha) est particulièrement bien desservie, et elle vise à terme l'accueil de 10 000 emplois et 8 400 habitants. L'ouverture récente d'une nouvelle halte RER Prilly-Malley rend ce site particulièrement attractif, ce que les investisseurs ont déjà parfaitement compris.

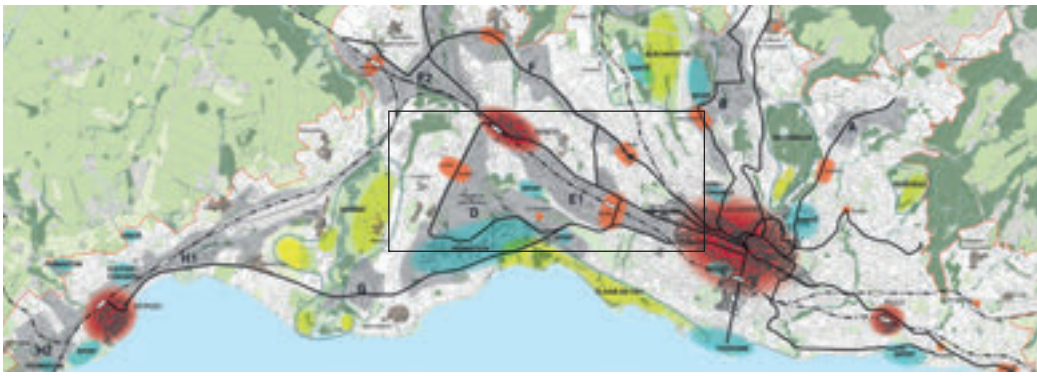
Pour la conception du projet de Malley, la mise en place d'une structure intercommunale a été nécessaire, au niveau décisionnel comme au niveau technique. Cette dernière accompagne les différents sous-projets afin de conserver une cohérence à l'ensemble, articulant secteurs géographiques (dont le quartier de Malley-Centre) et approches thématiques. Ce montage constitue l'une des innovations de ce projet-modèle, et il a abouti en 2012 à l'engagement d'un chef de projet pour Malley pour piloter le développement du projet et à la mise en place d'une structure de gestion intercommunale.

L'autre innovation concerne la manière d'articuler les différentes planifications (formelles et ad hoc) : la vision d'ensemble du projet est garantie par le Schéma directeur intercommunal (SDIM) pour le secteur de Malley et le Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL) pour l'échelle régionale. Cette manière de faire a aussi été reprise à l'échelle de l'agglomération.

Le SDIM, qui est un outil volontariste – mais non contraignant – a une valeur d'orientation. Son élaboration a donné lieu à une vaste opération de concertation, et après intégration des propositions, il sera transcrit, au niveau communal, en documents juridiques (plans partiels d'affectation). Certains thèmes essentiels à la qualité urbaine ont parallèlement été développés par concours (pour la forme urbaine du quartier et les espaces publics). La qualité de la démarche globale et de son contenu a valu à l'Ouest lausannois le prix Wakker 2011.

L'enjeu essentiel d'aujourd'hui se situe au niveau de la mise en œuvre, et du maintien du niveau de qualité voulu, une fois entrée en vigueur les planifications en force et au moment délicat du passage de relais aux acteurs privés.

Vue du parc au centre de Malley.



Principes urbanisation 2030, extrait du projet d'agglomération de Lausanne-Morges (2012)

SDOL – Schéma directeur de l'Ouest lausannois, extrait de la carte de synthèse (2003, complétée en 2009)

SDIM – Schéma directeur intercommunal de Malley, extrait (2012)

Concours international pour Malley-Centre (2012)

3.6 | AGGLOMÉRATION DE LUGANO : NOUVEAU QUARTIER CORNAREDO

Ce projet tessinois est parti de la vision globale de l'agglomération de Lugano. Le projet d'agglomération avait en effet identifié le Nouveau Quartier Cornaredo (NQC) comme secteur stratégique présentant un fort potentiel de développement, entre autres en raison de son accessibilité. Cette approche par le projet a permis de mettre en place des procédures et des formes d'organisation innovantes.

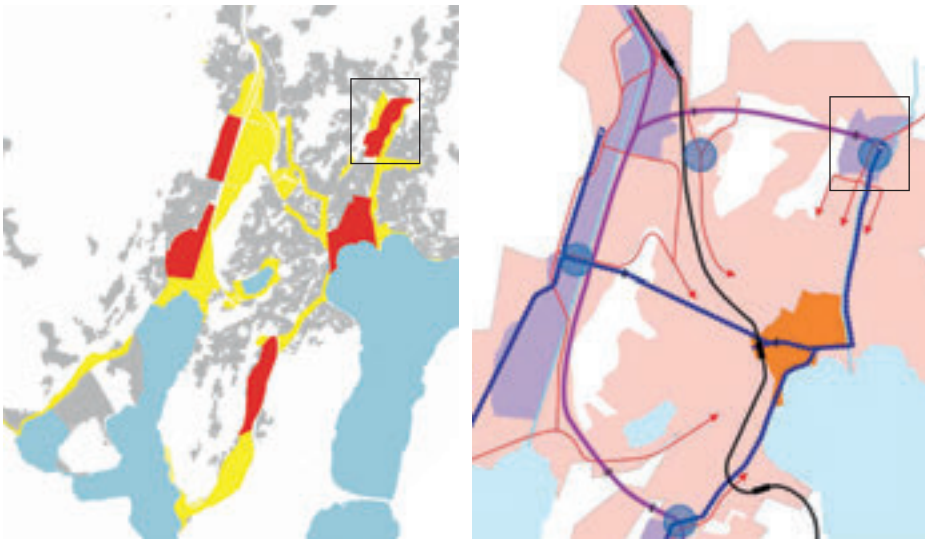
Pour développer une vision urbaine qui intègre les questions de forme et de fonctions – avec celle de leur faisabilité économique – les autorités responsables des différents niveaux décisionnels ont lancé en 2004 un concours international d'urbanisme. Celui-ci a débouché sur le Masterplan NQC. Le Piano Regolatore intercomunale (PR-NQC) (plan d'affectation) qui a suivi a été approuvé en juin 2010 par les autorités locales. Et la mise en œuvre de ce plan est désormais déléguée à l'Agenzia NQC qui est opérationnelle depuis fin 2012 par décision du Conseil d'Etat.

Cette Agence utilise pour la première fois les possibilités offertes par la récente loi tessinoise (legge organica) qui permet aux communes de créer des structures intercommunales fondées sur le droit public. Elle assure la conception, la réalisation et la gestion des interventions d'intérêt public définies par le PR-NQC. Les modalités de mise en œuvre sont définies dans le Programma di realizzazione (programme de réalisation) et dans les mandats de prestations des communes parties-prenantes. La réalisation de l'ensemble du projet est prévue sur une durée d'environ 15 ans (horizon 2025).

Le Consiglio di Agenzia est composé de trois membres choisis par les Conseils municipaux (exécutifs) des communes concernées parmi leurs membres. Et la direction générale de l'Agence a été externalisée et confiée à un consortium de trois experts (deux ingénieurs et un avocat) choisis à l'issue d'un appel à candidatures public. Son fonctionnement se fait sur la base d'un contrat de prestations, avec une gestion pluriannuelle sur 4 ans. Sa mission n'englobe pas la promotion économique du secteur, confiée à l'Agence régionale de développement qui fonctionne à plus vaste échelle. Ceci est apparu nécessaire pour que le secteur soit compétitif au niveau régional, voire métropolitain, en raison de la création d'un sous-secteur dédié aux activités événementielles.

Le nouveau quartier Cornaredo sera développé conjointement par les communes de Canobbio, Lugano et Porza.

© Luftbild Schweiz



Secteurs stratégiques et sensibles de l'agglomération et réseau principal des transports (extrait), projet d'agglomération de Lugano (2007)

Masterplan NQC (2006)

3.7 | AGGLOMÉRATION DE LUGANO : VEDEGGIO – NOUVEAU PÔLE DE L'AGGLOMÉRATION

Cette zone industrielle périphérique – perçue initialement comme le parent pauvre de Lugano – a voulu faire reconnaître son fort potentiel de développement en organisant sa transformation progressive en « vraie ville » pourvue de fonctions urbaines. Les communes qui composent ce secteur stratégique intercommunal se sont ainsi réunies pour définir puis organiser leur devenir, en visant un objectif de qualité élevé.

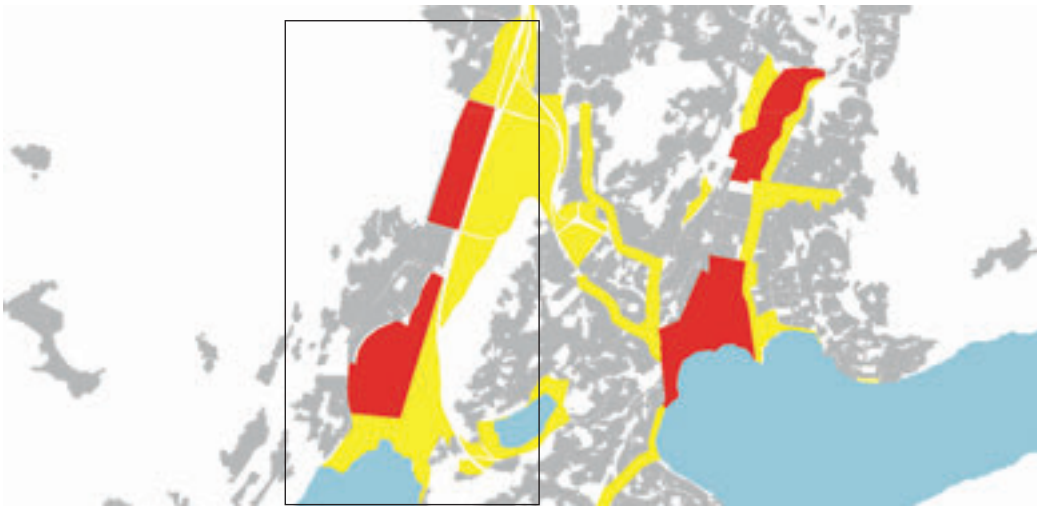
La gestion du proiet est assurée par le groupe de travail « Développement territorial », qui s'insère dans les structures de collaboration sur le long terme entre les communes de Agno, Bioggio et Manno (ABM) à travers des projets concrets. Le groupe les différentes planifications sectorielles, de travail, comprend des représentants du canton et des communes, et le pilotage général est assuré par un bureau privé mandaté. Ensuite, selon le type de projet à réaliser, des groupes à géométrie variable son constitués, associant les partenaires adaptés à chaque cas particulier (privés ou autres communes). Mais il n'y a pas de représentation de la population à ce stade.

La démarche de planification qui a été mise en place est intéressante : débutée par un plan d'affectation intercommunal, continuée par des projets dans des sous-secteurs géographiques et des projets thématiques, ainsi qu'un Masterplan pour la partie centrale. Ces approfondissements à échelle plus fine, élaborés pour valoriser le potentiel des lieux, ont ensuite été réintégrés dans le projet d'agglomération de deuxième génération de Lugano.

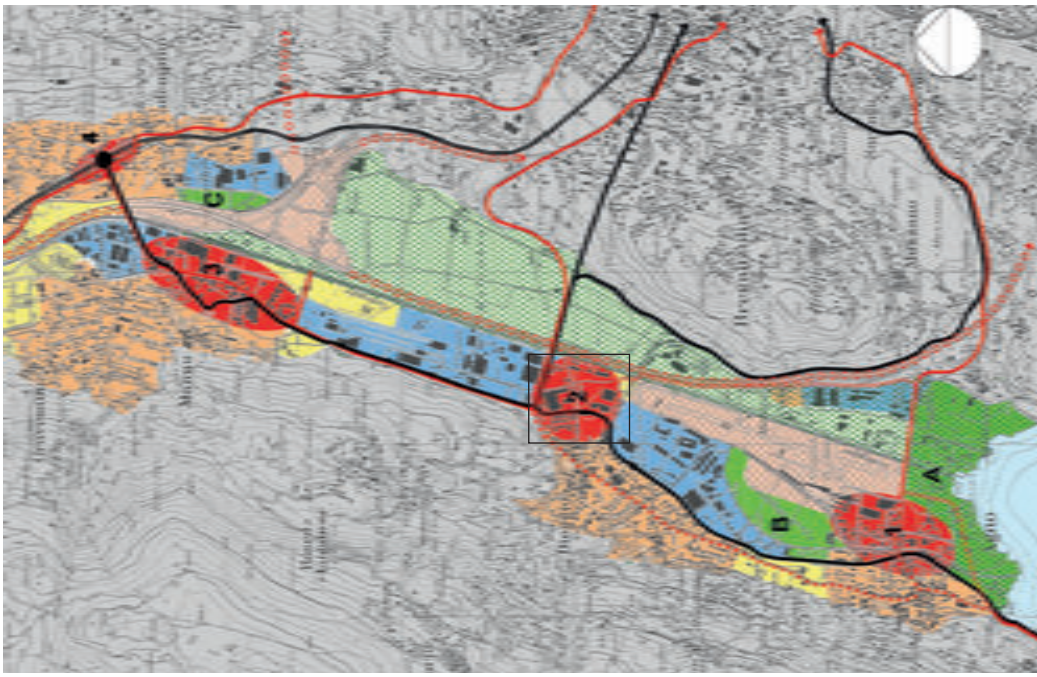
Les différentes démarches de planification sont payées par les communes. Selon les intérêts, aussi d'autres institutions comme le canton, les CFF et les privés (propriétaires fonciers et entreprises). Certains projets, comme les équipements publics d'intérêt intercommunal et les espaces verts, sont co-financés par les trois communes indépendamment de leur localisation.

Aujourd'hui, l'enjeu est de lancer et en même temps de parvenir à faire aboutir les différentes planifications sectorielles tout en parvenant à maintenir les orientations décidées. Et l'un des moyens utilisés est celui des Conventions, qui sont contraignantes sur l'engagement des signataires à mettre en œuvre la planification décidée.

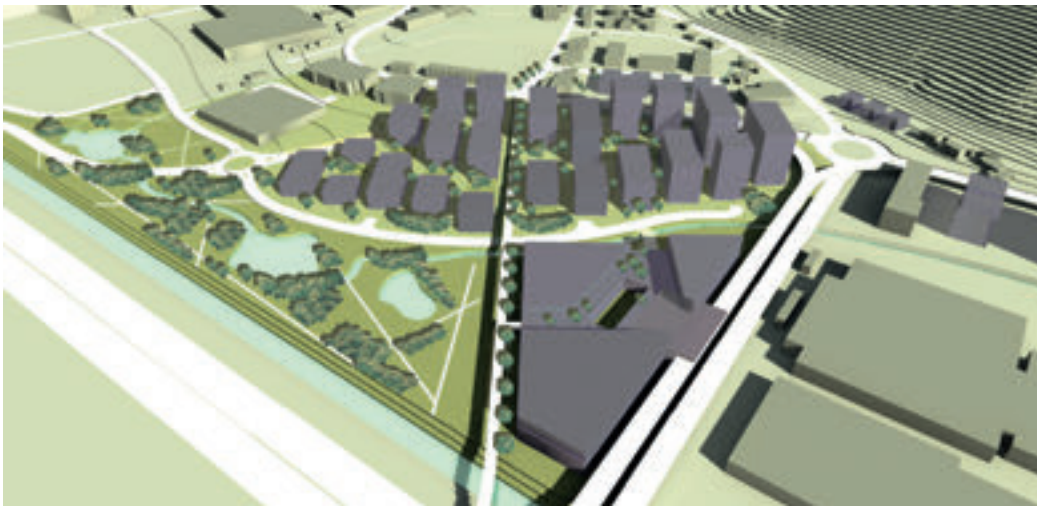
Basso Vedeggio est appelé à devenir le nouveau pôle de l'agglomération de Lugano.



Secteurs stratégiques et sensibles de l'agglomération (extrait), projet d'agglomération de Lugano (2007)



Masterplan (2011)



Planification test pour Cavezzolo, proposition des arch. Orsi&Associati, Bellinzone (2011)

3.8 | AGGLOMÉRATION DE LUCERNE : BABEL – LE PROJET DE QUARTIER DURABLE À LA BASEL ET BERNSTRASSE À LUCERNE

Ce projet-modèle est issu d'une problématique sociale : le quartier face à la Basel et Bernstrasse à Lucerne est un quartier-rue populaire situé aux portes de la ville, souffrant à la fois d'une mauvaise image et d'une spirale sociale négative. La Haute école sociale de Lucerne a pris l'initiative de réagir face à cette situation, en associant la ville de Lucerne à la démarche.

Dès 2001, le développement du projet a été piloté par la Haute école sociale et la Ville de Lucerne, avec la création d'une organisation temporaire responsable du développement du projet et de sa mise en oeuvre.

Durant sa première année, ce projet a permis de définir, grâce à un processus participatif large, une vision partagée du développement souhaité. Un scénario consensuel a recueilli le soutien à la fois de la Ville et des organisations établies dans le quartier. La mise en œuvre de cette vision a débuté en 2003, avec des mesures dans les domaines socio-culturel, commercial et de l'environnement construit. Et un Masterplan a vu le jour en 2006.

En 2007, les acteurs ont décidé de passer d'une structure temporaire de projet à une organisation permanente (association BaBeL), composée d'habitants du quartier et de la ville, comprenant la création d'un poste de responsable BaBeL (à 40%) et d'un BaBeL Partizipation (également à 40%). Une équipe de projet accompagne les tâches de l'association.

Depuis 2012, la direction du projet est assurée au sein de l'administration par la Dienstabteilung Stadtentwicklung (direction des constructions). Le plan d'action 2012-2014 poursuit les réflexions mises en place dans le plan d'action 2007-2011. La limite d'une telle organisation est le manque d'autonomie financière pour la mise en œuvre des gros projets.

BaBeL a démarré comme un projet de développement à l'échelle d'un quartier, mais au fil du temps le périmètre s'est élargi pour permettre au projet de trouver une meilleure cohérence, en particulier grâce à l'arrivée des planifications stratégiques de rang supérieur (projet d'agglomération de Lucerne et le projet-modèle de Luzern-Nord).

Aujourd'hui, l'enjeu est de pouvoir pérenniser la mise en œuvre des sous-projets en s'assurant les financements nécessaires.

BaBeL est un quartier-rue situé aux portes de la ville le long d'un important axe de transport.

Les centres de l'agglomération de Lucerne (extrait), projet d'agglomération de Lucerne (2012)

Scénario consensuel pour le développement du quartier (2003)

3.9 | AGGLOMÉRATION DE LUCERNE : MASTERPLAN POUR LE PÔLE DE DÉVELOPPEMENT LUZERN NORD

Le nouveau centre urbain Lucerne nord doit voir le jour à la jonction entre la commune d'Emmen et le quartier lucernois de Reussbühl (ancienne commune de Littau, ville de Lucerne depuis 2010). En effet, le projet-modèle prévoit le développement d'un nouveau centre urbain au nord de la ville de Lucerne, véritable pôle économique pour le canton et idéalement accessible par tous les moyens de transport. Le développement de ce secteur aux portes de Lucerne a été bloqué durant des décennies par des projets de transport qui ne se sont jamais concrétisés.

Suite aux inondations dévastatrices de 2005, une planification test a été menée en 2008. Les travaux réalisés par quatre équipes ont abouti au projet Epsilon optimiert.

Cette première étape, conduite par un groupe de pilotage comprenant des représentants des communes concernées et du canton, a mené à l'élaboration du Masterplan «centre urbain Lucerne nord» en 2010 et 2011, tandis que la direction du projet a été confiée à l'organisme régional de développement LuzernPlus.

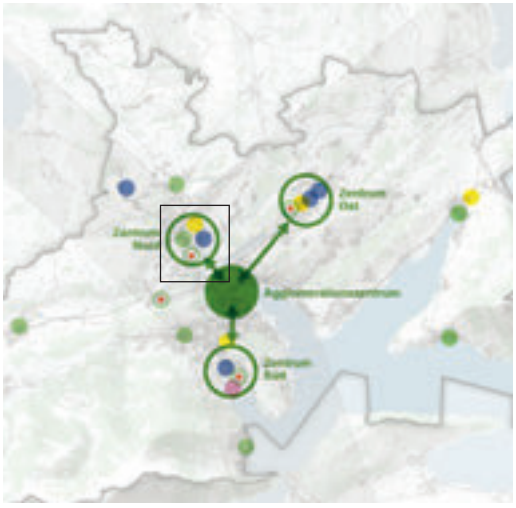
Le site de Lucerne nord cumule des enjeux liés à la mobilité, au développement urbain et à la protection contre les crues sur un espace très restreint. Les infrastructures prévues pourraient accueillir à terme dans le périmètre élargi plusieurs milliers de logements et places de travail. Le Masterplan tente de répondre aux attentes variées des différentes parties concernées, en impliquant si possible tous les acteurs-clés dans le processus en même temps que les propriétaires fonciers. Le périmètre de planification a été élargi par rapport au projet initial et les parties prenantes ont décidé que ce document serait contraignant pour toutes les administrations signataires.

Le projet partiel Luzern Nord gemeinsam entwickeln («Développer ensemble Lucerne nord») garantit la participation de la population sur l'ensemble du processus de planification, en favorisant le dialogue entre les habitants et les responsables des différents projets partiels.

Depuis août 2011, le Gebietsmanager LuzernNord («gestionnaire du site Lucerne nord») intervient principalement au niveau opérationnel. Il supervise la mise en œuvre du Masterplan et fait la promotion du projet auprès des promoteurs.

Ce projet-modèle a permis de renforcer la qualité des processus classiques de planification, de coordonner de manière optimale le jeu complexe entre des partenaires hétérogènes et de résoudre souvent facilement et rapidement les problèmes que l'on rencontre habituellement dans des projets d'une telle envergure.

Un nouveau centre urbain pourrait voir le jour entre Emmen et Lucerne-Reussbühl.



Les centres de l'agglomération de Lucerne et la structure urbaine, l'habitat et l'emploi (extraits), projet d'agglomération de Lucerne (2012)

Masterplan Luzern Nord (2010)

3.10 | AGGLOMÉRATION DE SOLEURE : LE PROJET DE QUARTIER DURABLE DE WESTSTADT SOLOTHURN

Dans ce quartier situé en périphérie de la ville, et mal relié au centre, l'objectif principal du projet-modèle était d'améliorer la qualité de vie. Ce lieu a en effet été identifié à la fois comme secteur de développement par le projet d'agglomération (pour le périmètre étendu) de Soleure, et comme site nécessitant un développement de quartier intégré (pour le périmètre restreint) par le bureau de l'intégration du canton.

Cette problématique sociale au départ a permis l'élaboration d'un projet de quartier emboitant plusieurs échelles. A l'échelle du quartier, le projet-modèle voulait mettre en place une mixité sociale, améliorer l'image et l'identité des lieux, stimuler le marché du logement et les propriétaires immobiliers, et venir en appui la population en favorisant sa créativité. Ceci devait se concrétiser par la mise en place d'une série d'action et d'équipements facilitant la cohabitation et le vivre ensemble (centre de quartier, animateur de quartier, centre de rencontre pour les filles, etc.)

A l'échelle du périmètre étendu, la problématique est assez différente, car l'arrivée de la future halte RER de Brühl entrainera à priori un fort développement du secteur. Il s'agit en conséquence d'assurer une cohérence entre les quartiers (existants et futurs), de favoriser une haute qualité et un développement durable de l'ensemble, de développer une identité des lieux adéquate et de définir les utilisations temporaires des secteurs.

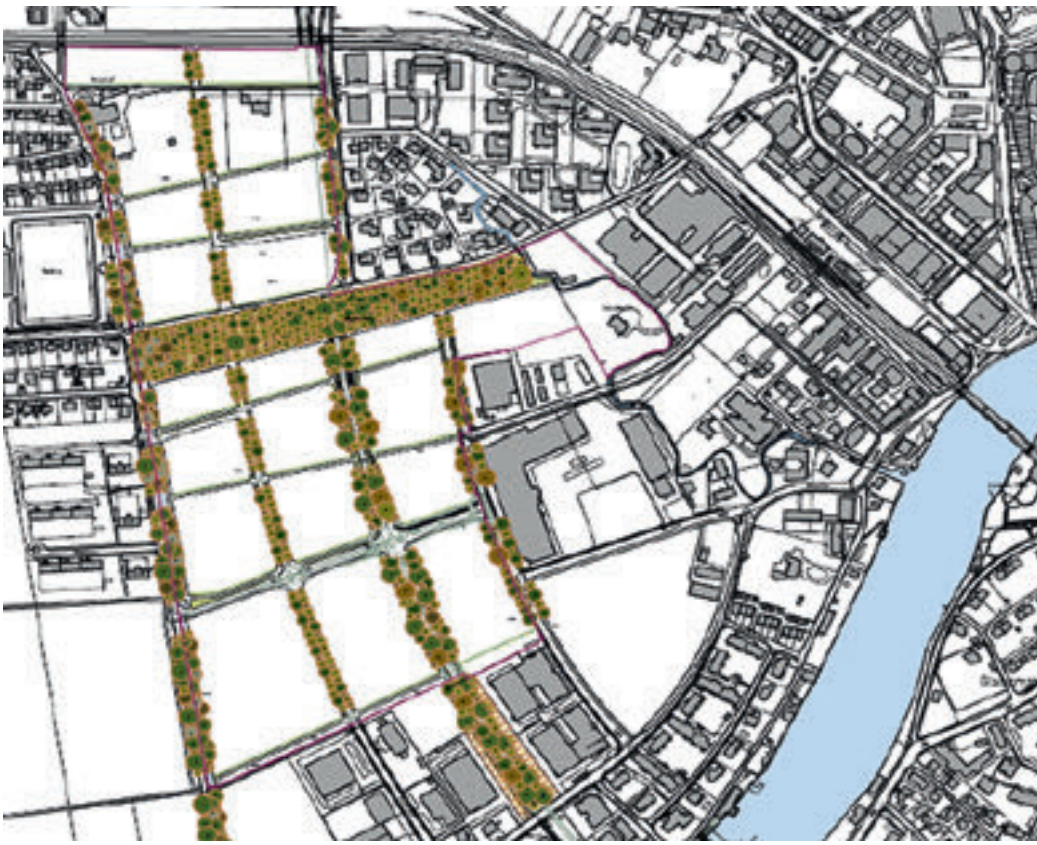
Bien qu'aucune structure fixe pour accompagner le développement du quartier Weststadt n'ait été mise en place, faute de savoir-faire, la population s'est beaucoup impliquée dans le processus et différents modes de fonctionnements méritent néanmoins d'être signalés. La Haute école sociale de Lucerne a développé une méthode (REPLY) qui a été appliquée dans le projet pour le processus participatif et développé parallèlement un projet de recherche dans le domaine de l'immobilier (Immosol). L'attribution d'un contrat à une institution socio-culturelle (Altes Spital Solothurn) pour gérer le poste de travailleur de quartier permet l'exploitation des synergies avec les domaines de la culture, et de l'intégration et la jeunesse.

Aujourd'hui l'enjeu majeur est de bien réussir le développement des nouveaux quartiers. La ville, propriétaires des terrains, devra faire les bons choix (vendre ou louer) tout en assurant une certaine qualité.

La population du quartier Weststadt Solothurn a été associée au développement du quartier dès son initiation.

Vision Transports et urbanisation (extrait), Projet d'agglomération de Soleure (2012)

Extrait du concept urbanistique pour la ville de Soleure (1995)



Concept espaces non-construits pour le secteur Weitblick (2011)

3.11 | LES PROJETS-MODÈLES EN BREF

Tableau 2

Synthèse des dix projets-modèles

Projets-modèles	Élément déclencheur	Périmètre et localisation	Relation entre les échelles	Implication du Canton	Organisation de la mise en œuvre
Salina-Raurica	Création d'un nouveau pôle de développement pour l'agglomération	170 ha, 2 communes, zone industrielle avec zone à urbaniser	Pôle de développement du projet d'agglomération, le projet-modèle teste la méthode pour les sous-secteurs du projet agglomération	Pilotage du projet	Organe de gestion stratégique et direction de projet élargie (canton et communes)
Castione	Implantation de la gare terminus du TILO	40 ha, 1 commune, zone industrielle et mixte	Développement local repris au niveau du projet d'agglomération	Initiateur du projet, chef de projet jusqu'au début de la phase de planification communale	Conventions, avocat-médiateur en appui pour les négociations
Le projet urbain	Mise en œuvre de la stratégie du projet d'agglomération	200 000 ha, 212 communes, 2 cantons et 1 région française, 2 pays, divers types de zones	Itération entre l'échelle locale (études-test dans les axes de développement) et le niveau de l'agglomération (avec le projet d'agglomération de 2ème génération)	Initiateur du projet, pilotage	En cours de mise en oeuvre avec les Grands projets (équipes de maîtrise d'œuvre urbaine)
Concorde	Initiative des habitants pour réaliser un éco-quartier	28 ha, 2 communes, zone d'habitation	Développement local inséré dans un projet à l'échelle supérieure dans un souci de cohérence	Pilotage du projet	Co-pilotage canton + association des habitants + fondations propriétaires de logements
Malley	Moratoire et convention pour le développement de la région début 2000	80 ha, 3 communes, friche industrielle	Itération entre le local (Malley), le régional (SDOL) et l'agglomération	Membre du comité de pilotage, assure la cohérence avec les politiques cantonales (aménagement et transports)	Chef de projet Malley rattaché au bureau du SDOL
Cornaredo	Création d'un nouveau pôle de développement pour l'agglomération	75 ha, 3 communes, zone à urbaniser	Développement local repris au niveau du projet d'agglomération	Soutien institutionel	Agenzia NQC, avec mandat de prestation pour 4 ans
Vedeggio	Création d'un nouveau pôle de développement pour l'agglomération	750 ha, 3 communes, zone mixte	Développement local repris au niveau du projet d'agglomération	Membre du groupe de travail dans les différentes phases de planification ; assure la cohérence avec les politiques cantonales (intégration et planification)	Groupe de travail «Sviluppo territoriale» Agno-Bioggio-Manno (ABM)
BaBeL	Initiative de la Haute école sociale de Lucerne pour améliorer la qualité de vie du quartier	25 ha, 1 commune, zone d'habitation	Développement local repris au niveau de la ville (politique de développement des quartiers et de la ville) et de l'agglomération	Soutien pour les sous-projets	Association BaBeL avec un Geschäftsführer BaBeL responsable de la coordination
Luzern-Nord	Création d'un nouveau pôle de développement pour l'agglomération	58 ha, 2 communes, 1 region, 1 canton, zone mixte	Pôle de développement du projet d'agglomération ; le projet-modèle pour les autres sous-secteurs du projet d'agglomération	Membre du groupe de pilotage avec les communes de Lucerne et Emmen	LuzernPlus, porteur du développement de la region, et Gebietsmanager LuzernNord responsable de la coordination
Weststadt-Solothurn	Initiative cantonale (aspect intégration) pour améliorer la qualité de vie du quartier	34 ha, 1 commune, zone d'habitation et à urbaniser	Développement local repris au niveau de la ville	Membre du comité de pilotage, assure la cohérence avec les politiques cantonales (intégration et aménagement)	Pas d'organisation particulière

Ces différents éléments-clés des projets-modèles mettent en évidence la grande diversité des situations. Que ce soit au niveau de l'élément déclencheur, du rôle des acteurs (dont le canton) ou des structures mises en place, chaque projet a su s'adapter à son contexte particulier et développer sa propre voie. Mais cette diversité n'empêche pas de tirer des enseignements généraux.

Toutes ces démarches ont en effet permis aux acteurs de trouver ensemble des solutions – même si parfois ils ont « tâtonné », et elles ont le plus souvent induit une évolution de l'image de ces secteurs stratégiques qui combinent fréquemment un fort potentiel et une réalité de périphérie ou de friche peu valorisante.

4 SEPT PRINCIPES POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UN SECTEUR STRATÉGIQUE

Le premier enseignement des projets-modèles est celui de leur diversité : il existe de multiples réalités et de multiples processus. C'est déjà le cas au niveau du démarrage des projets, comme entre celui de BaBeL qui est parti d'une problématique sociale dans un quartier de petite taille et qui a progressivement évolué vers des réflexions méthodologiques, et Le projet urbain qui est au contraire parti d'une méthode mise au point à vaste échelle avant de la tester sur le terrain en l'affinant ou encore les projets tessinois Castione, Cornaredo, Vedeggio qui découlent des visions stratégiques de rang supérieur (cantonale ou d'agglomération).

Mais il est néanmoins possible de repérer certaines constantes dans les enseignements, en particulier en ce qui concerne le travail par projet – tant du point de vue de son organisation que de son contenu – et les relations entre les échelles territoriales, celle du secteur stratégique et celle de l'agglomération ou de la ville dans laquelle il est situé. Cette brochure présente sept principes pour le développement d'un secteur stratégique issues des expériences des projets-modèles.

4.1 | DISTINGUER LE TRAVAIL PAR PROJET DE LA PLANIFICATION TRADITIONNELLE

Tous les projets-modèles ont fait l'expérience du travail par projet, qui se distingue d'une planification (qui reste nécessaire dans tous les cas) sur plusieurs points essentiels, mais d'abord par sa durée : ce type de processus démarre avec l'intention de développer quelque chose quelque part et se termine par sa réalisation concrète. Et ceci induit plusieurs différences entre les deux démarches :

- Un projet d'urbanisme se poursuit sur plusieurs années, et doit donc parvenir à combiner de manière cohérente des intentions à long terme (la planification) et des actions faisables à court terme (les sous-projets ou les mini-chantiers).

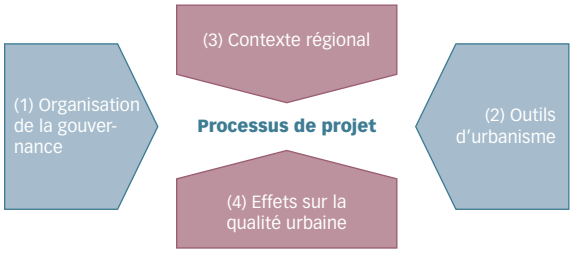
- Il fait nécessairement intervenir une multitude d'acteurs (publics et privés) qui doivent travailler ensemble – alors qu'ils sont le plus souvent habitués à travailler successivement ou parallèlement. Et il s'agit de trouver dans chaque cas une organisation permettant à la fois le respect des compétences de chacun et la progression et la qualité du projet.

- Il articule étroitement les thématiques (espaces publics, logement, activités, mobilité, etc.) et donc les politiques publiques et les services de l'administration de manière inhabituelle. La ville ne se satisfait en effet pas de l'addition de visions sectorielles, mais elle les intègre : un habitant qui souhaite se déplacer pour se rendre au travail en passant par l'école de ses enfants n'est pas obligé de connaître le nombre de politiques publiques qui doivent être coordonnées pour que tout ce circuit se déroule aisément. Par contre, il perçoit clairement quand ce n'est pas le cas.

- Il utilise une combinaison d'outils traditionnels liés à la planification avec des outils ad hoc créés pour répondre à chaque situation particulière, dans le but de passer des intentions à leur mise en œuvre.

- Il cherche à optimiser les interdépendances entre le site du projet et son contexte régional (agglomération ou ville), dans les domaines fonctionnels et/ou d'image.

Le schéma suivant met en perspective ces différents points, en commençant la lecture par le centre.



Horizontalement, un projet dans un secteur stratégique doit être conçu comme un processus – avec (1) ses acteurs et (2) les différents outils qu'ils vont employer – sur la durée de son élaboration et de sa réalisation.

Verticalement, (3) le projet doit s'insérer dans son contexte régional et (4) évaluer ses effets sur la qualité urbaine, afin de vérifier que la situation future avec un projet est préférable à celle sans projet.

Les différents exemples de projets-modèles montrent que ces processus de projet peuvent suivre des trajectoires très diverses.

Le projet Concorde a débuté par une phase de concertation avec la population de ce quartier voué à être rénové et densifié, ce qui a permis de mettre en place progressivement les différentes étapes de sa planification, puis de débuter sa mise en œuvre. Il en est aujourd'hui à la phase des concours d'architecture organisés par les propriétaires fonciers et immobilier (fondations de logements).

Le projet Vedeggio s'est attaché à transformer la réalité et l'image d'une zone industrielle périphérique de l'agglomeration de Lugano, en articulant des structures de collaboration entre collectivités assez classiques, avec des partenariats avec le secteur privé à géométrie variable, adaptés à chaque projet.

Le projet Salina-Raurica a au contraire débuté avec la volonté de créer un nouveau pôle de développement dans l'agglomération bâloise par la constitution d'une structure innovante, intégrant les privés dès l'amont, mais qui a par contre été dissoute rapidement, et avant la mise en œuvre de la planification.

Au contraire de la planification dont le déroulement est formalisé par les lois et règlements, le travail par projet s'adapte à chaque cas particulier. Il doit rechercher à la fois le processus adapté, les acteurs pertinents, et les outils d'aménagement ad hoc qui permettront de mettre le tout en œuvre de manière satisfaisante. Et pour y parvenir, il doit partir des forces du site et les exploiter.

4.2 | CONSIDÉRER LE PROJET COMME UN PROCESSUS AVEC UNE FINALITÉ DE RÉALISATION

Les déroulements de ces démarches connaissent bien entendu plusieurs cas de figure. Le projet-modèle est parfois un déclencheur et/ou permet de débloquer une situation (Concorde, Salina-Raurica), ailleurs il vient en soutien d'une démarche débutée par d'autres et se poursuivant au delà (Castione).

Mais partout il a permis de mettre en route ou de renforcer la dynamique d'acteurs, et de sortir des routines de travail – qualifiées à plusieurs reprises de bureaucratiques par les acteurs de terrain – en favorisant la recherche de nouvelles pratiques mieux adaptées à chacune des situations. Les différents témoignages confirment que ces expériences ne constituent pas une série de Sonderfall, mais bien au contraire une recherche de solutions à des problèmes rencontrés dans la plupart des agglomérations.

Très souvent, les réputations de ces territoires ont également évolué au cours de ces démarches, de représenta-

tions marginales ou sans intérêt au départ, à stratégiques ou pleines de potentiel à l'arrivée. Et partout ou presque, il s'est agit de « construire la ville » au sens noble du terme. Les projets-modèles ont en effet été lancés dans des sites dont la qualité ne pouvait qu'être améliorée, soit parce qu'il s'agissait de friches (Malley), de quartiers à l'image négative (Weststadt-Solothurn ou BaBeL), de zones industrielles périphériques (Vedeggio), ou encore de site mis en lumière par l'arrivée d'une nouvelle infrastructure (Castione). Ces différents types de « Edge cities » n'avaient pour la plupart pas fait l'objet de réflexions de planification jusqu'alors, et les démarches de projets-modèles ont tenté des « réparations », avec des résultats différenciés mais pour la plupart pas encore aboutis car ces démarches urbaines prennent du temps. L'évolution d'un quartier nécessite souvent une dizaine d'années, et suivant sa taille, parfois même plusieurs.

Les déroulements ne sont pas similaires, mais passent tous par différentes étapes, qui – si on les additionne – forment un processus type qui peut servir de fil conducteur ou de série de points de repères pour les porteurs de projet.

Ce processus doit d'abord être « piloté ». Il débute par une phase importante de préparation qui permet de définir les bonnes questions et les bons acteurs, puis se développe progressivement en intégrant des possibilités de réorientation en cours de route, et s'achève avec la mise en œuvre opérationnelle du projet. Il matérialise ainsi le passage d'une logique institutionnelle à une logique de projet, plus complexe, mais absolument compatible avec le fonctionnement institutionnel.

Les différentes problématiques développées par les processus des projets-modèles sont les suivantes :

- **Sur la question du déclencheur :** il peut s'agir d'un problème à résoudre (une image sociale défavorisée comme à BaBeL), d'enjeux forts qui méritent une réponse (Le projet urbain qui développe un projet d'urbanisme pour l'ensemble de l'agglomération genevoise ou Luzern-Nord qui vise la création d'un nouveau centre urbain pour l'agglomération), ou encore de l'arrivée de grandes infrastructures (comme la gare terminus du TILO à Castione). Et les acteurs de ce déclenchement sont eux aussi très divers, d'une Haute Ecole (BaBeL), à une commune ou au canton.

- **Sur la question de l'angle d'attaque :** différents thèmes sont possibles, comme les infrastructures routières ou ferroviaires (les projets tessinois), l'ensemble des thématiques « mobilité + urbanisation + paysage » (Le projet urbain), mais aussi une question sociale (BaBeL et Weststadt-Solothurn).

- **Sur la question du pilotage du projet,** et de la coordination des sous-projets et acteurs : le rôle du responsable de ce pilotage est apparu essentiel, bien que souvent sous-estimé en moyens comme du point de vue de l'importance de ses compétences. Mais les montages sont très divers d'un projet à l'autre, d'organisations informelles (BaBeL ou Malley), à une institutionnalisation plus poussée (comme à Cornaredo, dorénavant permise par la loi tessinoise qui encadre la création de structures intercommunales fondées sur le droit public).

- **Sur la question du contrôle de la qualité** tout au long du processus : la qualité finale de l'espace réalisé dépend de multiples facteurs matériels et immatériels. Les aménagements d'espaces publics et l'architecture des bâtiments sont bien entendu déterminants, mais pour parvenir à les réaliser dans le respect du niveau de qualité voulu, l'organisation de la démarche compte aussi (en particulier la manière d'organiser le dialogue entre les acteurs et de faire les pesées d'intérêts). Cette question est encore au cœur des débats actuels, car la plupart des projets-modèles ne sont en train d'aborder que maintenant la phase du passage de la planification à la réalisation des intentions.

- **Sur la question du moment opportun pour intégrer les privés,** en particulier les co-financeurs des opérations et les propriétaires fonciers : chaque cas est particulier, mais il s'agit de rechercher les synergies entre acteurs plutôt que de réagir aux blocages une fois survenus. Certains ont fait le pari d'une intégration en amont (des propriétaires à Salina-Raurica ou de la population à Concorde), d'autres sont restés dans des processus plus traditionnels. Mais ces acteurs une fois intégrés, il apparaît important de poursuivre le dialogue (Salina-Raurica).

- Et plus globalement au niveau politique, sur la question des **relations pas toujours simples entre le centre et la périphérie:** l'organisation de la répartition des compétences et du rôle de la ville-centre dans le projet conditionne le bon avancement du projet.

4.3 | TRAVAILLER LE PROJET AVEC SES DIFFÉRENTS ACTEURS

Tous les projets-modèles démontrent qu'il est nécessaire de préparer le travail avec les différentes catégories d'acteurs concernés, et ceci sur toute la durée du processus. Contrairement à la planification qui réserve traditionnellement son élaboration aux professionnels, puis ouvre le dialogue une fois le travail terminé (au minimum par les procédures formelles de consultation publique et d'enquête publique), le travail par projet ouvre un champ de possibilités beaucoup plus vaste.

Mais cette ouverture nécessite beaucoup de réflexion et de travail. Il s'agit d'identifier les acteurs pertinents à chaque étape, de comprendre leurs stratégies, et de préciser le(s) moment(s) souhaitable(s) de leur arrivée dans le processus d'élaboration du projet, puis de sa réalisation.

Les multiples organisations (formelles et informelles) que les acteurs des projets-modèles ont mises en place, et l'évolution de ces structures dans le temps mettent en évidence à nouveau la multiplicité des possibilités. Tous ont cherché à adapter la gouvernance des projets à la complexité des projets de territoire dans les secteurs stratégiques, et les différents contextes culturels et légaux ont imprégnés les solutions mises en place. Le Tessin est le seul canton à avoir mis en place une loi[4] permettant d'organiser l'intercommunalité sur la base du droit public (Agenzia NQC à Cornaredo).

La plupart des projets ont ainsi regroupé les acteurs publics et les acteurs privés. Certains l'ont fait en amont, afin de définir le processus à mettre en place (Salina-Raurica ou Concorde), d'autres ont fondé l'élaboration de leur projet sur ce pari (Le projet urbain), et d'autres encore ont visé le pragmatisme du montage au moment du passage de la planification à la réalisation (Cornaredo et Vedeggio).

Certains ont confié le pilotage du projet à l'administration (intercommunalité à Malley ou canton et communes au démarrage de Luzern-Nord), d'autres lui ont ajouté des fondations et associations locales (Concorde), et d'autres encore ont fait le choix de l'externalisation de la gestion du projet à des privés (BaBeL, Castione, Cornaredo, Luzern-Nord). Ce dernier modèle a particulièrement été mis en place au moment de la mise en oeuvre des projets, mais il est intéressant de remarquer que les missions confiées peuvent être assez différentes d'un cas à l'autre : la cohérence et l'approfondissement de la vision spatiale (Malley), la négociation avec les propriétaires et les promoteurs (projets tessinois), ou la mise en œuvre opérationnelle et la promotion du projet (Luzern-Nord).

La figure type du manager du secteur stratégique est ressortie comme très importante pour le projet-modèle de Luzern-Nord, car seule à même de garantir la cohérence du projet entre les intentions et la réalisation, mais là encore avec des champs de compétences pouvant varier d'un cas à l'autre : urbaniste, manager ou avocat. Et dans tous les cas, le contrôle par le public est conservé, retrouvant sous une autre forme le montage habituel entre décideurs politiques et acteurs professionnels organisés pour la conception ou la mise en oeuvre.

Le passage d'une logique sectorielle (tradition des politiques publiques et de l'organisation des administrations) à une logique transversale (nécessaire dans tout travail par projet) constitue un défi particulier à relever. Et plusieurs projets révèlent la crainte des communes face à l'émergence de ces nouvelles structures (Malley ou Cornaredo), ce qui fait qu'elles hésitent à les doter de moyens humains et financiers à la hauteur des défis à relever.

4 Il s'agit de la Legge organica comunale (LOC) entrée en vigueur en 2009 qui permet aux communes de développer un projet à partir d'une structure autonome (de droit public) où chacune est représentée par un(e) délégué(e).

4.4 | TRAVAILLER LE PROJET EN ARTICULANT LES DIFFÉRENTS OUTILS DISPONIBLES

Les acteurs des projets-modèles ont développé un certain nombre d'innovations méthodologiques, en articulant les instruments définis par la loi (planification directrice et affectation) et les autres, utilisés en complément. Les expérimentations rencontrées portent essentiellement sur l'amont (phase de stratégie) et sur l'aval (phase opérationnelle), et elles ont systématiquement cherché à prendre en compte de manière adaptée à la fois l'intégration des thématiques, et les différentes temporalités d'action (court, moyen et long terme).

Dans le registre spatial, le système des études test ou des mandats d'études parallèles a été utilisé à plusieurs reprises au démarrage, pour organiser les échanges de visions entre les autorités et les professionnels (Le projet urbain et Luzern-Nord). D'autres démarches ont privilégié le concours d'urbanisme (Salina-Raurica et Cornaredo), qui offre également plusieurs visions, mais avec moins de possibilités d'échanges – et de murissement commun – entre auteurs et décideurs.

Suivant les cas, le travail de projet s'est ensuite développé à différentes échelles, allant du quartier de petites dimensions (BaBeL), à de vastes territoires de développement (Le projet urbain avec les axes de développement du projet d'agglomération franco-valdo-genevois d'une longueur de 8 à 10 km et de largeur variable). Ce projet met en évidence que le projet d'urbanisme est naturellement le résultat du processus de travail mis en place, mais qu'il peut aussi être utilisé comme le support du travail de groupe : une première version est soumise aux acteurs qui la précisent en l'améliorant, et s'approprient progressivement le projet de cette manière.

Les projets-modèles ont ensuite pris différentes formes, contraignantes ou non : Malley a utilisé le système vaudois non contraignant du Schéma directeur, d'autres secteurs stratégiques se sont développés sur la base de Masterplans, certains étant indicatifs (Castione), et d'autres volontairement contraignants pour leurs signataires (Luzern-Nord). Des plans d'affectation intercommunaux ont également été développés (Vedeggio), ainsi que des démarches coordonnées entre planification et remaniement foncier (Vedeggio avec les espaces publics). Le projet de Castione a créé une zone de planification pour protéger les travaux en cours (moratoire pour une durée de 5 ans).

L'emboitement des différents outils aux différentes échelles concernées a également donné lieu à de multiples expérimentations : un plan de quartier qui s'insère dans un schéma directeur à l'intérieur d'un projet d'agglomération (comme à Malley ou Le projet urbain), ou un plan de quartier qui s'élargit progressivement à l'échelle de son voisinage (BaBeL ou Weststadt-Solothurn), en passant par un plan de quartier qui découle de la vision de l'agglomération (comme à Cornaredo). Et lors du passage à la phase de mise en œuvre, les projets tessinois ont redécoupé des secteurs opérationnels en fonction des propriétaires et des promoteurs concernés.

La question particulière de l'articulation des apports des savoirs professionnels et de ceux de la société civile (les associations) ou des habitants a été traitée de manière très diversifiée : les projets Concorde et BaBeL ont choisi de travailler avec les habitants du quartier dès le début, Le projet urbain a organisé des échanges systématiques avec la société civile dans chacun de ses axes de développement, Malley a organisé une vaste consultation dans le cadre des Marché du SDOL.

La phase du passage à l'opérationnel est la plus avancée dans les projets tessinois, les autres projets-modèles étant seulement en train d'aborder le sujet.

Et chacun des projets passe nécessairement par une phase d'utilisation des instruments définis par la loi, au minimum l'affectation à l'échelle des quartiers et l'autorisation de construire à l'échelle des bâtiments. Par contre ces seuls instruments ne sont pas suffisants pour garantir la qualité de ces projets complexes.

4.5 | CONCEVOIR EN PARALLÈLE LE PROJET D'URBANISME ET LES CONDITIONS DE SA MISE EN ŒUVRE

Pour éviter le risque de projets bloqués au stade de la planification, sans parvenir à déboucher sur une réalisation – ou celui de la multiplication des planifications par crainte du passage à l'opérationnel – la question de la mise en œuvre nécessite à la fois beaucoup de travail et d'attention.

Pour que ce passage puisse se mettre en route, il est nécessaire de se préoccuper à la fois de la faisabilité du projet, de son acceptabilité, et de sa gouvernance lors de cette phase. Les projets-modèles ont là encore innové à plusieurs reprises et à différents niveaux.

Au niveau du travail entre les autorités, différents types d'accords ont été passés, certains informels, et d'autres formels (convention de collaboration canton / communes à Castione). Puis pour les projets qui ont fait le choix d'externaliser la coordination du projet à des privés, des conventions de prestations ont été signées, réglant au passage la question du financement (pluriannuel sur quatre ans à Cornaredo).

Mais l'essentiel concerne les éléments (démarches ou accords formels) utilisés pour anticiper le passage à la phase de réalisation. En amont, le souci de la faisabilité (foncière, financière et sociale) de la planification par l'intégration des acteurs concernés dans la démarche constitue une première manière de faire intéressante (Salina-Raurica). D'autres projets-modèles ont choisi de négocier en bilatéral avec les propriétaires fonciers (démarche conduite par le canton à Castione au démarrage du processus). Puis au stade de la réalisation, le même projet-modèle a utilisé un système de conventions entre commune et propriétaire et/ou promoteur comportant l'engagement ferme de réaliser la planification décidée. Et une mission de médiation a été ensuite confiée à un avocat pour assister les propriétaires dans leurs négociations avec les promoteurs, afin d'assurer le maintien de la cohérence des intentions initiales.

Les conditions-cadres qui facilitent le passage de la planification à la phase opérationnelle englobent plusieurs sujets qui sortent du cadre habituel de l'aménagement du territoire. Mais la culture de projet en Suisse, et son équilibre intéressant entre les dynamiques bottom up et top down, constitue un savoir-faire intéressant qui pourrait être mieux utilisé et valorisé. Le terme allemand «Umsetzungorientiert» (démarche orientée vers sa mise en œuvre) résume bien l'attitude pertinente à ce stade du processus de projet.

4.6 | INSÉRER LE PROJET D'URBANISME DANS SON CONTEXTE RÉGIONAL

Il ressort clairement des différentes expériences que ce qui se passe à l'échelle des secteurs stratégiques a toujours un impact à plus vaste échelle.

Là encore, différents cas de figures sont apparus dans les projets-modèles. Mais tous les projets qui ont démarré sur des problématiques très locales (en particulier sociales comme à BaBeL ou Weststadt-Solothurn) ont finalement élargi leur périmètre d'étude et de projet. Et la plupart des autres démarches (les projets-modèles romands et tessinois, ou Luzern-Nord) ont conçu successivement – mais dans des ordres différents – les projets à l'échelle du quartier et leur insertion dans les visions stratégiques à plus vaste échelle. Ces phénomènes d'itérations (alternances successives des échelles de travail, permettant d'améliorer le projet à chaque étape) sont caractéristiques de ce mode de travail.

Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois de 1ère génération, qui avait été conçu dans des délais relativement brefs, a été précisé à l'échelle de ses axes de développement dans le cadre du projet-modèle Le projet urbain, puis ces deux projets (projet d'agglomération et projet-modèle) ont été réassemblés – en vérifiant la cohérence du collage avec un certain nombre d'approches thématiques – pour constituer le projet d'agglomération de 2ème génération. Depuis, la mise en œuvre de ces intentions est en cours de conception à l'échelle des secteurs stratégiques, les Grands projets, et le projet-modèle de Concorde est l'un d'entre eux.

D'autres déroulements pourraient être décrits pour les agglomérations de Lausanne-Morges ou Lugano, mais dans chaque cas, il est essentiel de repérer et développer les complémentarités entre les échelles. La relation fonctionne en effet dans les deux sens : le secteur stratégique peut tirer avantage de ce que l'agglomération lui offre, mais il peut – voire il doit – également apporter à la ville ou à l'agglomération des qualités ou des fonctionnalités nouvelles. Et dans ce domaine, deux registres sont particulièrement intéressants : les complémentarités de vocations (ce qui est localisé dans le quartier, et ce qui n'y est pas mais qui est disponible ailleurs dans l'agglomération), et l'accessibilité du quartier qui permet ainsi à ses occupants (habitants et usagers) de se rendre ailleurs pour les services ou activités non disponibles sur place.

4.7 | VÉRIFIER SES EFFETS SUR LA QUALITÉ URBAINE

L'expérience des projets-modèles a clairement démontré l'enjeu du maintien de la cohérence et de la qualité des projets dans les secteurs stratégiques, du stade des intentions à celui des réalisations. Un certain nombre de projets en sont d'ailleurs à ce stade (en particulier Malley) et témoignent de la difficulté à maintenir l'ambition de qualité une fois entrée en viguer les planifications en force. Les réflexions en cours partent du principe que « quelqu'un » doit être chargé de veiller à cette continuité du processus.

Or le fonctionnement « habituel » va dans le sens inverse d'une séparation nette entre la planification par le public, puis la réalisation par le privé. Ce changement complet d'acteurs pose souvent problème s'il n'est pas complété par un pilotage et/ou un contrôle de qualité au moment délicat du passage à la mise en œuvre.

Les projets-modèles sont encore en phase d'expérimentation, mais la gouvernance multi-acteurs apparaît déjà comme une condition nécessaire : Concorde co-organise les concours d'architecture (canton et fondations propriétaires de logements), Castione engage un avocat-médiateur pour assister les propriétaires dans leurs négociations avec les promoteurs, et BaBeL met en place une association regroupant des missions complémentaires (vision spatiale, participation, mais aussi communication et promotion).

Les sept principes développés dans ce chapitre seront repris sous forme de quatre recommandations aux porteurs de projet dans le chapitre 6. Ils constituent la base pour le développement d'un secteur stratégique :

- **Distinguer le travail par projet de la planification traditionnelle :** il s'agit à ce stade de vérifier que cette démarche est opportune.
- **Considérer le projet comme un processus avec une finalité de réalisation :** ceci permet de prendre la mesure du temps nécessaire, souvent plusieurs années.
- **Travailler le projet avec ses différents acteurs,** ce qui suppose de bien les identifier le plus tôt possible.
- **Travailler le projet en articulant les différents outils disponibles,** en combinant les outils habituels de l'aménagement du territoire et les outils ad hoc.
- **Concevoir en parallèle le projet d'urbanisme et les conditions de sa mise en œuvre :** c'est un point particulier des principes précédents, rappelé ici en raison de son importance.
- **Insérer le projet d'urbanisme dans son contexte régional,** afin de bien établir les meilleures complémentarités possibles entre les échelles.
- **Vérifier les effets du projet sur la qualité urbaine,** dans le but de vérifier que la ville sera de meilleure qualité une fois le projet réalisé.

5 UTILITÉ DES PROJETS-MODÈLES

Avec les projets-modèles, la Confédération a voulu encourager le développement des secteurs stratégiques des agglomérations de manière qualitative : pour y parvenir, elle a encouragé un certain nombre de démarches innovantes, et cherché à favoriser les échanges d'expériences entre les acteurs pour profiter et renforcer leur motivation. Ces projets-modèles doivent être compris comme un vaste laboratoire en faveur du développement territorial, et ils ne font sens que s'ils sont conçus et développés avec comme finalité leur mise en œuvre. L'ambition de la Confédération est que ces projets se poursuivent au-delà de son retrait.

Et même si certains projets-modèles auraient vu le jour sans l'aide fédérale, ils en seraient probablement restés à un stade de développement plus simple. Et selon tous les témoignages des porteurs de projets-modèles, le soutien de la Confédération a permis d'apporter une aide appréciée sur les points suivants :

- **Obliger les villes à s'organiser**
  Être un projet-modèle oblige les villes à s'organiser, à innover.
  Il aide pour aller de l'avant et adapter certains outils.
  Le fait d'être un projet-modèle a permis de résoudre un problème car les acteurs ne voulaient pas travailler ensemble.

- **Apporter de la reconnaissance aux territoires**
  Le fait d'être un projet-modèle apporte de la reconnaissance et crédibilité au niveau local. Il fait prendre conscience qu'on fait partie de quelque chose de plus grand (le « club des projet-modèle»), de plus il responsabilise les partenaires locaux.

- **Favoriser l'évolution des mentalités**
  Les projets-modèles ont permis de thématiser des projets de ville dans les communes de périphérie en favorisant le changement de mentalité.

- **Apporter de la qualité aux démarches**
  Les projets-modèles ont permis de donner de la qualité à la démarche.

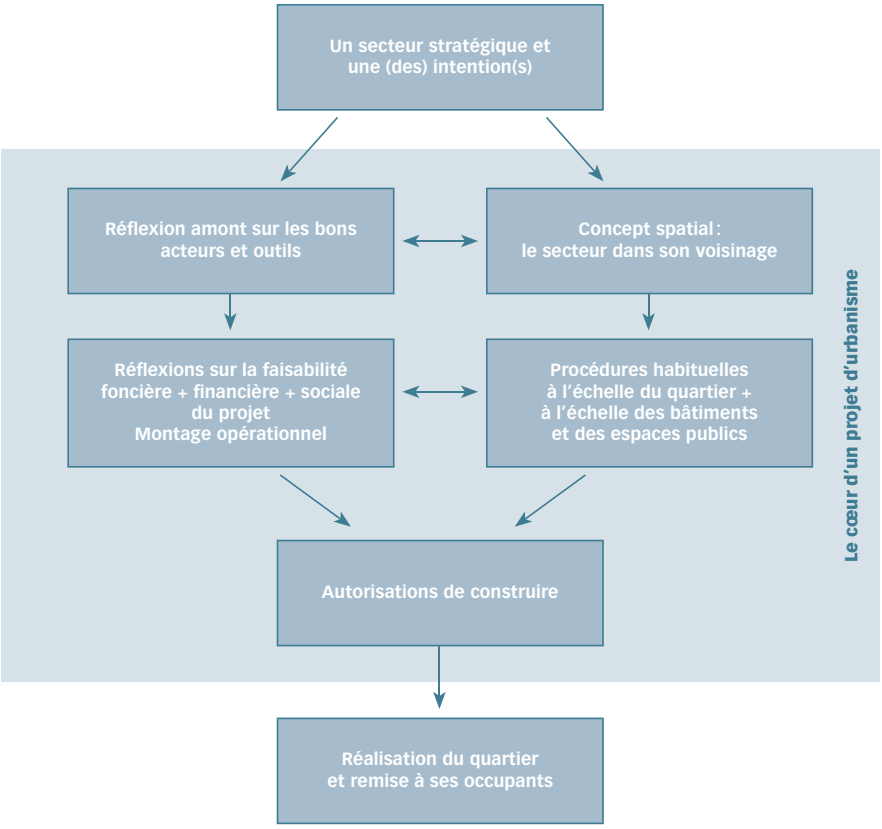
- **Tirer profit des échanges d'expérience**
  Les échanges d'expériences ont permis de sortir du contexte local, de diffuser les expériences, de les communiquer et de faire parti d'un réseau à l'échelle nationale.

Le transfert de connaissance débute avec cette brochure, mais il se prolongera sous différentes formes, de manière à tirer parti au mieux de ces expériences innovantes, en leur permettant de dépasser le stade de « bricolages isolés » pour donner la possibilité à d'autres agglomérations de profiter de ces expériences.

6 QUATRE RECOMMANDATIONS

Comme les témoignages des porteurs de projet-modèle l'ont démontré, chaque processus de projet est un cas particulier. Il est donc difficile de définir une «recette» qui conviendrait dans tous les cas. Par contre, il est tout à fait possible de préciser quelles questions les porteurs de projets devraient se poser à quelle étape, en s'inspirant de la diversité des réponses des projets-modèles, telle que développée dans cette brochure.

6.1 | CONSIDÉRER LE PROJET COMME UN PROCESSUS QUI CONDUIT À UN RÉSULTAT

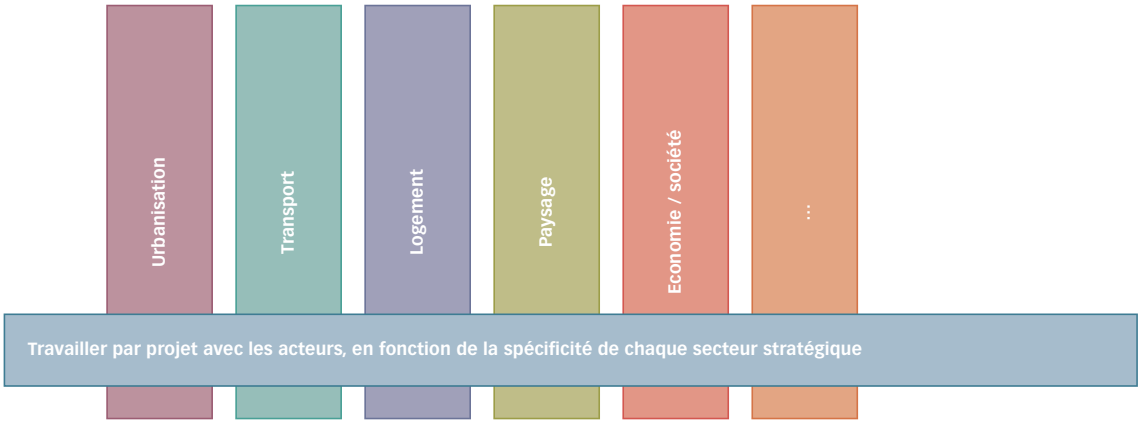


Le processus d'un projet d'urbanisme

Entre le moment où des acteurs locaux ont l'intention de «faire quelque chose» dans un secteur stratégique, et l'achèvement de la réalisation du projet, plusieurs années s'écoulent. La succession des étapes est spécifique à chaque projet, mais tous les processus connaissent les questionnements essentiels mentionnés par le schéma. Que voulons-nous pour ce secteur et dans quel but ? Qui devrions-nous mettre autour de la table à quelle étape ? Nos premières intentions sont-elles réalistes ? Comment et avec qui le vérifier ? Quels instruments devrions-nous mettre en place et dans quel ordre ? Et comment allons-nous parvenir jusqu'à un projet susceptible d'être construit ?

Certains abordent ces questionnements successivement (d'abord le concept spatial, puis sa faisabilité, puis les bons acteurs, avec un retour éventuel pour modifier le concept en conséquence). Mais il existe aussi la possibilité de réaliser plus rapidement ces démarches en travaillant tous ces points en parallèle.

6.2 | TRAVAILLER LE PROJET AVEC SES DIFFÉRENTS ACTEURS



Les différents domaines du projet d'urbanisme

Un projet d'urbanisme complexe nécessite de travailler avec plusieurs thématiques – et donc plusieurs politiques publiques et catégories d'acteurs responsables – sans oublier les propriétaires fonciers et les usagers de la ville. Les multiples montages développés par les projets-modèles montrent clairement la diversité des solutions possibles. Mais quelques règles facilitent néanmoins le travail.

Les acteurs qui lancent le projet doivent disposer d'une certaine légitimité : si c'est le canton, il faut que l'enjeu le justifie (une simple problématique intercommunale n'est pas forcément suffisante), si c'est une commune, elle doit vérifier que ses moyens humains et financiers lui permettent de conduire le projet, et en cas de réponse négative trouver les partenaires à associer.

Dans tous les cas, il faut reconnaître l'importance du temps nécessaire pour que l'ensemble des acteurs s'approprie la démarche de projet (souvent inhabituelle), et un subtil équilibre doit être trouvé entre l'incitation et la contrainte, la formalisation et les organisations ad hoc, plus ou moins « bricolées ».

Les différets projets-modèles montrent que les craintes réciproques sont encore souvent présentes dans ces montages innovants, et qu'elles font même parfois l'objet de non-dits. Qui décide dans ces structures intercommunales complexes, et selon quelle légitimité ? Qui paie, et quelle relation y a-t-il entre la contibution financière au projet et la légitimité à décider ? Et quel rôle pour les propriétaires fonciers publics dans la décision ?

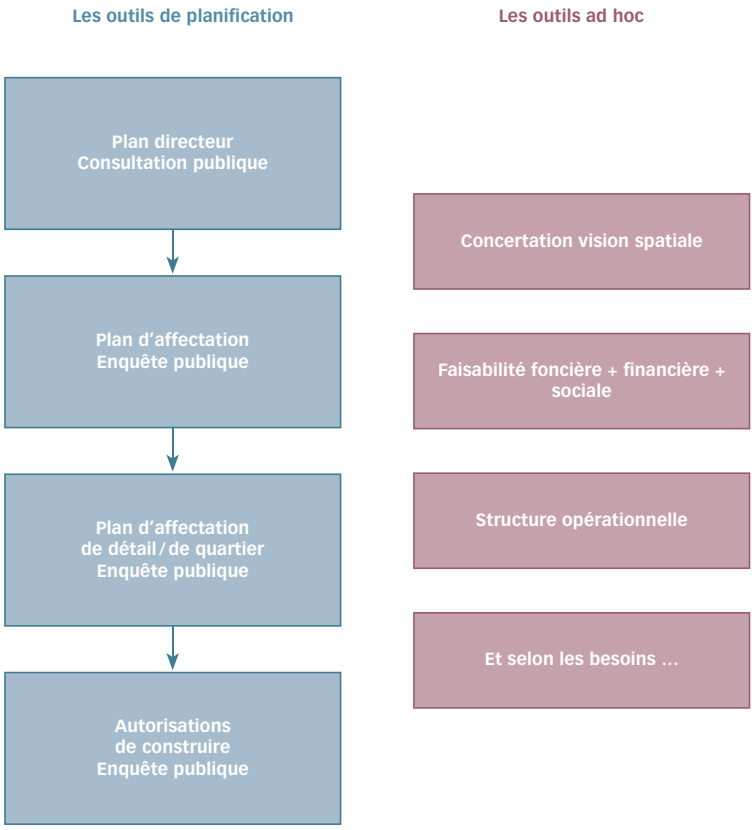
L'organisation de la gouvernance du projet doit être pensée par ses acteurs dès le départ du processus, et à ses différentes étapes : du stade de la planification à celui de la mise en œuvre du projet. Il est important d'adapter l'organisation (informelle ou formelle) aux besoins du secteur et du moment : vision stratégique, élaboration des documents légaux, promotion du projet, concertation avec la société civile ou la population, négociations avec les propriétaires et les promoteurs, etc. Les expériences des projets-modèles démontrent qu'il existe de multiples solutions pertinentes, et qu'elles dépendent aussi en partie de la culture des acteurs (urbains ou ruraux, germaniques ou latine).

L'organisation des acteurs doit aussi être réfléchie dans ses différentes composantes : stratégique (en faisant appel aux professionnels selon une procédure adaptée, concours, étude test ou mandat), décisionnelle (par la manière judicieuse de regrouper les acteurs publics concernés), et opérationnelle (par la mission confiée au public ou à un privé mandaté de piloter le projet dans ses réalisations).

Et selon les secteurs, les acteurs impliqués et la phase du processus, **la mission de pilotage du projet fait également appel à des compétences multiples :** appui à la définition de la vision spatiale et stratégique, ou compétence opérationnelle de négociation et de direction d'acteurs. Mais dans tous les cas, un grand professionnalisme est un atout essentiel.

Aucun des projets-modèles n'a encore atteint la phase de gestion du quartier réalisé, mais à ce stade futur, la coordination devrait également être envisagé (en particulier dans les secteurs à vocation économique).

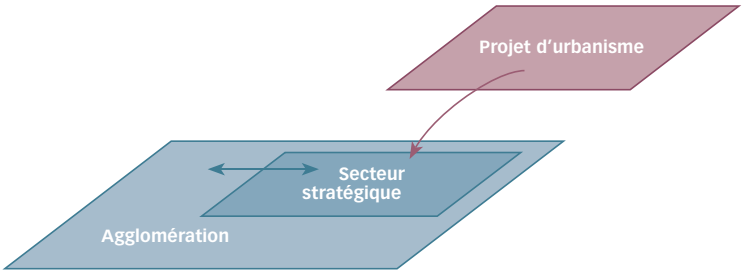
6.3 | TRAVAILLER LE PROJET ET SA MISE EN ŒUVRE EN ARTICULANT LES DIFFÉRENTS OUTILS DISPONIBLES



Les outils de planification et ad hoc

Tous les projets-modèles ont cherché à trouver un juste équilibre entre des objectifs de qualité élevés inscrits dans les planifications, et un certain niveau de pragmatisme, permettant au projet de se réaliser : adaptation au foncier, aux conditions locales du marché immobilier, et à son acceptation par les habitants déjà présents. Selon l'analyse de la situation initiale et de ses enjeux, les outils ad hoc (informels) sont venus compléter les démarches habituelles.

6.4 | INSERER LE PROJET D'URBANISME DANS SON CONTEXTE, ET VERIFIER SES EFFETS SUR LA QUALITE



La relation entre les échelles

L'insertion des projets d'urbanisme dans leur voisinage et l'agglomération ne peut se faire que de manière itérative, par des vérifications de cohérence entre les outils employés à différentes échelles.

La question de la qualité est essentielle dans ces Edge cities, le plus souvent urbanisées au coup par coup sans vision globale. Le fait de travailler par projet permet de renforcer le niveau de qualité des planifications, mais l'enjeu majeur se situe au moment du passage de témoin au privé (Malley ou Castione), une fois l'entrée en vigueur des planifications en force. Et c'est précisément là que la méthode traditionnelle de séparation stricte des rôles entre planification publique et réalisations privées présente quelques fragilités. Les projets qui abordent cette phase tentent d'accompagner des acteurs, soit en poursuivant le travail de groupe (structure opérationnelles mixtes), soit en assistant les privés (en leur offrant un conseil), car le maintien des ambitions de qualité jusqu'au niveau de la réalisation suppose des capacités solides de négociations avec les acteurs impliqués.

7 INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

7.1 | BIBLIOGRAPHIE

Coen, Lorette et Carole Lambelet (dir.) (2011) : L'Ouest pour horizon. Infolio, Gollion.

Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS), Association des communes suisses (ACS) (2012) : Projet de territoire Suisse. Version remaniée. Berne.

Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) (Ed.) (2013) : Nouvelles voies et alliances pour le développement territorial durable. Enseignements et impulsions des 44 projets-modèles. Berne.

Quincerot, Richard, Tranda-Pittion, Michèle et Christophe Loetscher (dir. Nicole Surchat Vial, Frédéric Bessat, Pascale Roulet) (2010) : Genève Agglo 2030. Un projet pour dépasser les frontières. Parenthèses, Marseille.

Willener, Alex, Dieter Geissbühler, Inderbitzin Jürg, Ineichen Mark, Meier André, Spalinger Nika et Sibylle Stolz Niederberg (Hrsg.) (2008) : Projekt BaBeL Quartierentwicklung im Luzerner Untergrund. Einsichten, Ergebnisse, Erkenntnisse. Vdf Hochschulverlag, Zürich.

7.2 | LINK

ARE OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, PROJETS-MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE
www.projetsmodeles.ch

LES PROJETS-MODÈLES SECTEURS STRATÉGIQUES DES AGGLOMÉRATIONS
Agglomération de Bâle : Salina Raurica : http://www.salina-raurica.ch
Agglomération franco-valdo-genevoise : Le projet urbain, médiateur et levier de la solidarité territoriale transfrontalière : http://www.grand-geneve.org
Agglomération franco-valdo-genevoise : Projet d'image directrice et de plan d'actions pour la Concorde : http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/adoption_par_conseil_municipal_ville_genave_plan_directeur_quartier_concorde-723-5301-12651.html
Agglomération de Lausanne-Morges : Malley – reconvertir une friche en ville : http://www.ouest-lausannois.ch
Agglomération de Lugano : Nouveau Quartier Cornaredo : http://www.cornaredo.ch
Agglomération de Lugano : Vedeggio – nouveau pôle de l'agglomération : http://www.manno.ch
Agglomération de Lucerne : BaBeL – Le projet de quartier durable à la Basel et Bernstrasse à Lucerne : http://babelquartier.ch
Agglomération de Lucerne : Masterplan pour le pôle de développement Luzern Nord : http://www.luzernnord.luzernplus.ch
Agglomération de Soleure : Le projet de quartier durable de Weststadt Solothurn : http://www.solothurnwest.ch

8 ANNEXE

PARTICIPANTES ET PARTICIPANTS AUX ATELIERS

Le premier atelier a eu lieu le 25 avril 2012 sur le thème «Acteurs, organisation et porcessus», le deuxième sur le thème «Instruments» s'est déroulé le 23 mai 2012 et enfin le troisième atelier du 28 août 2012 a traité la thématique de la «Relation entre les échelles spatiales». Le processus a été organisé et animé par Michèle Tranda et Pierre Feddersen, avec la collaboration de l'ARE.

Projets-modèles	
Agglomération de Bâle: Salina Raurica	Martin Kolb, aménagiste cantonal, canton BL
Agglomération de Bellinzone: Castione – pôle de développement de l'agglomération	Andrea Felicioni, chef de la Section Plan directeur, Département du territoire canton TI
Agglomération franco-valdo-genevoise: Projet d'image directrice et de plan d'actions pour la Concorde	Giovanna Ronconi, cheffe de projet (dès 2009), Office de l'urbanisme Direction des Grands projets (DGP), canton GE
Agglomération franco-valdo-genevoise: Le projet urbain, médiateur et levier de la solidarité territoriale transfrontalière	Nicole Surchat Vial (cheffe du projet d'agglomération jusqu'à 12/2010), Directrice des Grands projets (DGP), Office de l'urbanisme, canton GE
Agglomération de Lausanne-Morges: Malley – reconvertir une friche en ville	Adriana Rabinovich, urbaniste, Service du développement territorial, canton VD Arianne Widmer, cheffe de projet du SDOL, Renens Benoît Biéler, adjont à la cheffe de projet du SDOL, Renens
Agglomération de Lugano: Vedeggio – nouveau pôle de l'agglomération	Fabio Giacomazzi, coordinateur du projet-modèle, urbass fgm, Manno
Agglomération de Lugano: Nouveau Quartier Cornaredo	Stefano Wagner, Project manager, Studi Associati SA, Lugano
Agglomération de Lucerne: BaBeL – projet de quartier durable à la Basel et Bernstrasse à Lucerne	Thomas Glatthard, Geschäftsführer BaBeL, Lucerne
Agglomération de Lucerne: Masterplan pour le pôle de développement Luzern Nord	Ruedi Frischknecht, chef du développement de la ville, Lucerne
Agglomération de Soleure: Le projet de quartier durable de Weststadt Solothurn	Jannine Bader, Amt für Raumplanung , canton SO Daniel Laubscher, chef de la planification comunale, Soleure
Organisateurs et modération	
Office fédéral du développement territorial ARE	Jürg Blattner, chef de la Section Politique des agglomération Josianne Maury, Section Politique des agglomérations Florian Schuppli, Section Politique des agglomérations
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO	Sabine Kollbrunner, Direction de la promotion économique
Modération et animation	Pierre Feddersen, Feddersen&Klostermann, Zurich Michèle Tranda-Pittion, TOPOS urbanisme, Genève