

DÉVELOPPER LES SITES

Un travail d'équipe incontournable

Annemarie Straumann

journaliste, communication VLP-ASPAN



Lucerne-Est (photo) est l'un des pôles de développement stratégique de la région lucernoise. Les six communes ont mis en place un management régional et établi, de manière participative, une «image directrice du développement Lucerne 2030».

Photo: commune d'Ebikon.

L'amateurisme n'a pas sa place dans le développement des grands sites, déjà en partie construits, ou des quartiers de maisons individuelles. Surtout lorsque les propriétaires fonciers et les bornes de parcelles sont légion. Pourtant, comme l'a montré le congrès de VLP-ASPAN du 26 octobre 2016 à Lucerne, ces sites «sous-exploités» jouent un rôle important en matière de densification. À cette occasion, des spécialistes ont présenté des exemples actuels de la région de Lucerne, de Zoug, de Suisse orientale et de la région bâloise. Ils ont exposé les partenariats formés et les processus nécessaires pour développer de grands sites. Difficile à croire pour beaucoup: même les partenariats intercantonaux visant à développer des sites sont possibles et peuvent fonctionner.

Le titre du congrès – «Développement partenarial des sites et des quartiers» – était tout un programme. En effet, l'expérience de nombreux spécialistes du développement des quartiers et des sites montre que sans travail d'équipe de la part des communes et des propriétaires fonciers et/ou des communes voisines entre elles, bien des projets de développement ne verraient pas le jour dans les territoires urbanisés. Il est pourtant avéré que les projets de développement vers l'intérieur ou de densification sont les solutions d'avenir: la loi révisée sur l'aménagement du territoire LAT fixe en effet des limites étroites à la poursuite du développement des zones urbanisées. À l'avenir, la création de nouvelles zones à bâtir constituera une exception. Il est donc indispensable de développer davantage les sites déjà construits.

Contrairement à la construction «sur les verts pâturages», les territoires bâtis comptent souvent de nombreux propriétaires fonciers, qu'il s'agit tout d'abord de convaincre de la nécessité de mieux exploiter le sol à disposition. C'est ici qu'intervient le «développement partenarial»: il s'agit d'une part de partenariats entre les autorités communales, les investisseurs et les propriétaires fonciers et, d'autre part, de plus en plus fréquemment, de partenariats entre communes voisines, voire même entre cantons voisins.

Travail d'équipe entre autorités communales et propriétaires

À Sempach LU, le partenariat entre les autorités communales et les propriétaires fonciers est devenu réalité. La ville a osé s'attaquer au sujet difficile de la densification des quartiers de maisons individuelles. «Il faut du courage», s'est félicité André Duss, gestionnaire régional dans le canton de Lucerne, en évoquant les conseillers communaux de Sempach lors du congrès.

Sempach a en effet entamé des discussions avec les propriétaires fonciers désireux de développer leurs terrains situés dans le quartier Feld/Feldmatt il y a plusieurs années déjà. Par la suite, elle a impliqué la haute école de Lucerne, qui accompagne depuis le projet dans le cadre d'un projet-modèle de la Confédération. Dans un processus avec les propriétaires fonciers du quartier, comportant séances d'information, discussions et ateliers, les parties en présence se sont entendues sur un scénario baptisé «Naturblick». Une équipe de planification a été chargée de le transformer en plan de construction, récemment présenté dans le cadre d'une procédure de participation publique classique. Le plan contient des zones vertes, où rien ne doit être construit, et permet une plus grande exploitation du sol. De l'avis des participants, trois facteurs ont particulièrement contribué au succès du processus: d'abord, le fait que la commune mène clairement la barque; ensuite, que le conseil municipal soit convaincu par l'idée de développement vers l'intérieur et qu'il l'explique bien – et de manière répétée – et enfin que des médiateurs professionnels accompagnent le tout.

À Aesch BL aussi il s'agissait d'impliquer les propriétaires. Dans ce cas, certains d'entre eux ont d'abord manifesté leur intérêt à faire des travaux sur leurs parcelles. En raison du plan de quartier de 1977 en vigueur, il n'était toutefois pas possible, pour la commune, de répondre à leur demande. En outre, la planification couvrirait une zone immense de 90'000 m² et le quorum

des propriétaires était nécessaire pour y apporter des modifications. Le plan de quartier devait être adapté pour permettre l'extension des constructions. Ici aussi, la commune a décidé de prendre les choses en main. Elle a lancé, en collaboration avec la haute école de Lucerne, un processus participatif et a invité l'ensemble des propriétaires à des ateliers. Les discussions ont été menées par des professionnels neutres. En raison des différences de savoir-faire, les propriétaires institutionnels et privés ont discuté séparément des options de développement. Aesch est désormais en train de transposer les résultats dans le cadre de la procédure formelle d'adaptation du plan de quartier.

Gestionnaire régional: les «bonnes fées» dans la région de Lucerne

Dans l'agglomération lucernoise, les gestionnaires régionaux pilotent le développement du territoire dans les trois régions du nord, du sud et de l'est du canton. Ils font office d'interlocuteurs, d'informateurs et de coordinateurs, aménagent les processus, défendent les intérêts des régions face à l'extérieur et créent une identité régionale. Nathalie Mil, gestionnaire régionale de Lucerne-Est, explique ainsi sa mission. Elle décrit aussi le gestionnaire régional comme un «bonne fée», qui organise des rencontres pour les communes, le canton et les investisseurs, faisant office de trait d'union entre ces entités. Les gestionnaires régionaux n'ont en revanche pas de pouvoir de décision.

Dans le canton de Lucerne, ces gestionnaires travaillent sur mandat de l'association de communes LuzernPlus, à laquelle sont rattachées 25 communes de l'agglomération lucernoise. Cette structure existe depuis 2010 et fait office «d'organe de développement régional» selon la loi cantonale sur l'aménagement et la construction. Elle offre une plateforme aux communes pour intensifier leur collaboration. Son objectif est de renforcer la région dans la compétition entre les places économiques. LuzernPlus n'est pas une association d'aménagement du territoire, mais une association de coopération portant sur un large éventail de thèmes, dont fait partie l'aménagement du territoire. LuzernPlus contribue par exemple au programme d'agglomération. Les gestionnaires régionaux ont été introduits pour que les trois axes du développement lucernois au nord, au sud et à l'est puissent se développer de façon moderne et concertée.

Informations complémentaires:

www.luzernplus.ch

www.metropolitanraum-zuerich.ch/infoletter/artikel-infoletter.html

(Infoletter de février 2016)

Travail d'équipe entre autorités communales, propriétaires et communes voisines

La «planification urbaine Unterfeld Baar/Zoug» est un autre exemple de développement partenarial entre communes et propriétaires fonciers dépassant les limites communales. L'aire Unterfeld Baar/Schleife Zug (5,5 ha) est l'une des dernières réserves de terrains à bâtir d'un seul tenant dans le canton de Zoug. Un nouveau quartier y est prévu, permettant d'accueillir 1300 habitants et 1500 emplois, tout en reliant la ville de Zoug et la commune de Baar. Le projet a suscité des réactions controversées dans les médias, la densification prévue étant importante – des densités jusqu'à un indice d'utilisation du sol de 3,0 y sont possibles. Le magazine Hochparterre a ainsi évoqué une «densification aux limites».

Pour que la collaboration soit possible, il a fallu une «légère impulsion» du tribunal administratif. Après ce signal initial, les deux communes se sont mises à coordonner la planification. Elles ont pris la tête d'un processus impliquant notamment neuf bureaux de planification, six propriétaires fonciers, un conseil municipal et un conseil communal, ainsi que les CFF. Après cinq ans, un concept de construction a été présenté en 2016, prévoyant 15 bâtiments (9 sur la commune de Baar, 6 sur celle de Zoug, dont des immeubles pouvant atteindre 60 mètres de hauteur. Un parc public et une part d'appartements d'utilité publique sont également prévus. Le peuple (à Baar) et le parlement (à Zoug) doivent encore voter sur ce projet (en février 2017). Et bien que le débat soit animé, ses défenseurs se montraient optimistes à l'automne 2016, notamment en raison de la nature partenariale de la planification.



Vue du parc de Unterfeld Baar/Zoug au bord duquel s'élèveront des bâtiments de 25 à 60 mètres de hauteur. Un nouveau quartier, planifié à l'échelle intercommunale, doit y voir le jour. Source/visualisation: www.unterfeld-baarzug.ch (consultation: 17.1.2017).

Travail d'équipe entre les communes, les propriétaires et même les cantons

Les communes voisines ne sont pas les seules à devoir coopérer entre elles pour être en mesure de développer les sites bien situés. Ce principe vaut aussi pour les cantons voisins. L'exemple de Wil-Ouest, en Thurgovie, montre que la coopération intercantonale est effectivement possible. Le site en question (env. 15 ha) doit devenir un site économique de rayonnement suprarégional ces 25 prochaines années. Situé pour l'essentiel en Thurgovie, il appartient toutefois en majorité au canton de St-Gall.

Cette constellation rendait évidente la nécessité d'un partenariat intercantonal. La collaboration est par ailleurs une tradition dans la région. Afin d'améliorer la desserte de Wil-Ouest, les partenaires – une région, deux cantons et trois communes – ont planifié une jonction autoroutière, de nouvelles haltes ferroviaires et des voies réservées à la mobilité douce. Il était important que les communes du projet d'agglomération de Wil acceptent de renoncer à une extension de leurs zones industrielles et artisanales, afin de donner au développement prioritaire de Wil-Ouest la force d'attraction nécessaire.

La planification-test, entièrement financée par les cantons, le masterplan, pour lequel les groupes de travail et le comité de pilotage disposaient déjà de bonnes bases professionnelles et topographiques, ainsi qu'une charte commune pour le développement du site, signée par toutes les parties, de même qu'un concept de développement élaboré en commun constituent les autres jalons de ce développement.

Actuellement, l'élaboration d'une zone d'affectation est en préparation. Les planifications pour les projets d'infrastructures à Wil-Ouest sont déjà bien avancées; les



Le nouveau quartier prendra place où Baar et Zoug sont de toute manière appelés à se développer de manière continue. Source/visualisation: www.unterfeld-baarzug.ch (consultation: 17.1.2017).

plans ont été soumis à la Confédération à la fin de l'année 2016 dans le cadre du programme d'agglomération 3. Après pratiquement une décennie de planification commune, la confiance entre les représentants des communes, de la région et des cantons est grande. C'est justement cette confiance qui donne du poids au caractère contraignant des engagements réciproques, ont relevé les participants au projet lors du congrès.

Délicate implication de la population

L'implication de la population est un écueil de la planification. «Non seulement les propriétaires fonciers mais aussi la population doivent être intégrés au développement d'un site. Lorsqu'on y parvient, les oppositions sont moins nombreuses par la suite», a précisé Lukas Bühlmann, directeur de VLP-ASPAN. Mais concrètement, quand faut-il le faire et dans quelle mesure? Cette question a aussi occupé la région de Lucerne-Sud. C'est ici, sur le territoire des trois communes réunies de Lucerne, Horw et Kriens, que doit naître un «nouveau» quartier, offrant de la place à 15 000 habitants, soit deux fois plus qu'aujourd'hui. Ceci dans un espace qui fait déjà face à des problèmes de trafic.

Les bases de la planification, comme une image directrice, des mandats d'étude parallèles et un concept de développement – et, particulièrement important à Lucerne-Sud, un concept de circulation – sont disponibles. Par ailleurs, les propriétaires fonciers importants comme le développeur de sites Mobimo sont impliqués, tandis qu'un «gestionnaire régional» (voir encadré) fait office d'interface entre les entreprises intéressées, les investisseurs et les trois communes.

Cependant, la population ne participe pratiquement pas au projet. Il y a bien eu des séances d'information et une procédure de participation classique mais pas de véritable implication. Lors du congrès, une représentante communale a indiqué qu'un horizon temporel de 15 à 30 ans était trop important pour la population. Généralement, celle-ci souhaite s'impliquer à court terme, pour un délai de deux ans maximum. Désormais, des ateliers sont toutefois prévus.

Définition d'une image directrice avec de nombreuses parties impliquées

Dans l'idéal, une image directrice forme la base essentielle au développement de sites. Un tel document contient les idées de développement d'une ou de plusieurs communes. Dans la région de Lucerne-Est, sept communes sont parvenues à élaborer une «image directrice 2030» pour leurs questions d'aménagement du territoire. Tous les conseils communaux ont été impliqués dans ce travail. La gestionnaire régionale a mené des ateliers, des conférences et un processus de participation public, de manière à éviter de renforcer ou d'affaiblir les parties en présence. Ainsi, la plus grande des communes n'a pas obtenu plus de droits de vote que les autres. D'après les participants, certaines personnes clés ont contribué de façon déterminante à la réussite du projet, en parvenant à entraîner les autres. Les sept communes se sont entendues, dans l'image directrice, sur les questions de développement territorial, économique, paysagères et de transport.

Le centre-ville de Lucerne doit également définir une sorte d'image directrice, bien que le produit final ne porte pas forcément ce nom. La ville prévoit en



Et ça fonctionne: sur le pôle de développement stratégique de Wil-Ouest, deux cantons, une région et trois communes travaillent à une planification commune. Photo: Donald Kaden, Wil-Ouest.

tout cas d'impliquer les représentants des principaux groupes d'utilisateurs (habitants, acteurs économiques et touristes) dans l'élaboration d'une vision commune du futur centre-ville. Il s'agit de répondre à des questions sur ce qui doit rendre la cité attrayante à long terme et sur les lieux des différentes affectations (et leur intensité). L'objectif est de valoriser Lucerne comme le centre prospère de la Suisse centrale. Pour élaborer cette vision d'avenir, le conseil communal a mis sur pied un «Forum pour un centre-ville attrayant», qui doit rassembler les groupes d'utilisateurs autour d'une table. À cet effet, on a organisé des «conférences centre-ville» pour travailler sur une carte devant servir de base à une stratégie de développement commune. Les travaux devraient encore durer un certain temps avant de déboucher sur un résultat concret, mais le premier pas est fait.

Les facteurs de succès du développement de sites

Peut-on nommer les facteurs de succès du développement de sites? Une énumération exhaustive et définitive serait utopique. Pourtant, à l'issue du congrès de VLP-ASPAN, il a toutefois été possible d'en rassembler quelques-uns, qui reflètent les expériences de nombreux participants aux projets (lire à ce sujet l'encadré «facteurs de succès»). Souvent, il apparaît que la commune doit prendre les choses en main pour faire avancer le développement. Autre élément central: sans partenariat, rien n'est possible. La commune, les divers

particuliers ou les investisseurs ne sont pratiquement pas en mesure de développer seuls un site déjà construit comptant de nombreux propriétaires fonciers. Souvent, il est également nécessaire d'être simplement «prêt» à commencer par une partie du projet, où les acteurs en présence souhaitent faire avancer les choses. Enfin, il convient de prévoir beaucoup de temps – parfois des décennies – pour développer l'ensemble.



VLP-ASPAN, TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT
(3/2016): Modèles d'organisation du développement vers l'intérieur, Berne, Septembre 2016.

Les facteurs du succès du développement de sites

- Les partenariats (communes - propriétaires - investisseurs - canton).
- La compréhension mutuelle de la situation de départ et de l'objectif.
- La clarté sur les rôles de chacun.
- La clarté sur tous les intérêts en jeu.
- Des pouvoirs publics actifs et sûrs d'eux. Les villes savent occuper ce rôle, les communes doivent encore l'apprendre. Dans l'idéal, la commune peut se baser sur un concept de développement et pratiquer une politique foncière active. Les cantons sont des partenaires importants pour les communes (promotion économique).
- Une organisation efficace, claire et ciblée et organe responsable ancré dans le tissu politique.
- Un gestionnaire régional qui donne des impulsions, établit un réseau efficace et fait office de médiateur.
- Des procédés qualitatifs (concours, planifications tests), continuité et créativité. Un mode de réflexion interdisciplinaire.
- Des rapports de confiance entre les partenaires.
- Etre «prêt» à pouvoir développer une aire au bon moment.
- Assurer le lien avec la société civile. En d'autres termes, l'implication des propriétaires fonciers et de la population est très importante mais doit créer la transparence sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.
- Répéter, répéter et répéter. Le développement vers l'intérieur doit toujours être bien expliqué.



La commune de Sempach LU travaille avec la Haute école de Lucerne à la densification de tels quartiers de maisons familiales en collaboration avec les propriétaires fonciers. Photo: Ulrike Sturm, Haute école de Lucerne.