



## Processus de production des quartiers urbains durables

---

### ANNEXES

Avril 2008



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP • Station 16 • 1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

Avril 2008  
32.099.06-QUD – LT-GD-mc

# Processus de production des quartiers urbains durables

---

## ANNEXES

Guillaume Dekkil, urbaniste  
Laurent Thévoz, géographe  
Michèle Tranda-Pittion, architecte-urbaniste

Avril 2008

## SOMMAIRE

---

1. Bussigny Ouest.....	1
2. Mullerpier .....	23
3. La rénovation des quartiers anciens de Mulhouse.....	35
4. Fribourg en Brisgau quartier Riesefeld Allemagne.....	63
5. Neu Oerlikon .....	81
Entretiens réalisés.....	107
Adresses internet .....	107
Bibliographie .....	108



# BUSSIGNY OUEST

---



## 1. Données-clés du projet

Commune :	Bussigny-près-Lausanne
Maître d'ouvrage :	Syndicat des Améliorations Foncières
Urbanisme :	Farra & Fazan, architectes-urbanistes EPFL/SIA
Réalisation prévue :	2010-2020
Habitants prévus :	2000 habitants
Emplois prévus :	200 emplois
Surface :	37 ha

## 2. Un contexte de collaboration

### Collaboration entre différentes politiques territoriales

L'agglomération lausannoise, ainsi que la région morgienne, ont enregistré un fort développement démographique et économique au cours des dernières décennies.

Dans ce contexte, un certain nombre de collaborations territoriales se sont mises en place, et avec elles, plusieurs décisions d'aménagement déterminantes ont été prises par les instances communales et cantonales ces dernières années, citons :

- le Plan Directeur Cantonal, approuvé par le Conseil d'Etat le 28 juin 2006, qui prévoit notamment d'améliorer le cadre de vie urbain et d'optimiser l'utilisation du sol, de promouvoir la mixité des affectations du sol et du bâti, d'assurer les conditions d'accueil de nouvelles activités économiques, d'améliorer la qualité des espaces publics, de contenir l'étalement urbain et de développer des logements de qualité.
- le Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM) qui définit des concepts d'urbanisation, de déplacements en transports individuels et publics.
- le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) qui met l'accent sur la remise en valeur de secteurs qui ont une urbanisation rapide et dispersée qui ont amené des problèmes de trafic et de pollution. Il prévoit une densification du bâti, un développement de la mobilité douce, une augmentation de l'attractivité des secteurs socio-économiques et accorde un soin particulier au paysage et à l'architecture.

## **Collaboration entre politique d'aménagement du territoire et politique foncière**

La région lémanique connaît aujourd'hui une forte pénurie en logements. Il est donc d'autant plus important de réaliser les projets dans les meilleurs délais.

L'aménagement s'occupe principalement de l'affectation du sol (utilisation possible, type de construction, articulation avec les transports et l'environnement...). La gestion foncière concerne la propriété du sol (géométrie des parcelles, intention des propriétaires, servitudes...).<sup>1</sup>

Souvent, l'absence de coordination entre ces politiques a pour conséquence la non ou la lente réalisation de projets.

Une coordination entre aménagement et foncier a été prévue par la loi vaudoise sur les améliorations foncières de 1961. Mais c'est réellement en 1998 que le canton a développé deux instruments permettant de mieux appréhender en amont les possibilités de transformation et les besoins de coordination entre l'aménagement du territoire et les restructurations foncières.

Il s'agit d'une part des études préliminaires en améliorations foncières qui constituent un nouveau type d'étude à réaliser avant les démarches complètes de remaniement foncier et d'autre part de l'introduction de la simultanéité entre les démarches foncières et les études d'aménagement du territoire et non leur succession dans le temps comme cela était le cas.

### **3. Eléments déclencheurs et objectifs du projet**

La commune de Bussigny se situe à l'est de l'agglomération lausannoise et de ces espaces industriels et commerciaux et à l'ouest de la région morgienne.

Elle se trouve donc dans un contexte territorial dynamique qui a donné lieu à des décisions d'aménagement déterminantes dans l'ensemble du canton (Plan Directeur Cantonal, PALM, SDOL). Dans chacune de ces planifications, la commune de Bussigny apparaît comme une des zones prioritaires de développement.

Dans la commune, la capacité des zones réservées à l'habitat ne permet plus de répondre aux besoins à court et moyen terme. Pour répondre à l'évolution démographique prévisible, conformément aux objectifs du plan directeur en vigueur qui prévoit notamment le développement de zones dédiées à l'habitation, il importe de planifier le développement des zones à bâtir à l'ouest de la localité sur des terrains affectés en zone intermédiaire et en zone agricole<sup>2</sup>.

C'est sur cette zone à l'ouest de la localité qu'il est prévu l'implantation progressive, à partir des années 2010 et jusque dans les années 2020, d'un nouveau quartier. Ce futur quartier sera constitué de différents types d'habitations, d'équipements collectifs (école, salle de gymnastique, services) et d'activités économiques. À la fin de son aménagement, il pourra accueillir environ 2000 habitants et 200 emplois. Le nouveau quartier occupera environ 37 ha, soit un peu moins de 9% du territoire communal (qui compte 426 ha et 7'439 habitants).

---

<sup>1</sup> Etat de Vaud – DIN/SAF-SAT, 1999, *Améliorations foncières en terrain à bâtir*.

<sup>2</sup> D'après le Préavis municipal relatif au Plan partiel d'affectation Bussigny Ouest.

#### 4. Le processus

- 1) Les premières réflexions liées à la mise en œuvre du secteur de Bussigny Ouest font rapidement apparaître différentes difficultés liées au régime foncier, à l'affectation du secteur en zone intermédiaire et en zone agricole, à l'équipement du quartier et à la protection de l'environnement.
- 2) Dès lors, la commune s'engage dans la préparation d'une étude préliminaire telle que prévue par les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et sur les améliorations foncières. Elle charge un groupe d'experts<sup>3</sup> d'établir le rapport d'**étude préliminaire** (2002).
- 3) Lors de l'examen de l'étude préliminaire, le service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) propose, compte tenu des exigences qualitatives et stratégiques du site, de poursuivre la démarche par l'organisation d'un **concours d'urbanisme**. La procédure proposée pour le concours est celle de la norme SIA n°142. Réunis en assemblée en février 2003, les propriétaires ont accepté l'idée du concours d'urbanisme et la procédure proposée. Ils ont donné mandat à la municipalité pour la mise en œuvre du concours d'urbanisme.<sup>4</sup>
- 4) L'étude préliminaire avait pour but de déterminer les objectifs généraux d'amélioration foncière, de démontrer l'opportunité de procéder à un remaniement parcellaire et sa faisabilité technique et économique. Le périmètre du quartier « Bussigny Ouest » comprend 38 parcelles d'une surface totale de 345'272 m<sup>2</sup>. Le groupe d'experts juge indispensable la réalisation d'un **remaniement parcellaire** avec péréquation.
- 5) La commune de Bussigny et le service d'aménagement du territoire du canton de Vaud organisent un concours sur la base des études préliminaires (octobre 2003). L'objectif du concours vise à définir le développement de Bussigny-Ouest et a pour but d'après le rapport du jury de « faire émerger les potentialités du lieu, de les guider et enfin de les maîtriser. Il s'agit de créer un morceau de ville pour 2'000 habitants et de façonner l'image de ce secteur pour les 30 prochaines années »<sup>5</sup>. Le concours terminé, il est prévu de concrétiser les choix urbanistiques par l'établissement d'un Plan partiel d'affectation qui rendra exécutoire les options d'aménagement retenues. Le jury souhaite par ailleurs que la démarche d'aménagement soit conduite en étroite relation avec la procédure des améliorations foncières.
- 6) C'est le projet « Mundun » présenté par le bureau Farra&Fazan architectes et urbanistes, qui en a été lauréat (novembre 2003). Le jury recommande au maître de l'ouvrage de confier au bureau lauréat la réalisation du Plan partiel d'affectation (PPA) ainsi que l'avant-projet des espaces publics.
- 7) Les propriétaires du secteur « Bussigny Ouest » se réunissent en janvier 2004, pour mettre en place un Syndicat des Améliorations Foncières. Lors de cette séance, l'assemblée a désigné le comité de direction<sup>6</sup>, la commission de classification<sup>7</sup> et le secrétaire<sup>8</sup>. Le même jour, le comité de

---

<sup>3</sup> Jean Claude Gasser, Géomètre ; Eric Musy, architecte ; Yves Blanc, architecte-urbaniste et Philippe Grand, agriculteur.

<sup>4</sup> Préavis municipal n°2/2003 relatif à une demande de crédit pour un concours d'urbanisme et le remaniement parcellaire de « Bussigny Ouest ».

<sup>5</sup> D'après le rapport du jury du concours de projet d'urbanisme de Bussigny Ouest.

<sup>6</sup> Michel Wehri, président ; Jacques Barraud, Frank Métrailler, Pierre-Jean Moret et Christian Séchaud, membres ; Pierre-André Perret et Jean-Daniel Lüthi, suppléants.

<sup>7</sup> Jacques-Yves Dériaz, président ; Olivier Courvoisier, Maurice Klunge, Jean-Lou Rivier, membres ; Jean-Marc Rapin, suppléant.

direction fraîchement créé confie le mandat d'un Plan partiel d'affectation (PPA) et sa réglementation au bureau d'architecture lauréat du concours, ainsi que l'étude d'un schéma directeur des espaces publics sur le périmètre du concours.

- 8) Par la suite, le bureau Farra &Fazan a établi un PPA, son règlement et le schéma directeur des espaces publics. Entre août et octobre 2004, ces éléments ont été étudiés par le comité de direction et transmis au service de l'aménagement du territoire qui a donné un préavis positif. En avril 2005, un dossier final était présenté à tous les propriétaires. Une plaquette d'information était élaborée en vue d'une conférence de presse et des présentations publiques (juin 2005). Le projet a été mis à l'enquête publique en août 2005.
- 9) Suite à la mise à l'enquête publique et aux nouvelles données résultant des études géotechniques, la commune de Bussigny et le syndicat des améliorations foncières ont été contraints de procéder à des modifications du Plan partiel d'affectation<sup>9</sup>.
- 10) Le PPA a été envoyé à l'enquête complémentaire.

## 4.1 Les outils

### L'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité est basée sur les documents du service d'améliorations foncières du canton de Vaud. Elle doit être lancée à chaque fois qu'un projet de mise en valeur de sols ou de réalisation d'aménagements spécifiques implique ou risque d'impliquer une démarche foncière ou nécessite une planification en termes d'aménagement du territoire. Le but de cette étude est d'estimer les contraintes et les chances de réussite d'un projet. Elle s'articule autour de 3 phases :

- vérification de la conformité et de la cohérence du projet avec les politiques publiques en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, les intentions des propriétaires et les conditions du marché ;
- évaluation de l'économie d'ensemble de l'opération, soit la plus ou moins valeur globale prévisible sur les terrains à bâtir concernés par le projet de mise en valeur et le coût des améliorations foncières (coûts de modification de propriété, construction d'équipements, aménagement d'espaces publics...);
- estimation de la capacité des propriétaires de s'entendre pour mener à bien les démarches nécessaires.

Le résultat d'une étude de faisabilité se présente sous deux formes coordonnées. D'une part une esquisse d'aménagement du territoire et des principes de mise en œuvre et d'autre part une proposition de démarche foncière adaptée, ayant les meilleures chances de réussite dans les meilleurs délais. Une étude de faisabilité peut aussi aboutir à la conclusion qu'il est inutile d'engager des procédures complètes d'aménagement ou d'améliorations foncières – soit parce que le projet de mise en valeur n'en nécessite pas, soit parce qu'il n'est pas faisable et qu'il vaut mieux y renoncer.

Dans le cas de Bussigny Ouest, l'étude de faisabilité a débuté le 23 juin 2000. Le conseil communal a accepté un crédit de 200'000 CHF pour la préparation de l'étude de faisabilité. La municipalité

---

<sup>8</sup> Mosini et Caviezel SA, Ingénieurs EPF Géomètres officiels, à Montricher.

<sup>9</sup> D'après le Préavis municipal relatif au P partiel d'affectation Bussigny Ouest.

désigne un groupe d'expert chargé de l'établir. Le rapport de l'étude a été rendu en juin 2002 et mis en consultation publique en juillet.

Au niveau de l'aménagement, l'étude met en évidence la nécessité d'une démarche globale sur l'ensemble du site pour des questions d'équipement des quartiers projetés, d'organisation de la circulation, de la prise en compte des qualités paysagères du site et de la nécessité du traitement de l'articulation ville/campagne.

Au niveau foncier, l'étude fait apparaître la nécessité de réaliser une procédure d'amélioration foncière. En effet, en plus de compter 22 propriétaires individuels ou collectifs et 38 parcelles, le périmètre du projet comprend au total 36 ha dont 8.8 ha en zone agricole et 25.7 ha en zone intermédiaire. L'affectation des terrains doit donc être modifiée pour permettre la transformation du secteur.

La démarche proposée est un remaniement avec péréquation. Ce type de démarche est mis en place dans des périmètres comprenant non seulement des terrains à bâtir, mais aussi des terrains en zone intermédiaire ou agricole dont on envisage de modifier le statut. La démarche de remaniement avec péréquation implique la mise en place d'un Syndicat d'Améliorations Foncières.

Les premières estimations des coûts des travaux collectifs et des études se montent à environ 16 millions. Ceci implique donc un coût d'environ 50 à 60 fr/m<sup>2</sup>.

En vue d'établir la péréquation, le groupe d'expert propose l'élaboration d'une première estimation de l'ancien état en prévoyant une même valeur agricole pour tous les terrains. Une évaluation particulière étant retenue pour les 4 parcelles déjà construites.

Il propose également que l'estimation en fonction du nouvel état généré par le processus d'aménagement soit fondée notamment sur des critères tels que : l'ensoleillement, la vue, l'accès et les équipements, la nature du sous-sol, la pente, les droits à bâtir (COS ; CUS), les possibilités de construction et les nuisances sonores.

## **Le concours**

D'un point de vue général, le concours se caractérise par la transparence et l'intelligibilité de la procédure, par son aptitude à fournir au maître d'ouvrage un projet optimal sur le plan de la créativité, de la technique et de l'économie. Il constitue un instrument particulièrement adapté lorsqu'il s'agit d'imaginer un ouvrage de qualité et de le définir par le projet.

Lors d'un concours, les participants fournissent une prestation encore partielle, à savoir une solution de proposition au problème posé. Sur la base de l'analyse de ces propositions, un jury, mandaté par le maître d'ouvrage, choisit celle qui présente le meilleur ensemble de qualité et la recommande au maître d'ouvrage qui en règle générale attribue le mandat pour la poursuite de la prestation à son auteur. Ce système de concurrence est régi par le règlement SIA 142.

Il existe 3 procédures pour la participation des concurrents aux concours d'architecture, la procédure ouverte<sup>10</sup>, la procédure sélective<sup>11</sup>, la procédure sur invitation<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Le maître d'ouvrage annonce publiquement l'ouverture du concours auquel tous les professionnels intéressés peuvent participer.

En plus du choix de la procédure, le maître d'ouvrage et les éventuels experts extérieurs doivent porter une grande attention lors de la rédaction du cahier des charges. Celui-ci est en effet l'outil de communication qui permet aux concurrents de comprendre les objectifs du maître de l'ouvrage.

Enfin, le choix des membres du jury est important car ce sont eux qui vont procéder au choix du projet lauréat et donner des recommandations pour la suite du processus.

Dans le cas de Bussigny Ouest, le concours a été initié par l'intermédiaire du service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud (SAT). Lors de son accord préliminaire sur l'étude de faisabilité, il propose en effet à la municipalité de poursuivre la démarche par un concours d'urbanisme selon norme SIA 142. Le SAT suggère un certain nombre de thématiques à intégrer dans le concours, comme la coordination avec le SDOL, le traitement de la limite de l'urbanisation, l'accroche du secteur aux réseaux de transports publics/piétons/cyclistes, la densification et la mixité adaptée à l'habitation<sup>13</sup>. En ce qui concerne la procédure, le SAT propose la modalité du « concours ouvert » qui aura pour finalité l'élaboration d'un Plan partiel d'affectation (PPA) et la constitution d'un syndicat d'améliorations foncières. Le SAT propose un jury composé de la commune de Bussigny, d'un architecte du SAT, de 4 propriétaires, de 5 architectes et de 4 experts (améliorations foncières, transports, environnement et technicien communal). Le SAT escompte comme résultat : la définition d'un concept d'urbanisme, la définition des espaces publics, des typologies de logements proposés et des illustrations des concepts proposés. Le SAT propose un coût estimatif pour le concours de l'ordre de CHF 300'000.-.

Réunis en assemblée le 3 février 2003, les propriétaires ont accepté l'idée du concours d'urbanisme et la procédure proposée et ont donné mandat à la municipalité pour la mise en œuvre du concours d'urbanisme. Le financement de cette démarche a été avancé par la commune mais revenant par la suite à la charge du syndicat des améliorations foncières

Afin d'asseoir le projet au mieux, la composition du jury du concours a été soigneusement définie. Conformément aux souhaits du SAT, le jury était composé de 7 architectes dont un architecte du SAT, de 4 représentants des propriétaires, du responsable de la direction des travaux de Bussigny, du Syndic, et de 6 experts<sup>14</sup>.

L'élaboration du cahier des charges du concours a été confié au Bureau Plarel qui avait déjà préparé une partie de l'étude préliminaire. L'objectif du concours était d'obtenir une image directrice permettant à la Municipalité de planifier à long terme l'organisation spatiale et la gestion du territoire dans le périmètre concerné. Le cahier des charges comprend un programme précis et des objectifs.

---

<sup>11</sup> Le maître d'ouvrage annonce publiquement l'ouverture du concours auquel tous les professionnels intéressés peuvent déposer une demande de participation. Les postulants les mieux qualifiés sont ensuite sélectionnés pour proposer un projet.

<sup>12</sup> Le maître de l'ouvrage décide quels participants il invite à son concours.

<sup>13</sup> Préavis municipal n°2/2003 relatif à une demande de crédit pour un concours d'urbanisme et le remaniement parcellaire de « Bussigny Ouest ».

<sup>14</sup> Spécialistes en environnement, en transports et en améliorations foncières (indépendants ou du service cantonal en question), ainsi que la Direction des travaux de Bussigny.

Il s'agit<sup>15</sup>:

- d'organiser un morceau de ville pour répondre aux besoins et équipements collectifs et publics à long terme ;
- de concevoir une urbanité et un cadre de vie optimum pour 2000 habitants ;
- d'étudier des espaces de qualité pour l'habitat entendu dans un sens générique – de l'espace rue à la chambre, de l'espace public à l'espace privé ;
- rechercher les solutions typologiques pour des habitations de haute qualité qu'elles soient collectives ou individuelles ;
- développer des réseaux de parcours piétons et la mobilité douce à travers des espaces publics variés et de qualité ;
- attacher une grande importance au paysage en inscrivant les nouveaux quartiers de façon harmonieuse dans son environnement naturel et construit.

L'inscription pour le concours s'est ouverte en mai 2003 et les restitutions des projets ont eu lieu en octobre. Le jury a pris connaissance de l'ensemble des 26 projets admis au jugement.

Après avoir confirmé les critères d'appréciation annoncés dans le programme du concours<sup>16</sup>, le jury a procédé en 2 tours au choix du lauréat.

C'est le projet MUDUN du bureau Farra & Fazan qui retient l'unanimité du jury. Ce projet propose une stratégie de développement ouvert. Il définit une trame d'espace public et végétal en rapport avec l'agglomération de Bussigny et le paysage environnant. Cette trame permet à différents scénarios possibles de type d'urbanisation de prendre place dans le site, sans altérer la qualité de la proposition. Comme le remarque le jury, « cette forme d'urbanisme ouvert correspond parfaitement aux enjeux de la planification des villes aujourd'hui : permettre un développement harmonieux sans figer une image et différentes formes de bâtis dans un ensemble cohérent »<sup>17</sup>. La maquette est le révélateur de cette démarche puisqu'il n'apparaît sur celle-ci que les espaces publics et paysagers, garants de la qualité du site.

Le jury conclut par le fait que si le « projet offre un excellent outil de travail, il comporte également le risque d'une réalisation qui ne serait pas à la hauteur des intentions de base ; la maîtrise de l'espace public étant nécessaire mais pas suffisante pour la construction d'une belle ville ».

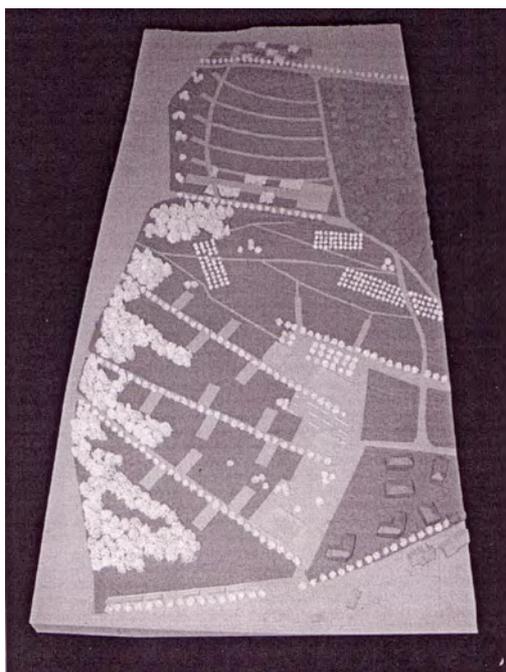
Les projets du concours ont ensuite été présentés au public durant 10 jours au début du mois de décembre 2003.

---

<sup>15</sup> D'après le rapport du jury du concours de projet d'urbanisme de Bussigny Ouest.

<sup>16</sup> À savoir, réponse urbaine dans le contexte de Bussigny, qualités urbaines et paysagères, rapport des espaces et des volumes avec l'environnement construit et naturel, qualité des parcours, des circulations, des dessertes et des transports, qualité de l'habitat et de ses prolongements, possibilité et liberté de fractionnement.

<sup>17</sup> D'après le rapport du jury du concours de projet d'urbanisme de Bussigny Ouest.



### **Le Plan partiel d'affectation (PPA)**

Le Plan partiel d'affectation<sup>18</sup> est un instrument de l'aménagement du territoire qui permet d'affecter une partie de territoire. Il permet de fixer les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. Il peut contenir des dispositions relatives aux conditions de construction (implantation, distance entre les bâtiments...), aux paysages, à l'aménagement des espaces et des voies publiques, à la création et à la préservation d'espaces verts<sup>19</sup>... Les propriétaires des terrains affectés sont tenus de contribuer aux frais d'équipement.

La compétence pour l'élaboration d'un PPA revient aux communes qui doivent par la suite s'adresser à des personnes qualifiées pour leur élaboration. Le projet est ensuite présenté à l'examen préalable au SAT qui fait circuler le document auprès des services concernés. Par ailleurs, la municipalité décide du meilleur moyen pour informer la population sur le projet. Au retour de l'examen préalable, la commune dispose de 3 mois pour adapter, si nécessaire, son projet et le mettre à l'enquête publique. Après l'enquête, la municipalité entend les opposants lors d'une séance de conciliation. Elle dresse un préavis contenant un résumé des oppositions ainsi que des propositions de réponse. Le conseil communal statue ensuite sur les réponses aux oppositions et se prononce sur le plan et le règlement. Si le conseil adopte le règlement, il est ensuite transmis au SAT pour approbation. Les recours éventuels sont transmis au tribunal administratif. Le plan et le règlement entrent en vigueur dès l'échéance du délai de recours. La mise en œuvre du projet peut alors commencer.

Dans le cas de Bussigny Ouest, le Plan partiel d'affectation a débuté le 19 janvier 2004 par la décision du comité de direction du Syndicat des Améliorations Foncières de Bussigny Ouest de confier le mandat d'établissement du Plan partiel d'affectation et de sa réglementation au bureau

---

<sup>18</sup> Réalisé d'après le document « Le déroulement d'une procédure d'affectation type PGA ou PPA » du Canton de Vaud.

<sup>19</sup> Art. 47 à 50 de la LATC.

Farra&Fazan lauréat du concours, ainsi que l'étude d'un schéma directeur des espaces publics sur le périmètre du concours.

Les architectes ont ensuite procédé à l'élaboration du PPA en étroite collaboration avec les différents services concernés et le Syndicat des Améliorations Foncières. Plus d'une soixantaine de réunions ont été nécessaires pour aboutir à un projet permettant une mise à l'enquête.

Le PPA proposé s'intègre dans le contexte plus global du SDOL et est conforme aux lignes directrices du Plan Directeur Cantonal. Il propose de préserver et de valoriser l'environnement naturel du site le long de la rivière la Venoge et d'installer le quartier dans un écrin de verdure. Il prévoit une mixité entre population et emplois, entre habitations collectives, semi-collectives et individuelles, entre habitation, équipements publics et activités économiques. Il met en place un système complet d'accès au futur quartier en accordant la priorité à la mobilité douce.

Le projet a été transmis au Service d'Aménagement du Territoire qui a donné un préavis positif des 16 services concernés.

Outre une conférence de presse et des présentations à la population, une plaquette d'information et une exposition ont été organisées et réalisées en étroite collaboration entre une agence de communication et les architectes urbanistes auteurs du projet.

Suite à l'enquête publique (août 2005) et aux nouvelles données résultant des études géotechniques, la commune et le syndicat ont été contraints de procéder à des modifications du PPA. Alors que le PPA n'a suscité que peu d'oppositions et de remarques de la population, les sondages de reconnaissance ont montré qu'une part importante des zones à bâtir de la partie sud du PPA recèle des sédiments glacio-lacustres non consolidés (contrairement à ce qu'indique l'atlas géologique de la Suisse). Dès lors, la zone d'activités le long des voies ferrées a dû être supprimée pour cause d'instabilité du terrain. Afin de conserver le potentiel d'accueil du secteur, les surfaces supprimées font l'objet d'un report sur les zones d'habitation collectives adjacentes aux espaces publics<sup>20</sup>. Actuellement le PPA, a été envoyé à l'enquête complémentaire.

---

<sup>20</sup> D'après le Préavis municipal relatif au Plan partiel d'affectation Bussigny Ouest.



Plan partial d'affectation : les espaces paysagers



Plan partial d'affectation : les espaces publics



**Plan partial d'affectation : logement, activités et services**



**Plan partial d'affectation : mobilité**

### **Le schéma directeur des espaces publics**

Le schéma directeur des espaces publics (SDEP)<sup>21</sup> vise à définir les concepts spatiaux des différents espaces publics de ce quartier et d'offrir aux utilisateurs du PPA un outil qui accompagne sa réalisation dans le respect de la qualité de l'ensemble<sup>22</sup>.

Le projet de Bussigny Ouest comprend un élément particulier en ce qui concerne les espaces publics : un schéma directeur qui fait partie intégrante du Plan partiel d'affectation.

Cet outil est important et nécessaire pour trois raisons principales :

- la taille importante du PPA ;
- l'importance des espaces publics et intermédiaires dans le projet. Ces derniers définissent en effet les relations du quartier avec la ville de Bussigny, les limites des secteurs urbanisés, les espaces de loisir et de récréation, d'échanges, d'activités, de mobilité et de nature ;
- l'absence d'outil entre affectation et plans d'architecture qui permette d'assurer un contrôle sur les espaces publics et intermédiaires.

Pour toutes ces raisons, le Syndicat des Améliorations Foncières suivant les remarques du Jury du concours, a décidé de se doter de ce schéma afin de maîtriser la réalisation du site de Bussigny Ouest tout au long des étapes de projets et avec la multitude d'intervenants (autorité, architectes, urbaniste) dans une perspective de promouvoir la qualité spatiale de l'environnement<sup>23</sup>.

Le schéma distingue 4 catégories d'espace public : les espaces paysagers, les espaces publics, les espaces des voiries et les espaces semi-publics.

Le schéma prévoit en détail des ambiances spécifiques pour les différents secteurs du projet ainsi qu'une réalisation par étapes des différents éléments.

---

<sup>21</sup> Réalisé d'après le document *Le déroulement d'une procédure d'affectation type PGA ou PPA* du Canton de Vaud.

<sup>22</sup> Préavis Municipal N°13/2006 relatif au Plan partiel d'affectation de Bussigny Ouest.

<sup>23</sup> Schéma directeur des espaces publics, Plan partiel d'affectation Bussigny Ouest, 2 décembre 2004.



MODIFICATIONS SOUMISES A L'ENQUETE PUBLIQUE COMPLEMENTAIRE

BUSSIGNY OUEST  
COMMUNE DE BUSSIGNY  
PLAN PARTIEL D'AFFECTATION



SDEP\_LOCALISATION

Date: 16.01.2004  
Modifié le: 21.06.2005 0 50 150m  
Dessiné par: YA

FARRA&FAZAN architectes epfl sia urbanistes fsu

B. FARRA & O. FAZAN

Av. du Rond Point 6, 1006 Lausanne

Tél: 0216015577 Fax: 0216015576 Mail: bf@farrafazan.ch



### **Le Syndicat des Améliorations Foncières**

Le Syndicat des Améliorations foncières (SAF)<sup>24</sup> est une corporation de droit public au sens des articles 702 et 703 du code civil. Il est régi par la loi cantonale vaudoise sur les améliorations foncière (LAF). Le syndicat est mis en place lorsque des propriétaires fonciers cherchent à réorganiser la propriété foncière pour permettre une mise en valeur du sol, ou mettre en place des équipements collectifs.

Tous les propriétaires fonciers, possédant au moins une parcelle dans le périmètre du projet, sont considérés comme membre du Syndicat. La commune peut faire partie d'un Syndicat même si elle n'est pas propriétaire. Dans ce cas, elle ne participe pas aux votes, mais sa présence est souvent appréciée lors de discussions.

Un SAF est composé de divers organes travaillant en interaction :

- l'assemblée générale qui est l'organe suprême du SAF réunissant l'ensemble des propriétaires ;
- le comité de direction qui est l'organe exécutif du SAF exécutant les décisions prises en assemblée générale et gérant l'avancement administratif ainsi que les biens du SAF ;
- la commission de gestion qui est l'organe de vérification des comptes ;
- la commission de classification qui est un groupe d'experts neutres et indépendants établissant le projet et traitant les réclamations en première instance ;
- le technicien, généralement un géomètre breveté, assurant la réalisation et la coordination du projet.

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

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

Dès la constitution d'un SAF, un système d'autofinancement est mis en place sur décision de l'assemblée générale, laquelle vaut titre exécutoire (au sens de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite) : chaque propriétaire doit s'acquitter de versements anticipés annuels, généralement proportionnels à la surface de sa parcelle (art 43 et 46 LAF). Cela permet de couvrir les divers frais occasionnés par la première phase d'étude. Mais lors de la phase de réalisation, les dépenses augmentent fortement et l'autofinancement ne suffit généralement plus à couvrir les frais engendrés. À ce moment, le droit à bâtir est garanti par le plan d'affectation en vigueur et la configuration du projet d'aménagement est définitivement choisie. La banque est assurée de la faisabilité de la réalisation dans un temps donné et accorde en général un prêt sans difficulté.

Dans le cas du SAF de Bussigny Ouest, l'étude préliminaire a conclu à la nécessité de réaliser un remaniement parcellaire avec péréquation. Le 19 janvier 2004, les propriétaires concernés par le projet se sont réunis pour mettre en place un Syndicat des Améliorations Foncières.

---

<sup>24</sup> Réalisé d'après les documents des améliorations foncières du canton de Vaud.

Lors de cette séance, l'assemblée a désigné :

- le comité de direction<sup>25</sup>, dont le président est M. Wehrli qui est aussi syndic de la commune ;
- la commission de classification<sup>26</sup> ;
- le secrétaire.<sup>27</sup>

Le travail de remaniement parcellaire a commencé par la définition finale du périmètre concerné par la répartition des frais. Dans un second temps, la commission de classification s'est penchée sur l'avant-projet des travaux collectifs préparé par le géomètre en articulation avec le projet de Plan partiel d'affectation.

La commission a ensuite demandé un complément d'investigation concernant les questions géologiques. Cette étude a été pilotée par le comité, et a abouti à des modifications substantielles du projet et à une baisse des prix du terrain dans le nouvel état.

À la suite de ces problèmes géologiques, le PPA a été modifié et cela a engendré une modification du projet de travaux collectifs. Après avoir procédé à l'estimation des terres (plan avec les valeurs des parcelles) les propriétaires sont chargés de formuler 3 vœux concernant le nouvel état souhaité.

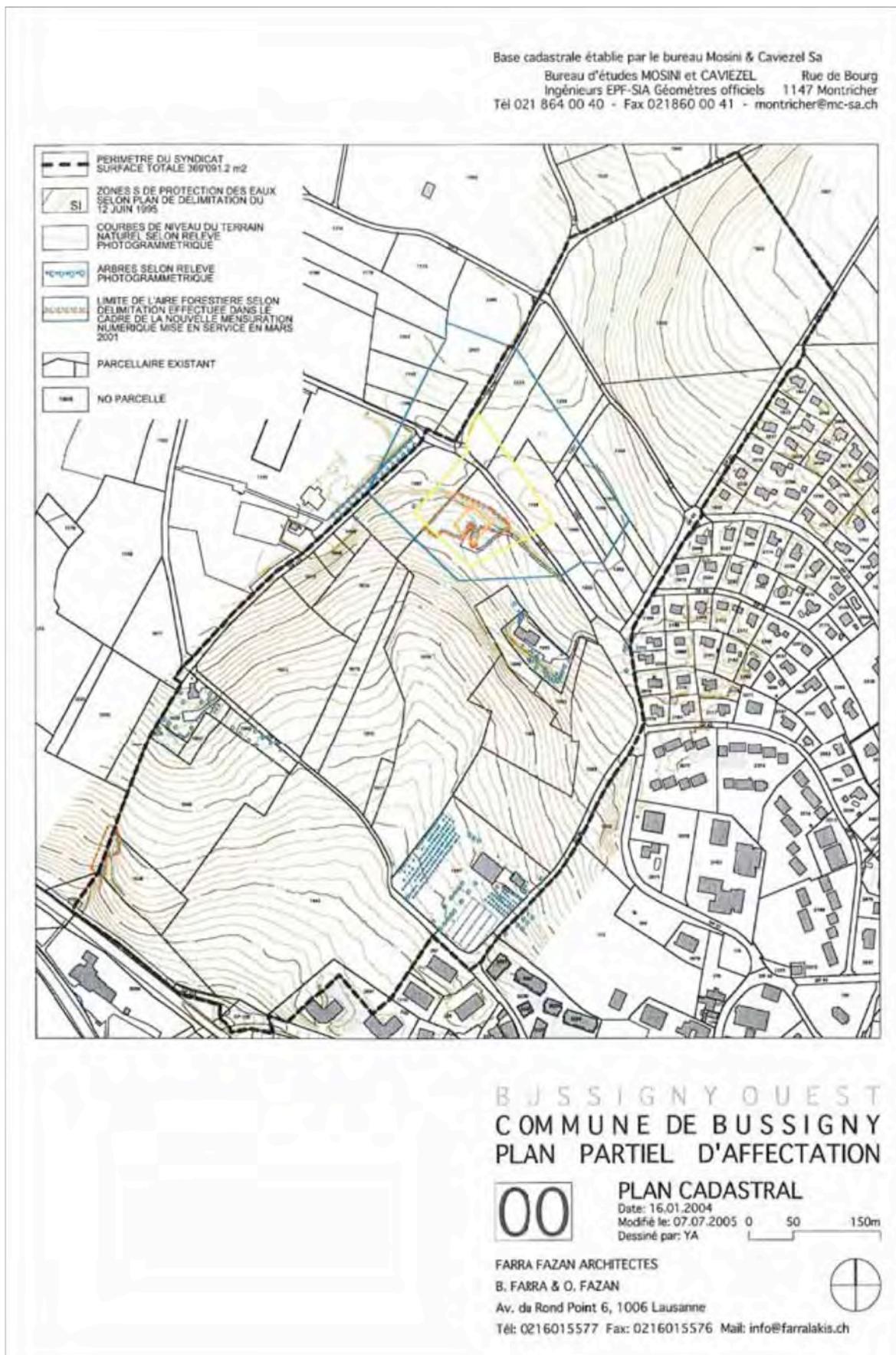
Les étapes suivantes comprennent l'élaboration du nouvel état ainsi que l'élaboration de la clé de répartition des frais. L'avancement du Plan partiel d'affectation se fait en parallèle. Les transferts de propriété et donc commencent ensuite. L'exécution des travaux collectifs et les travaux individuels suit.

---

<sup>25</sup> Michel Wehrli, président ; Jacques Barraud, Frank Métrailler, Pierre-Jean Moret et Christian Séchaud, membres ; Pierre-André Perret et Jean-Daniel Lüthi, suppléants.

<sup>26</sup> Jacques-Yves Dériaz, président ; Olivier Courvoisier, Maurice Klunge, Jean-Lou Rivier, membres; Jean-Marc Rapin, suppléant.

<sup>27</sup> Mosini et Caviezel SA, Ingénieurs EPF Géomètres officiels, à Montricher.



## 4.2 Les acteurs et leur rôle

### La commune

La commune joue parfois le rôle de pilote et engage le processus en lançant une étude de faisabilité et un concours d'urbanisme. Elle peut même pré-financer l'étude et le concours. Si, par la suite, un syndicat d'amélioration foncière est mis en place, il reprendra à son compte les investissements consentis pour l'étude de faisabilité et les intégrera dans les frais du syndicat. Elle peut subventionner certains éléments de fonctionnement ou d'investissement du syndicat. En tant que propriétaire, elle peut faire partie du syndicat. Lorsqu'elle n'est pas propriétaire, elle peut, si l'assemblée générale le décide, participer au comité de direction du syndicat.

Dans le cas de Bussigny, la commune assume un quadruple rôle dans le cadre du projet de Bussigny ouest :

- elle est, en effet, collectivité locale active dans le développement de son territoire. Elle prend des initiatives (étude de faisabilité, concours d'urbanisme) tout en s'assurant de la cohérence avec des projets plus larges (SDOL, Plan directeur communal, PALM);
- elle est propriétaire d'une importante parcelle de 45'000 m<sup>2</sup>, elle est donc active dans le syndicat d'améliorations foncières et cela d'autant plus que son syndic de Bussigny a été élu président du syndicat. Cette « double casquette » a permis d'accélérer le processus et de faciliter la coordination;
- la commune joue aussi le rôle de « banque », que ce soit au niveau du financement de l'étude de faisabilité que de l'organisation du concours et du remaniement parcellaire ;
- enfin, en tant que collectivité, elle prendra à sa charge l'entretien des espaces publics (routes, espaces verts et espaces de détente) qui lui seront cédés par les propriétaires dans le cadre de la procédure.

### Le service d'aménagement du territoire (SAT)<sup>28</sup>

Les missions générales du SAT sont de :

- privilégier le long terme et l'intérêt collectif pour un aménagement du territoire de qualité ;
- garantir l'application des lois fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire ;
- fournir appui et conseil aux communes en mettant à disposition des spécialistes, en particulier pour les pôles de développement ou les espaces publics ;
- mener des réflexions stratégiques pour l'avenir du canton en partenariat avec les communes, comme le Plan directeur cantonal, le Guide rural ou encore des projets pilotes, tel celui de l'Ouest lausannois ;
- informer et sensibiliser les partenaires publics et professionnels sur le rôle de l'aménagement pour la qualité et le dynamisme du territoire vaudois ;

---

<sup>28</sup> D'après le site internet du canton de Vaud: <http://www.vd.ch/>.

Le SAT a changé de nom, il s'agit désormais du Service du développement territorial (SDT).

- coordonner les intérêts des autres services et départements de l'Etat de Vaud dans les procédures d'aménagement du territoire.

Dans le cas de Bussigny, le SAT a eu un rôle de proposition très fort. C'est en effet lui qui suite à l'étude préliminaire a proposé, l'organisation d'un concours d'urbanisme. Il a incité la commune à mettre en place une telle démarche et a dépêché un de ces architectes.

### **Le service des améliorations foncières (SAF)<sup>29</sup>**

Le Service des améliorations foncières (SAF) exerce la haute surveillance sur les entreprises d'améliorations foncières (syndicats d'améliorations foncières) et gère le crédit destiné aux aides structurelles dans l'agriculture. Afin d'articuler au mieux la politique d'aménagement du territoire et le droit foncier, le SAF analyse la faisabilité foncière des projets d'aménagement du territoire et propose la démarche la plus appropriée pour assurer la coordination des intérêts en présence.

Dans le cadre du projet de Bussigny-Ouest, le SAF a eu un rôle de conseil. Il a apporté des éléments décisifs sur la conduite du processus.

### **La commission de classification des améliorations foncières**

La commission de classification des améliorations foncières est un organe particulier dont le rôle est très important pour le Syndicat des Améliorations Foncières. Il est composé de 3 membres et d'un suppléant (qui de fait est toujours présent, tant il serait difficile de prendre les choses en cours) et d'un secrétaire qui est le technicien du Syndicat, à savoir un géomètre.

Les membres sont choisis en fonction de leurs connaissances spécifiques (agriculture, aménagement, immobilier, droit, etc.) et de leurs aptitudes aux relations humaines. Ils doivent savoir prendre des responsabilités. Nommés par l'assemblée générale pour toute la durée du projet, ils doivent jouir de la pleine confiance des propriétaires. La commission de classification a également pour fonction d'entendre les propriétaires qui s'opposent aux propositions faites et joue le rôle de première instance de recours bien qu'elle soit responsable des projets présentés<sup>30</sup>.

Il est indispensable que les membres de la commission de classification n'aient aucun intérêt direct au projet. La première tâche d'une commission de classification est la définition finale du périmètre concerné par la répartition des frais. Dans un deuxième temps, elle se penche sur l'avant-projet des travaux collectifs préparé par le géomètre et l'accepte ou non. Dans ce cadre, c'est l'articulation avec le projet de Plan partiel d'affectation qui importe. Dans un troisième temps, elle procède à l'estimation des terres, puis à la prise des vœux en vue de l'élaboration du nouvel état. C'est l'élément considéré comme le plus délicat. Afin de « satisfaire » tous les auteurs, la commission recevra les propriétaires pour avoir les précisions et les informations nécessaires pour faire une proposition en vue du nouvel état. Le nouvel état sera mis à l'enquête dès que possible. La répartition des frais en découlera. La clé de répartition des frais est mise à l'enquête en même temps que le nouvel état.

---

<sup>29</sup> D'après le site internet du canton de Vaud.

<sup>30</sup> Etat de Vaud, 2003, *Les démarches foncières en Pays de Vaud, Guide à l'usage des communes et des entreprises AF*, p 6-3.

Dans le cas de Bussigny, la commission de classification réunit un notaire, un architecte, un expert immobilier, un agriculteur et un arboriculteur, M. Deriaz, président et habitué de longue date des remaniements fonciers puisqu'il est actif dans ce domaine (mais surtout dans les remaniements agricoles) depuis 1979. La commission a suivi et accepté le projet des travaux collectifs, cela a nécessité une étroite collaboration et un dialogue avec les urbanistes sur la base du PPA.

La commission a mandaté l'étude géologique qui a permis de se rendre compte de l'instabilité du terrain et de modifier le PPA avant son approbation finale.

La commission procède à l'estimation des terres. C'est le moment le plus délicat où elle doit montrer sa capacité à apporter des solutions et à négocier avec les propriétaires.

### **4.3 Les urbanistes**

Les urbanistes lauréats du concours sont des acteurs importants de l'adhésion au projet de la part des municipaux et de population en général. Ils ont tout d'abord produit un projet intéressant et créatif qui a su regrouper autour de lui les forces en présence. Ils ont aussi favorisé la mise en valeur du projet de PPA en organisant une exposition du projet et une publication de brochure.

Les urbanistes ont aussi joué un rôle de transmission des éléments d'aménagements à la commission de classification des améliorations foncières.

## **5. Evaluation du projet réalisé**

Le projet de Bussigny Ouest est en cours de réalisation. Il est donc impossible d'évaluer le « résultat final » de l'opération. Cependant, dans l'état du processus, il est possible d'avoir un premier jugement sur les aspects de qualité urbaine du projet et espérer que ceux-ci soient effectivement mis en oeuvre.

### **5.1 Les aspects sociaux**

- La participation de la population

Jusqu'à aujourd'hui, on peut dire que la participation et l'adhésion de la population au projet sont très bonnes. Cela s'explique par la volonté des services cantonaux, communaux et des urbanistes de valoriser chacune des étapes du processus.

Ainsi, suite au concours, les projets ont fait l'objet d'une exposition où la population a pu en prendre connaissance et comparer différentes hypothèses d'urbanisation du site. En plus de cette exposition, la présence d'experts dans le jury du concours a renforcé le « sérieux » et le choix du projet lauréat. Ces deux éléments ont donné une légitimité reconnue au projet du bureau Farra&Fazan, ce qui a rendu beaucoup plus confortable la suite du processus<sup>31</sup>.

- L'adhésion des acteurs politiques

Outre les éléments cités ci-dessus et la présence de membres de la municipalité dans le jury du concours, l'adhésion des acteurs politiques a été grandement facilitée par le syndic de la

---

<sup>31</sup> D'après l'entretien avec Bassel Farra, un des auteurs du projet lauréat.

municipalité M.Wehrli. Celui-ci a en effet littéralement porté le projet au niveau politique communal mais aussi en ce qui concerne la reconnaissance du projet par l'agglomération lausannoise.

- Conception des prolongements du logement et des espaces publics

Le projet de Bussigny Ouest repose sur la qualité des espaces publics et intermédiaires. Ce sont eux qui structurent le site et font le lien avec les centralités existantes de la ville. Les espaces publics et intermédiaires font l'objet du schéma directeur des espaces publics qui permet de s'assurer du « mieux possible » de la qualité de leur réalisation (le schéma directeur n'étant pas contraignant).

- Mixité des activités et mixité au niveau du logement

Le projet du PPA propose l'implantation d'équipements (école, salle de gymnastique, EMS...) qui donnent sur les espaces publics et qui sont en regard avec les équipements existants dans le reste de la commune. L'implantation d'activités économiques (sans nuisances) est autorisée ainsi que les locaux commerciaux en rez-de-chaussée des immeubles collectifs. On peut donc vraisemblablement imaginer qu'il y aura une vie sociale dans le quartier et principalement autour de ses espaces publics.

Le futur quartier accueillera différents types d'habitations : des secteurs d'habitations collectives (dont quelques logements subventionnés), des secteurs d'habitations semi collectives, des secteurs d'habitations groupées ou contiguës et des secteurs de villas individuelles ou jumelles. L'offre de logements présente donc un panel large de possibilités et assure une bonne mixité sociale.

## 5.2 Les aspects environnementaux

- Mobilité douce

Le PPA favorise la mobilité douce. Piétons et transports publics ont la priorité dans le quartier grâce à divers aménagements (axe de verdure piéton et cycle) et au prolongement des lignes de transports publics jusqu'à l'intérieur du site<sup>32</sup>. Au niveau des transports individuels motorisés, le projet propose un certain nombre de mesures restrictives comme la limitation à 30 km/h, la limitation du trafic de desserte (pas de liaison routière entre les secteurs nord et sud du quartier) et la limitation du nombre de place de parking.

- Place de la nature

Le futur quartier s'installe dans un écrin de verdure. Un quart de sa surface sera occupée par des cordons boisés, des vergers, des prairies, des parcs. Ces éléments s'inséreront dans la continuité du cordon boisé de la rivière de la Venoge.

## 5.3 Les aspects économiques

- Analyse de la faisabilité économique et foncière en amont de l'opération

---

<sup>32</sup> Ligne du TUB (transport urbain de Bussigny) et ligne 7 des TL (Transports lausannois).

La faisabilité économique du quartier a été prise en compte dès le début de la démarche avec l'utilisation de l'outil de l'étude de faisabilité. Cette prise en compte s'est poursuivie avec la démarche du Syndicat des Améliorations Foncières qui s'est fait en parallèle au projet d'aménagement.

- Intégration des logiques des acteurs immobiliers

Il n'y a pas eu d'intégration des acteurs immobiliers, les transferts de propriété et la commercialisation des lots ne pouvant commencer qu'après l'aboutissement des démarches foncières et du PPA. C'est regrettable dans le sens où si les acteurs immobiliers avaient été intégrés plus en amont dans la démarche, cela aurait sans doute donné une garantie supplémentaire de la « bonne réalisation » du site.

- Financement de l'opération

La commune a joué un rôle très important au niveau financier puisque c'est elle qui a joué le « rôle de la banque » entre le début des opérations et la création du syndicat des améliorations foncières. Sans son soutien, l'opération aurait été beaucoup plus difficile puisque les propriétaires n'auraient pas pu ou n'auraient pas voulu assumer le risque de la charge financière du début du processus.

## 5.4 La qualité spatiale

Le quartier n'étant pas réalisé, il est relativement difficile de prédire la qualité spatiale du site. Cependant, ce que l'on peut dire à l'heure, c'est qu'un certain nombre d'éléments ont été mis en place pour arriver à une belle qualité spatiale des espaces publics.

En ce qui concerne les espaces bâtis, c'est sans doute le talon d'Achille du projet. En effet, comme le soulignait déjà le jury du concours, « la maîtrise de l'espace public est nécessaire mais pas suffisante pour la construction d'une belle ville ». Le PPA ne donne que peu de dispositions pour la maîtrise de ces espaces et l'absence d'intégration d'acteurs immobiliers dans le processus ne donne pas de garantie sur la qualité finale des réalisations. On peut donc imaginer le pire comme le meilleur.

## 6. Les enseignements – Premières hypothèses

### 6.1 Bilan

- Des outils optimisés

Le processus autour du quartier de Bussigny n'a rien de très novateur en cela qu'il utilise des outils fonciers et d'aménagement existants. La comparaison entre l'objectif théorique de ces outils et leur application dans le cas de Bussigny est révélatrice<sup>33</sup>. Elle nous montre en effet, que ce qui a fait en partie le succès de cette opération est la bonne application de ces outils et des recommandations qui les accompagnent. Chacun des outils utilisés l'a été au bon moment et pour la bonne problématique.

---

<sup>33</sup> Voir le chapitre décrivant les outils du processus.

Le recours à l'étude de faisabilité a permis de mettre en évidence la nécessité d'une démarche globale d'aménagement (le concours) et d'un remaniement parcellaire (le Syndicat des Améliorations Foncières).

L'organisation d'un concours a permis d'avoir un projet de bonne qualité, légitimé par le jury qui a favorisé l'adhésion au processus dans son ensemble. Le concours a aussi permis de cristalliser les volontés autour d'un projet qui serait choisi, plutôt que de s'engager dans un processus de négociation « infini » entre propriétaires et pouvoirs publics.

L'avancement en parallèle des démarches d'aménagement et foncières a permis d'aboutir à un projet réaliste pouvant être mis en place rapidement.

- Un contexte global d'innovation urbanistique

Le processus du quartier de Bussigny n'apparaît pas non plus très novateur au niveau de la qualité urbaine en partie parce qu'il s'insère dans un contexte global d'approches territoriales (SDOL, PALM, plan directeur cantonal) qui fixe déjà un certain nombre d'éléments au niveau de la qualité urbaine, que se soit au niveau de la densité, de la mobilité, des liens, du paysage, etc. Le projet s'insère remarquablement dans ce contexte en appliquant de façon intelligente les principes énoncés dans ces planifications, mais n'apporte pas d'éléments vraiment innovants.

- Un jeu d'acteurs performant

Ce qui fait la réussite du processus de ce projet, ce sont ses acteurs. Sans leur dynamisme et leur implication, la route aurait été bien plus longue et tortueuse.

Les multiples rôles de M. Wehrli tant au niveau de la présidence du syndicat, de son statut syndic de la commune et de ses activités au niveau de l'agglomération et du canton par différents biais ont largement contribué à l'avancement du projet.

Le SAT et le SAF ont bien joué leur rôle de conseil et de support à la démarche.

Les urbanistes lauréats ont proposé un projet innovant qui s'appuyait sur les espaces publics alors que les autres concurrents ont travaillé à partir d'éléments bâtis. En cela, ils ont eu une démarche qui correspond à la problématique de l'aménagement (la maîtrise des espaces vides) et qui s'insérait bien dans l'objectif du PPA.

## 6.2 Quelques améliorations possibles

Des améliorations peuvent être apportées dans deux directions :

- l'amélioration de la formation des acteurs de la commission de classification. Ils ont souvent été formés lors d'améliorations foncières dans le monde agricole. Ils ont alors parfois de la difficulté à se situer dans un contexte urbain et il est parfois difficile à l'urbaniste de leur communiquer son projet d'aménagement,
- l'étude de la possibilité d'impliquer des acteurs immobiliers dans la démarche.

# MULLERPIER

---



## 1. Le projet en bref

Le projet de Müllerpier vise à développer un quartier d'habitat sur d'anciens docks situés sur les rives de la Meuse et dans des secteurs stratégiques de développement de l'agglomération.

Ce projet se concentre sur des objectifs sociaux, composante souvent la plus négligée dans les quartiers urbains durables. C'est pourtant elle qui conditionne le plus la réussite d'un développement urbain. Le contexte social dans lequel s'insère ce projet est intéressant car il est caractérisé par une situation difficile. La qualité urbaine et spatiale, ainsi que la mixité sociale, sont au centre du concept. Le projet vise des objectifs qui dépassent le cadre du nouveau quartier, il est le fruit des ambitions de la ville de Rotterdam.

La question de l'efficacité financière et le respect des normes environnementales sont intrinsèques au processus d'élaboration, en raison de la réglementation environnementale, et au risque financier délégué au privé. Le montage financier est un instrument incitatif pour produire de la densité et de la compacité de l'habitat.

La procédure reflète le processus « traditionnel » utilisé aux Pays-Bas, montrant une certaine efficacité et une « fluidité » de la démarche. La Ville est le maître du jeu, mais délègue le risque financier à un opérateur. La démarche est caractérisée par un partage clair des responsabilités et un partenariat public-privé.

## 2. Données clés du projet

Maîtrise foncière :	Ville de Rotterdam
Architecte/urbaniste et aménageur :	Kees Christiaanse
Réalisation :	2000-2005
Superficie :	4 ha
COS :	2
Logements :	600 logements ; 150 logements/Ha
Habitants :	1'400
Densité :	350 habitants/Ha, 50 emplois/Ha
Emplois :	200

## 3. Le contexte

Le contexte dans lequel se développe ce projet est marqué notamment par les enjeux de développement urbain à l'œuvre dans le quartier de Müllerpier, et par la capacité d'intervention de la puissance publique.

### Les Pays-Bas

La spécificité des Pays-Bas réside dans quelques points qui méritent d'être rappelés. Ils conditionnent une partie importante de l'organisation du pays et de sa culture : la capacité de création d'espace (les polders) par l'homme et la lutte permanente contre l'eau. Les destructions importantes de la seconde guerre mondiale, la forte culture de l'intérêt collectif et le système fiscal sont également des éléments culturels très prégnants.

### Un pays dense soumis à des contraintes physiques majeures

Plus de la moitié du pays se trouve sous le niveau de la mer. Environ 30% du pays sont des « polders », ou des espaces d'eau qui ont été transformés en terre. La « poldérisation » a débuté au 12<sup>e</sup> siècle. Et si on « crée » de la terre, il faut planifier, organiser et coordonner. Depuis plusieurs siècles, le pays est confronté aux questions liées à l'aménagement du territoire : la planification territoriale est ancrée dans la culture du pays. Avec une densité supérieure à 400 habitants / km<sup>2</sup>, les Pays-Bas sont, un des pays le plus densément peuplé du monde. Plus de 16 millions d'habitants vivent sur un territoire à peu près grand comme la Suisse (environ 41'000 km<sup>2</sup> dont environ 18% d'eau). Le pays compte actuellement moins de 500 communes (en moyenne une commune rassemble environ 35'000 habitants).

### L'importance de la puissance publique

Du contexte physique, découle un Etat et des collectivités locales plutôt interventionnistes, très souvent propriétaires fonciers, mais pragmatiques et coopérant régulièrement avec le privé. Les Pays-Bas ont un système fiscal unique pour tous. L'Etat central encaisse la grande majorité des impôts et les distribue. Les communes sont donc financièrement dépendantes de l'Etat. Directement ou

indirectement (par des coopératives ou des lois) les collectivités ont plus de maîtrise sur le foncier qu'en Suisse. Les besoins en logements sont quantitativement très importants, et cette politique publique est depuis longtemps au cœur des préoccupations des collectivités. L'industrialisation des modes de construction également, ce qui n'empêche pas une grande attention portée à la qualité (de l'architecture, des espaces publics) et à l'environnement (les normes sont exigeantes depuis longtemps).

### **L'émergence d'une politique publique du logement**

La région du delta du Rhin et de la Meuse n'a jamais eu assez de logements pour loger sa population.

Trois moments importants dans l'émergence de la politique d'intervention publique dans le domaine du logement sont à relever :

- La loi sur le logement de 1901 crée les coopératives de logement, qui sont contrôlées par l'Etat. Leur but principal est de construire des logements pour les couches défavorisées de la population. Au 20<sup>ème</sup> siècle, les coopératives ont joué un rôle prépondérant dans la construction des logements. Elles gèrent actuellement 35% du parc du pays : ce sont les logements sociaux. Les coopératives possèdent en moyenne entre 10'000 et 20'000 logements. Une coopérative avec moins de 5'000 logements est considérée comme petite. Les grandes gèrent plus que 40'000 logements.
- La création du ministère du logement juste après la seconde guerre mondiale. La forte pénurie après la guerre (15% du parc endommagé ou détruit pendant la guerre), force l'Etat à intervenir et il se met au centre de la problématique : l'Etat planifie, finance et, par l'intermédiaire des coopératives, réalise. Dans les années 50, 60 et 70 plus que 70% de la production sont des logements construits par les coopératives. Les acteurs privés jouent un rôle secondaire dans cette période.
- Dans les années 80 le pays compte assez de logement, mais une partie ne répond plus aux attentes de la population. L'Etat décide de se retirer et ainsi de donner de la place aux partenaires privés, qui sont jugés plus aptes à répondre aux demandes qualitatives. L'Etat garde, par différents outils (légaux, fiscaux, culture de planification, ..), une maîtrise importante sur le foncier. Le public et le privé sont forcés de travailler ensemble. C'est le moment de l'essor des partenariats public-privé. La production des logements sociaux est fortement réduite. À la fin des années 80, les partenaires privés construisaient déjà la majorité des nouveaux logements. Toutefois, le minimum de 30% de logements sociaux est un objectif national. Ce pourcentage peut varier selon les contextes locaux. Dans les nouveaux quartiers proches des grandes villes (quartiers VINEX) ce pourcentage de 30% est en général respecté. Dans les villes, ce pourcentage fluctue. À Müllerpier, environ 20% des logements sociaux seront construits.

### **L'organisation de la planification territoriale**

Aux Pays-Bas, la planification territoriale est organisée en trois niveaux :

- Au niveau national, le gouvernement élabore les grandes lignes directrices pour le développement spatial du pays et définit les intérêts nationaux, par exemple les infrastructures pour défendre le pays contre l'eau, l'aéroport national, le port de Rotterdam, ou encore les villes nouvelles. L'Etat est très actif. Il développe de nouvelles méthodes et outils de planification et met à disposition ses connaissances et ses compétences au service des autres acteurs. Actuellement le ministère du

logement est intégré dans un ministère qui gère le logement, l'aménagement du territoire et l'environnement.

- Les 12 provinces font de la planification stratégique. Dans la pratique cette planification est une élaboration plus détaillée des lignes directrices nationales. Les 25 communes les plus importantes, parfois groupées dans des agglomérations, négocient en principe directement avec l'Etat central.
- Le troisième niveau est le niveau communal. La planification communale est caractérisée par un paradoxe : les communes hollandaises ont seulement l'obligation de planifier l'affectation du sol (seule planification qui a une valeur juridique), mais elles sont surtout actives au niveau des planifications stratégiques. Cela s'explique par deux raisons. Avant l'élaboration des plans d'affectation, la commune doit consulter les acteurs concernés (population, entreprises,...). La planification stratégique permet d'animer le débat indispensable à l'affectation du sol. Par ailleurs, le désengagement de l'Etat a permis aux acteurs privés d'intervenir dans l'aménagement. Par la planification stratégique, la commune fixe un cadre aux nombreuses initiatives privées.

### **3.2 Une ville : Rotterdam**

Le fonctionnement institutionnel spécifique mérite d'être précisé : la Municipalité (exécutif) est élue, alors que le Maire est nommé par le gouvernement central pour un mandat renouvelable. Du point de vue politique, la Municipalité est « rouge vif » dans le cas de Rotterdam, alors que le Maire est libéral, comme le gouvernement central du Pays.

La ville de Rotterdam est frappée depuis quelques années par une crise économique qui conduit à un relatif déclin démographique et s'accompagne de difficultés sociales. La restructuration des activités portuaires a en effet engendré des pertes d'emplois importantes, aggravant la situation sociale déjà marquée par un fort taux de chômage et une population ouvrière immigrée importante. Dans ce contexte, la ville a eu beaucoup de mal à donner une image attractive et positive d'elle-même. Dans les années 80, la ville a voulu se donner les moyens de rehausser son image et de renverser la tendance.

Pour bâtir son projet, la ville s'est basée sur les constats suivants :

- le cœur de la ville est à vocation essentiellement commerciale et tertiaire, donc plutôt monofonctionnelle ; moins de 10% de la population de la ville réside dans le centre ville ;
- la ville est scindée en deux par la rivière Meuse, isolant les quartiers défavorisés de la rive sud ;
- les classes sociales moyennes et supérieures « fuient » le centre ville pour la périphérie ;
- il y a une pénurie quantitative, mais surtout qualitative en logements.

La Ville a ensuite investi massivement pour redorer son image. La restructuration du port a laissé d'immenses secteurs en friche au centre-ville, ce qui a donné l'occasion à la ville d'élaborer des projets en accord avec ses objectifs.

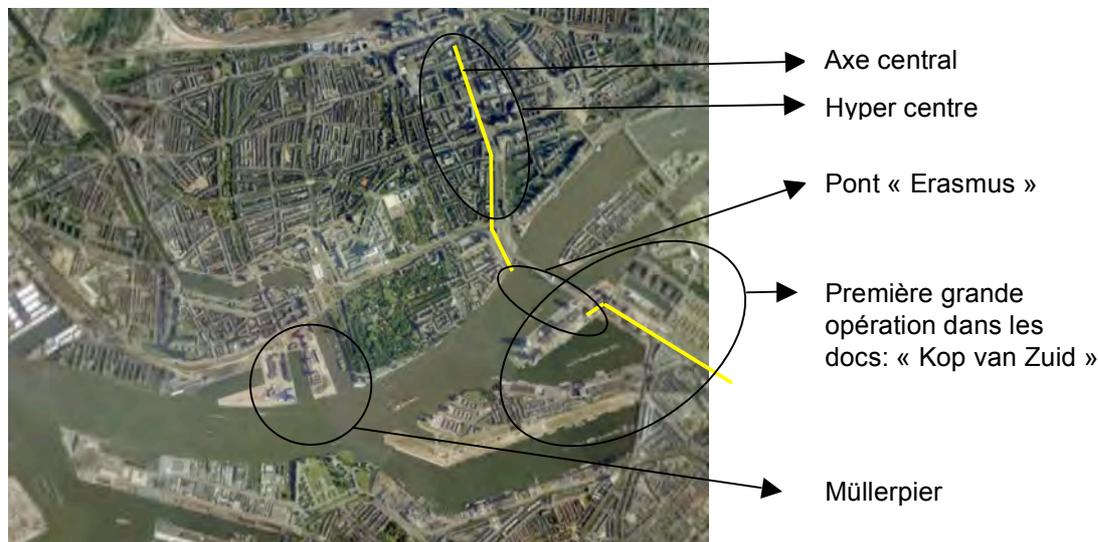
La Ville et le gouvernement ont établi un programme d'investissements publics, avec comme fer de lance la construction d'un pont au design audacieux, « le Erasmus bridge », destiné à devenir le symbole de cette régénération urbaine.

Cette mutation de la ville s'est effectuée en grande partie sur la rive sud de la Meuse, où se situaient les quartiers les plus pauvres, aujourd'hui mieux desservis grâce au nouveau pont. Les nouveaux

développements se situent sur le lieu-dit Kop Van Zuid, qui abritait d'anciens Docks du port de Rotterdam. Dans le prolongement de ce projet de grande envergure, un nouveau quartier prend également forme sur un ancien site portuaire, le Müllerpier dans le quartier de Delfshaven.

### 3.3 Le quartier : Müllerpier

Müllerpier est situé sur l'emplacement d'un dock, au nord de la Meuse, légèrement détaché du reste de l'urbanisation. Le quartier jouit donc de la proximité de l'eau, mais aussi du centre ville. Le site présente donc un grand potentiel. Il doit s'intégrer en périphérie d'un quartier difficile, où la population d'origine étrangère est dominante (>50%). Le site est libre et appartient entièrement à la société publique qui gère le port. Le projet a profité des premières expériences déjà menées dans le cadre du projet de redéveloppement de la ville, notamment en matière de construction de logements et de services.



Le quartier de Müllerpier est intégré dans un développement d'une plus grande échelle (Loydkwartier). Le quartier voisinant, sur un autre quai abrite des bâtiments industriels existants. La réhabilitation du quartier s'inscrit dans la politique globale de requalification de la ville. Les objectifs du projet ont été déclinés pour le quartier :

- changer l'image de la ville et améliorer son attractivité pour les acteurs économiques et les ménages de classes moyennes et supérieures ;
- redynamiser et diversifier l'économie ;
- revitaliser le centre ville ;
- permettre une mixité sociale et intergénérationnelle grâce à une diversité typologique des logements ;
- promouvoir une qualité architecturale et une diversité des formes et traiter l'espace public avec soin ;
- augmenter le sentiment de sécurité.

Les objectifs de la planification sont multiples :

- développer un quartier accessible pour tous les habitants de Rotterdam ;

- élaborer des formes architecturales diverses ;
- constituer un environnement sûr ;
- réguler le trafic et exclure les voitures des rues internes du quartier ;
- implanter de nombreuses infrastructures publiques, logements et institutions pour les personnes âgées ;
- constituer une ville dense et compacte, qui se construit sur elle-même ;
- varier les types de logements : « maisons individuelles avec entrée de pleins pieds, appartements, logements sociaux ;
- promouvoir une grande mixité sociale et une diversité de la typologie des logements.

En matière de mixité, l'objectif du projet est plus précisément de promouvoir un cadre de vie de qualité et d'attirer des populations aisées tout en envisageant la production de logements sociaux accessibles aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder au logement. La ville cherche donc à atteindre deux objectifs :

- construire pour des ménages avec des revenus moyens ou élevés. Ces ménages manquent cruellement à la ville de Rotterdam (1/3 des habitants de la ville sont dépendant de l'aide sociale). La ville a mis en place une démarche permettant sur chaque site d'évaluer son potentiel pour attirer des ménages aisés ;
- augmenter la mixité sociale des quartiers pour les rendre plus résistants aux changements dans la société et pour éviter la paupérisation. La construction des logements pour les ménages avec des revenus moyens ou élevés augmente la mixité sociale du quartier. Mais ceci reste une mixité sociale théorique. C'est malheureusement un faux espoir que le Müllerpier améliore à court terme le cadre de vie de la population des quartiers difficiles avoisinant. Les nouveaux et les anciens habitants continuent (pour une grande partie) à vivre dans deux mondes différents. Le Müllerpier peut néanmoins déclencher un processus de « gentrification » dans les quartiers avoisinants (peu probable à court terme).

Le programme de logements à Müllerpier prévoit des logements pour des ménages très divers, la ville souhaitant offrir dans ce quartier des logements pour tous les ménages qui choisissent de vivre en ville. Le quartier contient essentiellement :

- des logements destinés aux familles (villas urbaines ;
- des studios pour petits ménages, des lofts ;
- des logements combinés avec des ateliers (woon-werkwoningen) ;
- des penthouses ;
- des logements sociaux de grande taille ;
- des ateliers pour des petites entreprises ;
- mais également des services spécifiques pour des personnes âgées (centre de soins).

## 4. Les acteurs et leurs rôles

### 4.1 La commune

La municipalité de Rotterdam est l'acteur principal et le plus influent, notamment en raison de sa maîtrise foncière. Par une bonne gestion foncière, les pouvoirs publics arrivent à générer un bénéfice sur la vente des terrains, en dépit des sommes importantes dépensées pour la préparation des terrains. La commune organise le concours d'urbanisme et sélectionne le projet lauréat (jury formé d'experts, de politiques et de membres de la société civile). Elle élabore également avec précision le programme de logements (en négociation avec l'Etat). Elle joue un rôle de surveillance et de suivi du projet.

Les services techniques de la plupart des communes néerlandaises sont professionnalisés, tant dans le domaine de l'urbanisme, que de la communication ou de la négociation. À Rotterdam, ils travaillent toujours en parallèle dans les quatre registres suivants : planification, foncier, logements et image. Par exemple, la définition d'une skyline de la ville (politique des gratte-ciels) leur permet à la fois de préciser la forme urbaine souhaitée et de la communiquer.

En matière de logement, le travail des services est particulièrement approfondi : la programmation est très précise et va jusqu'à définir le nombre, le type, le niveau de qualité et le prix de vente final.

### 4.2 L'entreprise générale

L'entreprise générale lauréate du concours a établi le plan local d'urbanisme, le montage financier et a planifié l'espace public sur les directives imposées par la municipalité. Elle gère également les contrats entre elle et les différents partenaires. Son rôle est donc de coordonner les activités, de l'élaboration jusqu'à la livraison des logements. Elle élabore des contrats :

- avec la commune pour l'acquisition du terrain ;
- avec les urbanistes, architectes, paysagistes et ingénieurs, etc. pour toutes les phases de conception ;
- avec les architectes, les entreprises de construction et les promoteurs pour la réalisation ;
- avec les acquéreurs de logements, futurs habitants.

L'entreprise générale qui a gagné le concours et qui a conduit initialement le processus du quartier de Müllerpier est relativement petite comparativement aux autres : environ 100 employés pour la réalisation d'environ 1'000 logements par an et plusieurs dizaines de milliers de m<sup>2</sup> de surface commerciale (bureaux, magasins). Elle est indépendante, alors que la plupart sont liées à des grandes banques, des assurances ou des entreprises de construction. Son travail consiste essentiellement à négocier, établir des contrats, et surveiller leur déroulement, ce qui suppose qu'elle comprenne des spécialistes des différents métiers (en particulier finance, droit, urbanisme, architecture, agent immobilier, technicien de construction).

Son niveau de professionnalisme, en particulier dans la négociation, est également élevé, car déterminant pour sa survie. L'entreprise générale peut ainsi intervenir de plusieurs manières différentes dans la réalisation de quartiers urbains : par exemple en répondant à des concours organisés par les villes (comme à Müllerpier) ou en cherchant elle-même des sites potentiels de

développement, en faisant illustrer les potentiels par des architectes, et en les présentant ensuite aux communes concernées.

Le risque financier est délégué à l'entreprise générale qui est également responsable de la conduite financière du projet. Pour cela, elle négocie avec la commune le prix de vente du terrain, l'enjeu principal concernant la part du prix représenté par le foncier, donc revenant à la ville. Avec l'architecte, elle établit le montant de ses honoraires qui sont calculés en fonction du nombre de logements construits. C'est un facteur favorable au développement de la densité. Le prix de vente du terrain se calcule en fonction du nombre de logements qu'il accueille. Le foncier représente entre 20 et 40% du prix de vente du logement.

### **4.3 La coopérative**

Les coopératives sont intégrées dans le processus. Elles permettent d'atteindre l'objectif du 20% de logements sociaux. Les coopératives sont des organisations professionnelles. Elles sont capables d'organiser et de gérer elles-mêmes tout le processus. Différentes formes de coopération existent pour organiser la collaboration entre les coopératives et le privé. Il y a une différence de culture importante entre ces deux acteurs cruciaux. Leur travail est similaire à celui des entreprises générales (conduite de processus dans le cadre défini au départ avec la commune). Elles peuvent y ajouter le rôle de propriétaire et gestionnaire immobilier lorsqu'elles restent propriétaires des logements construits.

Dans le cas de Müllerpier, il y a environ 20% logements sociaux, la collaboration a été complexe entre coopératives et promoteurs privés.

La commune et les coopératives partagent toutes les deux un intérêt fort pour la mixité sociale de la commune et des coopératives. Cela s'explique en partie par la crainte que des ghettos n'entraînent une dégradation de l'image du quartier et une perte de valeur des terrains et des réalisations (donc éventuellement une difficulté à vendre). Notamment la commune et les coopératives ont intérêt à éviter la paupérisation des quartiers, entre autres à cause de la valeur du foncier. Une entreprise générale fait une analyse des risques en amont du processus, par exemple pour décider si elle participe ou non au concours ou si elle achète ou non un terrain. Si elle estime que le site n'a pas le potentiel pour réaliser le programme de logements voulu par la commune, elle négocie ou elle renonce à une participation.

### **4.4 La population**

La population se prononce sur les plans stratégiques et sur les projets dans le cadre du concours. Toutefois, on peut avoir l'impression que le projet est finalement plus important que l'opinion de la population. La commune a son département de la communication et nul doute que la meilleure stratégie est mise en place pour convaincre.

## **5. Les outils**

Les principaux enseignements concernant les aspects généraux liés aux outils au service du projet sont :

- le rôle de surveillance par la Ville sur le déroulement du projet ;
- le partenariat public – privé sous forme contractuelle entre la ville et l'entreprise générale ;

- les subventionnements importants de l'Etat (logements, énergie, environnement, ...);
- la coordination du processus assurée par l'entreprise générale. Elle est chargée de réaliser le quartier de la conception, à la réalisation jusqu'à la vente.

### **Les études préalables**

Des esquisses et des analyses préalables, notamment sur les impacts environnementaux ont été effectuées par le service d'urbanisme de la Ville. Leurs premières approches ont permis de constituer des bases à prendre en compte par l'entreprise générale chargée de mettre en œuvre le projet. Par ailleurs, les services municipaux sont chargés d'élaborer les instruments de planification « classique » nécessaires pour le développement de la ville et plus précisément pour la construction du quartier de Müllerpier.

### **Le programme de logement**

La ville utilise le programme de logements comme outil dans sa politique sociale, le but étant d'équilibrer à l'échelle de la ville / agglomération l'offre et la demande sur le marché de logement. Cela se caractérise par des études démographiques prospectives à l'échelle nationale et locale donnant une grande précision sur l'évolution de la population, les types de ménages et donc les types de logements à construire. Le programme de logement est coordonné avec les sites potentiels (dans le cadre du Masterplan de la ville).

### **La mise en œuvre du programme de logement**

La réalisation concrète se fait par des processus différents, dépendant du programme, de la taille des opérations, de l'enjeu urbanistique et architectural, de la maîtrise du foncier, ... Pour des opérations importantes, la commune utilise plusieurs types de concours : concours d'idée, concours de réalisation, etc. La ville s'adresse généralement à des « entreprises générales » dont le rôle consiste à conduire le processus dans le cadre défini par la commune (masterplan, plan d'urbanisme détaillé, programme du logement, ..).

Dans le cas de Müllerpier, un concours d'urbanisme a été lancé par les collectivités publiques (basé sur un cahier des charges intégrant les intentions de la ville pour le quartier et son programme de logements). Il s'adresse à plusieurs équipes pluridisciplinaires (pools). Il doit permettre d'aboutir sur un projet urbanistique/architectural/paysagiste (types de logements, accessibilité, stationnement, espaces publics, ..) et une offre financière pour le terrain. L'équipe gagnante a reçu l'autorisation de concrétiser le projet et de réaliser les logements et les surfaces commerciales (activités).

Pour concrétiser l'image directrice, un plan directeur ainsi qu'un plan d'affectation ont été créés.

### **Le foncier dans l'opération**

La maîtrise foncière de la ville est importante. Le prix du foncier est le fruit d'un système original de définition du prix. Une méthode régulièrement utilisée, notamment dans les grandes villes : la valeur du foncier est un pourcentage du prix de vente des logements. En règle générale, 20% pour des appartements et 30% pour des logements individuels. Mais dans les villes « en vogue », où les prix de vente sont très élevés, ce pourcentage peut grimper spectaculairement. Le prix du terrain étant proportionnel au prix de vente des logements, plus on construit, plus la valeur du terrain augmente.

Plus l'image du site s'améliore, plus il y a de potentiel pour des logements de haut-standing, plus la valeur du terrain augmente. Le prix de vente du terrain sera seulement connu après la réalisation de la totalité du programme. Les négociations sur la qualité architecturale, le prix de vente et la valeur du terrain se font donc continuellement. La valeur du terrain sur le Müllerpier varie (très probablement) entre 20% et 35%. À Amsterdam, cette valeur peut atteindre 40 à 50% du montant total de l'opération immobilière. L'opération Müllerpier rapporte certainement un bénéfice important pour la ville. Elle l'utilise pour investir dans les équipements publics. Le bénéfice final n'est pas encore connu.

## **6. Le processus**

Le processus d'élaboration du quartier de Müllerpier a été initié par la Ville. Il s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement urbain qu'elle conduit de manière active. Plusieurs phases marquent le processus.

### **Le lancement du projet**

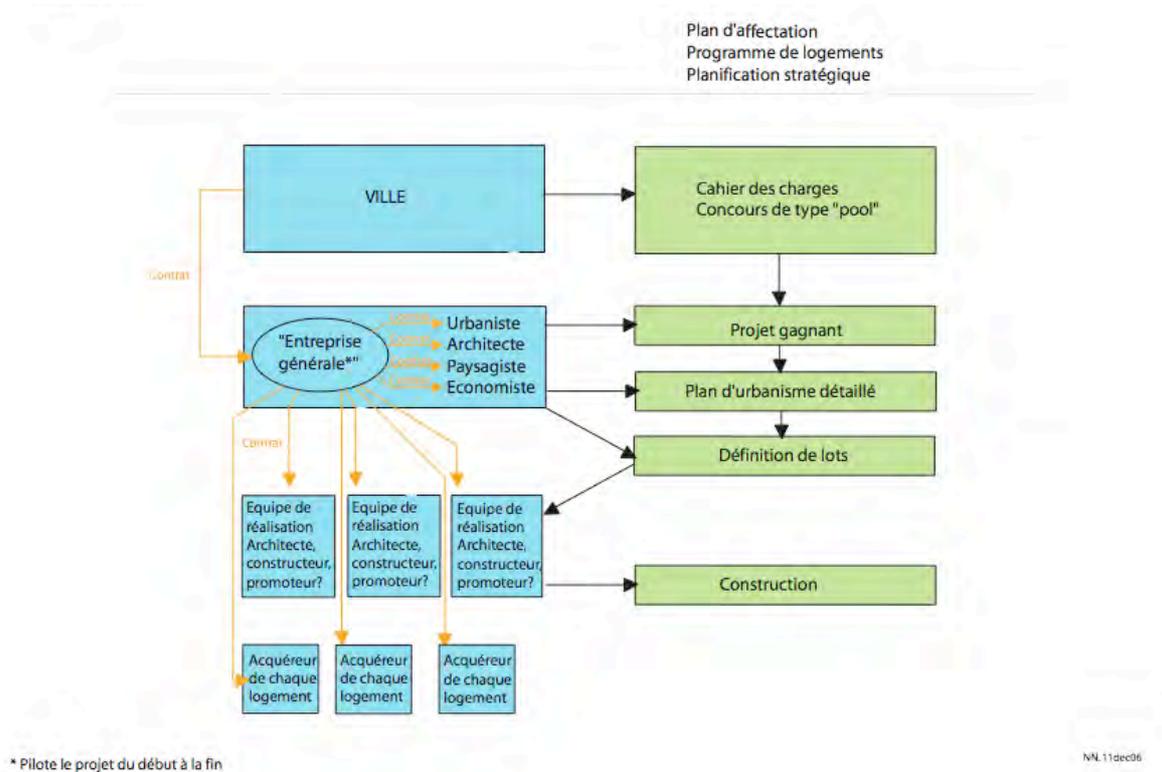
La ville décide de lancer un projet de développement du quartier qui réponde aux objectifs déterminés à l'échelle de l'agglomération en matière de développement urbain et de logement. Elle réalise des études urbaines pré-opérationnelles qui permettent de préciser ses objectifs. Sur ces bases, elle réalise un cahier des charges pour confier le projet à une entreprise générale regroupant des compétences pluridisciplinaires. L'entreprise générale retenue assure alors la direction du processus de production du quartier. Un contrat régie les relations entre l'entreprise générale et la ville. La ville se dote de moyens de contrôle sur les actions conduites par l'entreprise générale.

### **La conception**

L'entreprise générale lance un concours et établit des contrats avec des équipes d'architecte-urbanistes qui doivent concevoir une image directrice et jeter les bases du projet. Le projet retenu est ensuite concrétisé dans un plan d'urbanisme détaillé. Les résultats des concours sont souvent utilisés par la ville pour consulter la population, qui peut ainsi s'exprimer sur son cadre de vie. Une fois le choix fait, la ville négocie avec l'entreprise générale retenue, et d'une manière générale tient fermement ses positions (exigences en logements, nombre, qualité, et prix ...). Un document d'affectation est ensuite réalisé.

### **La construction**

L'entreprise générale définit ensuite les lots qu'elle attribue à des équipes de réalisation composées d'architecte et de promoteurs. Parallèlement, l'entreprise générale se charge de la vente des logements « sur plan ».



## 6. Les principaux enseignements

L'étude du management de projet du quartier de Müllerpier révèle plusieurs éléments :

- le professionnalisme des acteurs : les services de la commune, l'entreprise générale, les coopératives quand elles interviennent ;
- la continuité de gestion du processus de production ;
- l'équilibre entre la culture de l'intérêt collectif et la souplesse d'interprétation des documents juridiques ;
- le niveau de précision des instruments d'aménagement : ni trop, ni trop peu ;
- la cohérence entre le programme de logement et le potentiel des sites ;
- l'importance de la maîtrise foncière par les collectivités ;
- les marges de négociation à toutes les étapes du processus.





Occupant un vaste secteur des faubourgs de la ville de Mulhouse, le projet étudié doit permettre de rénover le cadre de vie. Il est conduit par la Ville de Mulhouse qui a transféré une partie de ses compétences et de ses tâches à une Société d'Economie Mixte.

Des projets de démolition, de construction de logements et d'équipement, de réhabilitation de l'habitat et de requalification des espaces publics sont en cours. Ce projet urbain qui bénéficie d'un financement exceptionnel de l'ANRU<sup>34</sup> est un des plus importants de France. Sa mise en œuvre a nécessité des adaptations du cadre d'intervention de l'ANRU compte tenu des spécificités et des besoins de l'intervention en faubourg. L'ANRU a en effet été créée à l'origine pour intervenir dans les quartiers d'habitat social caractérisés par la présence de grandes ensembles.

Ce projet présente l'intérêt d'être novateur, voire exemplaire, en matière d'intervention dans les quartiers anciens. La structure de la conduite du projet est assez représentative de l'organisation de l'aménagement urbain en France. Le processus d'aménagement est actuellement à l'œuvre, les phases d'études sont achevées et les premiers travaux ont débuté. Ils devraient s'étaler sur plus de 10 ans.

### **Le projet en chiffres**

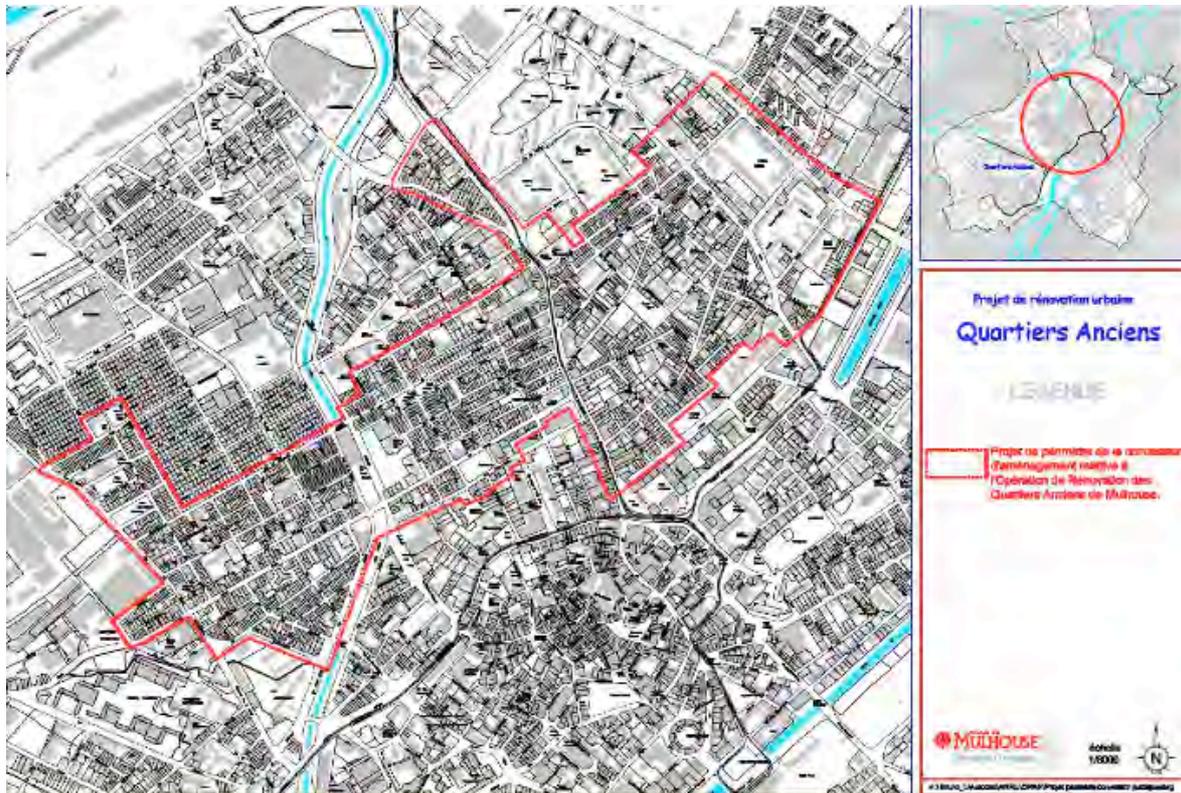
Maître d'ouvrage du projet :	Ville de Mulhouse
Maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement	Société d'Economie Mixte de la Région Mulhousienne (SERM68)
Réalisation prévue :	2001-2022
Nombre d'habitants concernés :	16'000 habitants
Logements à construire :	922
Logements à démolir :	120
Nombre de logements à rénover :	2'700
Surface d'équipements collectifs projetés :	1'600 m <sup>2</sup>
Surface d'espaces publics à créer :	49'927 m <sup>2</sup>
Surface d'espaces publics à rénover :	43'523 m <sup>2</sup>
Surface d'espaces d'activité à créer :	8'226 m <sup>2</sup>
Surface totale du périmètre d'intervention :	220'000 m <sup>2</sup>

---

<sup>34</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

## Périmètre d'intervention

Le projet de rénovation des quartiers anciens prévoit des interventions sur un tissu urbain homogène et continu situé en périphérie du centre ancien de Mulhouse.



## Etat projeté

Le projet prévoit une intervention sur l'habitat, une restructuration du quartier autour d'une trame verte et développe le concept de jardin habité. Des interventions ponctuelles de réhabilitation de certains éléments urbains sont prévues pour conserver l'image du site (casernes, principaux immeubles...). L'image directrice présente en première page de l'étude de cas la partie centrale du projet, celle faisant l'objet des interventions les plus lourdes sur le cadre bâti.

## 2. Le contexte

### a) De l'industrialisation à la rénovation des faubourgs

De la moitié du 18<sup>e</sup> siècle au début du 20<sup>e</sup> siècle, la ville de Mulhouse a connu une longue et fastueuse période de développement industriel. Les secteurs du textile et de la tannerie puis de la chimie et de la métallurgie ont été les principales activités industrielles de la région. Entre 1798 et 1900, la population mulhousienne a été multipliée par 15 passant ainsi de 6'000 habitants à 90'000 habitants. Des vagues successives d'immigration ont permis de satisfaire les besoins importants en main-d'œuvre. La ville a donc une longue tradition d'accueil et d'immigration. Pour loger ces nouveaux travailleurs, de nombreux aménagements et la construction de logements ont été nécessaires. Les

limites du centre-ville ont rapidement dû être dépassées, ce qui explique la taille réduite du centre ancien d'origine médiévale. Le développement urbain s'est d'abord fait en direction des faubourgs, sous la forme de maisons en bandes de type R+1, R+2, voire R+2+combles, occupant le plus souvent l'ensemble de la parcelle. L'implication du patronat dans la production de logement a été importante. Des expériences hygiénistes ont été développées, comme dans le quartier Drouot ou le Carré mulhousien. Enfin dans une période plus récente, dans les années 60', des grands ensembles ont été construits en périphérie de la ville.

La ville porte aujourd'hui les traces de cette histoire industrielle et urbaine et présente des formes variées d'habitat ouvrier, illustrant ainsi certains des types de développement urbain qui ont opéré au cours des deux derniers siècles.

La situation économique de la région est aujourd'hui plus difficile. D'importantes mutations économiques sont à l'œuvre. Elles s'accompagnent presque inévitablement de la précarisation des populations les plus exposées, et de la dégradation de leur cadre de vie.

Ces brefs éléments de présentation historique et géographique peuvent expliquer la nécessité d'intervenir sur de nombreux quartiers de la ville. Parmi eux, les faubourgs font l'objet d'une réflexion spécifique.

#### **b) Une coopération intercommunale peu aboutie et un maire emblématique**

La commune de Mulhouse est de taille réduite. Son territoire est largement urbanisé. Elle joue un rôle de ville centre au sein de son agglomération en concentrant notamment les fonctions administratives d'une sous-préfecture et les principaux services destinés aux entreprises et aux particuliers. Pour autant, la coopération intercommunale est l'une des moins abouties de France. Certaines des communes de l'agglomération se sont toutefois regroupées avec Mulhouse pour créer une Communauté d'Agglomération. Elle joue un rôle relativement mineur en matière d'aménagement du territoire puisqu'elle ne constitue pas une échelle de planification dotée d'un document d'urbanisme. Le Schéma de Cohérence Territoriale a en effet été élaboré à une échelle plus vaste et regroupe 39 communes. Elle ne correspond pas non plus à la réalité géographique puisque l'aire urbaine<sup>35</sup> définie par l'INSEE<sup>36</sup> occupe également une aire plus large. Ses services sont mutualisés pour partie avec ceux de la Ville de Mulhouse. Cela permet une optimisation du fonctionnement et des économies d'échelles. Le risque de ce type de rapprochement est de susciter des susceptibilités de la part des autres communes membres de la Communauté d'Agglomération. En matière d'habitat toutefois, un Programme Local de l'Habitat est porté par la Communauté d'Agglomération de Mulhouse. Les transports de l'agglomération sont organisés par un syndicat intercommunal (le SITRAM) traitant spécifiquement de ces questions. Il regroupe 16 communes et intervient à une échelle différente de celle de la communauté d'agglomération. Outre le développement du Tram-train, il est chargé de mettre en œuvre le Plan de Déplacement Urbain (PDU). À une échelle supra-communale, l'agglomération de Mulhouse est donc concernée par plusieurs institutions intercommunales qui

---

<sup>35</sup> Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constituée par une commune ou un groupe de communes de plus de 5'000 emplois, et par d'autres communes dont au moins 40 % de la population résidente, ayant un emploi, travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

<sup>36</sup> INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

présentent un morcellement géographique et institutionnel. Avec le développement et la structuration intercommunale en marche en France, ce cas est de plus en plus rare.

Les dynamiques politico-administratives de l'agglomération Mulhousienne sont également marquées par la forte implication du sénateur-maire de Mulhouse, Jean-Marie-Bockel. Depuis 1989, il est maire de Mulhouse, il a été longtemps député et plusieurs fois ministre. Il est vice-président de la Communauté d'Agglomération et président de la SERM68. Il est également président de l'association des maires des grandes villes de France. Membre du Parti Socialiste, il incarne son aile droite. De par son poids politique et sa volonté de changer l'image de sa ville, le maire de Mulhouse joue un rôle déterminant dans le projet de rénovation des quartiers anciens.

### **c) Une tradition d'intervention dans les quartiers populaires**

Depuis plus de 30 ans, la ville de Mulhouse a été amenée à mettre en place pratiquement tous les dispositifs d'intervention de la politique de la ville. La première Zone d'Education Prioritaire<sup>37</sup> (ZEP) de France a vu le jour au début des années 1980, dans le quartier de Bourzwiller/Brossolette. Les dispositifs se sont ensuite succédés : contrat de Développement Social des Quartiers (DSQ), Contrat de ville, Grand Projet de ville (GPV)... Ces dispositifs ont montré leurs limites, et leurs bilans respectifs ont souvent conclu à la nécessité d'engager de nouvelles actions.

En août 2003, sous l'impulsion du ministre de la cohésion sociale et du logement, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>38</sup> dite loi Borloo a été votée. Elle a notamment conduit à la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Elle donne une nouvelle orientation à la politique de la ville en concentrant les actions sur les quartiers les plus difficiles, notamment par le biais d'une intervention forte sur la morphologie urbaine (démolition-reconstruction). Une augmentation importante des crédits alloués à la rénovation des quartiers d'habitat social est mise en place. Ce nouveau dispositif s'accompagne d'une modification des modes de travail entre l'Etat et les acteurs locaux. Les projets sont menés directement par les maires, qui ont pour interlocuteurs directs l'ANRU. Les préfets de Département représentent les intérêts de l'Etat auprès des maires et sont partie prenante du lancement du projet.

La juxtaposition des instruments de politique de la ville appliqués à Mulhouse a permis d'offrir une bonne structuration des réseaux professionnels et associatifs locaux, constituant ainsi un réel élément d'apprentissage collectif. Cet héritage est donc un élément facilitateur de la mise en œuvre de nouveaux projets de développement urbain.

### **d) Du Grand Projet de Ville au Programme de Rénovation Urbaine**

En 2001, un Grand Projet de Ville (GPV) est lancé pour rénover les quartiers d'habitat anciens. Il prévoit des interventions sur le tissu urbain (espace public, voirie, habitat...), des actions sociales et de développement économique. Lorsque l'ANRU est créé, les phases d'études et de lancement des opérations concrètes arrivaient à leur terme. Le projet est alors revu, redéfini et une nouvelle démarche d'élaboration est lancée. Elle s'inspire bien sûr de celle élaborée pour le GPV, mais recentre les cibles et revoit les objectifs à la hausse. Il s'agit cette fois d'élaborer un Programme de

<sup>37</sup> Les ZEP sont des zones dans lesquelles sont situés des établissements scolaires (écoles ou collèges) dotés de moyens supplémentaires. Elles sont définies par l'Éducation nationale et ont été créées en 1981.

<sup>38</sup> Loi n° 2003-710 du 1er août 2003.

Renouvellement Urbain (PRU) qui puisse répondre aux exigences de l'ANRU. A posteriori les acteurs rencontrés voient cette étape plutôt comme une phase fructueuse de maturation plus que comme un échec de la politique nationale ou un écueil de la centralisation administrative française.

En s'appuyant sur le Grand Projet de Ville, un nouveau projet a donc été bâti. Une réflexion a d'abord été engagée pour redéfinir les périmètres d'intervention. Seuls les territoires classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS)<sup>39</sup>, sont éligibles à ces projets. Six quartiers de la ville de Mulhouse sont classés en ZUS. Pour chacun d'eux, une réflexion a été menée pour envisager leur inscription au Programme de Rénovation Urbaine :

- pour les quartiers Drouot et Porte du Miroir, il n'y avait pas le besoin de lancer un projet de l'ampleur d'un PRU;
- pour les Coteaux : des études urbaines ont été inscrites au PRU. Ce quartier est également classé en ZFU<sup>40</sup>;
- pour le quartier Brossolette (Bourtzwiller), les travaux d'études ont été menés rapidement pour monter un projet complet de rénovation et finalement faire rentrer le quartier dans le projet financé par l'ANRU,
- enfin, les quartiers Wolf, Wagner, Vauban, Neppert d'une part et Briand Franklin d'autre ont été inscrits au PRU.

L'élaboration du Programme de Rénovation Urbaine s'appuie donc sur une première phase d'étude et de mobilisation liée à la mise en œuvre antérieure du GPV.

### **3. Éléments déclencheurs, objectifs et enjeux du projet urbain**

#### **a) Des mécanismes de ségrégation socio-spatiale et une dégradation du cadre de vie**

Les quartiers anciens regroupent les deux ZUS de Wolf/Wagner/Vauban/Neppert et de Briand/Franklin (cf. carte ci-dessus).

Ces espaces constituent historiquement les faubourgs ouvriers de la ville de Mulhouse. La densité y est assez élevée (118 logements/ha). On trouve principalement des maisons en bande de type R+2 ou R+2+comble. Les espaces verts sont peu nombreux voire inexistants. Le bâti occupe très souvent l'ensemble des parcelles qui sont d'ailleurs de taille assez réduite. La construction régulière et à l'alignement des bâtiments forme un front bâti homogène. L'ambiance est assez minérale. La voirie est organisée par de longues rues parallèles. Elles dessinent une trame régulière sur un axe sud-est nord-ouest. Outre les quelques places publiques, l'espace public est peu propice à la rencontre et au

---

<sup>39</sup> Les Zones urbaines Sensibles (ZUS) définissent des quartiers qui cumulent des difficultés économiques et sociales. Ce sont des territoires infra-urbains retenus par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville. La loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du Pacte de relance de la politique de la ville les définit comme « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ».

<sup>40</sup> Les Zones Franches Urbaines, sont des zones périphériques qui nécessitent une aide économique. Elles se caractérisent par des aides incitatives et des avantages fiscaux.

développement du lien social. Malgré cela, les caractéristiques urbaines et architecturales du quartier ont un certain caractère patrimonial.

Les logements locatifs sont souvent de taille assez réduite (50-60 m<sup>2</sup>). Ils sont souvent occupés par des familles d'origine étrangère. Ces quartiers ont traditionnellement un rôle d'accueil des populations migrantes. On trouve une part assez faible de logements sociaux (environ 10%). La plupart des logements sont aux mains de particuliers. Cela multiplie les interlocuteurs et rend d'autant plus difficiles les actions publiques de rénovation. Ces logements sont en voie de dégradation rapide. Les bénéficiaires des minima sociaux sont surreprésentés dans le quartier. Près d'un quart des « rmistes »<sup>41</sup> de la ville vivent dans les quartiers anciens. Les populations étrangères sont également surreprésentées. Elles représentent 28% de la population contre 15% pour l'ensemble de la ville de Mulhouse et 5,6% en France métropolitaine. Les populations d'origine turque sont très présentes dans le quartier. Elles forment une communauté qui marque l'image du quartier. Les commerces de proximité sont bien implantés dans le quartier. La part des commerces ethniques est de plus en plus importante illustrant ainsi les mécanismes de ségrégation socio-spatiale à l'œuvre.

## **b) Une situation stratégique pour un développement urbain durable**

Les faubourgs se situent à proximité immédiate du centre-ville. Ils sont desservis par le tram-train, récemment construit dans l'agglomération mulhousienne. Cette nouvelle infrastructure de transport permettra d'offrir une alternative à la voiture dans les déplacements à l'échelle de l'agglomération. Elle permettra également de restructurer les territoires traversés en contribuant à en changer l'image. C'est un levier de développement pour la Ville de Mulhouse et l'ensemble de son agglomération.

Les faubourgs sont d'une densité assez élevée et permettent de développer des pratiques urbaines des mobilités douces et d'envisager une utilisation intense du sol. La morphologie urbaine et la situation des faubourgs peut donc constituer le germe d'un développement urbain durable, sous réserve de promouvoir la mixité sociale et l'amélioration de l'habitat.

## **c) Les principaux éléments déclencheurs : une évolution législative et un réseau d'acteur en veille.**

Les faubourgs de Mulhouse font l'objet d'une longue tradition d'intervention publique. Malgré les nombreux échecs de la politique de la ville dans ces secteurs, les différents programmes ont permis la structuration d'un système performant d'observation des dynamiques sociales et urbaines. Un réseau d'acteurs locaux s'est structuré. Ces deux éléments permettent aux porteurs du PRU de s'appuyer sur une bonne connaissance du terrain.

Déjà actifs dans le développement social urbain, les principaux acteurs locaux ont su se saisir de l'opportunité présentée par les évolutions législatives et la création de l'ANRU. Cela a également été facilité par la participation active aux réseaux techniques et politiques nationaux du sénateur maire de Mulhouse, et des principaux techniciens locaux. Dans un second temps, le rapprochement entre les services de la préfecture et ceux de la mairie de Mulhouse a été déterminant. Le Préfet, s'est alors impliqué dans le montage du projet ANRU.

---

<sup>41</sup> Bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion.

Les faubourgs sont d'une densité assez élevée et permettent de développer des pratiques urbaines des mobilités douces et d'envisager une utilisation intense du sol. La morphologie urbaine et la situation des faubourgs peuvent donc constituer le germe d'un développement urbain durable, sous réserve de promouvoir la mixité sociale et l'amélioration de l'habitat.

#### **d) Les objectifs du projet**

Les objectifs poursuivis par le programme de rénovation urbaine, tels qu'ils sont exprimés dans la convention de partenariat pour sa mise en œuvre sont de :

- reconstruire des tissus urbains de qualité et reliés à la Ville, sur la base de projets urbains de quartier, en valorisant l'apport du Tram Train, en procédant par la démolition – reconstruction ou la rénovation de l'habitat et par le réaménagement des espaces publics ;
- redonner des possibilités de mobilité résidentielle aux habitants de ces quartiers et en attirant de nouveaux habitants vers ces territoires une fois rénovés ;
- mettre à niveau les équipements de ces quartiers pour y développer dans des conditions satisfaisantes les politiques d'accompagnement social, d'accueil périscolaire, d'offre de loisir et de retour à l'emploi.

## **4. Le processus**

Le projet de rénovation urbaine des faubourgs de Mulhouse revêt une certaine complexité car il s'inscrit dans la continuité des démarches et actions engagées par le passé. Sa mise en œuvre vise également à réaliser une mise à plat des différents processus en cours.

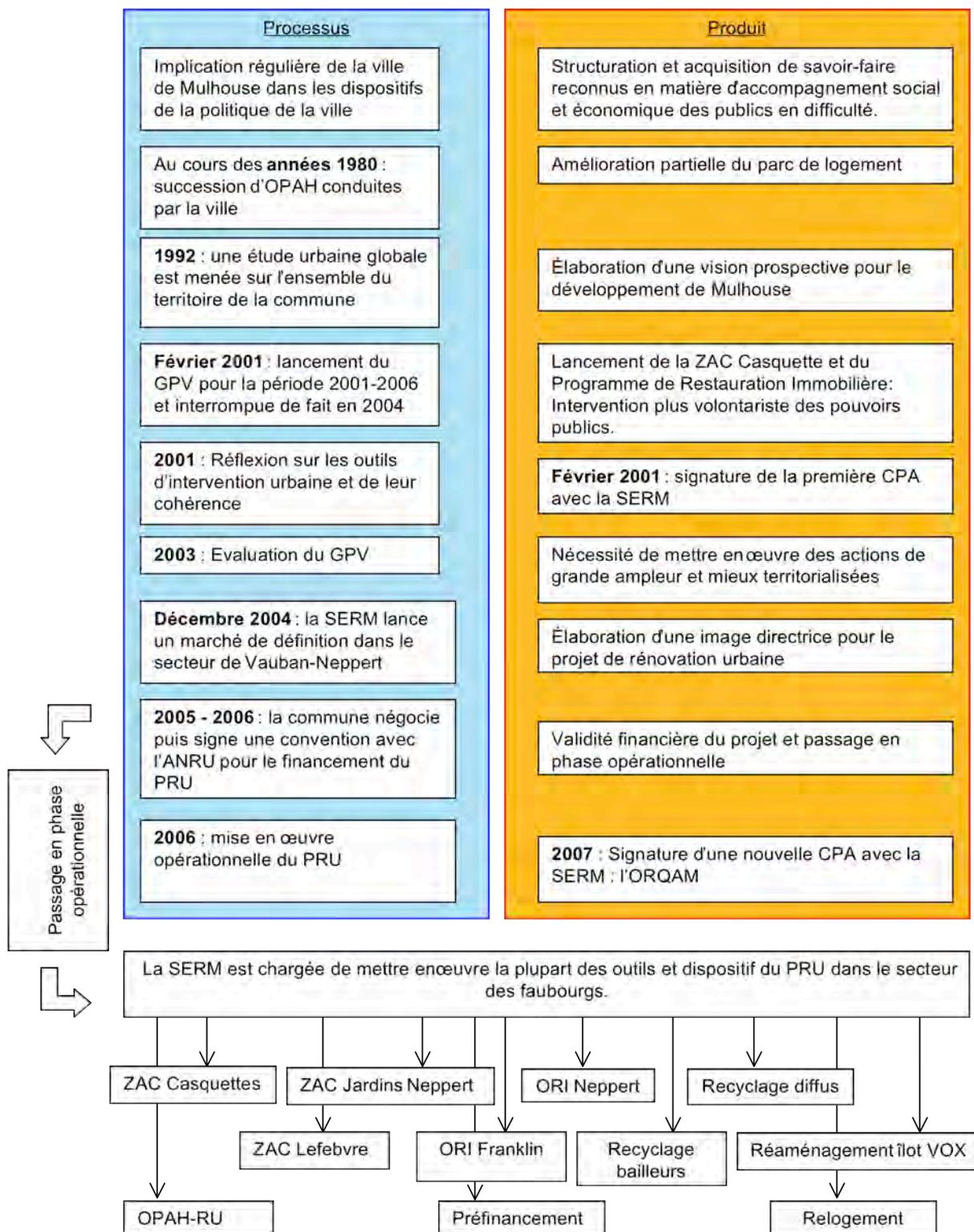
### **4.1 Les principales étapes**

- Au cours des années 1980 : une succession d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat sont conduites dans les faubourgs à l'initiative de la Ville. Leurs caractères incitatifs ne permettent pas de traiter en profondeur les dégradations de l'habitat et du cadre de vie des habitants des faubourgs. L'OPAH ne permet pas de mener un projet urbain global sur le secteur.
- En 1992 : une étude urbaine globale est réalisée sur l'ensemble du territoire de la commune de Mulhouse. Cette étude menée de manière indépendante à tous document de planification urbaine permet de lancer les grandes lignes de développement de la ville à 20 ans. Les faubourgs sont identifiés comme un secteur prioritaire.
- Février 2001 : la convention du Grand Projet de Ville est signée pour une période 2001-2006 et prévoit la mise en place de diverses actions permettant de rénover le cadre de vie des faubourgs. Ce partenariat est établi entre l'Etat d'une part et la ville de Mulhouse associée aux principales collectivités locales d'autre part. C'est une opération lourde qui prévoit des dispositifs d'une intervention forte (Opération de Restauration Immobilière), et une maîtrise d'ouvrage directe des aménagements projetés (ZAC Casquettes).
- Printemps 2003 : le GPV est évalué et le constat de l'immensité du territoire et des besoins d'intervention est formulé. La hiérarchie des interventions est faite en fonction des secteurs. La priorité est portée sur les franges du Tram (ZAC Casquette), dans le secteur Franklin (mise en place du PRI et d'une ZPPAUP), des interrogations conduisent à lancer des études dans le secteur de Neppert, le besoin d'une intervention minimale est identifié dans le secteur de Briand. C'est donc avec prudence et réalisme que l'intervention urbaine sur les faubourgs est réorientée.

- 1<sup>er</sup> août 2003 : la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite loi Borloo conduit à la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. Des budgets importants sont débloqués au plan national pour la rénovation urbaine en priorité dans les quartiers d'habitat social périphériques. À cette époque, les quartiers anciens ne sont pas inclus dans le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) lancé pour la période 2004-2012.
- Décembre 2004 : le besoin de mener des réflexions approfondies sur le développement global du secteur de Vauban-Neppert est identifié. Un marché de définition est lancé. Il permet la confrontation-collaboration de trois équipes d'architectes-urbanistes et doit conduire à la définition d'un projet urbain dans ce secteur.
- 2005 : des négociations sont conduites entre l'ANRU et les élus et techniciens de la ville de Mulhouse pour faire évoluer le cadre du PNRU et rendre éligible les quartiers anciens de Mulhouse. En novembre, le sénateur-maire de Mulhouse, Jean-Marie Bockel défend le PRU devant le comité d'engagement de l'ANRU. Cette négociation fait suite à une phase de lobbying exercée par lui-même auprès d'associations nationales. Jean-Marie Bockel est impliqué depuis longtemps sur ce sujet et peut s'appuyer sur un réseau d'élus et de professionnels étoffé. En décembre, le projet est validé par le comité d'engagement de l'ANRU. Le financement de l'ANRU a pour but de couvrir le déficit d'aménagement conjointement aux efforts de la ville. Parallèlement à l'intervention de lobbying de la ville, la SERM conjointement à d'autres SEM titulaires de contrats d'aménagement en quartiers anciens a milité pour une adaptation du cadre d'action auprès des instances nationales.
- Juin 2006 : signature de la convention du Programme de Rénovation Urbaine entre la ville de Mulhouse, l'ANRU et une vingtaine de partenaires concernés dont les collectivités locales. Le financement adopté permet de lancer un projet urbain de grande ampleur. Les budgets alloués par l'ANRU permettent de financer un déficit d'aménagement à hauteur de 50% également pris en charge par la Ville de Mulhouse.
- 2006 : mise en œuvre du PRU. Elaboration des outils opérationnels d'intervention. Achèvement de la première convention d'aménagement, poursuite et reprise des actions mises en œuvre dans une nouvelle Concession Publique d'Aménagement (CPA) à la SERM regroupant l'ensemble des outils d'intervention : l'ORQAM.
- Mai 2006 : *Inauguration et mise en service des deux lignes du Tramway*
- Printemps 2007 : avis d'appel public à la concurrence pour la CPA pour la mettre en conformité avec le code des marchés publics européens.
- Mars 2008 : Elections municipales
- 2012 : Fin des financements ANRU. Incertitude sur le financement des opérations planifiées au-delà de cette date.

Ces diverses étapes composent un processus d'élaboration négocié entre différents acteurs dans lequel la Ville joue un rôle d'articulation central. Il marque également un long processus d'apprentissage collectif. Le passage en phase opérationnelle se fait lentement et sans rupture dans les différentes phases et indépendamment des temps de co-construction du projet. Il est avéré à partir de la signature de la convention partenariale signée entre les différents acteurs et l'élaboration d'une convention-concession d'aménagement attribuée à la SERM.

## 4.2 Schéma de principe du déroulement



## 5. Les acteurs

### 5.1 L'équipe projet du PRU

#### La Ville de Mulhouse

Les services de la Ville de Mulhouse sont les pilotes du projet de rénovation des quartiers anciens de Mulhouse, et ce même s'ils ont délégué sa mise en œuvre à la SERM68. La Ville de Mulhouse initie et finance le projet. Le sénateur-maire porte politiquement le projet. Il le soutient auprès de l'administration centrale et fédère les partenaires locaux. Le directeur du service habitat et renouvellement urbain assure la conduite et le portage du projet. Il gère également le lien entre les élus municipaux et les techniciens chargés de la mise en œuvre du projet, dont la SERM68. Il assure enfin la coordination avec les autres services municipaux concernés par ce projet (foncier, police municipale, espaces verts, voirie...).

#### La Société d'Economie mixte de la Région Mulhousienne (SERM68)

La SERM68 fonctionne et se présente comme une entreprise (Société Anonyme). Elle a donc une obligation de résultat et ne peut pas engager de résultats négatifs sur ses opérations et projets. Elle ne finance pas le projet sur ses fonds propres. Elle peut toutefois souscrire des emprunts et dispose d'un fond de trésorerie. Son statut lui permet d'intervenir de manière réactive lorsque des opportunités d'acquisition foncière se présentent. Elle est présidée par le sénateur-maire de Mulhouse. Son conseil d'administration est composé de ses actionnaires qui représentent des collectivités locales, des chambres consulaires et de banques. La Ville de Mulhouse et la Caisse des Dépôts et Consignations représentent près de 60% du capital de la SERM68<sup>42</sup>.

La vocation de la SERM68 est d'accompagner les collectivités et les acteurs économiques locaux à toutes les étapes de leurs projets d'aménagement, de construction ou de développement. Elle mène des actions dans les domaines de la construction de logement et de superstructures (tram-train), de l'aménagement, du renouvellement urbain et de la gestion immobilière.

Elle est délégataire du Droit de Préemption Urbain de la commune sur le territoire du PRU. Elle est l'acteur chargé de mettre en œuvre le PRU, pour le compte de la Ville de Mulhouse. Elle met à disposition les moyens humains nécessaires à cette tâche. Elle assure le portage foncier et la conduite des principales étapes nécessaires au PRU. Pour cela, elle assure la conduite des principaux outils urbanistiques utilisés pour rénover le cadre de vie (ZAC, OPAH...).

Pour mettre en œuvre le projet urbain, la SERM a obtenu une Convention Publique d'Aménagement en 2001, confiée par la Ville de Mulhouse. Depuis le 20 juillet 2005, la loi relative aux Concessions Publiques d'Aménagement<sup>43</sup> a transformé le régime des ZAC. Le système de Convention Publique d'Aménagement a disparu au profit des Concessions d'Aménagement obligeant l'ouverture à la concurrence de ces outils. Désormais le secteur privé est susceptible de remplir de telles missions d'aménagement. La Convention Publique d'Aménagement arrivant à son terme, la Ville de Mulhouse vient de lancer un appel d'offre pour établir une Concession Publique d'Aménagement sur l'ensemble du périmètre de rénovation urbaine comportant différents outils. La SERM 68 est donc mise en

---

<sup>42</sup> Source : rapport d'activités 2005 ([www.serm68.fr](http://www.serm68.fr)).

<sup>43</sup> Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions publiques d'aménagement.

concurrence. Dans les faits, elle semble être le seul acteur susceptible de remplir cette mission. Elle bénéficie en effet de moyens techniques et humains importants et d'une grande expérience dans la mise en œuvre de projets d'aménagement. Elle peut également s'appuyer sur une très bonne connaissance du terrain. Le réseau national des SEM lui assure enfin l'accès à un très haut niveau d'expertise en matière d'ingénierie urbaine notamment.

### **Mulhouse habitat**

C'est un Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC) rattaché à la Ville de Mulhouse. Les OPAC sont des Etablissements Public à vocation Industrielle et Commerciale (EPIC) rattachés à une collectivité locale. Leurs conseils d'administration sont composés à plus de 55% par les collectivités locales, et pour le reste par des représentants des locataires et des milieux socioprofessionnels concernés. En tant que principal bailleur social, il participe directement au développement du logement social et plus globalement de l'habitat sur la commune. Il construit des logements sociaux et procède notamment au rachat des immeubles recyclés par la SERM68 dans le cadre du processus de recyclage immobilier mis en place dans le cadre du PRU. Son implication dans le projet est indispensable car cela permet d'augmenter la part du logement social dans les quartiers anciens et ainsi de rendre plus aisée les actions sur le tissu urbain.

## **5.2 Les partenaires institutionnels et financiers**

### **Préfecture**

Elle représente l'Etat localement. Le Préfet est délégué local de l'ANRU. S'il le souhaite, il peut déléguer cette fonction aux services déconcentrés (DDE). Dans notre cas, il a préféré gérer personnellement le projet en participant à l'élaboration du PRU. En l'occurrence il s'est impliqué personnellement à côté du sénateur-maire de Mulhouse pour le montage du dossier.

### **L'ANAH**

L'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat est un opérateur de l'Etat chargé de piloter la politique d'amélioration de l'habitat ancien. C'est une personnalité morale, juridiquement distincte des services de l'Etat. Elle est sous contrôle direct de l'Etat. Son conseil d'administration est composé principalement de représentants des ministères concernés par ses activités, des maires, et des principaux acteurs du marché du logement. Son président est nommé par décret signé conjointement par les ministres chargés du logement et des finances. Dans chaque département, il y a un délégué de l'ANAH chargé de mettre en œuvre sa politique localement. C'est le Directeur Départemental de l'Equipement (DDE) qui occupe cette fonction. L'ANAH attribue des subventions pour l'amélioration du logement, autorise et finance l'OPAH.

### **L'ANRU**

L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine joue sensiblement le même rôle que l'ANAH en matière de rénovation urbaine. Elle a un statut similaire. Elle autorise et finance le PRU. Les dossiers présentés à l'ANRU sont instruits dans un comité d'engagement placé sous la présidence du directeur de l'ANRU.

### **Le Département du Haut-Rhin**

Échelon politco-administratif (assemblée élue et ses services), il participe financièrement au PRU à hauteur de 3.85%. Son intervention est légitimée par sa compétence en matière de financement du logement social (aide à la pierre) et de solidarité.

### **La Région Alsace**

Échelon politco-administratif (assemblée élue et ses services), il participe financièrement au PRU à hauteur de 2.4%. Son intervention est légitimée par sa compétence en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

### **La Communauté d'Agglomération Mulhouse Sud Alsace**

Échelon de coopération intercommunale, elle est chargée d'attribuer les aides à la pierre (sauf celles du PRU) et à l'élaboration de la politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération.

## **5.3 Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle du projet : les maîtres d'œuvre**

### **Les promoteurs**

- La foncière logement : créée en 2002 à l'initiative de l'Etat et des partenaires sociaux (syndicat, représentant des chefs d'entreprise...), elle a un statut d'association. Elle a plusieurs missions qui permettent de rapprocher les intérêts financiers privés avec des enjeux de développement territorial. Elle intervient financièrement dans les communes ne disposant pas d'une part suffisante de logements sociaux pour obéir aux critères imposés par la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU), et dans les quartiers engagés dans des démarches de rénovation urbaine afin de promouvoir la diversification de l'offre locative. Elle constitue également un patrimoine immobilier capable de contribuer au financement des retraites par participation du secteur privé. Dans les projets de renouvellement urbain financés par l'ANRU, elle intervient en finançant des opérations de logements locatifs libres et attractifs afin de renouveler l'offre de logement en contrepartie de la cession de terrains par la collectivité porteuse du projet. Cette participation est le fruit d'une réflexion concertée avec les porteurs du projet sur les caractéristiques des logements réalisés et la pertinence des emplacements choisis (desserte, proximité des équipements publics, qualité du site...), afin que les opérations développées par la foncière logement jouent un rôle stratégique dans la réussite du projet de rénovation urbaine. Elle ne dispose pas de moyens humains et techniques nécessaires pour assurer la promotion et la construction de logement. Pour ces deux activités, elle lance donc des appels d'offres auxquels des promoteurs associés aux architectes peuvent répondre. La foncière logement n'est donc pas à proprement dit un promoteur, mais son intervention permet le financement d'opérations et le déblocage de logement privé dans le cadre du PRU, contribuant ainsi à engager des processus de revalorisation des sites et de l'offre globale de logement.
- La Société de Promotion du Crédit Immobilier d'Alsace (filiale du Crédit foncier) : ce promoteur intervient dans le cadre de la ZAC Franklin-Casquette. Il propose un programme d'accession sociale à la propriété. Le crédit foncier est une banque créée au milieu du 19<sup>e</sup> siècle à l'initiative des pouvoirs publics. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, il participe activement au financement du logement. L'Etat lui confie le rôle d'instruire les demandes de prêt conventionné

présentées par les communes et les particuliers. Le crédit foncier est intégré dans des grands groupes bancaires (caisse d'épargne).

- Batigère : ce promoteur et bailleur social est très implanté dans l'est de la France, il est issu de la tradition philanthropique des industriels de la sidérurgie. Son activité s'appuie sur la participation des entreprises à la construction de logement sociaux. Il réalise des logements sociaux en accession à la propriété et en location dans le cadre de la réhabilitation de la caserne Lefebvre.
- D'autres promoteurs portent des projets immobiliers, notamment dans le cadre des différentes ZAC qui structurent le projet...

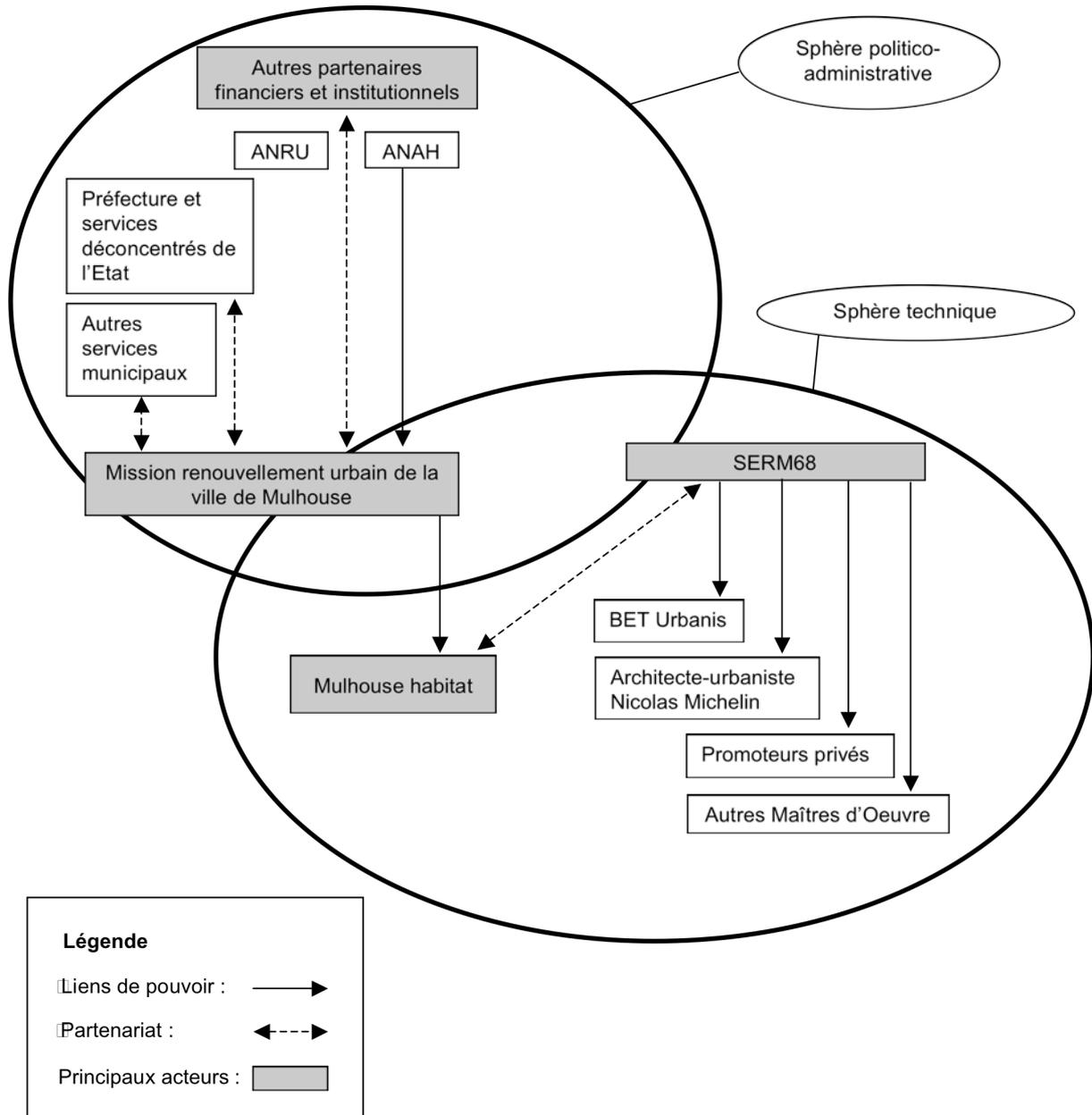
### **Les maîtres d'oeuvre**

- L'architecte-urbaniste Nicolas Michelin a été lauréat du marché de définition en proposant un concept de jardin habité. Il poursuit sa mission sur la base d'un contrat de maîtrise d'œuvre passé avec la SERM. Il est ainsi chargé de la conception de l'ensemble des espaces publics et des jardins de la ZAC Neppert. Il suit également les opérations d'aménagement de l'ensemble des opérations de constructions des ZAC.

Par ailleurs, il est associé au promoteur ING Real Estate pour la réhabilitation de la caserne Lefebvre. Il continue de suivre le projet par le biais d'une mission d'architecte-conseil et en concevant lui-même un groupe de logement.

- L'architecte-urbaniste Roland Spitz a conçu puis mis en œuvre le plan de la ZAC Casquette.
- Bureau d'Etudes Urbanis  
C'est un bureau d'études pluridisciplinaire spécialiste des questions d'habitat et d'urbanisme. Il anime l'OPAH. Il met à disposition des moyens financiers pour réaliser les pré-études, l'animation, la communication, l'assistance auprès des propriétaires puis la conduite des opérations de réhabilitation. Il a conduit cette mission pendant la période 2003-2006. Depuis, la SERM réalise cette tâche en interne. Cela permet une amélioration de l'efficacité, notamment grâce à une mutualisation des informations obtenues dans le cadre de l'ORI.
- D'autres bureau d'études interviennent dans le projet. Ils sont la plupart du temps missionnés par la SERM.

### 5.4 Modélisation des relations entre les acteurs



Ce schéma présente la structure des relations entre les acteurs impliqués dans le projet de rénovation urbaine. Il montre que :

- deux « sphères » d'acteurs sont activées pour l'élaboration du projet. Elles ont des fonctions diverses et jouent des rôles différents dans le projet ;
- ces deux « sphères » d'acteurs sont reliées par la collaboration entre la ville de Mulhouse et la SERM ;

- la mission renouvellement urbain de la Ville de Mulhouse et la SERM jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du projet. Leur bonne entente et leur collaboration sont cruciales tout au long du projet. Elle s'exerce au quotidien ;
- la mission renouvellement urbain de la Ville de Mulhouse et la SERM sont chargées respectivement du suivi politico administratif du projet et de sa mise en œuvre technique. Pour autant, elles conservent chacune un regard sur l'autre sphère. Ce sont les seuls acteurs qui appartiennent à deux sphères à la fois.

## **6. Les outils**

Pour répondre aux objectifs présentés ci-dessus, le Programme de Rénovation Urbaine a pour but de modifier profondément l'image du quartier et le cadre de vie.

Une action profonde sur l'habitat est lancée. Elle vise d'une part à programmer de nombreuses rénovations, à démolir certains bâtiments et à en construire de nouveaux. Une modification de l'organisation spatiale et une amélioration des espaces publics est prévue, enfin la programmation d'équipements publics est envisagée.

Pour mettre en œuvre les projets de rénovation urbaine, de nombreux outils d'intervention urbaine sont utilisés.

### **6.1 Améliorer l'habitat**

#### **L'opération de Restauration Immobilière (ORI)**

C'est une procédure d'aménagement, permettant la restauration et la remise en état d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans un périmètre créé à cet effet. L'ORI est utilisée aujourd'hui comme un levier principal de revalorisation d'un quartier vétuste ou comme l'un des outils d'une stratégie globale de revitalisation d'un quartier. Elle complète les autres procédures existantes, grâce à son mécanisme juridiquement contraignant. En effet, après étude, un périmètre d'intervention est défini et une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) de travaux permettant ainsi, d'exproprier. Des prescriptions de travaux accompagnent cette mise en place sur les immeubles dégradés. Ce dispositif est accompagné d'avantages fiscaux permettant l'investissement dit « Malraux » par des particuliers qui peuvent ainsi défiscaliser une partie de leurs revenus.

Dans le cadre du Projet de Rénovation Urbaine des quartiers anciens, ce dispositif est animé par la SERM. Des prescriptions environnementales fortes sont utilisées. Les logements réhabilités doivent consommer moins de 50kWh/m<sup>2</sup>/an. Cette préconisation représente un surcoût d'environ 10% pour les constructeurs. Une première tranche de 50 logements a été identifiée. Une seconde est à l'étude.

Cet outil d'intervention nécessite un travail important de négociation avec les propriétaires afin de ne pas lancer de procédures d'expropriation lourdes et complexes. Nombreux d'entre eux préfèrent toutefois vendre leurs biens à la SERM68 qui se charge ensuite d'en assurer la valorisation puis la commercialisation.

### **L'Opération Programmée de l'Habitat (OPAH)**

C'est un dispositif financier incitatif concerté entre l'Etat et la commune dans le but de requalifier dans son ensemble un territoire, principalement en intervenant sur l'habitat en proposant aux propriétaires des incitations financières (subventions diverses, déductions fiscales, assistance au montage de projet, ...). Une OPAH est précédée d'une étude pré-opérationnelle, elle dure trois ans, et est dotée d'une mission d'animation et de suivi. L'OPAH apporte un complément financier aux autres opérations. Elle repose sur un dispositif incitatif moins puissant que l'ORI et la ZAC.

La SERM a lancé une première OPAH en 2003. Près de 1000 dossiers de demande d'amélioration de l'habitat ont été montés à ce jour permettant ainsi l'amélioration d'autant de logement et donc des conditions de vie des habitants. 1806 logements ont été ainsi traités. Elle prend fin en 2007. Une seconde OPAH est actuellement à l'étude.

Le périmètre de l'OPAH varie très légèrement de celui du Périmètre de Renouvellement Urbain, mais couvre globalement l'ensemble du périmètre des quartiers anciens.

### **La Délégation du Droit de Prémption Urbain**

Sur l'ensemble du périmètre du Programme de Rénovation Urbaine, la Ville de Mulhouse a délégué son Droit de Prémption Urbain à la SERM68, pour toute la durée de la Concession Publique d'Aménagement. Le DPU permet à la commune d'acheter en priorité un bien immobilier mis en vente. La Ville de Mulhouse l'a adopté sur l'ensemble du périmètre de la commune.

### **L'Opération de « recyclage bailleur »**

Dans le secteur de Briand, la SERM68 a mis en place un dispositif de recyclage de logements dégradés. Pour cela, elle achète des logements à l'amiable ou en utilisant le Droit de Prémption Urbain délégué par la Ville. Puis, elle revend les logements au bailleur social Mulhouse Habitat à un prix attractif (en dessous de prix du marché) qui se charge de les rénover puis de les intégrer dans son parc locatif. L'écart entre le prix d'achat du bien par la SERM68 et le prix de revente est financé dans le cadre du PRU. Outre l'amélioration qualitative de l'habitat dans ce secteur, cette procédure permet d'augmenter la part du logement social dans le quartier, gage d'un meilleur contrôle des évolutions du tissu urbain pour la collectivité.

## **6.2 Préserver et valoriser le patrimoine**

### **La Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP)**

C'est une portion du territoire à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique. Les ZPPAUP contribuent à la protection d'ensembles urbains et/ou de paysagers, choisis sur des critères esthétiques ou historiques. Le Préfet (via le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine) et la commune concernée fixent alors ensemble les prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysage ainsi que les règles d'évolution du patrimoine étudié.

Les quartiers anciens ont une valeur architecturale et historique dont une partie est désormais protégée grâce à une ZPPAUP. Cet outil permet de protéger le patrimoine sans le figer. Il apporte des règles et des prescriptions à prendre en compte pour faire évoluer le tissu urbain.

L'intérêt de ce dispositif est également de le combiner avec l'ORI afin de permettre la mise en œuvre de dispositifs de déduction fiscale et ainsi d'attirer des investisseurs.

### **6.3 Concevoir et mettre en œuvre le projet urbain**

#### **Le marché de définition<sup>44</sup>.**

Cette démarche est assimilable à celle du Marché d'Etudes Parallèles (MEP) pratiquée en Suisse.

Lorsqu'un maître d'ouvrage a une idée imprécise de l'avenir d'un territoire et de la politique à mettre en œuvre pour transformer la ville, il peut lancer une procédure de marché de définition. Dans un premier temps, le maître d'ouvrage lance ensuite un avis d'appel à concurrence à la suite duquel il retient 3 équipes qui se voient confier la réalisation d'une démarche d'étude urbaine. Pendant toute la phase d'étude des échanges sont organisés entre la maîtrise d'ouvrage et les équipes. Cela permet d'enrichir le projet. Cette procédure permet d'envisager de manière approfondie l'image future d'un site.

Les objectifs sont proposés par la maîtrise d'ouvrage. Un périmètre est également présenté, mais les équipes d'études peuvent proposer un projet le modifiant. Le chiffrage des opérations reste fixe.

Ensuite, le lauréat désigné se voit confier un marché de maîtrise d'œuvre pour les espaces publics sans nouvelle mise en concurrence. Ils formulent une offre financière pour la réalisation du projet. Une fois validée, elle tient lieu d'acte d'engagement.

Dans le cas de Mulhouse, c'est l'équipe de l'architecte Nicolas Michelin qui a été retenu à l'issue de l'étude de définition qui a pris fin en novembre 2005. Il participera donc, sous la responsabilité de la SERM68, à la phase d'exécution du projet qu'il a conçu. Il aura notamment un rôle d'architecte-conseil.

Son projet s'articule autour de la création d'une série de vastes jardins. Il prévoit la construction d'immeubles et de maisons de ville, grâce à des opérations de construction neuve, et de réhabilitation le long de ses jardins.

#### **La Zone d'Aménagement Concerté<sup>45</sup>**

Une Z.A.C. est une opération d'aménagement, par laquelle une collectivité réalise ou fait réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains en vue de les céder ou de les concéder à des utilisateurs publics ou privés. Cette procédure consiste donc à la fois à produire des constructions et à réaliser des équipements publics d'infrastructure et de superstructure.

L'aménageur se porte acquéreur des terrains qu'il revend ensuite à des promoteurs chargés de la construction et de la commercialisation, sous la forme de lots comportant des cahiers des charges architecturaux et techniques. Il assure ainsi ce que l'on appelle le portage foncier et l'aménagement de ces espaces publics (réalisation).

---

<sup>44</sup> Défini par les articles 73 et 74 du Code des Marchés Publics.

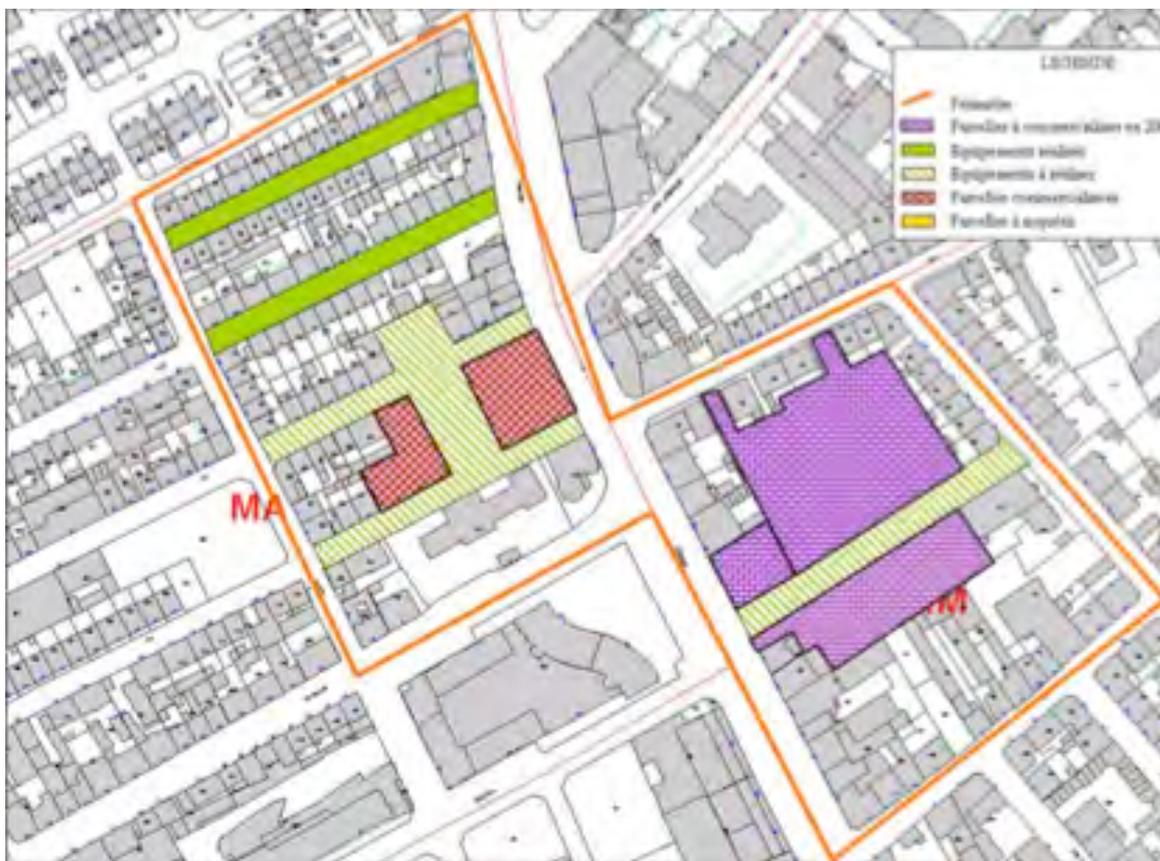
<sup>45</sup> Créée par la Loi d'Orientation Foncière n° 67-1253 du 30 Décembre 1967 et définie par les articles L 311-1 à L 311-8 du code de l'urbanisme.

Dans le cadre de la rénovation des quartiers anciens de Mulhouse, trois ZAC ont été créées et sont pilotées par la SERM.

- la ZAC Franklin-Casquette

Elle est située au centre du PRU. L'objectif général de cette ZAC est de restructurer deux îlots d'habitat très dégradés. Elle constitue la tête de pont de la reconquête urbaine des quartiers anciens. Sa mise en œuvre nécessite environ 4 ha d'acquisitions foncières, des programmes de relogement des occupants, la démolition de bâtiments non conservés, et la mise en état des sols. La réalisation d'ouvrages publics est également prévue, notamment la requalification des voiries existantes intérieures au secteur, la création de voiries internes de desserte et de mails plantés. Des cessions de terrains sont prévues pour le développement de produits logements diversifiés, d'activité tertiaire et d'équipements publics (accueil petite enfance).

Les premiers travaux ont débuté. Deux rues ont été refaites, tous les constructeurs sont identifiés et l'architecte-concepteur du projet est en charge de la maîtrise d'œuvre des espaces publics.



**Plan directeur de la ZAC Franklin-Casquette**

- La ZAC est la Caserne Lefebvre

L'objectif général de la ZAC est de restructurer une caserne militaire désaffectée depuis 15 ans pour y créer un îlot urbain en mixant habitat et espaces publics et en requalifiant le quartier en entrée de centre ville. L'acquisition foncière de l'ancienne caserne et des emprises devant muter (environ 5 ha), la démolition des bâtiments non conservés, et la mise en état des sols sont prévues. Le programme

prévoit la réalisation des ouvrages publics : requalification des voiries existantes bordant le secteur, création de voiries internes de desserte et de liaisons douces, parc public de 10'000 m<sup>2</sup>. Des terrains seront cédés pour permettre le développement de logements et d'un foyer. Cela se caractérisera notamment par la réhabilitation du bâtiment principal de la caserne Lefebvre achetée, il y a environ 10 ans par la Ville de Mulhouse. Le groupe de promotion immobilière à vocation sociale, Batigère, construira également 80 logements locatifs dans le bâtiment central de la caserne et 30 logements en accession dans les ailes. Enfin, la construction d'environ 100 logements neufs sous la forme de petits collectifs, de maisons de villes en accession ou en location en maisons individuelles est prévue. Le promoteur ING retenu pour la construction des maisons de ville a choisi l'agence de Nicolas Michelin comme concepteur. Ainsi, il pourra mettre en œuvre son concept de villa sur jardin qui est l'élément central du concept développé sur l'ensemble de la ZAC.



**Plan directeur de la ZAC Caserne Lefebvre**

- La ZAC Nepert

Elle s'inscrit dans la continuité de la ZAC Caserne Lefebvre. Elle doit permettre de mettre en œuvre totalement le projet urbain conçu par Nicolas Michelin. Elle permettra la restructuration du quartier, sur 20 ha, en quartier résidentiel selon le concept « parcs habités », planifié sur 5 secteurs. Pour cela il est nécessaire de réaliser des acquisitions foncières, de reloger des occupants, de démolir des bâtiments non conservés (environ 120 logements et des friches d'activité), et de dépolluer des sols. La réalisation des ouvrages publics passe par la requalification des voiries existantes bordant le secteur, la création de places sur les axes structurants, la création de voiries internes de desserte et de liaisons douces, et la création de 4 parcs publics. Il faut par ailleurs prévoir de céder des immeubles à rénover et des terrains à bâtir pour des produits de logements diversifiés et des activités

commerciales, artisanales ou de service. Au total, les jardins occuperont 3,5 ha ; 700 logements neufs seront construits, 300 à 500 sont visés par des réhabilitations.



#### **6.4 Revaloriser les espaces publics et construire des équipements.**

En dehors des aménagements prévus dans les différentes ZAC, la Ville de Mulhouse intervient pour améliorer l'attractivité et la qualité des quartiers. Elle consacre sur le périmètre étudié 10 à 15 millions d'euros pour la construction d'équipements (écoles, crèche, espaces d'accueil périscolaire, services publics de proximité, ...), ainsi que la rénovation d'espaces publics.

### **7. Evaluation du projet**

Nous proposons ici une évaluation du projet étudié grâce à des indicateurs qui peuvent renseigner sur la qualité du projet et de leurs processus de mise en œuvre. Ils permettent d'analyser le contenu du projet.

## **7.1 La dimension sociale et sociétale du projet**

### **a) La promotion de la mixité sociale et l'intégration des populations**

Les quartiers anciens sont marqués par une part importante de populations étrangères. L'équilibre social de ces territoires est menacé par le repli communautaire. Pour contraindre cette dynamique de ségrégation socio-spatiale, des objectifs de développement sont visés. Cela passe principalement par un renouvellement de l'offre de logement et la constitution d'une offre d'équipements et d'espaces publics de qualité afin d'attirer de nouvelles populations. Pour cela, la situation des quartiers, à proximité du centre-ville, la construction de logement à très faible consommation d'énergie, ainsi que la proximité du tram-train peuvent constituer des arguments pour attirer de nouvelles populations.

### **b) La valorisation du patrimoine historique**

Les faubourgs constituent un patrimoine historique et architectural à conserver. Ce point est concrétisé notamment par la mise en place d'une ZPPAUP et par l'élaboration de forme urbaine et architecturale respectant la typo-morphologie du tissu urbain existant (maison de ville, construction à l'alignement...). La réhabilitation de la caserne Lefebvre et de nombreux logements a également en ce sens un intérêt certain.

### **c) La réflexion sur les espaces publics et la création de lieux permettant la promotion du lien social**

Le projet n'a pas fait l'objet de réflexion spécifique sur la thématique des espaces publics. Les espaces publics ne constituent pas le levier principal de l'intervention. Cette approche est intégrée à l'ensemble du projet. L'armature du projet proposé par l'architecte-urbaniste Nicolas Michelin propose de créer une colonne vertébrale végétale, c'est-à-dire une succession de jardins publics et d'espaces verts. Il a développé le concept de jardin habité. Des aménagements de places publics, de rues et d'équipements collectifs sont également prévus. Son travail a permis de remettre la notion d'espaces publics au cœur du projet et des réflexions du maître d'ouvrage.

### **d) La mixité des formes et des fonctions urbaines**

Le projet prévoit la construction d'équipements publics et une « déminéralisation » des faubourgs. La construction des jardins permet la création d'espaces consacrés aux activités récréatives. Des équipements collectifs permettront également de modifier le cadre de vie du quartier. Toutefois ce n'est pas un projet de mutation fonctionnelle puisqu'il n'intègre pas le développement d'activités économique, outre l'implantation spontanée d'activités commerciales dans certains secteurs.

## **7.2 Les aspects environnementaux**

### **a) La gestion de l'interface urbanisme-déplacement et la régulation de la mobilité**

Le PRU est étroitement lié à la construction légèrement antérieure du tram-train. Cette nouvelle infrastructure contribue largement au désenclavement et à l'intégration urbaine des quartiers anciens. Le sénateur-maire porte les deux projets en parallèle. Pour autant les deux projets n'ont pas été conduits en parallèle. La SERM assure de manière indépendante au PRU, la construction de la partie urbaine du tram-train.

En matière de mobilité, le PRU appelle également des interrogations sur la question des parkings et de la motorisation des ménages. La Ville de Mulhouse dispose de parkings en ouvrage. Pour l'instant, ces ouvrages sont sous-utilisés. Il est prévu de contraindre les habitants souscrire des abonnements. Le réaménagement de la voirie et des espaces publics engendrera une légère diminution du nombre de place de parking. Le chef projet du PRU postule que les futurs habitants qui trouveront un intérêt à s'installer dans les quartiers le feront, entre autres, pour adopter un mode de vie nécessitant un usage moindre de la voiture.

#### **b) La promotion des économies d'énergie**

Le PRU a vocation d'exemple en matière de promotion de l'utilisation de la basse énergie dans le domaine de l'habitat. Dans le cadre de l'ORI, la SERM intègre la basse énergie dans les cahiers des charges, de sorte que le respect d'une consommation inférieure à 50kWh/m<sup>2</sup>/an soit un critère d'accès aux avantages fiscaux proposés par le dispositif. Pour cela, un partenariat de longue haleine a été mis en place avec l'Agence Locale pour l'Energie et l'Agence de Développement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME). De tels résultats nécessitent un surcoût difficile à estimer, mais d'environ 10%.

Les préoccupations environnementales font également l'objet de préconisations dans les cahiers des charges des lots des ZAC. Pour les réaliser et suivre leur application, la SERM fait appel à un BET. Il joue alors le même rôle que l'architecte-conseil dans la concrétisation du projet.

La promotion des économies d'énergie est plus difficile dans le dispositif des OPAH et en ce qui concerne le recyclage bailleur. Les surcoûts à l'investissement peuvent alors constituer un frein trop important. Le développement de la basse énergie en réhabilitation nécessite en effet assez souvent des interventions sur l'enveloppe des bâtiments.

#### **c) L'amélioration de la place de la nature en ville**

La nature en ville est une demande sociale croissante. Pour la satisfaire, et permettre de changer l'image du quartier, le concept de jardin habité a été développé. Ainsi les espaces bâtis s'articulent autour d'une succession de jardins et non l'inverse. Les jardins sont un des principaux leviers utilisés pour changer l'image de la ville.

Des mesures de gestion écologique des jardins sont prévues. Elles permettront la mise en place d'un dispositif de récupération des eaux de pluies. Les services municipaux chargés de la gestion de ces espaces ont été associés à cette réflexion.

### **7.3 Les aspects économiques**

#### **a) Analyse de la faisabilité économique et foncière en amont de l'opération**

Ces tâches sont nécessaires pour l'obtention d'engagement de la part des financeurs. Elles sont réalisées par la SERM dans le cadre des ZAC et par la Ville de Mulhouse dans le cadre du projet ANRU.

#### **b) Intégration des logiques des acteurs immobiliers**

La rénovation des quartiers anciens de Mulhouse nécessite la construction de logement de qualité attirant des populations aux revenus élevés. Pour cela, les logiques des acteurs immobiliers sont

prises en compte d'une part dans le cadre de l'Opération de Restauration Immobilière, et d'autre part afin de prévoir l'intervention de promoteurs dans les ZAC.

Dans le premier cas, ce sont les particuliers qui sont visés pour qu'ils investissent dans des logements réhabilités afin de les louer pendant au moins 9 ans lorsqu'ils conventionnent avec l'ANAH. Ils peuvent ainsi défiscaliser une partie de leurs revenus. La SERM, accompagne ce processus en gérant les différentes étapes de la production de logements à la commercialisation.

Dans le second cas, les promoteurs sont amenés à acheter des lots dans les ZAC. Ils commercialisent ensuite les logements produits. Pour favoriser les investissements des promoteurs privés dans ces secteurs ayant une mauvaise image, des promoteurs à vocation sociale (exemple : crédit immobilier d'Alsace, Batigère...) ou portés par le public (exemple : la Foncière logement), sont sollicités. La construction d'infrastructures et d'équipements publics, ainsi que l'existence d'un projet de rénovation global doit également permettre au privé d'être intéressé par une intervention dans le secteur. Enfin, la situation intéressante du secteur peut constituer un argument supplémentaire.

### **c) Financement de l'opération**

La rénovation des quartiers anciens est financée par plusieurs sources.

- Ce sont en premier lieu les fonds publics de divers horizons qui permettent de financer le projet :
- ANRU : 25,5 M€ (36%)
- Ville : 20,3 M€ (29%)
- Conseil Général et conseil Régional : 2 M€ (2.8%)
- FEDER (UE via préfecture) : 2 M€ (2.8%)

Par ailleurs, la cession des terrains rapporte près de 20,7 M€ (30%). Il s'agit d'une sorte de « retour sur investissement » puisque la plupart des terrains ont été achetés, puis portés par la puissance publique.

### **d) Partenariat public-privé**

La conduite du projet repose sur une étroite et quotidienne collaboration entre les services de la Ville de Mulhouse et ceux dédiés au PRU au sein de la SERM68. Par ailleurs, la construction des nouveaux logements fait appel à la participation active et par certains aspects indispensable des promoteurs privés. Toutefois, la participation des acteurs du logement social est nécessaire afin d'augmenter la part du logement social dans ces quartiers et ainsi avoir au final une meilleure capacité d'intervention sur le tissu urbain.

## **7.4 La qualité spatiale**

Compte tenu de l'avancée du projet, la qualité spatiale n'est pas encore mesurable objectivement. On peut cependant juger des résultats projetés. À ce titre, les résultats attendus sont a priori de bonne qualité. Ils permettront une amélioration des espaces publics, de la voirie, de l'habitat. Il y aura également une meilleure cohérence globale dans le fonctionnement du quartier. Le tram-train apportera une amélioration de l'image et de la desserte des quartiers anciens. Enfin, l'image architecturale et urbaine du quartier et sa valeur patrimoniale est respectée.

## 7.5 Evaluation de la gouvernance du projet

Pour juger de la qualité du management du projet et de sa gouvernance, nous proposons d'apporter des éléments sur les différents items présentés dans le tableau ci-après.

Items	PRU (à titre indicatif : + ou -)
Adaptation des outils au contexte	La diversité des outils utilisés révèle la recherche d'adaptation des outils au contexte (+).
Complémentarité entre les ressources publiques et privés	Il y a une bonne complémentarité entre ces ressources. Le public conserve toutefois un rôle majeur dans le financement. Il s'appuie sur une structure technique de statut privé. À l'étape de la promotion construction, l'intervention du public est recherchée dans la mesure du possible (+)
Intervention des fonctions d'expertise	Le principal expert intervenant dans le projet est l'architecte-urbaniste chargé d'envisager le développement global du projet. Il est mis en situation de concurrence-complémentarité avec deux autres équipes (+/).
Coordination du projet ?	<p>La coordination du projet repose sur une articulation entre la SERM68 (coordination des moyens techniques), et des services de la ville de Mulhouse (coordination générale et interface avec les décideurs politiques).</p> <p>Roland SPITZ intervient en tant qu'architecte-urbaniste sur la 3<sup>e</sup> ZAC.</p> <p>D'autres experts sont mobilisés régulièrement par la SERM : avocat, BET, consultants fiscaux, ... (+).</p>
Evaluation et contrôle du projet	Une évaluation du contenu du projet est prévue à la fin du projet. Aucune évaluation n'est prévue au cours du projet.
Passage de la phase de conception à celle de réalisation	Cette étape cruciale de la conduite du projet est assurée par la SERM68. Elle implique la coordination de cette réflexion avec l'équipe conceptrice du projet et la ville de Mulhouse (+).
Modalités de relations entre tous les partenaires (dont la population) : dispositif de médiation	<p>La population est consultée-informée ponctuellement par le biais principalement des conseils de quartiers (-).</p> <p>Les acteurs concernés sont associés aux réflexions les concernant.</p> <p>Il n'y a pas d'organisation de groupes d'acteurs pérenne associé de manière régulière au suivi du projet.</p>
Document clé du projet	Le projet est formalisé dans un document co-signé par les partenaires financiers et/ou administratifs du projet. Il s'agit de la convention réalisée avec l'ANRU, et de la concession publique d'aménagement adressé à la SERM et qui présente l'ensemble des outils à mettre en œuvre (+/-).
Caractéristiques de la coopération public-privé	La coopération public privé passe essentiellement par la collaboration entre la Ville de Mulhouse et la SERM. Cela se traduit également par l'intervention de promoteurs et les leviers utilisés pour attirer les investisseurs.
Mobilisation des acteurs politiques	<p>La mobilisation des décideurs politiques se fait par deux voies : une voie ascendante (prise en compte du point de vue des acteurs locaux pour le projet) et une voie descendante (recueil de subventions). La ville est l'acteur central.</p> <p>Les évolutions du cadre d'action nationale et la création de l'ANRU ont eu plusieurs impacts sur les modalités de mobilisation des acteurs locaux dans les questions de renouvellement urbain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le maire a un rôle central dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. Il a la responsabilité de l'élaboration du dossier, de l'initiative et doit plaider son dossier auprès du comité d'engagement de l'ANRU.</li> </ul>

Participation de la population	<p>L'association de la population au projet passe principalement par la consultation des conseils de quartiers concernés. Les réunions organisées régulièrement rencontrent un succès limité. Dans le cadre du marché de définition, les architectes-urbanistes ont associé la population à leurs réflexions par le biais d'enquêtes et d'ateliers.</p> <p>Il n'y a toutefois aucun dispositif pérenne d'association de la population à l'élaboration et la mise en œuvre du projet urbain. Il s'agit plutôt d'une consultation.</p> <p>Du propre aveu du chef de projet, la concertation n'est pas le point fort de ce projet. À sa décharge, il faut indiquer que la France n'a pas une culture très développée de la démocratie directe comme c'est le cas notamment en Suisse.</p>
--------------------------------	--

### 7.6. Bilan : la conduite du projet urbain et les rapports public-privé aux différentes étapes du projet

	<b>Acteurs / pouvoirs publics</b>	<b>SEM</b>	<b>Acteurs privés</b>	<b>Citoyens / habitant</b>
Planification stratégique	<i>Définition</i>	Information / consultation		Information
Pré-projet urbain	<i>Co-définition</i>	<i>Co-définition</i>		Information
Projet urbain	Décision	<i>Pilotage étude</i>	<i>Intervention cabinet architecte urbaniste</i>	Consultation
Réalisation du quartier	Autorisation PC <sup>46</sup> Attribution de subvention	<i>Commercialisation des lots (ZAC)</i>	<i>Achat de lots par les promoteurs/ constructeurs</i>	
Mise sur le marché	(Logement social) / encadrement de certains prix de vente	<i>Commercialisation des logements (ORI)</i>	<i>Commercialisation des logements</i>	Achat
Vie du quartier	<i>Gestion du quartier par les services municipaux</i>			<i>Participation à la gestion de la vie du quartier des conseils de quartiers</i>
<i>Les cellules grisées présentent l'acteur principal</i>				

<sup>46</sup> PC : Permis de construire

## 8. Conclusion

Il s'agit ici de proposer des éléments de synthèse et d'ouverture sur le design du processus, notamment afin d'intégrer les enseignements de ce projet dans l'ensemble de l'étude sur les quartiers urbains durables.

Retenons les points suivants :

- ce projet urbain présente un réel caractère innovant dans le sens où il vise à porter un ensemble d'action cohérentes entre elles pour muter en profondeur un tissu urbain tout en visant des objectifs économiques et sociaux. Sa mise en œuvre a nécessité une adaptation du cadre d'action nationale. En ce sens, il est assez précurseur;
- le « tandem » formé par la SERM et la ville est essentiel dans la mise en œuvre du projet. Elle permet de mener de front les enjeux politico-administratifs et la mise en œuvre technique du projet;
- de la présentation des outils utilisés, il faut retenir le rôle majeur que peut jouer la puissance publique, notamment en expropriant certains biens et en impulsant des démarches d'aménagement;
- parmi les nombreux acteurs publics qui interviennent, la Ville joue un rôle central, elle est maître de son projet;
- à côté de principaux acteurs publics figurent des acteurs dont le statut est plus complexe. Leur rôle est notamment d'accompagner l'action publique. C'est notamment le cas en ce qui concerne la promotion immobilière. Ils contribuent ainsi très clairement au changement d'image du site.

## Annexe

### Personnes interviewées :

- Mme Sophie Plawinski, cheffe de projet Renouvellement urbain Société d'Equipement de la région Mulhousienne
- M. Benoît Zeller, directeur de l'habitat et du renouvellement urbain ville de Mulhouse – communauté d'agglomération Sud Alsace
- M. LIPS, directeur de la SCPIA

### Documents de référence :

- Convention territoriale du contrat de ville intercommunal de l'agglomération mulhousienne : « Grand Projet de Ville : Renouvellement des quartiers anciens à Mulhouse »
- ORQAM : Opération de Rénovation des Quartiers Anciens de Mulhouse Briand – Franklin Neppert Annexe au projet de traité de concession d'aménagement
- Convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine de Mulhouse : Quartiers de Wagner, Bourtzwiller, Coteaux, Franklin, Briand

### Sites Internet :

Agence nationale de Rénovation Urbaine : [www.anru.fr/](http://www.anru.fr/)

SERM68 : [www.serm68.fr](http://www.serm68.fr)

Ville de Mulhouse : [www.mulhouse.fr/](http://www.mulhouse.fr/)

### Sigles

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
CPA	Concession / Convention Publique d'Aménagement
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
DPU	Droit de Préemption urbain
GPV	Grand Projet de Ville
MEP	Marché d'Etudes Parallèles
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
ORI	Opération de Restauration Immobilière
PC	Permis de Construire
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PRU	Programme de Rénovation Urbaine
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAP	Service Départementale de l'Architecture et du Patrimoine
SERM68	Société d'Economie Mixte de la Région Mulhousienne
SITRAM	Syndicat Intercommunal des Transports de l'Agglomération Mulhousienne
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZEP	Zone d'Education Prioritaire
ZFU	Zone Franche Urbaine
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager
ZUS	Zone urbaine Sensib

# FRIBOURG EN BRISGAU QUARTIER RIESELFELD ALLEMAGNE



## 1. Données-clés du projet

Maîtrise foncière :	Ville de Fribourg
Coûts pour la ville (planification, équipement, mécanismes publics et financement du projet) :	145 mio Euros
Début et achèvement prévu des travaux :	1991-2010
Superficie :	320 ha dont 70 pour le nouveau quartier et le reste classé en zone de protection naturelle
Logements :	4'500
Population :	10'000-12'000 (en 2006 : plus de 7'000 hab.)
Emplois :	1'000

## 2. Le contexte

En Allemagne, les Länder définissent les espaces naturels et agricoles à préserver à leur échelle et laissent aux communes la compétence de définir et de structurer leurs propres développements. Une vaste opération de fusion de communes ayant eu lieu après la seconde guerre mondiale, les communes allemandes sont de grandes dimensions.

Située dans le Bade-Württemberg, la Ville de Freiburg compte plus de 200'000 habitants. C'est aujourd'hui une ville dynamique en croissance rapide et connaissant les retombées économiques favorables du tourisme de la Forêt Noire. Détruite à 90% en 1945, elle a été reconstruite en fond de vallée, en respectant les forêts alentours, évitant ainsi le mitage du paysage.

Dans les années '70, la lutte contre la création d'une centrale nucléaire conduit les élus à adopter une politique respectueuse de l'environnement qui se concrétise par la mise en place d'une démarche de développement durable. À cette occasion, les élus réorganisent les services techniques et créent un département « Ecologie urbaine » regroupant les services de la protection de l'eau, des espaces verts, de la gestion du parc automobile. En outre, toutes les décisions concernant la planification, les transports et les constructions sont examinées en évaluant leurs conséquences éventuelles sur l'environnement. La ville devient progressivement une référence en Allemagne en matière de mise en oeuvre d'une politique de développement durable.

Ainsi, les axes de la politique communale visent depuis plusieurs années à fournir des réponses pertinentes à la double préoccupation de croissance et de préservation de l'environnement par :

- la création de réserves naturelles et de zones de protection des paysages autour de la ville (ceinture verte) ;
- un travail sur l'attractivité résidentielle de la ville ;
- une politique générale de la mobilité (transports publics et mobilité douce), Freiburg est devenue une ville de cyclistes (400 km pistes cyclables) ;
- une politique du « chemin court », ce qui implique concrètement de donner le choix aux habitants entre différents modes de transport. Pour y parvenir, la commune a engagé de manière coordonnée une politique d'information à vaste échelle, un travail de signalétique (zones 30 et au pas) et des mesures de police ;
- un niveau d'exigence élevée et une volonté d'expérimentation dans les différents registres de l'environnement (économies d'énergie, qualité de l'air et de l'eau, perméabilité des sols, ..) et de la participation de la population.

Concrètement cela s'est traduit par :

- un schéma environnemental adopté en 1980 ; très volontariste, il oblige tout opérateur quel qu'il soit à s'engager sur des mesures compensatoires en matière d'environnement qui doivent être examinées et approuvées par une commission ad hoc.
- un plan des déplacements pour favoriser les transports en commun et les deux-roues, en vigueur depuis 1989. Les déplacements en voitures à l'intérieur du centre-ville sont modérés par la qualification en zones 30 des rues principales à forte circulation. L'offre de stationnement est passée de 9'000 à 3'000 places et est assortie d'une politique associant des péages élevés pour les visiteurs et un système d'allocation de places pour les résidents. L'usage du vélo a connu une forte augmentation grâce au développement d'itinéraires et de stationnements deux-roues. Ainsi la part des déplacements assurés par les transports en commun est passé de 22% à 28% entre 1976 et 1996, celle du vélo de 18% à 29% et celle de la voiture a chuté de 60% à 43% sur la même période.
- le développement de l'énergie solaire. Cette politique s'applique à tous les équipements publics (ex. gare centrale) mais est également promue lors de la réalisation de logements (ex. Vauban et Rieselfeld). Freiburg est également le siège de la « Solar Fabrik » (usine solaire), un

des principaux fabricants allemands de panneaux solaires. La ville héberge également un institut de recherche sur l'énergie solaire.

La ville a engagé parallèlement deux processus d'envergure pour le développement de quartiers urbains durables : Vauban (40 ha) à proximité du centre ville sur l'emplacement d'une ancienne caserne, et Rieselfeld (70 ha) en périphérie de la ville compacte. Ce dernier est l'objet de la présente étude de cas.

### **3. Eléments déclencheurs et objectifs du projet**

#### **Les éléments déclencheurs**

Le secteur de Rieselfeld (champ d'épandage en allemand), représente une surface de 70 ha sur laquelle furent rejetées pendant plus de 100 ans les eaux usées de la partie sud-ouest de la ville. Compte tenu de la croissance démographique et de la forte demande en logements, le secteur de Rieselfeld (à 5 km du centre-ville et propriété communale) était depuis longtemps au centre des réflexions concernant le développement de la ville (développer le centre ou s'étendre ?). Avec une faible majorité, le législatif communal a finalement tranché en faveur du développement d'un nouveau morceau de ville sur la partie Est de Rieselfeld, bien que l'ensemble du Rieselfeld soit classé en zone de protection naturelle. Ainsi, en 1992, 78 ha ont été déclarés constructibles, amputant une forêt protégée. Pour lever le dispositif de protection, une zone de 250 ha a été classée en zone naturelle protégée, avec des mesures de végétalisation. Cette situation a conduit à l'objectif politique de réaliser un nouveau quartier dont le CUS est impérativement supérieur à 1.

L'enjeu du projet était de réussir à créer « de toutes pièces » un nouveau quartier attractif et vivant, aux antipodes des cités-dortoirs.

#### **Les objectifs du projet sont de promouvoir :**

- qualité urbaine avec une forte densité constructive : CUS supérieur à 1 ;
- mixité habitat et emplois : cible 10'000-12'000 habitants, 1'000 emplois (bureaux, commerces) ;
- structures et formes d'habitat équilibrées : par exemple par le mélange de projets à financement privé et subventionné, de logements pour l'accèsion à la propriété ou la location, ainsi que par l'initiation de projets pilotes ;
- logements adaptés aux familles et aux personnes à mobilité réduite (sans barrières architecturales, éviter toute barrière physique inutile entre les parcelles) ;
- parcelles fragmentées (petites parcelles) pour diversifier les types de constructions afin de toucher différents groupes cibles (de la maison mitoyenne au complexes de 5 étages avec cour) ;
- infrastructures publiques et privées de qualité : écoles, garderies, terrains de jeux, halles de sports, maison de quartier, commerces de proximité, parcs et places, jardins privés, semi-publics, publics, ligne de tram reliant Rieselfeld au centre-ville (fréquence : toutes les 12 minutes) ;
- planification et exécution à orientation écologique : constructions basse énergie, systèmes de chauffage urbain alimentés par cogénération, intégration de l'énergie solaire, la récupération des eaux de pluie ;

- création de réserves naturelles avec sentiers découverte dans les zones alentours.

#### 4. Le processus

Ce qui frappe d'emblée dans le projet de Rieselfeld c'est le court laps de temps qui a été nécessaire pour la planification et la réalisation (voir fig. 1).

À partir d'un projet relativement souple (définition des dessertes, des espaces publics, de la trame parcellaire et de certains fronts obligatoires), le projet a été découpé en quatre secteurs/phases de développement. S'en est suivie au cours de la quinzaine d'années suivantes une imbrication entre planification et mise en oeuvre (pendant la réalisation de la phase 1, planification puis commercialisation de la phase 2, etc., sans oublier des adaptations dans des secteurs déjà réalisés).

En outre, la construction d'une vie culturelle et sociale parallèlement au développement urbanistique a été développée par différentes initiatives, ce qui constitue une des réussites du projet.

##### Chronologie du projet

1992	Concours d'urbanisme
1993	Démarrage des travaux d'équipement 1 <sup>er</sup> étape
1994	Démarrage de la construction de logements
1996	Premiers habitants ; premières réunions de l'association d'habitants KIOSK ; première garderie d'enfants
1997	Ouverture de l'école élémentaire Clara Grunwald ; mise en service de la ligne de tram centre-ville-Rieselfeld ; inauguration de la halle de sport Sepp Glaser ; démarrage des travaux d'équipement 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> étape
1998	Garderie d'enfants Kita Adelheid-Steinmann
2000	Marchés hebdomadaires : mercredi après-midi et samedi matin ; démarrage des travaux d'équipement 4 <sup>e</sup> étape ; un jardin d'enfant supplémentaire et agrandissement de la garderie Kita Adelheid-Steinmann
2001	Début de la commercialisation de la 4 <sup>e</sup> étape ; Jardin d'enfants sportif
2002	Début de la construction du centre œcuménique et de la maison de quartier ; construction de la maison d'enfants Caritas
2003	Début de la construction des bâtiments-incendie ; ouverture de la maison de quartier ; début de la construction de l'école Waldorf
2004	Ouverture de l'école Waldorf ; mise en service des bâtiments-incendie ; inauguration de l'Eglise ; Rieselfeld compte plus de 6000 habitants
2005	Début de la construction de la salle de gymnastique de l'école Clara Grunwald ; décision municipale d'agrandir l'école Clara Grunwald et d'agrandir le gymnase de 3 à 4 étages
2010	Le quartier Rieselfeld sera terminé.

Le processus du projet se caractérise par trois aspects fondamentaux :

- un partenariat public-privé pour la réalisation du projet ;
- l'importante implication de la population dans l'élaboration du projet, puis ensuite des habitants du quartier pour le faire véritablement vivre ;
- une organisation de projet ad hoc mise sur pied au sein de l'administration, en partenariat avec un bureau privé disposant des compétences et d'une grande expérience en matière de management de projets urbains complexes (KE LEG).

Le processus de production de ce quartier a été envisagé et géré dans la durée sous forme de partenariat public-privé de 1992 à 2010.

La définition du règlement du concours d'urbanisme a constitué la première étape lors de laquelle les idées de la commune ont été formalisées :

- un programme comprenant 4'200 logements et 1'000 emplois (pour 10'000 à 12'000 habitants et emplois à terme) ;
- l'accès facile du quartier au centre-ville en tram (à introduire dans le calcul financier initial de l'opération) ;
- la gestion globale des parkings et de la circulation tous modes ;
- la localisation judicieuse des services de proximité ;
- l'importance de la prise en compte de la nature environnante et des questions environnementales dans le projet de quartier Un très grand niveau d'exigence a été fixé en matière environnementale : les bâtiments devaient être exemplaires du point de vue énergétique, le circuit de l'eau traité dans sa globalité, etc.

Le projet d'urbanisme lauréat a logiquement été celui qui regroupait les constructions sur une « petite » partie du terrain (70 ha sur les 300 ha de la propriété de la commune), qui se préoccupait d'environnement et de paysage dès le départ (par exemple l'articulation des différents modes de transports en vue de privilégier les TP et la mobilité douce, ou les eaux de ruissellement filtrées par des plantes et s'écoulant dans les ruisseaux plutôt que dans des canalisations).

L'urbaniste a alors rejoint la direction de projet, qui a défini avec une grande précision les règles de partenariat avec les promoteurs pour la réalisation des différents bâtiments :

- le terrain a été divisé en parcelles (avec une trame de 24 mètres de large permettant la réalisation d'un petit immeuble) conformément à la forme urbaine choisie avec le projet lauréat du concours d'urbanisme ;
- l'organisation des îlots a été clairement fixée par le plan d'urbanisme, avec des fronts bâtis le long des rues, et de vastes espaces verts communs non clos au centre des îlots pour être utilisés comme espaces semi-publics (en particulier par les enfants) ;
- différentes catégories de promoteurs ont été acceptées et voulues, c'est-à-dire non seulement les promoteurs privés professionnels, mais aussi les coopératives et des groupements de privés qui souhaitaient réaliser ensemble leur propre logement (autopromotion) ;

- chaque promoteur pouvait réaliser au minimum une construction sur une parcelle, et au maximum 40 logements au même endroit (voire plusieurs fois 40 logements en différents lieux du quartier), de manière à éviter de vastes opérations architecturalement et socialement uniformes.

En amont, pour assurer la souplesse du projet d'urbanisme, afin de permettre d'introduire des modifications en fonction des évolutions, le plan d'occupation des sols a été conçu en quatre étapes entrecoupées de deux années d'intervalle, principe de la planification adaptative.

## 4.1 Les acteurs et leurs rôles

### La commune

Les autorités communales ont souhaité développer avec ce quartier la réalisation d'un ensemble durable dans ses différentes échelles et composantes :

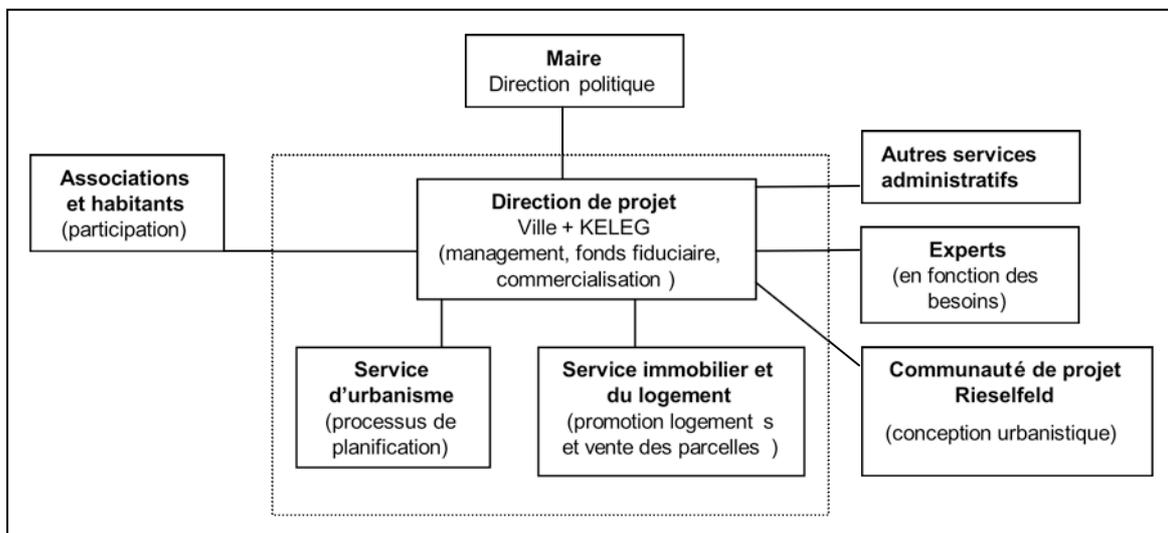
- À l'échelle de la ville :
  - intégration du quartier en assurant sa liaison au centre par une ligne de tram, sa proximité immédiate à une zone d'activité, son développement dans un écrin de verdure grâce à la réserve naturelle attenante.
- À l'échelle du quartier :
  - l'électricité et le chauffage par un système de cogénération (permettant un rendement de 80 à 85% contre 35% quand l'électricité est acheminée de loin);
  - la perméabilité des sols pour éviter les inondations.
- À l'échelle des bâtiments :
  - des équipements et constructions exemplaires privilégiant des technologies durables, comme l'énergie solaire passive et active, ou la végétalisation des toitures afin que leur chaleur soit moins élevée et qu'elle influence favorablement le micro climat local, ou le traitement des eaux de ruissellement par lagunage, ...
- Dans les politiques connexes :
  - faire mieux avec moins d'argent : par exemple avec la participation des habitants qui a permis d'économiser par rapport à une approche traditionnelle des services de proximité (réseaux de solidarité,...);
  - par la sensibilisation des enfants dans leur quotidien, comme par exemple les inciter fortement à venir à pied à l'école, le contact avec la nature, etc.

En 1992, la direction de l'administration a décidé de ne pas déléguer le développement du projet à l'externe mais d'assurer le pilotage de sa mise en œuvre par un groupe de travail communal, opérant hors de la hiérarchie administrative habituelle, en partenariat avec une entreprise de services basée à Stuttgart (KE LEG). Un financement fiduciaire en marge du budget communal a été créé pour le projet. La Ville de Freiburg et KE LEG ont nommé une équipe de management commune au sein du groupe de projet Rieselfeld, dont la tâche consiste à assurer le pilotage de la mise en oeuvre ainsi qu'à centraliser l'ensemble du projet à l'intérieur de la direction générale de la

construction et des transports. L'équipe est également composée de spécialistes opérant au sein du service de l'urbanisme ainsi que du service des biens fonciers et du logement.

C'est cette même structure qui est encore en vigueur aujourd'hui, le chef de projet étant également resté le même.

### Organisation du projet



#### La société KE-LEG

Basée à Stuttgart, cette société est un centre de compétences disposant d'un vaste savoir-faire en matière de développement urbain et de management de projet. Réunissant de nombreuses disciplines (architectes, géographes, économistes, sociologues, juristes, paysagistes, urbanistes), elle a été appelée par les autorités de Freiburg pour le copilotage du projet Rieselfeld. Cette société est en particulier en charge de la gestion du fonds fiduciaire.

#### L'urbaniste

Désigné lauréat du concours d'urbanisme, il a rejoint le groupe de projet pendant tout le déroulement de la démarche.

#### La population et les associations

Les objectifs du projet ont été définis selon une démarche itérative en plusieurs étapes dont les pas suivants furent particulièrement significatifs en termes d'implication de la population :

- enquête par questionnaire aux habitants par le Service d'urbanisme de la Ville, réalisée avant l'élaboration du cahier des charges du concours d'urbanisme ;
- création d'un Conseil des citoyens (Bürgerbeirat) réunissant des représentants d'associations de la ville ainsi que des membres de l'administration. La question dont il était en charge est : de quelle façon le nouveau morceau de ville doit-il être équipé ?
- au début 1993, appel à la population de Freiburg pour qu'elle s'exprime sur l'esquisse de projet d'urbanisme lauréat et qu'elle l'approfondisse. 80 personnes se sont manifestées. Intégrées dans 8 groupes de travail thématiques, elles ont analysé le projet et ont développé des propositions pour l'affiner et le compléter ;

- à partir de ce groupe de travail a été fondée la « Bürgergemeinschaft zur Entwicklung des Stadtteils Rieselfeld e.V. » ; jusqu'à l'arrivée des premiers habitants en automne 1996, c'est elle qui a assuré la prise en compte des intérêts des futurs résidents ;
- à partir de l'automne 1996, la Quartiersarbeit K.I.O.S.K. devient active dans le quartier. Cette structure est financée par la Ville. Elle a pour but d'accueillir les nouveaux habitants, de les aider à formuler leurs demandes et que celles-ci soient prises en compte dans le développement du projet, de mettre sur pied des événements, animations, manifestations diverses « catalysant » la vie du quartier ;
- à partir de 1999 est fondée une « BürgerInnenVerein Rieselfeld e.V » (association d'habitants) ;
- le dialogue entre les représentants de la ville et ces diverses associations est très intense. Ceci est encore valable aujourd'hui.

## Les différentes interventions des associations et des habitants

Projets individuels dès le début 1990

**Démarches participatives:**

- Concept urbanistique
- Conception et réalisation de « l'île du Dragon »
- Fête de quartier
- Espace vert du fossé central 2002
- Espaces verts du triangle forestier
- Parc municipal et stations de jeux
- Groupe de travail pour l'aménagement des places « Maria-von-Rudloff » et « Geschwister-Scholl »
- Maison de quartier avec médiathèque pour la jeunesse « Glashaus »
- Coopération avec les associations de quartier

**Travail social de quartier**  
**K10.5K**  
K100 5000  
 pour le développement du quartier

**Groupes de travail des associations de quartier :**

- GT «Maison de quartier»
- GT «Transports»
- GT «Chauffage urbain»
- GT «Enfants et jeunesse»
- GT «Art et culture»

**Activités associatives et citoyennes :**

- Fête de quartier
- Parrainages de cœurs d'eau
- Parrainage d'arbres
- Journal de quartier
- Association sportive
- Associations des séniors
- Compétition de course à pied «Rieselfeld-Meile»
- Cinéma pour la jeunesse

### 4.2 Les outils

Pour planifier et mettre en œuvre le projet, ses responsables ont recouru à une palette d'outils au-delà des outils classiques que représentent les divers documents d'urbanismes et autres concours. On peut en particulier noter :

- la mise en place d'un processus participatif et de diverses techniques qui lui sont liées : enquêtes, séances d'informations, forums/groupes de travail, etc. constitution et financement d'association effectuant un travail de terrain dans le quartier ;
- les modalités de financement du projet ;
- la structure de commercialisation des parcelles.

#### Financement du projet

Le nouveau quartier est entièrement autofinancé à partir du produit des ventes de terrains communaux.

La mise en œuvre est assurée dans le cadre d'un financement fiduciaire en marge du budget communal ainsi que – dans une moindre mesure – via diverses subventions, par exemple pour la construction des écoles et de la caserne des pompiers ainsi qu'à partir d'un programme de

promotion de l'habitat soutenu par le land de Bade-Wurtemberg. Le projet est donc aussi largement tributaire du succès de la commercialisation, et ce aussi bien en termes de volume que de temps. Nombre d'activités dans les secteurs de l'aménagement foncier, du cofinancement, de la planification, de la direction de projet mais également de la commercialisation et des relations publiques doivent être entièrement financées à partir des fonds fiduciaires. Il en va de même pour les frais de personnel de l'équipe de projet ainsi que tous les coûts de planification, en d'autres termes des frais qui ne sont jamais établis avec une telle transparence dans le quotidien administratif.

Les coûts d'investissement pour les infrastructures publiques sont couverts par les fonds fiduciaires et les frais consécutifs via le budget communal. Le bon déroulement du financement fiduciaire est assuré par KE LEG GmbH.

### **Stratégie commerciale**

Lancée en 1993, la très dynamique campagne de commercialisation des parcelles a été un succès. À l'origine, la planification urbanistique et la commercialisation s'étaient orientées vers la construction de logements locatifs à prix modérés financés par des subventions ou par des investisseurs privés ainsi que vers des copropriétés et la vente de maisons plurifamiliales. Néanmoins, la suppression des subventions d'Etat et des avantages fiscaux pour les investisseurs privés (pour les logements en location) à la fin des années 1990 s'est traduite par de profondes modifications dans le secteur de l'immobilier, et notamment dans l'habitat collectif.

Le groupe de travail a dû réagir à cette nouvelle situation en apportant des modifications dans les troisième et quatrième tranches du projet et en favorisant la construction d'immeubles en copropriété et de maisons plurifamiliales. La participation accrue des investisseurs privés a été encouragée et une stratégie commerciale plus flexible a été développée, y compris dans la conception de projets de construction économiquement rentables. Aujourd'hui encore, la demande en petits projets d'investissement s'avère excellente aussi bien chez les groupements de propriétaires privés que chez les groupements de promoteurs commerciaux. Parallèlement à de nombreux projets de grande envergure, plus de 100 groupements de promoteurs se sont formés (y compris pour des projets de copropriété et d'habitat collectif).

D'autres sont en phase de projet ou de constitution. Une gestion très flexible (options gratuites, durées de crédit particulièrement généreuses) constitue l'une des raisons de la réussite continue de la commercialisation (malgré une proportion de projets de copropriété et d'habitat collectif supérieur à 90%), ce qui permet une gestion plus flexible de la demande pour une orientation ciblée vers les structures appropriées.

La localisation idéale du quartier à proximité directe de la zone industrielle de Haid, ainsi que la création imminente d'un grand nombre d'emplois dans le secteur tertiaire sont également des atouts de poids.

## 5. Evaluation du projet réalisé

### Processus

Du point de vue des responsables du projet, les aspects décisifs pour la réalisation du projet et la qualité du résultat sont que :

- le projet a été conçu et réalisé dans le sens d'un processus d'apprentissage ;
- les autorités de la Ville de Freiburg ont voulu et fait en sorte que la démarche de projet soit soutenue par un processus participatif de la population ;
- le dispositif de projet retenu permet la gestion des questions et des problèmes de façon efficiente au moment où ils se posent, faisant fi de la hiérarchie, du cloisonnement et des procédures administratifs ;
- le concept urbanistique était si flexible que de nombreuses modifications ont pu intervenir en cours de projet, tant en ce qui concerne les infrastructures de transports que les équipements publics, ou encore le concept de commercialisation des lots, afin de s'adapter au développement des besoins ;
- les équipements publics ont été prévus et réalisés dès le départ en fonction des besoins du quartier fini et non après coup ;
- il a été porté une attention aussi soutenue au développement de la vie culturelle et sociale qu'à la vente des parcelles et au développement des constructions.

Une image positive, des infrastructures complètes et régulièrement adaptées aux besoins des habitants et une vie sociale très active sont autant de raisons qui motivent aussi bien les jeunes familles que les personnes âgées, qu'elles soient locataires ou propriétaires, à choisir Rieselfeld comme lieu de vie – et ce bien que les chantiers doivent encore faire partie du quotidien pour les quelques années à venir. Le groupe de travail Rieselfeld est par ailleurs constamment à l'écoute des suggestions des habitants, et encourage leur participation active au développement du quartier. À cet égard, un lien très fort s'est établi entre la commune et les nouveaux habitants.

Le nouveau quartier de Rieselfeld comptait à la mi-2006 plus de 7000 habitants pour environ 2500 appartements. Compte tenu de la forte demande également pour des logements en immeubles, tous les terrains de construction ainsi qu'une grande partie des terrains à usage mixte (logements-activités) sont actuellement réservés ou en phase de conception ou de construction.

À la fin août 2006, plus aucune offre en terrains ne pouvait satisfaire la demande actuelle.

Sur toute la Rieselfeldallee centrale, des immeubles d'habitation et des commerces de proximité voient progressivement le jour, ce qui élargit l'offre en magasins et en services et complète l'image urbanistique le long de cet axe.

À la fin août 2006, plus de 450 appartements étaient en construction. Environ 250 à 300 appartements entreront en construction ou en phase de conception dans le cadre d'autres projets au cours des 12 à 15 mois prochains. Concernant les habitations familiales, la totalité de l'immobilier a déjà été construite, est en construction ou a déjà été vendue. Le quartier devrait être plus ou moins achevé en 2010.

Le projet Rieselfeld est parvenu à maintenir les familles au sein de la ville et à en attirer d'autres en provenance des zones rurales environnantes. Rieselfeld a également su s'affirmer avec succès sur le marché immobilier fribourgeois. Les objectifs de développement urbain, de construction de logements et de protection de l'environnement de la ville de Fribourg y sont mis en pratique dans la perspective d'un développement durable.

Le fait d'accepter des promoteurs d'horizon et de professionnalisme différent a entraîné pour le chef de projet une gestion de processus avec des temporalités très variables : de relativement brèves pour les promoteurs privés habitués à ce type d'opération, à très longues, voire laborieuses, avec les groupements en autopromotion. Mais ce coût (en temps de chef de projet) a été accepté par la ville comme étant nécessaire à la mixité des intervenants et habitants futurs.

Les difficultés rencontrées sont d'ordre technique : les 100-120 postes de travail en rez le long de la Rieselfeldallee ainsi que l'implantation de deux commerces sans prendre en compte les besoins en places de parking en surface.

Le premier commerce de proximité a dû être, dans un premier temps, soutenu financièrement par la Ville afin d'assurer sa viabilité (prise en charges des salaires).

### **Le Projet urbanistique**

Le projet a mis en application avec beaucoup de cohérence les idées issues du concours d'urbanisme de 1991/1992. La ligne de tramway dans l'avenue centrale, la Rieselfeldallee, constitue en quelque sorte la colonne vertébrale du quartier. Le parc du quartier s'étend en un éventail de verdure depuis le centre en direction du nord. Diverses infrastructures sont localisées au centre du quartier, notamment une école primaire, un établissement d'enseignement secondaire, un gymnase, une salle polyvalente et un centre œcuménique.

L'orientation du parc vers le Nord doit permettre de rediriger une grande partie des activités de loisirs et de détente vers les secteurs de Käsbach et de Dietenbach, contribuant ainsi à préserver la réserve naturelle située à l'Ouest.

La Rieselfeldallee est directement bordée par des constructions en îlots de 70 à 130 mètres de longueur. Particulièrement denses au centre, elles sont plus espacées en périphérie.

L'intersection avec la Besançonallee est délimitée par un arc de constructions à usage d'habitation. Les troisième et quatrième tranches de construction prévoyaient de grandes maisons en bande en tant qu'unités d'habitation minimales, mais quelques maisons jumelles ont été autorisées par la suite. Une petite zone constituée d'un mélange de surfaces d'habitation et de surfaces commerciales est située en face de la zone industrielle de Haid. Une grande partie des rez-de-chaussée de la Rieselfeldallee accueille progressivement magasins, restaurants et autres services.

Des avenues larges, de nombreux espaces verts et de vastes cours urbaines se chargent de compenser la densité de l'urbanisme.

La surface volontairement réduite des parcelles constitue l'une des conditions essentielles à la réussite de la commercialisation du projet. De fait, les pâtés de maisons ne sont pas cédés à un seul investisseur, mais partagés entre cinq à dix d'entre eux, ce qui a pour effet de générer une

grande variété architecturale : constructions denses en îlots le long de la Rieselfeldallee, maisons jumelles et mitoyennes, maisons de ville, constructions en bande, arc d'habitation de la Besançonallee, etc. Le but poursuivi était également de proposer à l'intérieur de chaque îlot un grand choix de formes d'habitat. Deux duplex ont été intégrés aux maisons de ville de quatre étages afin de pouvoir proposer des appartements pour l'accession à la propriété dès les premières tranches de construction. Leur succès a été immédiat.

## Concept des transports



Le réseau de rues orthogonales imposé par cette structure urbanistique constitue la base de la planification en matière de transports. Cette dernière s'appuie sur les éléments suivants :

- priorité accordée au tramway, aux piétons et à la bicyclette ;
- accès facile aux transports publics pour tous les habitants grâce aux trois arrêts repartis dans le quartier ;
- vitesse limitée à 30 km/h ;
- rues réservées aux jeux ;
- trois points d'accès au quartier pour les voitures ;
- priorité à droite dans tout le quartier.

## Concept écologique

Dès le départ, les objectifs écologiques ont joué un rôle de premier plan. Le cahier des charges énergétique impose l'obligation de construire des bâtiments basse-énergie (valeur de consommation énergétique avérée de 65 kWh/m<sup>2</sup> par an), diverses exigences précises quant à l'orientation et à l'écart à respecter entre les différents ouvrages ainsi que l'obligation de raccorder l'ensemble des bâtiments au réseau de chauffage alimenté par la centrale de cogénération de Weingarten et d'intégrer l'utilisation des énergies renouvelables (panneaux solaires, chauffage aux granulés de bois et pompes à chaleur). À cet égard, l'expérience acquise au fil des dernières années par l'administration, les architectes, les ingénieurs et les entrepreneurs a montré l'efficacité d'une politique axée sur la communication (et non sur les sanctions) et est aujourd'hui mise à profit bien au-delà du projet de Rieselfeld.

## Le concept écologique



Pour la gestion des eaux, il a été décidé de collecter séparément les eaux de surface pour leur faire subir un traitement biologique avant de les rejeter dans la réserve naturelle située à l'ouest du quartier de Rieselfeld, ce qui permet d'assurer la pérennité de ses zones humides et marécageuses. Ces efforts sont complétés par la mise en place de diverses surfaces d'épandage des eaux usées au sein du secteur de construction.

Les principales orientations de la gestion des sols reposent sur la minimisation de leur imperméabilisation (aussi bien dans le domaine privé que public) ainsi que sur la décontamination des sols pollués. Des études complètes avec prises d'échantillons ont été menées avant et après les opérations de décontamination afin d'assurer l'absence de tout polluant dans le sous-sol. La réserve naturelle à l'ouest de Rieselfeld est, à raison de 250 hectares, l'une des plus grandes du Bade-Wurtemberg. La plupart des mesures législatives en matière de compensation et de substitution écologique et paysagère y ont par ailleurs été mises en application. L'entretien de cet espace est assuré par des mesures de conservation spécifiques, entre autres avec un sentier de découverte invitant les promeneurs à parcourir « leur » réserve naturelle.

Un programme de plantation d'arbres complète le projet écologique et confère au quartier sa structure spécifique en faisant le lien entre les cours urbaines et divers espaces verts de haute qualité.

## Vie culturelle et sociale

Les dimensions sociales et culturelles ont occupé dès le début une place tout aussi importante que les aspects urbanistiques, techniques et commerciaux. Le groupe de travail chargé du projet était déterminé à mettre tout en oeuvre pour faire de Rieselfeld une adresse de premier ordre afin d'assurer le succès du projet et sa compétitivité sur le marché immobilier fribourgeois – malgré une offre composée à plus de 90 % de logements collectifs. La mise en place précoce des infrastructures publiques nécessaires a ainsi permis de minimiser les risques financiers de la Ville de Fribourg. Le développement urbanistique du quartier se poursuit jusqu'à aujourd'hui, systématiquement soutenu par une participation citoyenne sans précédent (cf. fig. 1 : Chronologie du projet).

Le nouveau quartier dispose ainsi des infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins de ses habitants et est également en mesure d'offrir toute une série d'activités pour les jeunes et les enfants. Les deux paroisses, l'association de quartier et ses groupes de travail, l'association sportive « Sport vor Ort » ainsi que l'association de quartier K.I.O.S.K. et son travail de terrain constituent des partenaires de premier plan au sein du nouveau quartier aussi bien dans le domaine social que culturel. En l'espace de quelques années, Rieselfeld a su développer une grande diversité sociale et culturelle et édite son journal local, dont le numéro 40 est paru à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'association K.I.O.S.K. pour la 11<sup>ème</sup> fête du quartier en juillet 2006.

Bien au-delà de la planification urbanistique, le succès du projet doit beaucoup au profond sens d'appartenance à leur quartier développé par les nouveaux habitants, ainsi qu'à l'image positive qui en résulte. L'association de quartier K.I.O.S.K. constitue un brillant exemple de gestion citoyenne. Issue des activités sociales des habitants, elle prend en charge depuis fin 2003 la gestion de la maison de quartier (la « maison de verre ») et de sa médiathèque pour la jeunesse en tant qu'antenne de la bibliothèque municipale. Dès les premières heures, le groupe de travail Rieselfeld a toujours encouragé de telles participations citoyennes susceptibles d'accroître la sensibilisation des habitants pour leur cadre de vie.

## 6. Les enseignements

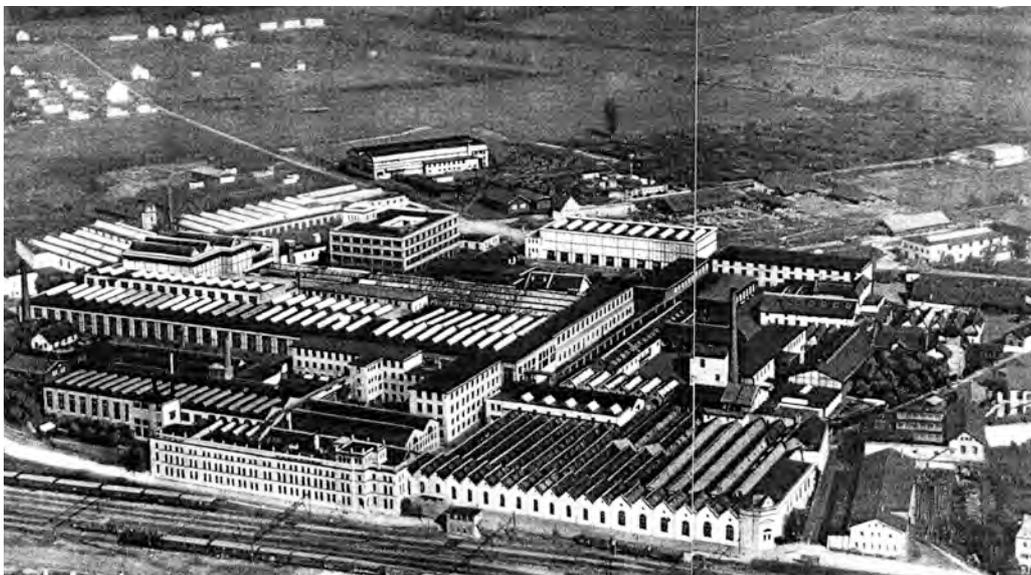
- La continuité de la gestion du projet : du lancement du concours d'urbanisme à la remise des clés des appartements, ce qui a permis une cohérence remarquable dans la conception et la mise en oeuvre du développement durable, du début à la presque fin du processus, ainsi qu'entre les différentes échelles (des espaces publics du quartier à la technologie de chaque bâtiment).
- L'intérêt de définir une « image directrice » si elle est bien conçue (à la bonne échelle, avec les éléments d'intérêt public, et le bon niveau de précision) qui constitue un cadre de négociation avec les promoteurs.
- L'intérêt et l'importance de certaines décisions anodines en apparence : la limitation à 40 logements par promoteur sur la même opération a induit volontairement une échelle et une diversité architecturale appréciées, et une diversité sociale nettement supérieure à celle du quartier Vauban.

Vauban a été pensé comme la démonstration sur 40 ha de la possibilité de concevoir et construire un ensemble cohérent avec les différentes mesures utilisées depuis 20 ans dans les différentes

parties de la ville. Par contre, l'ensemble des témoignages reconnaît une limite (involontaire) à l'expérience : la ségrégation sociale induite par la volonté de limiter le stationnement dans le quartier. Cette politique a attiré beaucoup de jeunes familles avec enfants, souvent proches des milieux alternatifs, et par exemple pas de population d'origine turque ni de russes allemands, pourtant à la recherche de logements de ce niveau de prix. Le projet de Rieselfeld est un projet qui concrétise la politique de développement durable menée par la ville depuis de longues années.

## NEU OERLIKON

---



Le site industriel de Oerlikon avant son démantèlement

### 1. Données-clés sur le projet

**En bref :** C'est l'histoire du premier partenariat public-privé de grande envergure en ville de Zurich, à un moment de forte polarisation politique quant à son développement urbain. Dans le cadre d'une planification coopérative, il a permis l'élaboration d'un projet urbanistique réalisé à plus de 80%. La dimension « développement durable » a privilégié les dimensions économiques, les espaces publics et la mobilité douce. Considérée par certains comme un succès, cette opération amène d'autres à dire que c'est l'histoire d'un troc : « *vous nous donnez quatre parcs et en contrepartie nous ne mettons rien sous protection* »<sup>47</sup>.

Commune de Zurich

Maître d'ouvrage : partenariat entre la ville de Zürich et les propriétaires fonciers

Urbanistes : Ville de Zurich et Ueli Roth, bureau privé

Réalisation : achevée à plus de 80%

Habitants prévus : 5'000

Emploi prévus : 12'000

Surface : 60 ha

---

<sup>47</sup> « Ihr gebt uns die vier Parks und wir stellen im Gegenzug nichts unter Schutz, lässt sich die Ausmarchung zwischen der Stadt und den Grundeigentümern zusammenfassen » in *Neueste Masche: kein Gewebe*, de Benedikt Loderer, in *So baut man eine Stadt: Neu Oerlikon, Hochparterre, No 6-7. 2005, page 11.*

## 2. Le contexte

Le périmètre étudié est une ancienne zone industrielle de 60 ha au nord de la ville de Zurich. Il a été occupé dès le début du 20<sup>e</sup> siècle par des industries d'armement (Oerlikon-Buerhle) ce qui explique qu'il a toujours été fermé au public. Le site est très bien relié au centre de Zurich par les transports publics (tram, bus et train). Il est attenant à la gare et est aussi proche de l'aéroport de Zürich-Kloten.

À partir du milieu des années '80 la vie politique zurichoise est dominée par un affrontement « droite-gauche » sur la politique urbaine de la ville. Le plan de zone est en révision et deux conceptions opposées s'affrontent : une « urbanisation vers l'extérieur<sup>48</sup> » défendue par les partis de droite ou une « urbanisation vers l'intérieur<sup>49</sup> » promue par la gauche<sup>50</sup>. Après une décision du législatif et une votation populaire (1992), c'est la proposition de gauche qui devient la référence pour l'exécutif de la ville (Mettan et al., 1994 :D1).

En 1992 la ville de Zurich s'est donc donnée un nouveau règlement de planification et de construction. Le périmètre qui nous intéresse y est toujours considéré comme zone industrielle. Pour gérer le développement urbain dans la partie nord de son territoire, elle a défini cinq « secteurs de développement », dont celui de Oerlikon qui englobe le périmètre de l'opération Neu Oerlikon.

Dans le même temps, et après un débat public nourrit, la ville met en place un système de transport urbain ambitieux (S-Bahn) d'entente avec les autres communes et les CFF. Une pression grandissante de l'opinion publique pousse à remplacer les activités industrielles traditionnelles situées en ville par des activités moins polluantes.

En 1994, le secteur situé au nord de la commune de Zurich (secteur réparti sur plusieurs communes) comptait 120'000 habitants et 90'000 emplois. Les prévisions annonçaient pour 2030 140'000 habitants, alors que la capacité des zones à bâtir était de 170'000 habitants et 170'000 emplois.

La décade des années '80 voit le secteur industriel – sous le coup de la concurrence internationale et de la révolution technologique en marche - se restructurer profondément. Les activités à faible valeur ajoutée ont tendance à se contracter, se délocaliser ou même à disparaître de la région zurichoise. Les sites occupés par ces activités commencent à connaître des problèmes d'occupation. On voit apparaître les premières friches industrielles et on se pose la question de leur réutilisation.

---

<sup>48</sup> Proposition qui met l'accent sur l'ouverture de nouvelles zones à bâtir et une plus grande marge de manœuvre au développement des activités, notamment sur les sites des grandes aires industrielles (friches).

<sup>49</sup> Cette proposition est plus restrictive que celle défendue par les partis de droite. Elle met l'accent sur la conservation des structures bâties et la recherche d'un équilibre entre l'habitat, le travail et les loisirs. Elle propose que les réaffectations de zone fassent l'objet de plans spéciaux approuvés par le législatif.

<sup>50</sup> Il faut rappeler ici qu'en Suisse il n'existe pas de droit d'expropriation pour des motifs d'urbanisme. Cette donnée est importante au moment où l'on cherche à comprendre les relations entre les parties directement impliquées dans une opération comme celle de Neu Oerlikon.

### 3. Eléments déclencheurs et objectifs du projet

Les diverses entreprises sises sur le site font toute face, au début des années '80 à une restructuration de leurs activités industrielles qui les conduisent à libérer de très importantes surfaces d'exploitation. Elles ont toutes un intérêt évident à une mise en valeur immobilière de ces terrains très bien situés. Cette problématique apparaît à un moment où la conjoncture économique n'est pas très favorable et où les groupes industriels sont obligés de mobiliser toutes leurs ressources propres pour faire face à la crise industrielle.

Le site bénéficie d'une situation stratégique (attenant à la gare de Oerlikon, nœud de transport important pour le S-Bahn en voie de réalisation) au cœur de ce qui est considéré comme le centre urbain de cette partie de l'agglomération zurichoise. Il se prête particulièrement bien à une opération de « développement vers l'intérieur » qui n'est pas encore une priorité politique officielle pour la Ville, mais qui répond à une demande sociale très clairement affirmée.

Les deux parties en présence ont donc chacune un intérêt évident et spécifique à tirer parti du potentiel de développement urbain du périmètre considéré.

### 4. Le processus

Schématiquement on peut dire que le déroulement du processus de planification du périmètre Neu Oerlikon a été marqué par une première phase de 10 ans qui a permis aux partenaires de définir un nouveau cadre réglementaire pour l'urbanisation du périmètre et une seconde phase, à partir de 1998, durant laquelle ils assurent sa mise en œuvre et son suivi.

Date	Principaux résultats partiels <sup>51</sup>
<b>1<sup>ère</sup> phase – réglementation</b>	
1988	La ville, les propriétaires privés et les CFF s'organisent en une « <b>Communauté de planification</b> » <sup>52</sup> (Planugsgemeinschaft « Chance Oerlikon 2011 »). Ils entament des négociations pour la réaffectation du périmètre et ils produisent une première proposition d'organisation : « EntwicklungsRichtplanung–Chance Oerlikon 2001 ».
1990	Les propriétaires privés et la ville de Zurich arrivent à un accord sur la répartition des espaces publics et privés. Les surfaces nécessaires aux espaces publics sont cédées à la Ville en contrepartie d'un changement d'affectation (négociation de la plus-value). Cet accord prend la forme d'un « <b>Concept de structure</b> » qui définit les proportions entre les surfaces de logement, d'activités et les espaces collectifs.

<sup>51</sup> Voir en particulier Roth Ueli, 1998, *Zentrum Zürich Nord, Chronik wichtiger Schritte* [document privé].

<sup>52</sup> Les concepts qui ont dû être traduits librement figurent entre guillemets. Ils n'ont pas d'équivalent dans Aspan, 1996, *Begriffe zur Raumplanung*, Schrift Nr. 67.

1992	<p>Organisation d'un <b>concours d'urbanisme</b><sup>53</sup> en deux temps ; une première sélection de 4 lauréats qui sont ensuite mandatés pour développer leurs projets respectifs en respectant toutes les conditions du concours et une sélection finale.</p> <p>Le bureau finalement gagnant remet ensuite un projet d'urbanisation du périmètre qui respecte le bâti existant tout en insérant de nouvelles constructions. Le jury avait choisi de retenir cette option avec le projet primé, présenté par 3 jeunes architectes, plutôt que l'option « tabula rasa » suivie par de nombreux participants.</p>
	<p>Accord sur la répartition des responsabilités entre les partenaires pour la suite de la démarche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la ville est responsable et finance les travaux du « règlement de construction détaillé »,</li> <li>• le Leitbild sera élaboré par les architectes gagnants et financé par les propriétaires,</li> <li>• le remaniement sera réalisé par le Bureau ur (U. Roth) et financé par les propriétaires.</li> </ul>
1994	Les architectes gagnants et un urbaniste local (Ueli Roth) élaborent une première concrétisation du projet gagnant (vers la réglementation). La ville adopte ensuite, à partir de ces travaux, une « <b>Conception directrice de développement</b> ». La maille s'élargit et il ne reste pratiquement plus aucune construction ancienne.
1994-1995	Processus de consultation publique (60 jours) des projets de Leitbild et Sonderbauvorschrift.
1995	Début de la construction des tours « Toro » par ABB
1996	Début des travaux de remaniement parcellaire. En décembre 1996, le remaniement est conclu dans ses grandes lignes.
1998	<p>Le dernier pas vers la nouvelle réglementation avec l'élaboration et l'approbation du « <b>Règlement de constructions détaillé</b> » et des <b>Lignes directrices</b> pour le périmètre « Zentrum Zürich Nord ».</p>
	Signature des <b>contrats-cadres</b> (Rahmenvertrage) pour le remaniement parcellaire et la répartition des frais
<b>2<sup>ème</sup> phase – réalisation</b>	
Dès 1998	<b>Réalisation de projets</b> publics et privés en conformité avec la nouvelle affectation du périmètre.
2000	Installation du secrétariat de quartier, création de « <b>Dialogue Oerlikon</b> », une plateforme de dialogue pour la population et premières initiatives en faveur de la population du nouveau quartier.

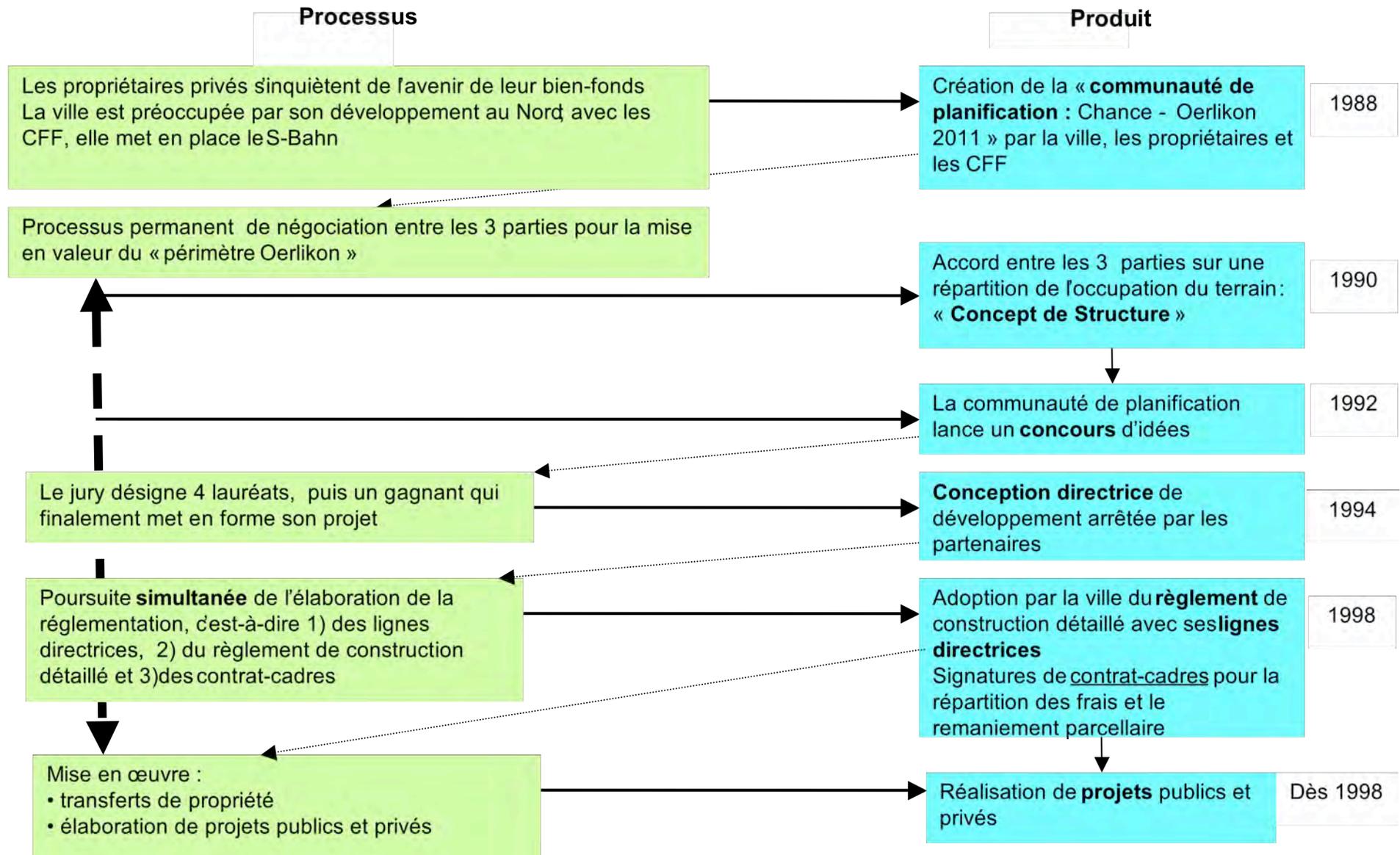
<sup>53</sup> En fait, il s'est agi d'un concours d'idées – städtebauliches Ideenwettbewerb – avec une participation internationale et un jury composé de dix-sept membres représentant les trois partenaires, quatre pour la ville de Zürich, quatre pour les propriétaires fonciers, un des CFF et huit experts.

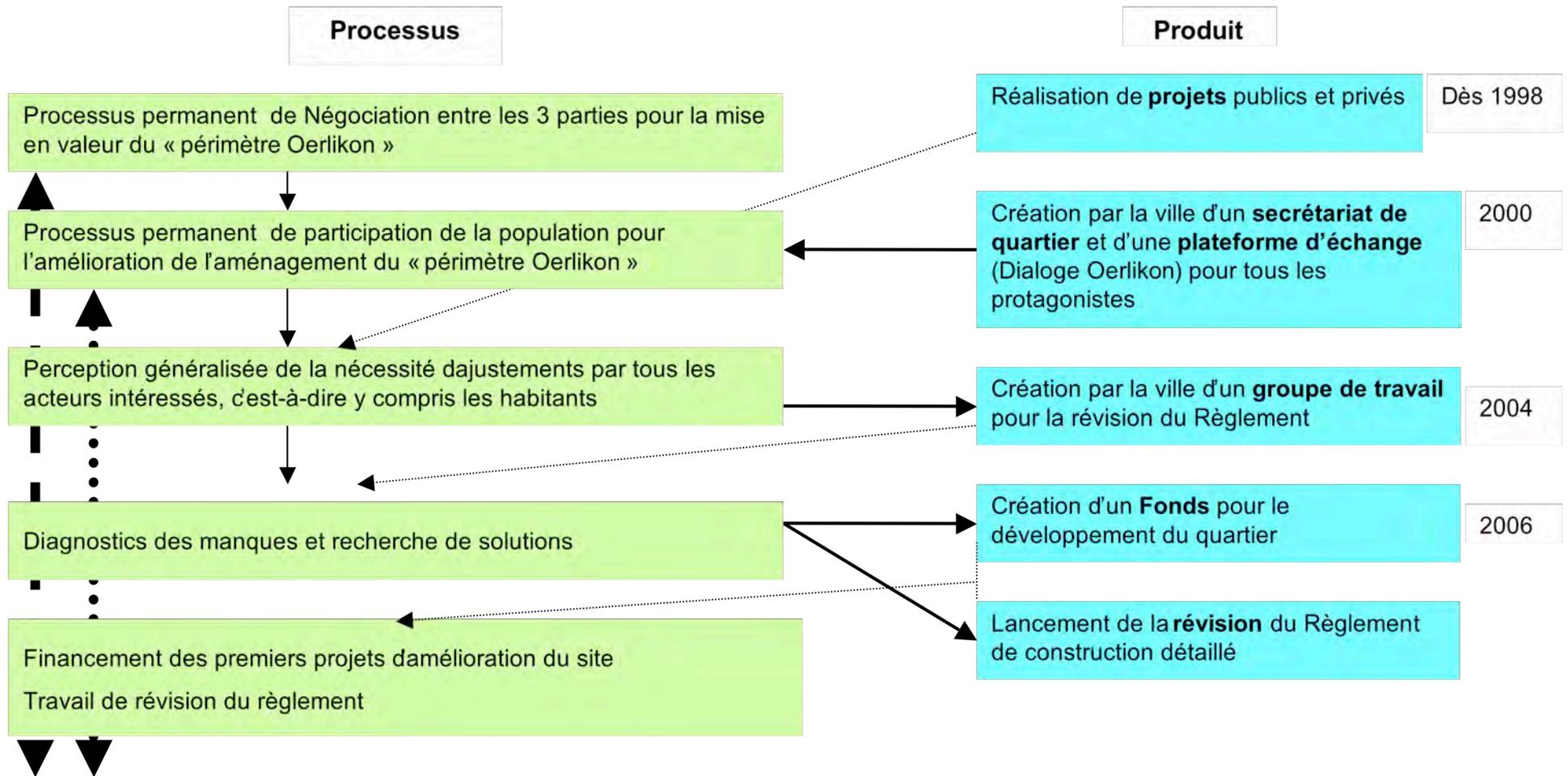
2004	Création d'un <b>groupe de travail mixte</b> qui aboutit à la définition de 6 mesures « d'ajustement » pour améliorer la convivialité du quartier.
2006	Création d'un « <b>Fond de Quartier</b> » pour le financement de projets présentés par les habitants et réalisation des premiers projets réalisés.
	Lancement de la <b>révision</b> du Règlement de constructions détaillé.

Une vision plus dynamique du processus et des ses différents produits<sup>54</sup> peut être représentée de la manière suivante.

---

<sup>54</sup> Nous avons différencié les produits des processus à partir de la convention suivante : les produits correspondent à des décisions formelles des partenaires qui affectent la réglementation du périmètre ou l'organisation des relations entre eux. Toutes les autres décisions sont considérées comme des décisions partielles et préparatoires et font pour autant partie du processus.





#### **4.1 Les acteurs et leur rôle**

Après avoir présenté les principaux protagonistes impliqués et leurs points de vue, nous évoquerons les relations qu'ils ont entretenues et leurs importances dans certains moments-clés.

##### **Les autorités de la Ville de Zurich**

L'exécutif de la Ville de Zurich a eu un rôle central dans tout le processus. C'est lui qui a assumé, tout au long des différentes étapes, des tâches indispensables à la réalisation du projet :

- Participer, au moment d'amorcer le processus, avec les propriétaires fonciers, initiateurs de la proposition, à la mise sur pied d'une démarche coopérative de planification (kooperative Planung)
- Proposer et assumer en cours de processus des initiatives qui le consolident comme en particulier le lancement d'un concours d'idées puis, une fois les premiers habitants installés, la création d'un secrétariat de quartier chargé de promouvoir leur participation à l'amélioration de leur nouveau cadre de vie.
- Défendre l'intérêt général de la collectivité face aux intérêts des investisseurs, en particulier en matière de construction de logements, de qualité de la vie (mobilité, pollution et accessibilité par les transports publics), d'espaces et d'équipements publics.
- Promouvoir la formalisation des accords souscrits avec les parties impliquées auprès du législatif communal (adoption du nouveau règlement de construction de détail) et des autorités cantonales.

Il faut relever que la Ville de Zurich a adopté ce comportement au moment où elle préparait une stratégie de promotion de développement qui reconnaît que la qualité de son environnement urbain est un facteur essentiel de compétitivité (Wehrli-Schindler, 2007: 60-61).

##### **Les propriétaires fonciers**

Les progrès technologiques et la concurrence internationale ont conduit les deux grands groupes industriels installés sur le site (ABB et Buherle-Contraves) à devoir réorganiser leurs activités. Ils allaient donc libérer de très importantes surfaces de terrains dans un environnement urbain qui leur offrait l'opportunité de les valoriser le mieux possible pour améliorer la rentabilité de l'ensemble de leurs groupes.

Partant de ce constat, les directions des groupes ont anticipé la nature et la dimension politique du processus de valorisation de leurs biens-fonds. Ils se sont organisés en conséquence (création de sociétés immobilières spécialisées, faisant partie du holding<sup>55</sup>) et ils ont également décidé d'y consacrer le temps et les moyens financiers nécessaires. Ils ont aussi fait front commun pour représenter collectivement leurs intérêts. ABB – qui possédait presque la moitié de la surface des terrains – a pu ainsi représenter l'ensemble des partenaires privés impliqués dans les négociations avec la Ville.

---

<sup>55</sup> ABB a créé ABB Immobilien AG et Buhrle-Contrave a créé AllReal.

## Les experts

Un urbanise-conseil, M. Ueli Roth, a joué un rôle central tout au long du processus. À diverses reprises et à des moments cruciaux, il est intervenu pour faciliter les relations et les accords entre les parties. Il a assumé des rôles multiples et imbriqués ; tantôt d'urbaniste-conseil « traditionnel » pour les propriétaires fonciers, puis facilitateur-médiateur à des moments clés, voir même formateur-sensibilisateur pour que chacune des parties soient plus réceptive aux intérêts des autres et à leurs intérêts communs.

Il a ainsi fait partie du jury du concours comme représentant des propriétaires fonciers et a accompagné les trois architectes lauréats à la mise en forme de leurs projets pour la transcription en un document partagé entre les trois partenaires : la Conception directrice de développement. Il a aussi assumé des responsabilités moins courantes pour un urbaniste, se chargeant, avec l'appui d'experts spécialisés<sup>56</sup>, du remaniement parcellaire, du calcul des coûts des équipements collectifs, etc ...

Il faut dire que son parcours atypique lui a permis de se retrouver dans une situation qui était politiquement délicate au vue de la polarisation du débat urbanistique à la fin des années' 80 à Zurich. Or il réunissait toutes les qualités pour remplir le rôle qui lui a été dévolu<sup>57</sup>.

Il faut aussi noter que M. Roth bénéficiait d'une expérience préalable similaire (sa première expérience, en fait) à Baden pour une situation analogue qui impliquait la réaffectation de terrains industriels pour un périmètre moins important qu'à Neu Oerlikon et aux mains d'un seul propriétaire, ABB.

Plusieurs autres experts ont été impliqués pour des aspects plutôt sectoriels tant pour le compte des propriétaires fonciers que de l'administration communale. Ils sont intervenus au fur et à mesure des besoins du processus, raison pour laquelle nous n'avons pas exploré de manière plus approfondie leur implication.

## Les habitants

La population n'a pas été directement associée à la réaffectation de la zone. Ce n'est qu'une fois les premiers habitants arrivés, que la Ville de Zurich a décidé de les associer à la gestion de la zone pour en améliorer le fonctionnement.

### 4.2 Les moments-clés; en quoi ont-ils été novateurs, et comment ont-ils contribué au projet ?

La planification coopérative a besoin d'acteurs qui entretiennent de bonnes relations au cours d'un processus long, pour qu'ils puissent négocier de manière constructive. De fait, un climat collaboratif a dominé les relations entre les parties impliquées à Neu Oerlikon, dès le début et tout au long du processus.

---

<sup>56</sup> Dont un « redoutable » juriste, selon ses propres mots, pour toutes les questions de remaniement foncier et de répartition des coûts.

<sup>57</sup> Eléments de son CV : architecte à l'EPFZ, Master en urbanisme aux USA (Harvard), 6 ans de pratique aux USA, professeur à Berkley et chargé de cours à l'EPFZ, proche et très critique, à la fois, des radicaux zurichoïses, installe son bureau privé il y a plus de 40 ans maintenant ; parmi ses collaborateurs, certains ont fait des carrières politiques, par exemple les deux membres de l'exécutif de la Ville de Zurich, dont l'actuel maire.

Ce partenariat public-privé a été facilité par l'implication d'un petit nombre d'acteurs, déterminé à collaborer. D'un côté il y avait des propriétaires privés, emmené par ABB comme représentant des trois propriétaires fonciers privés et de l'autre la Ville de Zurich, ouverte à la négociation et qui a fait preuve, avec au départ une délégation de quatre membres de l'exécutif, d'une volonté politique constante et déterminée.

Si l'on considère l'ensemble du processus, deux moments apparaissent comme déterminants. Ils ont en commun de proposer des réponses à la question de « *Comment les parties organisent-elles leurs relations pour qu'elles puissent négocier un enjeu commun?* ». Il s'agit donc bien de questions d'organisation du processus de décision et non forcément pas de questions d'urbanisme proprement dit. **La première fois**, les parties en présence se sont demandées comment elles allaient organiser leurs relations pour **définir le projet** de réaffectation du périmètre de Neu Oerlikon. **La seconde fois** a correspondu à leur nécessité d'organiser leurs relations pour **gérer le périmètre** de Neu Oerlikon, une fois celui-ci réalisé et occupé.

Le premier moment clés a conduit, en 1988, à la création de la Communauté de planification « Chance Oerlikon 2011 ». Elle a instauré un partenariat durable entre la Ville et les propriétaires fonciers qui a présidé à leurs relations durant tout le processus, les décisions se prenant toujours de concert (à l'exception toutefois de celles qui ne revenaient qu'à l'un ou l'autre des protagonistes, par exemple l'adoption d'un règlement ou la construction d'un édifice).

C'est dans le cadre de cette communauté qui a été discuté, négocié puis accordé le contenu de tous les instruments auxquels les parties ont recouru (voir 4.2.). Il n'a réuni que les milieux directement impliqués, c'est-à-dire ceux qui avaient légalement le droit ou le devoir de s'impliquer, de décider : la ville, les propriétaires fonciers (y compris, le canton qui était aussi propriétaire) et les CFF. Ensemble, ils se sont alors occupés des questions stratégiques liées à la réaffectation de cette zone industrielle, pour en faire une zone mixte, et à sa planification.

La mise en place de ce partenariat n'a pas soulevé de problème ou de difficulté particulière. Ce sont les propriétaires privés qui se sont approchés de la Ville pour lui proposer de procéder de manière concertée, sur proposition de leur urbaniste-conseil M.Roth. Les autorités de la Ville entrent en matière en faisant clairement comprendre aux propriétaires que la collectivité devait aussi y retrouver son intérêt (construction de logements pour des familles et maîtrise de la question du transport individuel et de ses nuisances).

Pour l'époque, une telle démarche était absolument novatrice, n'ayant non seulement jamais été tentée (rappelons que la surface en jeu en fait jusqu'à maintenant la plus grande opération de réaffectation de Suisse) mais se déroulant de plus dans un climat politique polarisé par les questions d'urbanisme, précisément. Elle n'a pas donné lieu à beaucoup de formalisme. L'accord verbal des parties a suffi à ce qu'elles commencent à se rencontrer. Les procès-verbaux consignaient, au fur et à mesure, les décisions prises par consensus entre les parties.

Le premier accord de cette Communauté porta sur la répartition des surfaces entre celles destinées aux activités de logements, aux activités de services et aux espaces publics. Ce fut, selon les acteurs impliqués, le thème le plus difficile à négocier au vu de l'antagonisme entre les besoins sociaux de la Ville de Zurich, d'une part, et de la meilleure rentabilité (supposées) des activités de service pour les propriétaires fonciers, d'autre part.

Le second moment important fut, en 2000, soit 12 ans plus tard, lors de la création par la Ville de Zurich d'un secrétariat de quartier. Ce secrétariat de quartier a rapidement conduit à l'instauration

d'une plateforme d'échange – « Dialogue Oerlikon » – qui réunit les principaux propriétaires privés (entreprises), les entreprises locataires et les habitants pour traiter de la gestion du quartier maintenant construit. Cette plate-forme a également conduit à la réalisation d'une évaluation de la réalisation du quartier et à l'élaboration de recommandations qui ont pris la forme de :

- la révision du règlement de construction détaillé ;
- la création d'un fonds de quartier pour le financement, entièrement privé, de petits projets proposés par les habitants.

### 4.3 Les outils utilisés

Cinq d'instruments nouveaux ont été utilisés, au sens où ils ne faisaient partie ni des obligations ni des pratiques en vigueur (ordre chronologique):

- la communauté de planification
- le concept de structure
- la conception directrice de développement
- le secrétariat de quartier
- le fonds de développement de quartier.

Les trois premiers ont été utilisés dans la phase de planification et les deux derniers pour la gestion du périmètre à partir du début des réalisations.

Ces instruments nouveaux ont été complétés par trois autres instruments existants : le concours, le règlement de construction détaillée<sup>58</sup> et les lignes directrices.

- La Communauté de planification (1988)

Cette communauté est formée par les représentants des trois partenaires impliqués, soit la Ville de Zurich, les trois autres propriétaires fonciers et les CFF. Ils ont articulé leurs travaux de manière à distinguer 4 niveaux d'organisation :

- le niveau supérieur de conduite dont faisait partie la délégation de l'exécutif de la Ville de Zurich, les chefs d'entreprises propriétaires des bien-fonds et la direction générale des CFF ;
- le second niveau comprenait les chefs de service de l'administration communale, les gérants immobiliers des propriétaires fonciers et le chef de la planification de la direction régionale des CFF ;
- le troisième niveau regroupait les responsables techniques de l'administration communale, des propriétaires fonciers et des CFF ;
- et le dernier niveau correspondait à un groupe d'information, chargé des relations publiques et composé de représentants des trois partenaires.

La mise en place de cette communauté s'est faite de manière progressive et pragmatique : elle s'est dotée de règles de fonctionnement au fur et à mesure des besoins du processus lui-même. La

---

<sup>58</sup> Traduction libre de *Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord*, approuvé le 4 février 1998 par le législatif de la ville de Zürich.

délégation de l'exécutif communal a été l'instance politique, responsable de la bonne marche de cette communauté. M. Ueli Roth s'est préoccupé dès le début des questions de conception et de conduite du processus, en marge de ses apports d'expert urbaniste.

- Le Concept de structure<sup>59</sup> (1991)

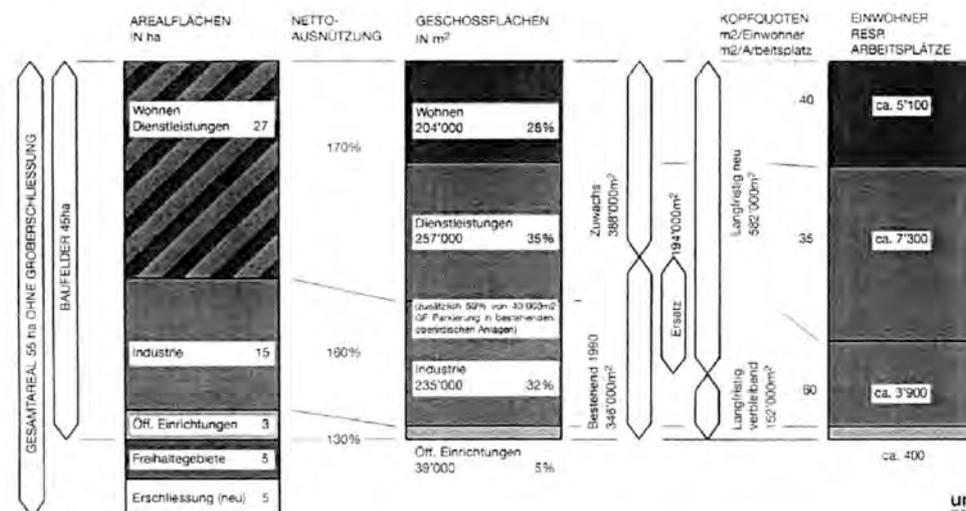
Cet instrument a fait l'objet du premier accord formel entre les membres de la Communauté de planification. Ce concept a permis de formaliser et de concrétiser les négociations publiques-privées relatives aux enjeux majeurs suivants :

- la répartition des surfaces destinées aux logements et celles destinées aux activités économiques ;
- la gestion de la plus-value créée par la modification du zonage, les terrains passant de zone industrielle à zone mixte à bâtir. Elle a conduit à une cessation de propriétés foncières en faveur de la commune de Zurich (10% environ de la surface totale).

Il faut relever qu'à ce stade aucune spatialisation n'a encore été réalisée.

1991 konnte man sich dann auf ein Strukturkonzept einigen. Danach sollte die gesamthaft zulässige Geschossfläche (790'000 m<sup>2</sup> bis 850'000 m<sup>2</sup>) wie folgt gegliedert werden:

Wohnen	20% bis 25%
Dienstleistungen	30% bis 40%
Industrie und Gewerbe	40% bis 25%
Öffentliche Einrichtungen	ca. 10%



### Le concept de structure du projet

La Ville de Zurich et la communauté des propriétaires se mettent d'accord sur la répartition suivante des surfaces à l'intérieur du périmètre finalement retenu :

<sup>59</sup> Source: ROTH, U., 1994, Chance Oerlikon 2011 / Zürich - Das grösste Stadterneuerungsprojekt der Schweiz in einem innerstädtischen Industriegebiet, in: Hrsg, *DISP* 1. S. 20-26.

Les 55 ha du périmètre, sans compter les 5 ha de « Groberschliessung / viabilisation générale », sont divisés de la manière suivante :

- 45 ha d'espaces constructibles ;
- 5 ha d'espaces publics ;
- 5 ha de nouveaux aménagements (Viabilisation- Erschliessung).

Les 45 ha d'espaces constructibles sont divisés à leur tour en :

- 27 ha pour du logement ;
- 15 ha pour des activités ;
- 3 ha pour des équipements publics.

En termes de surface de plancher, cette répartition des surfaces au sol correspond à :

- 28% des surfaces de plancher pour le logement ;
- 35 % des surfaces de plancher pour les activités de services ;
- 32% pour du parcage en surface et des installations qui demeurent ;
- 5% pour des services publics;
- Les concours d'idée pour l'aménagement du périmètre (1992).

Une fois définies les règles du jeu, c'est-à-dire la répartition générale des surfaces à l'intérieur du périmètre, les parties se sont entendues, à la suggestion de l'administration de la ville, sur l'organisation d'un concours d'idée, ouvert internationalement et financé par les propriétaires privés<sup>60</sup>. Ils avaient mis comme condition à leur participation, le respect du projet gagnant.

Le jury était composé de 17 membres, 8 urbanistes-architectes, 4 représentants de la ville de Zurich, 4 des propriétaires fonciers privés et un représentant des CFF. L'indice de référence pour le concours et pour l'ensemble du périmètre était de 1,5. Il a été fixé d'entente entre les partenaires, comme toutes les autres conditions du concours. L'idée était de « voir ce que cela donnait avec un indice à 1,5 ». Il n'a plus bougé par la suite.

Quatre projets (parmi les 38 présentés) ont été sélectionnés pour être développés. Les lauréats (3 jeunes architectes inconnus) ont été retenus pour avoir proposé de respecter absolument la trame urbaine et les espaces construits existants (au contraire des autres propositions qui optaient pour une « tabula rasa »).

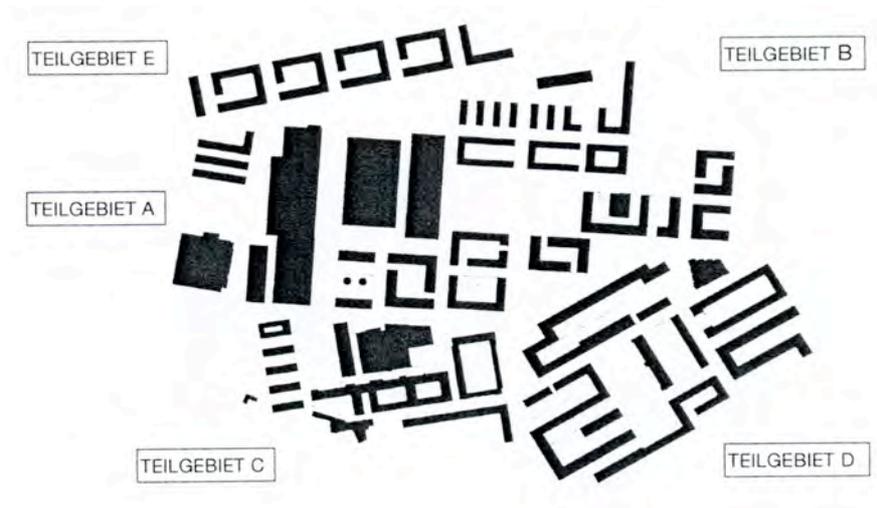
Ils ont ensuite été mandatés pour élaborer une conception directrice de développement et ont alors été secondés par un urbaniste conseil de la ville et un autre, mandaté par les propriétaires privés (M.U. Roth).

---

<sup>60</sup> Hochparterre, 2005, So baut man eine Stadt: Neu Oerlikon. Beilage zu *Hochparterre* Nr. 6-7. In: (Hrsg.): Sonderheft S.

- La Conception directrice de développement <sup>61</sup> (1994)

C'est le second instrument utilisé de manière exceptionnelle, en Suisse<sup>62</sup>. Il a permis de prendre en compte des aspects sinon négligés, relatifs en particulier à la mobilité douce, aux espaces publics, au parking et aux émissions polluantes.



**Conception directrice de développement du quartier**

Il définit les éléments suivants, qui serviront à préciser la réglementation du périmètre :

- les objectifs : bases pour des phases de la planification et du contenu de la réglementation future, indications générales relatives à l'affectation, les constructions, les espaces publics, les transports et les équipements (Ver- und Entsorgung) ;
- les orientations de la nouvelle affectation : la réaffectation d'un quartier industriel pour en faire une zone mixte de qualité, pour 5'000 habitants et 12'000 emplois, dotée de services de proximité (écoles, parcs, ...) et de transport de qualité ;
- le concept de construction : il s'agit du respect des axes de transport et des alignements de construction existants et de la division du périmètre en 5 parties « Teilgebiete » (inégales) ;
- le concept pour les espaces publics : 4 parcs localisés et reliés entre eux, et des « pocket parks » localisés ;
- le concept pour les équipements : réutilisation du tracé des réseaux existants ;
- le concept des transports / mobilité. Il s'agit de la limitation des places de parcage pour les voitures à l'état actuel (4'000 places), de la réutilisation des réseaux existants, des infrastructures de transports publics à construire, de l'équipement d'une gare centrale et de sa connexion connecter avec le réseau des bus, du maintien du statu quo aux abords et aux entrées du quartier pour contribuer à une stabilisation du transport individuel et enfin d'une longue liste de propositions pour la promotion du vélo ;

<sup>61</sup> Source : BAUAMT II DER STADT ZÜRICH, sans date, Entwicklungsleitbild Zentrum Zürich Nord. Kurzfassung. Zürich.

<sup>62</sup> Il n'était pas obligatoire et avait été utilisé dans quelques rares cas avant (à Baden, par Ueli Roth).

- le concept pour la sécurité citoyenne : construction de manière à permettre un contrôle social sur les voies piétonnes ;
- le phasage du projet. Il s'agit de l'identification des zones qui seront libérées par les activités actuelles et qui seront donc réaffectées en priorité. Pour cela, le transfert de propriété des privés à la Ville de Zurich au moment de l'entrée en vigueur du Sonderbauvorschrift, la construction prioritaire des ponts et mise en place des nouvelles lignes de bus ainsi que la planification de la construction de l'école primaire dépendra du rythme de réalisation des constructions et de l'évolution de la population qui en découle.
- Le Règlement de constructions détaillé 63 (1998)

Ce règlement définit la base légale – à partir de législation cantonale<sup>64</sup> - qui réglemente l'aménagement du périmètre<sup>65</sup>. Il a été approuvé par le législatif communal et traite entre autres de :

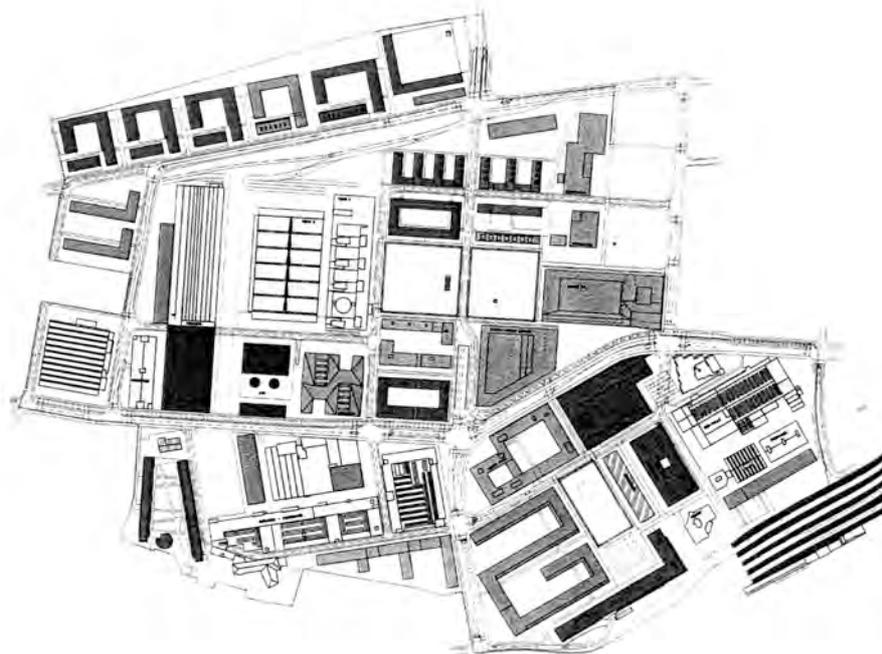
- la définition, pour chacun de 43 lots qui divisent l'ensemble du périmètre, de l'indice d'utilisation (entre 0,4 et 4,4) et du pourcentage de logements (entre 0% et 80%) (art. 9);
- rappel que l'article 15 de l'ordonnance fédérale Natur- und Heimatschutzverordnung (sur la protection de la nature et du paysage) doit être respecté (art. 21);
- la consommation d'énergie pour le chauffage qui doit être de 10% inférieure aux normes cantonales en vigueur (art. 29);
- tracé des voies publiques, leurs étapes de réalisation, les voies de mobilité douce, le parage, espaces publics et leurs étapes de réalisation.

---

<sup>63</sup> Source : Stadt Zürich, 1998, *Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord*. Zürich [Approuvé le 4 février 1998 par le législatif de la Ville de Zürich].

<sup>64</sup> Selon l'article 79 de la loi Cantonale de la planification et des constructions.

<sup>65</sup> Sélection personnelle « restrictive » au vu de leur intérêt pour notre recherche.



Verbleibende Bauten	Z1 2001/2002
Pärke Z1	Z2 2003/2005
Pärke Z2	Z3 2006/2015
Pärke Z3	Z4 2016/2025



**ZENTRUM ZÜRICH NORD**  
Etappierung

**Le règlement de construction détaillé**

- Les Lignes directrices<sup>66</sup> (1998)

Ces lignes directrices font partie, comme annexe, du règlement de constructions détaillé. Elles reconnaissent (art. 4) une dizaine de Lignes directrices sectorielles, une pour chacun des domaines suivants<sup>67</sup> :

- concept de construction (orthogonalité des structures construites à l'intérieur des périmètres partiels, ...);
- concept des espaces publics ;
- concept des transports publics ;

<sup>66</sup> Source : Stadt Zürich, 1998a, *Richtlinien Zentrum Zürich Nord. Anhang zu den Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord*. Zürich [approuvé le 30 avril 1998 par la direction des constructions de la Ville de Zurich]

<sup>67</sup> De fait ce sont des plans à l'échelle 1:5'000.

- concept des liaisons piétonnières ;
  - concept des liaison vélo ;
  - concept du transport individuel ;
  - concept du parking en surface ;
  - concept des équipements ;
  - concept des étapes principales et secondaires d'accessibilité ;
  - concept des étapes des espaces publics.
- Concours pour la réalisation d'espaces publics (1998-2000)<sup>68</sup>

L'aménagement des parcs étant à la charge de la Ville, celle-ci a organisé systématiquement des concours. Les projets primés ont été réalisés. Ils font l'objet de nombreux commentaires, en général élogieux de la part des professionnels, plus mitigés de la part des profanes et des habitants.

Un aspect important de controverse semble être l'état actuel des espaces publics et la difficulté, voir l'impossibilité, d'imaginer leur évolution dans le temps au fur et à mesure de leur appropriation par les habitants. C'est ainsi que le plus important des parcs (Oerliker-Park) est, volontairement, inachevé de manière à ce que les actuels habitants puissent y inscrire leurs attentes et leurs besoins, en complétant son aménagement.

- Le secrétariat de quartier<sup>69</sup> et la plate-forme « Dialogue Oerlikon » (2000 et 2004)

Dès les premiers habitants installés, la ville de Zurich a décidé de mettre sur pied un secrétariat permanent chargé de s'occuper de la dimension sociale de la mise sur pied ce nouveau quartier<sup>70</sup>. Il est chargé de permettre aux habitants d'avoir de l'influence sur l'aménagement du quartier (empowerment). Pour cela, sa responsable les appuie dans l'identification de leurs besoins et de leurs idées, et relaie les points de vue recueillis aux entités responsables.

La responsable du secrétariat est arrivée rapidement à la conclusion de la nécessité d'une plateforme qui rassemblerait tous les protagonistes pour leur permettre de se connaître et d'échanger (administration, propriétaires fonciers, entreprises et habitants). D'une première série d'échanges est né « Dialogue Oerlikon », espace de dialogue qui assure la présence et la participation des habitants (contrairement à la communauté de planification « Chance Oerlikon 2011 ») au côté des propriétaires fonciers et de la ville de Zurich.

Cet espace de discussion permet de conduire une réflexion sur l'état du quartier. Elle a débouché sur deux initiatives destinées à palier les insuffisances identifiées :

<sup>68</sup> Faute de temps, ce thème n'a pas pu être approfondi.

<sup>69</sup> Sozialdepartamente Zürich, 1999, *Quartiersekretariat Neu Oerlikon / Oerlikon*.

Sozialdepartamente Zürich, 2004, *Dialog Oerlikon : Konzept für einen umfassende Info-Plattform*, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich.

Sozialdepartamente Zürich, 2005, *Kurzevaluation des Quartiersekretariats Neu Oerlikon*.

<sup>70</sup> Notons que ces secrétariats de quartier font partie d'une politique systématique de Zurich ; ils existent dans tous les quartiers de la ville. Celui de Neu Oerlikon est provisoire. Une évaluation postérieure déterminera l'opportunité de son maintien ou de sa fusion avec le secrétariat du quartier voisin de Oerlikon.

- la révision du règlement de constructions de détail, pour donner des solutions aux problèmes de l'occupation des rez-de-chaussée par des locaux destinés à des activités collectives et/ou commerciales, ainsi qu'au maintien et à la réaffectation des derniers bâtiments industriels. Ces bâtiments, promis à la démolition selon la planification accordée entre les parties, ont été revalorisés en tant que témoins du passé et de l'identité industrielle du quartier.
- la création d'un fonds de développement de quartier.

#### *Le fonds de développement de quartier (2006)<sup>71</sup>*

Ce fond a été créé par des propriétaires fonciers et quelques grandes sociétés locataires pour financer des projets d'amélioration de l'aménagement du quartier présentés par la population. Les membres s'acquittent d'une cotisation annuelle minimale de CHF 5'000.-/an pour une période d'au moins trois ans. Le fond a déjà financé quelques projets, par exemple un dépliant de présentation du quartier, de ses associations et manifestations, ainsi qu'une amélioration de la signalétique et un « café collectif ».

La Ville y est représentée par la responsable du secrétariat de quartier qui assure les tâches administratives du comité, sans avoir de droit de vote. Sa participation correspond à la contribution de la ville au fond de développement.

#### **4.4 La problématique de la décontamination et ses enseignements**

La question de l'assainissement des terrains industriels situés dans le périmètre a sérieusement occupé les parties en présence à partir des années 1998, au moment où débutaient la réalisation et la mise en valeur des terrains du site.

Des acteurs directement impliqués ont fait une analyse de ce processus spécifique. Ils en ont aussi tiré des enseignements, parmi lesquels nous retiendrons les éléments suivants<sup>72</sup>:

- dans les friches industrielles, s'il est vrai que la question de l'assainissement est absolument centrale (pour des raisons évidentes), il est aussi vrai qu'elle dépend directement des possibilités de plus-value (possibilité de plus-value → possibilité d'assainissement).
- cet assainissement est un processus socio-économique, où la pure rationalité technique a certes une place, mais où elle n'est pas à même de résoudre la complexité des questions à traiter. Il faut mettre en place des processus sociaux pertinents. Dans ce sens, les auteurs parlent de solutions « pareto-optimales<sup>73</sup> » et non pas de solutions gagnant-gagnant.

---

<sup>71</sup> Source : Verein « Quartierentwicklungsfonds Neu Oerlikon » Statuten

<sup>72</sup> Tiré de l'article de Guldenzoph, W.; Baracci, C.; Fagetti, R., et al., 2000, Chancen und Risiken des Industriebrachenrecycling - Dilemmata nachhaltiger Entwicklung. In: Netzwerk Stadt und Landschaft NSL, *DISP* 143.

<sup>73</sup> Une solution est dite « pareto-optimale » quand pour un groupe d'acteurs il n'existe pas d'autre solution qui permettrait à l'un d'entre eux de gagner quelque chose sans que les autres renoncent à quelque chose.

- Il est recommandé d'anticiper les situations suivantes<sup>74</sup> :
  - « l'écrémage » des meilleurs terrains : les premières opérations se font sur les meilleurs terrains, ne laissant aux suivants que des opérations moins intéressantes, de moindre qualité. C'est pour éviter ceci que les propriétaires, eux-mêmes, ont intérêt à disposer d'une conception de l'aménagement de l'ensemble du périmètre de manière à en optimiser la mise en valeur et la plus-value globale ;
  - la diversité de la localisation et de la nature de la contamination des terrains, ainsi que la « volatilité » des solutions techniques d'assainissement, conduisent à la nécessité de disposer d'une conception d'ensemble de l'assainissement et de ne pas aborder la question, parcelle par parcelle ;
  - l'absence d'habitant plaide pour l'implication d'un « avocat des générations futures ».

#### **4.5 L'importance du contexte, le rôle des échelles temporelles et spatiales et les effets en retour**

Le cas étudié permet de mettre en évidence d'autres éléments importants pour décrire et comprendre la dynamique de l'aménagement du périmètre.

La phase de conception a été marquée par un contexte favorable, et notamment par :

- Le statut de Zurich qui est la première, et probablement la seule, agglomération de Suisse à pouvoir se mesurer avec des concurrentes européennes. Cette donnée reconnue et partagée par toutes les parties a facilité leur rapprochement et leur collaboration pour améliorer les chances d'une opération urbanistique d'envergure, qui tiendrait en même temps compte des intérêts spécifiques de chacune des parties engagées.
- Pour les propriétaires fonciers, leurs attentes d'une plus-value pour leurs biens-fonds en a fait un enjeu fort, alors que les autorités politiques de la ville devaient répondre, en particulier, à la pression d'une demande sociale qui attend des logements en ville abordable pour des familles avec enfants.
- Une localisation stratégique du site au sein de l'agglomération zurichoise qui bénéficie d'une accessibilité exceptionnelle, à mi-chemin de la gare centrale de Zurich et de l'aéroport de Kloten, tout en étant au centre du nord de l'agglomération zurichoise.
- Nova de réaffectation a échoué. L'option retenue par les promoteurs (« tabula rasa ») a clairement montré les limites fatales d'une approche purement urbanistique et architecturale et l'importance déterminante de la mise sur pied et de la conduite d'un processus politique pour de telles opérations (Hochparterre, 2005 :10).

---

<sup>74</sup> Deux questions restent encore à élucider :

1°) le fait que la contamination soit très inégalement répartie ne rend-il pas les remaniements encore plus difficiles. Pour éviter que les propriétaires n'échangent une parcelle « saine » contre une autre « plus polluée » ?

2°) dans quelle mesure la localisation et le dimensionnement des espaces publics, (parcs, places) a été influencé par le degré et la localisation des terrains contaminés ?

La réalisation de l'aménagement du quartier a été influencée par:

- La bonne conjoncture économique qui a été un facteur déterminant et qui explique la rapidité avec laquelle le secteur est en train de se construire (plus du 80% est réalisé, à ce jour).
- Une décision fédérale qui remet en question les aménagements prévus. La Confédération n'a en effet pas accordé de licence d'exploitation à un Casino qui devait se situer au centre du périmètre et qui devait être complété par un hôtel et un complexe cinématographique. Ceci a remis en question la centralité du quartier qui a perdu d'importants éléments chargés d'en faire un point de référence dans l'agglomération zurichoise. Ce changement explique en partie le changement de dénomination du quartier qui a passé de « Zentrum Zürich Nord » à « Neu Oerlikon », pour bien signaler qu'il s'agissait avant tout d'un « quartier de ville ».
- La préoccupation (nouvelle) de protéger les dernières halles industrielles encore existantes sur le site (appartenant à ABB). Cette proposition a surgi récemment et comme conséquence d'une prise de conscience collective de plus en plus répandue de la nécessité de garder des témoins des activités passées et de forger une identité propre au quartier. Cette question est examinée dans le cadre de la révision du règlement de construction en vigueur.

## 5. Evaluation du projet réalisé

De manière générale, il semble que les personnes interrogées et les avis émis dans des documents font apparaître une claire différence d'appréciation entre deux groupes de personnes. Les habitants, et leurs représentants, évaluent positivement le quartier, même si ils lui reconnaissent des insuffisances. Par contre, les personnes extérieures sont beaucoup plus critiques et trouvent les réalisations froides et impersonnelles.

Par rapport à l'intention première de faire un « patchwork » force est de constater une claire dérive du projet initial, parti sur une option claire de mixité entre l'ancien et le nouveau, vers la construction d'un quartier entièrement neuf. Il apparaît que la combinaison entre un enthousiasme initial du jury peu préoccupé des conditions réelles de réalisation et les préoccupations des propriétaires fonciers soucieux de la faisabilité et de la rentabilité des propositions aient donné naissance à une solution qui a conduit à cette dérive.

En effet, l'aménagement finalement approuvé et réglementé a été taillé sur mesure pour que chaque propriétaire foncier puisse réaliser sur son terrain ses projets sans avoir à s'engager à maintenir les bâtiments existants et indépendamment de ceux des autres.

Si l'on considère les critères sociaux du développement durable retenus au début de ce travail, on peut constater que :

- La population n'a pas participé à la phase de planification. Aucune modalité spécifique n'a tenté de tenir compte des besoins et des attentes des futurs habitants du quartier (tâche compliquée, il est vrai, en leur absence). À partir du moment où les premières réalisations étaient conclues, la ville a pris une initiative effective pour les impliquer dans la gestion du fonctionnement du quartier.
- La volonté politique a été un élément déterminant et constant, comme le reconnaît l'ensemble des acteurs impliqués. Elle a permis aux autorités de la ville de conduire un processus complexe qui a permis de concilier des points de vue au premier abord difficile à rapprocher.
- Les espaces publics ont fait l'objet d'une attention constante, tant quantitativement pour garantir des surfaces importantes et bien situées que qualitativement pour en assurer leur attractivité

- L'ambition d'en faire un quartier mixte de qualité peut être considéré comme atteint si l'on pense aux indicateurs suivants :
  - 1'400 logements construits en mars 2006 (plus de 80% environ de ce qui était planifié) ;
  - 45% des logements construits sont destinés à des familles (4 ½ pièces ou plus) ;
  - une certaine mixité sociale avec des logements à prix abordable (coopératives), des logements pour la classe moyenne, des logements pour personnes âgées (EMS) et pour étudiants ;
  - une très forte présence de couple actifs et sans enfants, ainsi que le prix élevé des loyers peuvent être considérés comme un indice sérieux de la qualité des espaces habités ;
  - la réalisation d'espaces publics conséquent et bien répartis sur l'ensemble du site ;
  - l'accent mis sur la mobilité douce ;
  - l'absence de logements vacants.

Les aspects socio-économique de la mixité posent cependant problème, en raison de :

- la faible présence de couples avec enfants en raison du prix des loyers et de l'absence, au début des réalisations, d'école, de parcs et de jardins d'enfants ;
- du faible nombre de logements loués à des prix abordables et une gentrification certaine du quartier ;
- certains manquements mis en évidence par le groupe de travail chargé de la révision du règlement.<sup>75</sup>

En matière environnementale, le quartier a effectivement mis un accent important et systématique sur la mobilité douce. Les options prises, en particulier en matière de parcage, sont actuellement questionnées par certains des nouveaux acteurs présents sur le site. La dimension nature a fait l'objet d'une attention spéciale, en particulier mais pas seulement, dans le cadre de « grüne Zürich », une politique communale. Le traitement des places et autres espaces collectifs en est une preuve manifeste, même si certains regrettent l'aspect actuellement trop froid (même la végétation a besoin de temps pour croître). Un effort a également été demandé aux propriétaires en matière d'économie d'énergie, sans que cela ne soit un souci important de la collectivité.

Au plan des aspects économiques, il faut bien noter que le processus a mis l'accent dès le départ sur l'analyse parallèle et conjointe des conceptions générales et des conditions concrètes de faisabilité. Et ceci tout au long du processus et de la part des différents partenaires impliqués (les CFF aussi faisaient leurs propres études de faisabilité, comme la ville de Zurich). La logique des acteurs économiques a été présente dès le départ. Elle a été représentée par les entreprises propriétaires, tout particulièrement qualifiées puisque deux d'entre elles ont constitué des sociétés immobilières, spécialisées dans la mise en valeur de leurs terrains. Cela a conduit les promoteurs et les

---

<sup>75</sup> Ce groupe de travail a retenu les 6 questions suivantes comme devant faire l'objet de mesures concrètes, en voie d'identification :

- l'absence d'utilisation des rez-de-chaussée pour des activités collectives de proximité;
- le manque d'identité architecturale et historique du lieu;
- l'ameublement des parcs;
- les liaisons avec le reste du quartier de Oerlikon;
- l'orientation à l'intérieur du quartier;
- les activités et la vie sociale et culturelle.

investisseurs à mettre l'accent sur la durabilité des bâtiments pour réaliser des constructions de qualité pour qu'elles restent attractives à long terme. Le processus a également permis une répartition des coûts négociés entre les parties. A partir d'études de faisabilité réalisées par les parties en présence, un accord a été trouvé entre la ville de Zurich et les propriétaires fonciers pour une répartition 1/3 – 2/3 du coût de la viabilisation des terrains qui incluait tous les coûts à considérer.

## **6. Les enseignements - Premières hypothèses**

Pour tirer les leçons du cas nous avons utilisé, comme cadre de référence, un modèle d'analyse de la réaffectation des friches industrielles qui est basé sur les interrelations systémiques entre les six dimensions suivantes<sup>76</sup> :

- les droits à bâtir
- la propriété foncière
- les infrastructures et les équipements
- les promoteurs
- les habitants
- les entreprises.

Dans ce modèle, les pouvoirs publics sont au centre de cet « hexagone » pour assumer leur responsabilité de mettre la réaffectation des friches au service de la collectivité.

Nous considérerons que les interactions entre les trois premières dimensions sont nécessaires pour structurer l'offre urbaine sur des friches à réaffecter et que celles qui se donnent entre les trois dernières représentent la dynamique de la demande urbaine sur des friches réaffectées.

La présentation des principales leçons que nous tirons du cas de Neu Oerlikon respectera l'ordre chronologique de la mise en place et du déroulement du processus de réaffectation du site.

### **L'irruption d'un nouvel acteur privé introduit une logique plus professionnelle et coopérative de production de la ville**

Si l'on se penche sur les conditions du déclenchement de l'opération de réaffectation à Neu Oerlikon, il faut souligner qu'elle est essentiellement le fait d'une logique privée, complètement extérieure à la problématique urbanistique de la ville. C'est en effet la crise des activités industrielles en Suisse qui est à l'origine de la question de la réaffectation du site. Ce sont les groupes industriels qui les premiers se posent la question de sa réaffectation.

Cet élément a amené, avec lui, un nouvel acteur sur la scène urbaine : les sociétés immobilières aux mains des deux groupes industriels mondialisés propriétaires fonciers sur le site. Leur intérêt et leur présence a encore été fortement stimulé par la localisation exceptionnelle du périmètre et par les espérances de gains financiers qui lui étaient liés. Ces nouveaux acteurs ont modifié profondément la logique de la production urbaine alors à l'œuvre, comme en témoignent les autres leçons de ce cas.

---

<sup>76</sup> Gerber Caroline, (2007), Les enjeux de l'action foncière pour la régénération de sites urbains en conversion ou en friche; *Forum Ecoparc Défricher la ville?* Neuchâtel.

Les sociétés immobilières ont introduit une rationalité immobilière propre qui a mis à son service de nouveaux (et importants) moyens financiers et humains (experts) dans la production de l'espace urbain. C'est là une des manifestations de la professionnalisation de la promotion immobilière.

Les autorités locales se sont alors retrouvées face à des propriétaires fonciers qui prenaient les devants et qui proposaient une nouvelle manière de procéder, plus collaborative. De ce « face à face » naîtra une volonté commune de planifier le devenir du périmètre en jeu et la capacité de construire ensemble un processus de réaffectation du site. Les modalités traditionnelles de production de l'urbain n'étaient visiblement plus possibles.

### **Une vision commune et la convergence de leurs intérêts conduisent les acteurs publics et privés directement impliqués à partager la responsabilité de la réaffectation du site**

Il faut voir, derrière la volonté de mettre en place un processus de « planification coopérative »<sup>77</sup>, les conséquences d'une vision commune et de la convergence des intérêts des parties impliquées. Elles partagent en effet :

- une vision commune de la crise industrielle (élément déclencheur) comme une opportunité pour toutes les parties;
- la nécessité d'un accord entre elles, c'est-à-dire d'une négociation entre les parties directement impliquées de part leurs responsabilités politiques pour l'exécutif de la ville ou en raison de leurs droits de propriétaires fonciers.

Il faut relever que jusque là, les parties n'ont pas abordé la question, pourtant difficile, des droits à bâtir et de leur répartition. Les intérêts respectifs de chacune des parties étaient convergeant, même si ils se situaient à des échelles spatiales très différentes. Cette autre condition est à la base de la volonté de collaborer qui s'explique également par :

- la restructuration des groupes industriels et leur nécessité de maintenir leur compétitivité, à l'échelle internationale, en tirant parti de toutes leurs ressources, y compris celles liées à la mise en valeur de sites industriels obsolètes;
- la localisation du périmètre au cœur de l'agglomération zurichoise et son intégration stratégique au sein du réseau de transport public, S-Bahn (échelle régionale et cantonale);
- la pression sociale et politique locale pour la réalisation de logements pour des familles avec enfants, dans un environnement urbain de qualité (sain).

Cette vision commune et la convergence de leurs intérêts ont permis aux acteurs de mettre en place un processus politique qui a privilégié une approche coopérative de la planification qui sera renforcée progressivement et au fur et à mesure du déroulement du processus.

De fait, les parties se sont mises d'accord pour partager la responsabilité de la réaffectation du périmètre, en respectant bien évidemment leurs compétences respectives. Les pouvoirs publics ne sont plus les seuls impliqués et les seuls responsables de la réaffectation, comme le voudraient une vision plus classique de l'aménagement.

---

<sup>77</sup> Traduction de l'expression allemande « kooperative Planung » utilisée par les personnes interviewées.

### **Les droits à bâtir sont au centre des premières négociations pour la réaffectation**

Une fois la vision établie et partagée et la convergence des intérêts généraux des parties consolidées, elles ont pu entamer les négociations. Le premier objet qui a été négocié entre les deux parties a eu pour objet les droits à bâtir. Elle a débouché sur la délimitation, à l'intérieur du périmètre, des surfaces privées et publics et des surfaces destinées à l'habitation, à l'industrie et aux services. Les parties se sont accordées, entre autre, sur une transaction qui voit l'équivalent d'un 10% environ des surfaces privées passer aux mains de la collectivité locale. Notons que cet accord de transfert n'est, à ce stade, accompagné d'aucune définition quant à la localisation précise des surfaces transférées.

La résolution de ce premier enjeu apparaît dès lors comme une condition centrale, à la fois nécessaire et suffisante, pour permettre aux parties de poursuivre le processus de planification de la réaffectation du site.

### **Les parties en présence partagent la nécessité de disposer d'une vision globale et d'ensemble de la réaffectation du périmètre avant d'aborder sa viabilisation**

Au lieu de se lancer tout de suite dans la viabilisation du site, les parties s'accordent sur la nécessité d'explorer les options possibles d'une mise en valeur urbanistique de qualité.

L'organisation d'un concours d'idée a eu pour but, après s'être penché sur la question très pragmatique des droits à bâtir, de permettre aux acteurs de « prendre de la hauteur » pour rechercher des propositions qui considèrent l'aménagement de l'ensemble du périmètre et de ses diverses dimensions (urbanisation, circulation, espaces publics, etc.). Se faisant elles s'abstraient momentanément des contingences concrètes liées aux aspects de propriétés et de réalisation des infrastructures et des équipements.

Dans ce sens, le concours a plus été considéré comme une des modalités de réflexion, que comme un des apports possibles pour la réaffectation du site. Il a permis de prendre un parti clair quant au maintien de la trame existante et au rejet d'une option de type « tabula rasa ». Il n'a cependant pas été un moment privilégié au sens où il n'a pas orienté, lui seul, les décisions ultérieures pour la réaffectation du site.

### **Adoption d'une approche systémique pour la viabilisation de la réaffectation**

Les parties ont adopté, pour se pencher sur les conditions concrètes de viabilisation du site, à partir d'une image générale de l'aménagement du territoire, une approche que nous qualifierons de « systémique ». Et c'est par un souci d'efficacité partagé que les deux parties se sont engagées dans cette approche systémique, convaincues qu'elles étaient que la complexité des questions à résoudre ne permettait pas d'adopter les approches linéaires classiques.

Elles ont alors, consciemment et consciencieusement, choisies de poursuivre une démarche au centre de laquelle se trouvent les interrelations entre les trois principales dimensions dont dépend l'offre urbaine, c'est-à-dire entre les questions de droit foncier (voir a et b), de propriété foncière (voir c) et d'équipement et d'infrastructure (voir d).

Pour cela, elles se sont astreintes à réaliser systématiquement des études de faisabilité, tout au long de leur démarche, pour vérifier et pour mesurer les effets de ces trois dimensions les unes sur les autres et pour ne pas se contenter de définir les caractéristiques spécifiques et propres à chacune d'entre elles.

Cela les a conduit à faire le pari d'élaborer et de concerter conjointement les quatre documents suivants :

- un règlement d'urbanisme et de construction,
- des lignes directrices sectorielles,
- des accords de remaniement parcellaire,
- des contrats-cadre pour le financement des infrastructures.

Leur approbation formelle a été d'ailleurs réalisée dans un laps de temps de quelque mois seulement en 1998. Dix ans après le premier accord autour de la planification coopérative (voir la 1<sup>ère</sup> leçon). Ce pari a été possible et tenu, parce que la ville de Zurich a répondu au professionnalisme des sociétés immobilières, par la mise en place d'une politique urbaine pro-active recherchant des résultats concrets et à court terme (Wehrli-Schindler, 2007 : 55-67 et Stadt Zürich, 2007).

### **Une fois le quartier construit, les autorités locales promeuvent une gestion participative du cadre bâti qui conduit à des renégociations et à la mise en place de nouveaux instruments.**

L'élément déclencheur sera cette fois une décision politique unilatérale de la ville de Zurich de promouvoir la participation de la population à la gestion du cadre bâti. Elle met en place un secrétariat de quartier dont les initiatives permettent l'entrée en scène de nouveaux acteurs directement impliqués : les locataires, les entreprises et les ménages<sup>78</sup>. Ces derniers complètent et alimentent la dynamique de la collaboration déjà en place. Elle débouche sur la mise en place d'une plate-forme d'échange pour traiter de manière participative des questions de gestion du cadre bâti avec la participation des propriétaires immobiliers et de la ville.

Les parties en présence se sont alors rapidement mises d'accord sur la nécessité de répondre aux diverses demandes exprimés par les locataires du site. Une commission de révision du règlement traite des questions relatives au droit de propriété et à la propriété foncière, alors qu'un nouvel instrument créé par les propriétaires privés est chargé d'assurer le financement de projets d'amélioration de l'infrastructure du quartier (fond de développement du quartier).

### **Les parties en présence ont fait un bon usage des instruments existants, créant ceux dont ils avaient besoin en fonction de leur nécessité**

Au cours du déroulement du processus de réaffectation, les parties en présence ont alternés l'usage d'instruments existants et « traditionnels » d'aménagement du territoire - concours, ligne directrice, règlement de construction de détail - avec des instruments qu'ils ont créés ou adaptés à leurs besoins (remaniement parcellaire, contrats de répartition des frais d'équipement). Dans ce sens, il ne semble pas que la question des instruments pour une réaffectation soit des plus importantes. L'essentiel serait plutôt dans la capacité des acteurs en présence à bien utiliser ceux qui existent et à faire preuve de créativité pour générer ceux qui leur font défaut.

---

<sup>78</sup> Il faut noter qu'une telle initiative fait partie de la politique générale mise en place par la Ville de Zurich dans tous ses quartiers pour contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain.

**Tout au long de la démarche, le savoir expert a été mis au service du processus politique de concertation qui a été facilité par le rôle probablement essentiel d'un urbaniste « a-typique »**

La complexité des problèmes à traiter en raison de leur interdépendance et les limites des connaissances des experts<sup>79</sup> a conduit à ce que les parties en présence s'approprient le processus de décision pour en faire un processus social et politique qui a encadré les réflexions et les travaux techniques d'experts. Elles ont assumé pleinement la conception et la conduite du processus. C'est ce savoir-faire qui a été déterminant dans toute l'opération de réaffectation du quartier de Neu Oerlikon confirmant par là l'affirmation selon laquelle « *la vraie expertise de la planification réside dans le comment organiser le débat pour décider ce qu'il faut faire* »<sup>80</sup>

A ce sujet il faut souligner le rôle probablement essentiel qu'à jouer un urbaniste « a-typique », M. Ueli Roth, dans une démarche qui a tout de même duré près de dix ans, et qui l'a conduit à être à tour de rôle urbaniste-conseil, médiateur, formateur et sensibilisateur des différentes parties en présence. Cela représente à n'en pas douter un bon exemple d'un nouveau métier qui émerge pour relever les nouveaux défis liés à la réaffectation des friches urbaines et aux opérations de construire la ville en ville.

---

<sup>79</sup> La question centrale de l'assainissement des terrains industriels a mis en évidence les limites de la rationalité de la connaissance des experts.

<sup>80</sup> Citation de l'urbaniste Fred Wenger, tiré du Temps du 12 avril 2007, page 15.

## Entretiens réalisés

- Mme Esther Diethelm, responsable du secrétariat de quartier et membre du Gemeinwesen Gruppe du département social de la ville de Zürich
- Mme Katrin Gügler, chef de projet à la direction des constructions de la ville de Zürich
- M. Richard Heim, Direction des constructions de la ville de Zurich
- M. Benedikt Loderer, Rédacteur Hochparterre
- M. Ueli Roth, architecte-urbaniste, Bureau UR
- M. Winfried Stehle, responsable chez ABB-Immobilien AG du secteur Environnement et infrastructure

## Adresses internet

### Secrétariat de quartier

[http://www.stadt-zuerich.ch/internet/sd/home/quartier/aktiv\\_im\\_quartier/gemeinwesenarbeit/gemeinwesenarbeit\\_zueri\\_nord/oerlikon.html](http://www.stadt-zuerich.ch/internet/sd/home/quartier/aktiv_im_quartier/gemeinwesenarbeit/gemeinwesenarbeit_zueri_nord/oerlikon.html)

[http://www.stadt-zuerich.ch/internet/fste/home/quartentw\\_top/oerlikon/Q.html](http://www.stadt-zuerich.ch/internet/fste/home/quartentw_top/oerlikon/Q.html)

### Centre de quartier

<http://www.gz-zh.ch/home/index.php?gz=12>

- *information sur le quartier, les nouveautés*

<http://www.neu-oerlikonkret.ch/>

### Entraide sociale

<http://www.nachbarschaftshilfe.ch/index.php?id=20>

## Bibliographie

- Amt für Städtebau der Stadt Zürich, 2006, Planungsbericht. Teilrevision Sonderbauvorschriften Neu Oerlikon. Zürich.
- Arene, 2005, *Quartiers durables; guide des expériences européennes*. Île de France.
- Bauamt II der Stadt Zürich, (sans date), Entwicklungsleitbild Zentrum Zürich Nord. Kurzfassung. Zürich.
- Roth U., 1994, Chance Oerlikon 2011 / Zürich – Das grösste Stadterneuerungsprojekt der Schweiz in einem innerstädtischen Industriegebiet. In: (Hrsg.): *DISP 1*, S. 20-26.
- Roth Ueli, 1998, Zentrum Zürich Nord, Chronik wichtiger Schritte [document privés].
- Stadt Zürich, 1998 a, Richtlinien Zentrum Zürich Nord. [Anhang zu den Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord] Zürich.
- Stadt Zürich, 1998 b, Sonderbauvorschriften für das Gebiet Zentrum Zürich Nord. Zürich.
- Stadt Zürich, 2006, Monitoringbericht 4, Bericht über die Entwicklung in Neu Oerlikon und in Oerlikon von Januar 2004 bis März 2006.
- Stadt Zürich, 2006, Kurzevaluation des Quartiersekretariat Neu Oerlikon, Zürich.
- Stadt Zürich, 2007, Zürich baut – konzeptioneller Städtebau, Franz Eberhard, Regula Lüscher.
- Gerber Caroline, 2007, Les enjeux de l'action foncière pour la régénération de sites urbains en conversion ou en friche, *Forum Ecoparc Défricher la ville ?* Neuchâtel.
- Göldenzoph W., Baracci C., Fagetti R., et al., 2000, Chancen und Risiken des Industriebranchenrecycling - Dilemmata nachhaltiger Entwicklung. In: «Netzwerk Stadt und Landschaft NSL»: *DISP 143*.
- Heye Corinne et Odermatt André, 2006, Einfluss der Umzüge auf die sozialräumlichen Prozesse im urbanen Raum Zürich, *Disp No 4*. Zurich, S. 52-65.
- Hochparterre, 2005, So baut man eine Stadt: Neu Oerlikon. Beilage zu Hochparterre Nr. 6-7/2005. In: (Hrsg.): Sonderheft S.
- Mettan, N., Sfar D. et K. Horber, 1994, *Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains ; monographie des cas : « Chance Oerlikon 2011 »*; PNR 52B, Zürich.
- Vilmin, Thierry, 1999, *Aménagement urbain en France; une approche systémique*. Lyon : CERTU.
- Wehrli-Schindler, Brigit, 2007, Zürich: mit neuen Methoden zu einer differenzierten Innenentwicklung; dans Stadtgespräche. Zurich : IRL-ETH, pages 55-67.
- Verein « Quartierentwicklungsfonds Neu Oerlikon » Statuten, 07.09.2006.