

Rues pour toutes et tous dans les agglomérations

Peurs, obstacles, solutions

1. Contexte

Dans le cadre de ses statuts, la Fondation suisse des transports (FST) s'engage en faveur de transports respectueux de l'environnement et de la qualité de vie et entend soutenir activement l'évolution vers une mobilité durable. Le 27 octobre 2023, la FST a mis sur pied une rencontre consacrée au thème «Centres urbains sans voitures – politique raisonnable ou extrême?» Dans son évaluation, le Conseil de fondation est arrivé à la conclusion que la question mérite d'être approfondie davantage sur la base des résultats obtenus, tout en mettant l'accent sur la réaffectation des surfaces de transport existantes dans les agglomérations.

Le Conseil de fondation a défini les règles-cadres suivantes:

- **Cerner l'espace pertinent:** plutôt que de se focaliser sur les centres urbains, il est plus judicieux de se concentrer sur les communes d'agglomération, sachant que jusqu'ici, le potentiel d'action dans ces secteurs est resté quelque peu ignoré et dès lors peu exploité.
- **Définir les axes thématiques:**
 - Réduire la dépendance des agglomérations à la voiture et définir les manières d'y parvenir
 - Remodeler et reconverter la rue en fonction de la réaffectation des surfaces de transport
 - Aborder les appréhensions des groupes d'intérêts concernés qui redoutent une perte de confort et rechercher des mesures compensatoires
- **Approfondir en se basant sur des exemples de cas concrets:**
 - Dresser la liste des processus pouvant mener à une transition vers l'agglomération peu dépendante de la voiture
 - Sur la base des exemples concrets, inventorier les étapes critiques des processus, les instruments adéquats, ainsi que les possibilités d'intégrer les groupes concernés d'une façon constructive

C'est sur la base de ces règles-cadres qu'une rencontre d'échange entre spécialistes a été mise sur pied le 9 novembre 2023 à Berne. Elle avait pour thème: «La rue pour toutes et tous dans les agglomérations: peurs, obstacles, solutions». Elle a réuni des représentant-es de la politique, de l'économie, des sciences et de l'administration, ainsi que de divers groupes d'intérêts et de la société civile.

Des exemples de cas concrets ont été présentés lors de cette rencontre. Des ateliers de réflexion ont donné l'occasion de relever les principaux constats découlant de ces exemples dans le but d'identifier les facteurs de réussite transposables à d'autres projets en Suisse et de formuler des recommandations favorisant le succès de la mise en œuvre.

2. Description des exemples de cas concrets

Dans le but d'en tirer le meilleur enseignement possible, trois exemples de cas concrets ont été présentés:

1. Exemple de cas réussi
2. Exemple de cas qui a échoué
3. Exemple de cas en cours de réalisation

Ces trois cas sont succinctement décrits ci-après.

1. Exemple de cas: Renens

La gare de Renens, vieillissante et clairement sous-dimensionnée, a fait l'objet d'un concours d'architecture lancé en 2007 par les communes de Renens, Chavannes-près-Renens, Ecublens et Crissier, les CFF, les Transports publics lausannois et le canton de Vaud. L'organisation du concours a été confiée au bureau du SDOL (Schéma directeur de l'Ouest lausannois). Le projet portait sur le remodelage de la place en bordure de la gare, la restructuration des interfaces avec les transports publics, ainsi que l'amélioration de la liaison nord-sud.

En 2021, ce projet de remodelage a été complété par la réalisation du «Rayon Vert», une spacieuse passerelle d'accès aux perrons: d'un point de vue architectural et urbanistique, le Rayon Vert a valeur d'élément de connexion, tant spatiale que sociale. Les solutions retenues au niveau technique et urbanistique renforcent encore la continuité de l'espace public dans sa fonction de lieu de rencontre à fonction multiple. L'objectif est de créer un espace public cohérent de la place côté nord à la place côté sud: un lieu de passage, mais tout autant un lieu de flânerie, d'interaction et de contemplation. Cette continuité est assurée par la liaison fonctionnelle et spatiale de la passerelle, ainsi que par l'uniformité de l'équipement: revêtement du sol, marquage, végétalisation des espaces, dispositifs et ameublement urbain.

Les alentours de la gare ont été transformés en zone de rencontre: pour en vérifier l'acceptabilité d'abord pour une durée d'un mois, puis de six mois supplémentaires, avant de l'instaurer définitivement.



Cette réalisation s'est vu attribuer le prix FLUX en 2011, ainsi que le Flâneur d'Or en 2023. Exceptionnellement, le prix FLUX n'a pas été attribué dans ce cas à un remodelage déjà achevé, mais bien à un projet en cours, si bien que cette distinction a eu valeur d'encouragement à la réalisation du projet.

2. Exemple de cas: Lyss

«Essai courageux! Mais pas au détriment de ma place de stationnement ou une histoire de gestion des conflits découlant de modifications de l'espace public.»

Au commencement, l'ambiance était très positive: «Nous procédons clairement d'une manière à la fois courageuse et participative en faveur de la population», annonçait le Conseil communal de Lyss en lançant la mise à jour du «Concept d'espace public de Lyss». Une équipe chargée du projet, composée de deux bureaux d'étude spécialisés dans la participation et la mobilité, a émis des idées visant à vitaliser l'espace public de Lyss, en se mettant à l'écoute des représentant-es des groupes concernés et de la population. L'objectif était d'inciter la population à fréquenter plus souvent et plus volontiers le centre de la localité. Il est ressorti de ces consultations un projet prévoyant, à deux endroits du centre-ville, de supprimer quelques places de parc durant 12 semaines et d'en faire un espace de séjour, équipé de bancs, de tables de ping-pong et de plantes. À la mi-septembre, quatre jours seulement après la mise en place de l'installation, la commune décidait de stopper l'essai. Que s'était-il passé?

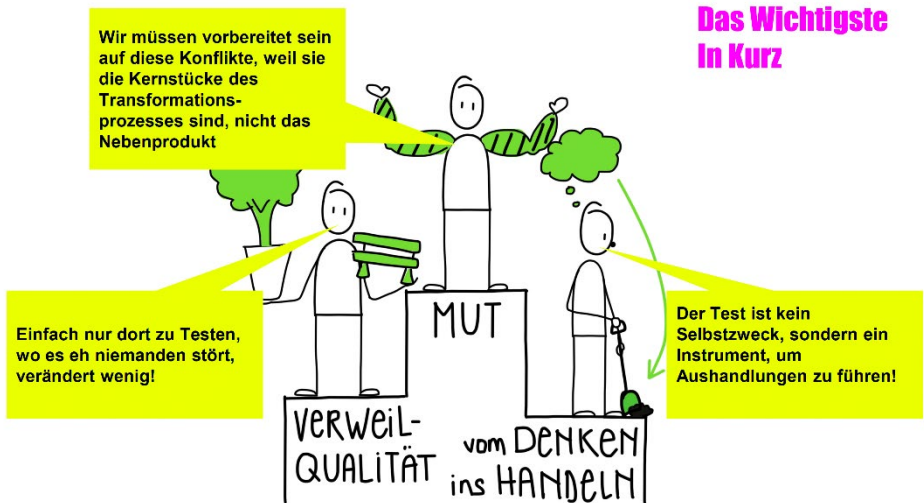


Source d'image: CC BY-SA 4.0 Urban Equipe & urbanista.ch

L'idée de reconverter temporairement quelques places de parc avait été émise dans le cadre d'échanges d'opinions avec des représentant-es des groupes d'intérêts concernés et la population, en collaboration avec un groupe d'accompagnement incluant les commerces, les jeunes, les personnes âgées, le monde politique, l'administration et des spécialistes. Tout le monde dans le groupe de projet était d'accord: «Le pire serait que le processus n'aboutisse à rien ou seulement à un vague concept». La plupart des réactions étaient positives ou critiques, mais constructives et rarement négatives. Durant les quelques jours qu'a duré la phase d'aménagement, les passant-es se sont plu à commenter la réalisation. L'équipe du projet a certes parfois dû essuyer quelques réactions vives, mais il était admis que le contexte était favorable à la réalisation de la phase d'essai, dans laquelle on pourrait enregistrer et discuter les propositions de modification.

En arrière-plan, toutefois, les choses ont commencé à fermenter. Très rapidement, le Conseil communal a été submergé de critiques par courriels et via les réseaux sociaux. À l'évidence, les peurs existentielles de quelques commerçant-es et propriétaires de commerces avaient enflé au point de se transformer en violentes réactions de défense et ce, malgré le fait d'avoir été représenté-es dans les groupes d'accompagnement. Le Conseil communal a alors organisé une table-ronde avec les personnes mécontentes et décidé, à l'occasion de sa séance ordinaire suivante, de geler le projet avant même que le test n'ait pu véritablement débiter – et sans consulter l'équipe du projet, ni les responsables au sein de l'administration. En peu de temps, l'ambiance est passée de l'enthousiasme au pessimisme. Plus tard, un deuxième essai de relance du projet a été tenté, compte tenu du large soutien manifesté en amont. Mais la volonté politique a fait défaut. Quelques mois après un départ courageux, le Conseil communal enterrait définitivement le projet. Résultat: «Rien».

Vraiment? La Fondation suisse des transports est d'avis que le résultat du «laboratoire de Lyss» est malgré tout important: il permet d'illustrer l'échec d'un projet – un projet qui avait pourtant été lancé dans les meilleures conditions et mené avec beaucoup de prudence. L'enseignement qu'il faut en tirer est que les essais doivent absolument être menés jusqu'à leur terme, puisque le propre d'un essai est de pouvoir analyser les effets et de débattre de la manière de l'ajuster et de décider de changements durables. L'essai est un élément central de la transformation.



Source d'image: CC BY-SA 4.0 Urban Equipe & urbanista.ch

Par ailleurs, le «laboratoire de Lyss» a démontré combien les changements peuvent être douloureux et qu'il en découle inévitablement des conflits. Il s'agit dès lors d'aborder les craintes avec soin et respect, sachant également qu'on ne consacrerait jamais assez de temps pour des entretiens de préparation et d'accompagnement. Concrètement, les supporters du projet doivent pouvoir offrir des possibilités d'adaptation plutôt que de se contenter d'écouter la partie adverse. Mais il s'agit avant tout d'accepter qu'il pourrait y avoir des conflits. L'espace public appartient à tout le monde, il est donc parfaitement normal qu'il soit source de conflit. Nous devons nous y attendre, les affronter et les supporter – ce qui est bien entendu plus facile à dire qu'à faire.

3. Exemple de cas: Birsstadt

Un avant-projet de construction d'un pont traversant la Birse entre la jonction autoroutière d'Aesch (BL) et l'aire de l'ancienne usine de Swissmetal à Dornach (SO) existait depuis 2014. Dans le cadre du 3^e programme d'agglomérations, les Chambres fédérales ont décidé de co-financer ce pont. La commune de Dornach s'était cependant opposée à la variante définitive, notamment parce que le tracé du pont passait par une zone alluviale et qu'il délésterait trop faiblement le centre de la localité.

Dans le but de débloquent le projet, les nouveaux gouvernements fraîchement élus des deux cantons, ainsi que les maire-ses de ces deux communes ont relancé le débat en 2022. Dans l'intervalle, la situation de la zone industrielle a changé. Le groupe HIAG prévoit à présent la création d'un quartier mixte densifié sur l'aire de l'ancienne usine de Swissmetal. Sous la conduite des offices de l'aménagement du territoire des deux cantons, un processus de planification participatif a été lancé. Il associe quatre bureaux d'étude actifs dans les domaines du dialogue, de l'urbanisme, de l'architecture paysagère et de la mobilité, des spécialistes provenant des administrations communales, des expert-es externes ainsi que 20 délégué-es de la société civile. Le but de la démarche est de créer un projet intercantonal applicable à la zone de la Birse et qui tiendra compte du grand potentiel de développement en tant qu'espace d'habitat, de paysage et de détente, tout en y intégrant des possibilités adéquates de traversée de la Birse.



Sous l'impulsion des spécialistes travaillant en trois ateliers, la planification a avancé d'une manière itérative. Les délégué-es ont ainsi eu l'occasion de réagir aux résultats intermédiaires des

ateliers et de donner directement leur avis, de mettre en pratique leurs connaissances des lieux et de présenter leurs ébauches de solutions dans le cadre d'ateliers participatifs et d'une balade commune dans le périmètre. En neuf mois seulement, les délégué-es, encadré-es par des spécialistes, ont élaboré trois propositions de solution qui prévoient plusieurs traversées de la Birse pratiquement aux mêmes endroits, permettant de s'entendre sur une solution consolidée: une traversée réservée à la mobilité cycliste et piétonne, ainsi qu'aux minibus, tout près du centre de la zone de développement Wydeneck, et une deuxième plus au sud, où il est prévu de réaliser une petite usine hydroélectrique, ainsi qu'un troisième pont routier, dont les dimensions ont été revues à la baisse. La nouvelle solution tient davantage compte des divers potentiels et besoin de la zone de la Birse, bénéficiant ainsi d'un plus large soutien de la population. Une voix critique s'est néanmoins élevée lors de la réunion publique finale. Ce n'est pas le gouvernement qui a dû défendre ses (propres) plans, comme c'est habituellement le cas, car les délégués ont entrepris de le faire sans que les spécialistes de la planification ne le demandent et ont ainsi étouffé l'opposition dans l'œuf.



3. Importants constats découlant des cas concrets

Les principaux constats découlant des cas concrets se classent en trois catégories: facteurs de succès, obstacles et solutions.

3.1 Facteurs de succès

Les principaux facteurs de succès de la réalisation d'un projet:

- L'exercice d'une certaine **pression poussant à l'action** aide à accepter le projet par les personnes touchées, parce qu'elle permet de faire miroiter une (éventuelle) plus-value.
- **Une large structure faitière** (canton, communes, entreprises de transport, propriétaires) et une bonne collaboration sont importantes: quatre communes, les CFF, le canton et les TL dans le cas de Renens.
- Un **soutien fort et constant du monde politique** (législatif et exécutif).
- Intégration et responsabilisation active des groupes d'intérêts dans le processus d'accompagnement. L'information seule ne suffit pas. Accepter de participer au processus ne veut pas dire obligatoirement accepter le projet.
- Mise en place d'une phase test ou pilote, pour permettre à la population d'expérimenter les changements.
- Viser **des distinctions** (prix Flux, Flâneur d'Or), lesquelles permettent de souligner la plus-value, vue de l'extérieur par des spécialistes.
- Pratiquer une **communication** claire et régulière, ainsi qu'une utilisation active des réseaux sociaux avec les groupes d'intérêts.
- **Amélioration** perceptible et visible **de la qualité du séjour** (par exemple architecture attractive, meilleure qualité de séjour, moins d'émissions nuisibles, amélioration de la sécurité).
- Bonne coordination de l'agenda: synchronisation entre les processus structurés et les processus test.
- **Prévoir suffisamment de temps**, en particulier dans les phases de réactions critiques.
- Impliquer les personnes qui soutiennent le projet dans tous les groupes d'intérêt, créer une **«coalition des favorables»**.
- Veiller à une **interaction** positive entre les spécialistes et les délégué-es de la population.
- Privilégier des solutions respectant les spécificités locales, plutôt que des solutions standards.

3.2 Obstacles

Les obstacles devant impérativement être levés pour garantir le succès du projet:

- **Les réserves** émises par l'un ou l'autre groupe d'intérêts et la résistance qui en découle, même s'il ne s'agit que de quelques personnes, peuvent faire capoter le projet.
- **Les campagnes négatives** menées sur les réseaux sociaux peuvent générer une puissante dynamique. Les réactions négatives frappent davantage les esprits que les réactions positives.
- **Fluctuation et positions changeantes** des représentant-es des autorités. En cas de résistance de la part de la population, ces personnes sont susceptibles de changer d'avis et de position.

3.3 Ébauches de solution

Ébauches de solution susceptibles de contourner les obstacles:

- **Définir la stratégie au niveau de la communication numérique, dans le but d'assurer la présence sur les réseaux sociaux et, idéalement, d'affirmer l'autorité du message et de désamorcer tout positionnement négatif.**
- **En cas de modification des conditions cadres, relancer le débat avec de nouveaux acteurs concernés et un projet remodelé peut donner des chances supplémentaires.**
- **Revoir l'agenda en cas de résistance: il peut parfois être utile d'attendre.**
- **Intégrer tous les groupes d'intérêts le plus tôt possible dans le processus et de manière régulière.**
- **Aborder sans fausse pudeur les peurs de perte de confort et mettre en évidence les gains escomptés.**
- **Faire preuve d'une ouverture aux compromis – œuvrer à des solutions soutenues par toutes et tous.**

4. Conclusion et recommandations pour la mise en œuvre

Le remodelage et, en particulier, la réaffectation de surfaces de transport, de même que les nouveaux projets d'infrastructures de transport sont des sujets souvent très controversés et constituent un défi pour l'ensemble des personnes impliquées. Les trois cas concrets pris en exemple en sont l'illustration. Pour l'un de ces cas, les défis étaient tels que le projet a échoué – en dépit d'un contexte favorable et d'une préparation minutieuse.

Un projet de remodelage provoque souvent des craintes de perte de confort. Les groupes d'intérêts concernés – par exemple les commerçant-es, les riverain-es – redoutent une restriction de l'exercice de leur activité ou de l'accès à certains lieux. Cette impression est souvent accrue par une présentation du projet pouvant paraître abstraite, ce qui ouvre la porte à toutes sortes d'interprétations.

La rencontre du 9 novembre a permis de dresser divers constats très utiles pour mener avec succès des projets de réaffectation des surfaces de transport en conformité avec la notion de «rue pour toutes et tous».

Ces constats sont formulés ci-après sous la forme de recommandations de mise en œuvre. À cet égard, une distinction est faite entre la phase précédant la mise en œuvre et la phase durant la mise en œuvre.

Avant la mise en œuvre:

1. ***Démontrer les gains escomptés*** – Mettre en évidence les effets positifs pour la population produits par le réaménagement (par exemple meilleure qualité du séjour, davantage de surfaces vertes, amélioration de la sécurité routière, etc.), de même que les dysfonctionnements existants qui pourront ainsi être corrigés. S'il y a urgence ou nécessité d'agir en raison de défauts de planification ou si l'inconfort est évidente, l'acceptation par la population sera meilleure.

2. ***S'appuyer sur une large structure faïtière*** – Réunir les acteurs concernés par le réaménagement (par exemple les propriétaires, les entreprises de transport, les autorités cantonales et communales) dans une structure faïtière porteuse du projet, le communiquer clairement vers l'extérieur et donner ainsi plus de poids au projet. Cela a l'avantage de régler en amont d'éventuelles exigences divergentes au sein même de la structure faïtière.

3. ***Communiquer de manière transparente et intégrer des groupes d'intérêts*** – Une information et une communication claire et régulière avec les groupes d'intérêts constituent le prérequis impératif pour la réussite de la mise en œuvre du projet. L'invitation et la participation à des réunions d'information ne suffisent pas à elles seules à faire passer le projet. L'approbation doit être recherchée déjà dans la phase exploratoire. Il convient notamment de tenir compte des réserves émises. Il est recommandé de négocier à l'avance d'éventuelles compensations ou compromis et d'impliquer les principaux représentants des groupes d'intérêts (création d'une «coalition des favorables»). Il est également conseillé de penser bien à l'avance à la communication via les réseaux sociaux (en définissant une stratégie).

4. ***Envisager un soutien externe*** – La coordination et la communication avec les groupes d'intérêts est exigeante et coûteuse en ressources. Il conviendra éventuellement de faire appel à un soutien externe. Dans le cas du projet de réaffectation et de réaménagement réalisé avec succès à Renens, par exemple, le projet avait été piloté par le bureau d'études SDOL.

Durant la mise en œuvre:

1. ***Communiquer de manière régulière et transparente*** – Une communication permanente, une bonne synchronisation et une coordination au sein même de la structure faïtière, ainsi qu'avec les groupes d'intérêts et les spécialistes – aussi durant la mise en œuvre – constituent un facteur-clé de succès du projet. À cet égard, il faut veiller à aborder très tôt les éventuelles résistances, afin d'éviter l'émergence d'une campagne négative dans l'opinion publique. Une fois une telle campagne lancée, il est difficile de reprendre la main sur la communication.

2. **Rendre les changements perceptibles et visibles** – Certains éléments du réaménagement peuvent être très controversés (par exemple les limitations de vitesse, les restrictions d'accès ou la suppression de places de parc). Il est recommandé de prévoir des phases pilote ou des phases d'essai pour ce genre réaffectations ou de les rendre visibles par des techniques de modélisation. Cette démarche permet de présenter graduellement les changements à la population.

3. **Définir un agenda souple** – Un planning serré peut s'avérer contre-productif en cas d'apparition de résistances. Les groupes d'intérêts concernés se sentent alors forcés de faire de la résistance active pour défendre leurs intérêts. Il est conseillé, dans de telles situations, de consacrer davantage de temps pour des éclaircissements.

4. **Rechercher des compromis par la participation** – La recherche active de compromis est une tâche qu'il s'agit de mener en continu et de manière coordonnée, afin de mener le projet à la réussite.

ANNEXE

Participant-es

Nom et prénom	Fonction	Organisation
Denise Belloli	Geschäftsleiterin	Metron Verkehrsplanung
Benoit Biéler	Directeur	SDOL
Andrea Buchs	Raumplanung / Projektleitung Testphase Kt. SO	Birsstadt
Tobias de Stoutz	Projektleiter Infrastrukturplanung	Bernmobil
Daniela Gaspoz-Fleiner	Projektleiterin Planung	Gemeinde Lyss
Michael Güller	Geschäftsführer / Verkehrsplaner	Architecture urbanism
Simona Hegi	Projekte Mobilität und Biodiversität	Gemeinde Lyss
Agnes Heller	Bereichsleiterin Bau und Umwelt	Glarus Nord
Lars Kaiser	Mitglied GL / Projektverantwortlicher Lyss	Urban Equipe
Daniel Rüttimann	Geschäftsführer	Fussverkehr CH, RG St. Gallen
Leonhard Sitter	Geschäftsführer KMU Stadt Bern	Gewerbeverband Stadt Bern
Eveline Sprecher	Gemeindepräsidentin Aesch BL	Birsstadt
Jérôme Thiriet	Geschäftsführer	Kurierzentrale Basel
Martin Urwyler	Bereichsleiter Langsamverkehr	ASTRA
Thomas Wälchli	Cluster Lead City Logistics	Die Post
Michael Wicki	Forscher / Raumentwicklung und Stadtpolitik	ETH Zürich
Céline Winzeler	Mobilitätskonzepte/Autofreies Wohnen	Umwelt - Verkehr - Beratung
Ernst Zülle	Stadtrat und Bauvorsteher	Kreuzlingen
Peter Vollmer	Président	FST
Anders Gautschi	Membre du conseil de fondation et de la direction	FST
Rahel Marti	Membre du conseil de fondation	FST
Ruedi Blumer	Membre du conseil de fondation	FST
Alexander Erath	Membre du conseil de fondation	FST
Edmea Stegmaier	Stagiaire en politique des transports	ATE Suisse
Nadja Mühlemann	Rédactrice du PV / Chargée de campagnes	ATE Suisse