



Grands Projets Urbains au Luxembourg

Conclusions de la CIPU

La Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU) est une plateforme d'échange entre les différents acteurs actifs dans le domaine de la politique urbaine au Luxembourg et au niveau européen. La coopération au sein de la CIPU est basée sur une convention entre le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire, le Ministère du Logement, et les Villes de Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Dudelange.

Après avoir abordé la thématique du « logement abordable » en 2017 / 2018, la CIPU s'est penchée sur le sujet des « Grands Projets Urbains » au Luxembourg. Dans la phase préparatoire, il s'est avéré nécessaire d'adopter une définition flexible de « grands projets », vu que ceux-ci sont surtout caractérisés par leur complexité territoriale ainsi que par la gouvernance de ces projets. Les échanges se sont donc focalisés sur les aspects procéduraux et les instruments à disposition des villes luxembourgeoises afin de promouvoir le bon déroulement des grands projets.

Deux ateliers ont été organisés par la CIPU en mai et octobre 2019. Ils ont réuni des représentants de ministères, des communes et des villes, d'institutions de recherche, des promoteurs publics et des sociétés de développement ainsi que des experts actifs dans le domaine. Les discussions dans ces ateliers ont fait l'objet de deux publications, regroupant les différents points et propositions évoqués de manière exhaustive.

L'objectif de la CIPU n'étant pas de s'arrêter à des constats, mais de travailler ensemble sur les instruments et pratiques afin d'aborder la thématique au niveau des villes, les résultats des deux ateliers ont été rassemblés sous forme de conclusions communes. Celles-ci reflètent les grandes lignes de la discussion en 2019 et s'adressent aux différents acteurs actifs dans le domaine des « Grands Projets Urbains ».

Le présent document ne prétend pas pouvoir fournir des réponses complètes aux questions très complexes de la gouvernance des grands projets, mais est supposé être une base de discussion pour continuer un travail de coopération. Nous invitons tous les autres acteurs actifs dans ce domaine au niveau national et européen à participer aux discussions avec la CIPU, ceci dans l'objectif de contribuer à une meilleure culture de la planification au Luxembourg.

Gouvernance des Grands Projets Urbains :

Vers une véritable culture de planification au Luxembourg

Vu les défis et enjeux du développement territorial tant à l'échelle nationale qu'au niveau des villes, la Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU) a rassemblé quatre lignes directrices pour l'amélioration de la gouvernance des « Grands Projets Urbains » :

1. Mettre en place un cadre adapté à la complexité des grands projets urbains au niveau national et communal,
2. Assurer une phase préparatoire et garantir la participation anticipée de tous les acteurs concernés,
3. Mettre en place des concepts innovateurs à travers des processus de planification professionnels,
4. Assurer un accompagnement et un suivi adéquat de la mise en œuvre des grands projets urbains.

Le fil conducteur de ces différents domaines d'intervention est une culture de la planification s'axant sur une coopération optimale entre les différents acteurs concernés ainsi qu'une approche intégrée et équilibrée dans le cadre de la programmation des « Grands Projets Urbains ».

1. Mettre en place un cadre adapté à la complexité des grands projets urbains au niveau national et communal

Les grands projets urbains au Luxembourg discutés au cours des ateliers de la CIPU sont caractérisés par une complexité accrue. Celle-ci s'exprime surtout au niveau des différents acteurs et niveaux impliqués dans les processus de décision. En vue d'une simplification administrative et surtout d'un meilleur accompagnement des grands projets urbains par les pouvoirs publics, il est important de :

- » Définir les **grandes lignes directrices de l'aménagement du territoire** au niveau national et les transposer de manière efficace à travers différents domaines réglementaires.
- » Prendre des **décisions transparentes et objectives** afin de garantir un intérêt et un engagement politique à long terme, allant au-delà des périodes législatives.
- » Améliorer la **communication et la coordination entre les acteurs étatiques, communaux et privés** – en intégrant les différents points de vue de manière égale.
- » Pondérer les **intérêts des différents intérêts sectoriels** au niveau national et les aborder de manière proactive au niveau des projets.
- » Assurer un **suiti proactif** des grands projets urbains par les différentes administrations concernées au niveau national et communal.
- » Mettre en place les **compétences et ressources personnelles** au niveau communal pour garantir un suivi professionnel des grands projets.
- » Clarifier les **incertitudes juridiques** apparues après de nombreuses modifications de la législation en matière de l'aménagement communal ainsi que des domaines législatifs connexes.
- » Contribuer à créer des **instruments de planification plus flexibles et adaptables** afin de pouvoir adapter les grands projets urbains à des conditions cadres évolutives.

2.

Assurer une phase préparatoire et garantir la participation anticipée de tous les acteurs concernés

La phase préparatoire d'un grand projet urbain est primordiale. Même s'il est important de vouloir accélérer les différentes étapes de réalisation d'un projet, les aspects non identifiés au cours des premières réflexions et études relatives à un projet peuvent engendrer une perte de temps considérable par après. Vu que la complexité administrative et technique ne fait qu'augmenter au cours du temps, il est important de prendre en considération toutes les étapes préparatoires requises :

- » **Accorder le temps et les ressources nécessaires** pour une phase préparatoire adaptée et en phase avec la complexité et la diversité des acteurs impliqués.
- » Réaliser le projet en tant qu'étape de **mise en œuvre d'une stratégie globale**, en se basant sur une étude d'alternatives et de variantes.
- » Faire un **diagnostic exhaustif des différentes potentialités et contraintes** d'un projet, y inclus une analyse des parties prenantes à impliquer.
- » Analyser l'impact du projet sur les structures existantes et **anticiper tout genre de conflit et synergie potentiel** afin de pouvoir réagir de manière proactive.
- » Discuter et définir les **grandes lignes et objectifs d'un projet**, ainsi que son organisation, en coopération avec les différents acteurs concernés et – si nécessaire – les fixer de manière écrite dans une charte (p.ex. memorandum of understanding).
- » Mettre en place une **structure de communication continue et professionnelle** et communiquer de manière transparente dès les prémices du projet.
- » Mettre en place une **stratégie de participation citoyenne proactive et continue** – en concertation avec les parties prenantes – et assurer le suivi des résultats.

3.

Mettre en place des concepts innovateurs à travers des processus de planification professionnels

La phase de conception doit prendre en compte la complexité d'un grand projet et ne pas céder à l'illusion qu'un seul document de planification puisse gérer un processus dynamique et évolutif. Elle doit être caractérisée par une gestion de projet dédiée, dotée de toutes les ressources et compétences requises, ainsi que d'un haut niveau de pluridisciplinarité pour l'équipe chargée de la planification du concept. Les aspects suivants sont à respecter dans le cadre de la programmation et de la gestion du projet :

3.a Conception des projets, surtout en ce qui concerne les nouveaux quartiers urbains :

- » Garder une **échelle humaine** et considérer les habitants et utilisateurs futurs au centre de la conception du projet.
- » Prévoir un **phasage intelligent** du projet et des différentes affectations y prévues, en tenant compte de la mise en place d'une offre en transports en commun et de liaisons pour la mobilité douce adéquates dès les premières phases de réalisation.
- » Favoriser la construction de logements et des offres de service et de commerce de proximité pendant les **premières phases d'un projet**, afin de créer une masse critique et ainsi garantir l'appropriation précoce d'un nouveau quartier.
- » Faire des **espaces publics et espaces verts** des éléments centraux d'un grand projet et accorder une haute importance à leur réalisation au sein du phasage global.

3.b Vue globale sur les processus de planification et de mise en œuvre :

- » **Impliquer toutes les parties prenantes** dans les processus de planification d'un grand projet à travers des structures de gouvernance adaptées (comme p.ex. un comité de pilotage).
- » Garantir un **suivi régulier des objectifs et décisions** prises dans la phase préparatoire au sein d'un processus itératif (principe du « plan-do-check-act »).
- » Recourir à des **instruments de planifications informels** adaptés au contexte du projet (p.ex. Masterplan). Ceux-ci ne doivent pas uniquement reprendre les différents domaines techniques, mais inclure des aspects de gouvernance multiscalaire.
- » **Préparer les procédures règlementaires** de manière adéquate – ne pas essayer de gagner du temps en sautant des étapes.
- » Garantir une **sécurité de planification** pour les différents acteurs impliqués, tout en veillant à garder la flexibilité requise pour adapter les stratégies et concepts à un contexte évolutif pendant la phase de planification et de réalisation.
- » Accompanyer les différentes étapes par des **processus d'information et de participation** du public.
- » Réaliser des **projets pilotes** et mettre en place des **utilisations intermédiaires**, favorisant une implication précoce des habitants et usagers.
- » Accorder un « **droit à l'erreur** » et favoriser des approches innovatrices, tout en gardant la flexibilité d'adapter les concepts et solutions choisies au cours de leur mise en œuvre (« trial and error »).

4.

Assurer un accompagnement et un suivi adéquat de la mise en œuvre des grands projets urbains

La réalisation d'un grand projet – et surtout la réalisation d'un nouveau quartier urbain – ne prend pas fin lors de l'achèvement des travaux de construction. Dans l'idée du « droit à l'erreur » et du soutien d'approches innovantes, il est important d'accompagner la réalisation de projet – notamment pour mettre à disposition des expériences et pratiques pouvant améliorer les futurs projets. Afin d'atteindre les objectifs définis lors de la conception du projet, des étapes supplémentaires sont nécessaires au cours de la mise en œuvre :

- » Recourir à des **structures professionnelles pour la réalisation de grands projets urbains**, telles que les sociétés de développement et les promoteurs publics.
- » Réaliser un **suivi régulier (monitoring)** de la réalisation du projet, permettant de prendre des mesures correctives.
- » Assurer une **communication et participation citoyenne continue** pendant les différentes phases de mise en œuvre d'un projet.
- » **Documenter les bonnes (et mauvaises) pratiques** afin de permettre un véritable échange au niveau national et européen.

Grands Projets Urbains au Luxembourg

Les publications de la CIPU en 2019

Lors des ateliers de travail, différentes pistes de mise en œuvre concrète ont été discutées pour les différents aspects repris dans la présente prise de position. Celles-ci sont documentées dans les publications de la CIPU en 2019, qui sont disponibles sous :

- » Documentations des ateliers: www.cipu.lu/index.php/base-documentaire
- » Fiches de projets et de bonnes pratiques: www.cipu.lu/index.php/project-library



Les publications de la CIPU en 2017/2018:

« Logement abordable » et « Digitalisation »

