

DOSSIER

LE FINANCEMENT PRIVÉ DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : QUELS SCÉNARIOS ?

Les Cahiers
d'EspaceSuisse –
Section romande

11.06.2021, depuis 1983

EspaceSuisse

Association pour l'aménagement
du territoire

Section romande

SYNERGIES AU SERVICE DE LA RÉGÉNÉRATION URBAINE

L'expérience du quartier Oassis à Crissier

Emmanuel Rey

Dans un contexte de lutte contre le mitage du paysage, les questions relatives à la régénération urbaine occupent une place incontournable¹. Parmi les stratégies de transition territoriale figure notamment la création de nouveaux quartiers urbains à proximité immédiate d'arrêts - existants ou futurs - de transports publics. Ce type de démarche représente un défi non seulement en termes de formalisation du projet, mais aussi de gestion des interactions entre de multiples acteurs publics et privés. Les synergies et partenariats expérimentés dans le cadre du développement du quartier Oassis à Crissier se révèlent particulièrement emblématiques de la nécessité d'intégrer ces enjeux opérationnels à la dynamique du projet.

Dans le contexte d'un Ouest lausannois en pleine mutation, la création du quartier Oassis sur une ancienne friche industrielle de Crissier est le fruit d'une dynamique de projet ayant fédéré de multiples acteurs autour d'une vision commune². Au moment de son acquisition par l'entreprise Patrimonium³, le site abrite une ancienne centrale de distribution vétuste, obsolète et inutilisable. Mais il se trouve à proximité immédiate d'un futur arrêt de la nouvelle ligne de bus à haut niveau de services (BHNS), qui va relier Bussigny à Lutry en passant par le centre-ville de Lausanne à l'horizon 2025⁴. Il apparaît ainsi prédestiné à un changement d'affectation pour accueillir une nouvelle polarité à vocation mixte⁵.

Après quelques contacts préliminaires, un protocole d'accord est signé entre l'investisseur, la Commune de Crissier et le

Canton de Vaud, de sorte à assurer une prise en compte des attentes réciproques et de poser les bases d'une collaboration entre l'économie privée et le secteur public. Dans cet accord initial figurent des principes généraux relatifs :

- au développement du futur quartier (densité, mixité, mobilité),
- à l'organisation d'un concours de projets, sous l'égide conjointe des différentes parties,
- au financement des équipements communautaires, dont les modalités sont basées sur le règlement communal en la matière⁶,
- au financement des équipements techniques, dont les modalités sont spécifiques au projet concerné.

Si le financement des équipements communautaires est une contribution aux transports publics et aux équipements scolaires, respectivement préscolaires ou parascolaires, celui des équipements techniques peut théoriquement consister en des apports fonciers, bâtis ou financiers. Dans le cas présent, cela se traduit essentiellement par la remise de terrains en périphérie et au centre du quartier, incluant des droits à bâtir pour un pavillon communal.

Du concours à la réalisation

À la suite de mandats d'étude parallèles (MEP) en deux tours, c'est le projet intitulé « Côté jardins », présenté par le bureau Bauart, qui est désigné lauréat en janvier 2013⁷. Le collège d'experts recommande au maître d'ouvrage de développer cette proposition architecturale en étroite collabo-

ration avec ses auteurs, tout en intégrant le bureau KCAP pour une part de prestations de l'ordre de 30 %⁸.

Le concept du quartier repose sur la définition précise de cinq entités - trois îlots ouverts (Unités d'aménagement A, B, C), un pôle tertiaire (D) et un jardin public (E). En termes d'expression architecturale, les îlots mettent en scène un contraste explicite entre des façades extérieures au caractère minéral et des façades intérieures se revendiquant d'un caractère plus léger. Le concept du pôle tertiaire, dans lequel le maître d'ouvrage a décidé d'implanter son siège, inverse pour sa part cette logique, le bâtiment étant très vitré à l'extérieur et organisé autour d'un atrium minéral en son cœur. Les bâtiments contribuent à définir des rues au caractère urbain, tout en protégeant le cœur du site des émissions sonores. La hauteur des bâtiments décroît progressivement en direction du sud, de sorte à ménager des dégagements visuels et valoriser l'exposition solaire des logements.

Faisant suite au MEP, un plan de quartier fixe les principes urbanistiques liés au changement d'affectation⁹. La démarche présente l'originalité d'intégrer des principes de conception architecturale dans

une charte faisant partie intégrante des documents officiels du plan de quartier¹⁰. Chacune des cinq entités du quartier fait ensuite l'objet d'une procédure d'obtention de permis de construire. Les éléments du protocole d'accord sont alors entérinés dans un acte notarié avec inscription au registre foncier (cessions de terrain et servitudes foncières). Relevons que cette phase s'accompagne de communications publiques, dont le principe est prolongé au cours des phases ultérieures de chantier.

Implantation d'un équipement communal

Au cœur du nouveau quartier, le jardin public offre un vaste espace vert entouré d'arbres et dédié à la détente de tous les usagers des lieux. Connecté aux autres aménagements paysagers et entrant en résonance avec l'activation des rez-de-chaussée, il accueille un édifice public à vocation multifonctionnelle. L'implantation de cet équipement communal a été possible grâce aux accords fonciers précédemment évoqués, mais aussi à l'adoption d'un crédit de construction par le législatif crissirois.

De forme courbe et d'expression vitrée, le pavillon accueille des fonctions transférées depuis d'autres quartiers, comme



1 Vue aérienne du quartier Oassis au cœur des tissus hétérogènes de l'Ouest lausannois © Tonatiuh Ambrosetti

2 Plan des rez-de-chaussée et des aménagements paysagers © Hüslér & Associés / Bauart / KCAP



la bibliothèque communale et le centre de loisirs Transit¹¹, ainsi qu'une nouvelle salle publique polyvalente de 100 places.

Par son rôle dépassant largement les limites du quartier, cet édifice est amené à jouer un rôle important dans les interactions socioculturelles et les activités associatives, non seulement au sein du quartier, mais également entre cette nouvelle portion de ville et le reste du territoire communal. Symbole de cet ancrage local, il est baptisé « Espace Philippe RoCHAT » lors de son inauguration en automne 2020, rendant ainsi hommage à l'une des personnalités emblématiques de Crissier¹².

Transitions vers la durabilité

Si les enjeux de durabilité ont été intégrés dès la phase de concours, il est intéressant de relever que leur concrétisation a été l'occasion de générer d'autres synergies, à l'instar des exemples suivants :

- Le développement du quartier s'accompagne d'une promotion de la mobilité durable, ce qui se traduit notamment par la création d'un nouvel arrêt dédié pour les TL à proximité immédiate du jardin public, en sus du BHNS, et d'une station de vélos en libre-service PubliBike.
- Le chauffage du quartier est réalisé intégralement avec de la biomasse, grâce à l'extension du réseau de chauffage à distance de Cricad, dont la centrale est située en contrebas¹³.
- Un partenariat du maître d'ouvrage avec Romande Energie a permis de développer une centrale photovoltaïque en toiture couplée à un microgrid (micro-

réseau privé d'électricité) offrant du courant renouvelable avantageux en autoconsommation¹⁴.

- Les jardins potagers sur les toits (env. 600 m²) sont gérés par une entreprise spécialisée, « Légumes Perchés », ce qui favorise une production maraîchère locale¹⁵.
- La création d'une association de quartier permet de stimuler l'émergence de liens socioculturels entre les différents usagers.

Ces considérations mettent en évidence à la fois la richesse et la complexité des partenariats liant acteurs privés, associatifs et publics dans la création d'une nouvelle polarité urbaine. La réussite d'un tel processus repose notamment sur leur capacité à entretenir une situation visant le « juste milieu », en d'autres termes de chercher les points d'équilibre permettant simultanément une rentabilité suffisante pour le maître d'ouvrage et un impact favorable du futur quartier sur les finances communales¹⁶. Mais, au-delà des seules questions financières, elles révèlent aussi la nécessité de processus créatifs et coopératifs, mêlant des logiques de continuités et d'itérations, ainsi que des validations intermédiaires tout au long du chemin¹⁷.

Emmanuel Rey est professeur de projet d'architecture à l'EPFL, directeur du Laboratoire d'architecture et technologies durables (LAST) et partenaire du bureau Bauart à Berne, Neuchâtel et Zurich.

3-4 Cours-jardins des unités d'aménagement A et B © Yves André

5-6 Édifice communal implanté dans le jardin public © Yves André



Repères indicatifs

Lieu : Crissier
 Maîtres d'ouvrage : Patrimonium (Unités d'aménagement A/B/C/D), Commune de Crissier (E)
 Entreprise totale : Losinger Marazzi (A/B/C/D)
 Projet urbain : Bauart
 Architectes : Bauart (A/B/D/E), KCAP (C)
 Architectes-paysagistes : Hüslér & Associés
 Mandats d'étude parallèles : 2012
 Plan de quartier : 2013-2016
 Réalisation : 2016-2020
 Surface totale de plancher : env. 77 000 m²
 Logements : appartements en location (454), PPE (56), résidence senior (100)
 Activités : bureaux, centre médical, petits commerces, restaurants, fitness, crèche
 Pavillon communal : bibliothèque, centre de loisirs, salle polyvalente

- 1 Rey E., Lufkin S., *Des friches urbaines aux quartiers durables*, Lausanne : PPUR, Savoir suisse, 2015.
- 2 Rey E., Ringeisen Y., « Un pôle urbain composé de cinq îlots » in Cahier spécial *TEC21*, 2020, n° 3, pp. 30-33.
- 3 Fondé en 2007, Patrimonium est un investisseur immobilier actif principalement en Suisse, Autriche et Allemagne. L'entreprise est aujourd'hui partenaire de plus de 150 investisseurs institutionnels.
- 4 TL, *Vision des axes forts de transports publics urbains*. TL, Document de synthèse *PALM 2007 et 2012*, septembre 2014.
- 5 Rey E. (Ed.), *Suburban Polarity*, Lausanne : PPUR, 2017.
- 6 Commune de Crissier, *Règlement concernant la taxe relative au financement des équipements communaux*, 2013.
- 7 Le bureau Bauart était associé pour le MEP aux bureaux Hüslér & Associés (architectes-paysagistes) à Lausanne, Sorane (aspects énergétiques) à Lausanne, PPLUS (aspects acoustiques) à Neuchâtel.
- 8 Commune de Crissier, Patrimonium et État de Vaud, *Lentillères Nord Crissier. Ouest lausannois. Un quartier côté jardins*, SDOL, Mandats d'étude parallèles (MEP), *Rapport du Collège d'experts*, Renens, janvier 2013.
- 9 Plarel et al., Plan de quartier Lentillères Nord, Commune de Crissier, août 2015.
- 10 Rey E., Frei W., « Générer de nouvelles polarités urbaines » in *Les Cahiers de l'ASPAN*, 2017, n° 2, pp. 10-15.
- 11 Le centre Transit propose des animations pour les enfants et les jeunes âgés de 6 à 18 ans, afin de favoriser leurs capacités d'émancipation et d'intégration à la vie sociale et culturelle.
- 12 Philippe RoCHAT (1953-2015) a été l'un des chefs étoilés du Restaurant de l'Hôtel de Ville de Crissier, internationalement reconnu dans le domaine de la gastronomie.
- 13 Cricad Energies valorise chaque année environ 10 000 tonnes de déchets de bois issu de déchetteries, de chantiers ou de la grande distribution.
- 14 L'installation comprend environ 1650 panneaux solaires couvrant une surface de près de 2 600 m² répartis sur quatre bâtiments, produisant annuellement l'équivalent de 493 500 kWh.
- 15 Légumes Perchés a remporté le Prix SUD 2020 récompensant les startups durables.
- 16 À titre de vérification financière, une matrice incluant des composantes fiscales à long terme a été élaborée par la Commune de Crissier et Wüest Partner.
- 17 Rey E., « Complex Design: diversité des enjeux et complexité opérationnelle » in *Programme doctoral « Complex Design »*, EPFL / Université de Neuchâtel / Université de Fribourg, Lausanne, 9 mai 2017.

FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES ET COMMUNAUTAIRES

Applications dans une commune en pleine mutation: Crissier

Entretien avec Jacques Liaudet, propos recueillis par Marielle Savoyat

Quels sont les processus et les stratégies mises en place par les communes pour financer les frais spécifiques des équipements techniques et communautaires engendrés par les nouveaux plans de quartier? Comment se calcule la taxe vaudoise sur les équipements communautaires et comment s'applique-t-elle? De quelle manière sont financés les équipements techniques? Pionnière en la matière, Crissier, une commune de l'Ouest lausannois en pleine mutation, a été l'une des premières à mettre en place un règlement communal sur les équipements communautaires, ainsi qu'un modèle d'accord-cadre fixant les modalités et objectifs de financement des équipements techniques et communautaires entre le canton, la commune et les propriétaires. Plongée dans un mécanisme complexe aux enjeux multiples.

EspaceSuisse - section romande: Depuis plus d'une dizaine d'années, la commune de Crissier en plein développement s'est engagée à mettre en place et à appliquer des processus de financements équilibrés, pour garantir la réalisation et l'entretien viables de plusieurs grands quartiers sur le long terme. Pionnière, elle offre aujourd'hui modèles éprouvés et inspiration à plusieurs autres communes. En préambule, pourriez-vous revenir sur l'origine

et les principes généraux de ces procédés mis en place à Crissier?

Jacques Liaudet: Dans le développement de la commune, de grandes pièces urbaines ont été réalisées ou sont en cours de réalisation ou de planification, telles que par exemple Oassis (réalisé), Orée (en cours de réalisation) ou En Chise (planification en cours).

Nous voulions garantir la viabilité financière de ces projets sur le long terme pour la commune. Ainsi, très rapidement, avant d'engager ces planifications spécifiques, s'est posée la question de trouver ou de créer un outil de travail pour l'entier du processus. Nous cherchions un instrument qui permette d'engranger une participation financière des propriétaires ou promoteurs aux équipements communautaires et techniques, de manière harmonieuse et sur des bases légales. L'objectif était de pouvoir offrir au Conseil communal l'assurance d'une base de perception viable légalement.

En ce qui concerne la taxe vaudoise relative au financement des équipements communautaires, nous nous sommes ainsi dirigés vers la mise en place d'un règlement communal, composé en collaboration avec M^e Haldy, avocat et professeur à l'Université de Lausanne (UNIL). Afin de définir les types d'équipements à considérer dans le règlement, la question de l'impôt général et de ce qu'il couvre spécifiquement ou non



s'est naturellement rapidement posée. Nous avons ainsi rédigé un règlement contenant un champ de perception relativement précis: les écoles, le parascolaire (garderies, UAPE, ...) et les transports publics. Nous avons différencié les surfaces dédiées au logement (qui génèrent des coûts supplémentaires pour la collectivité) des surfaces d'activités, qui, elles, entraînent des coûts liés aux transports publics. La taxe sur les équipements communautaires découle de la loi sur les impôts (mode de perception), mais nous sommes également tenus d'agir dans le cadre de la loi sur les expropriations et de la loi sur les améliorations foncières. Nous ne pouvons en effet pas fixer un tarif (francs/m² SPD perçus à l'aide de factures) sans base légale. Ainsi nous ne

sommes pas autorisés à franchir la limite posée par l'article de la loi sur les améliorations foncières, qui indique que des taxes peuvent être perçues jusqu'à concurrence de 50% de la valeur de l'équipement. Nous veillons à ne pas dépasser ce plafond de verre. Nous serions sinon dans une position abusive par rapport à cette démarche et à ce processus.

En ce qui concerne les équipements techniques, notre manière d'aborder les planifications de ces grands quartiers est d'être présents, nous, collectivités, dans les périmètres. Soit par le biais d'une cession de terrains, soit d'un point de vue foncier - parce qu'on a déjà une parcelle ou deux dans le périmètre. La présence communale apporte une dynamique et une force au pro-

1 Crissier, projet du quartier En Chise (© GEA Vallotton & Chanard SA)

2 Crissier, projet du quartier l'Orée (© atelier Brunecky)

jet, et sécurise les propriétaires dans leur démarche, ils se sentent accompagnés. L'investissement public ou parapublic rassure.

Concrètement, quels sont les processus et les stratégies d'application dans les projets récents des nouveaux quartiers de Crissier? De quelle manière la philosophie générale de la commune impacte-t-elle la nature des négociations avec les privés? Quels outils de négociations et de calculs avez-vous développés?

Au tout début du processus, nous sélectionnons les partenaires avec qui nous souhaitons collaborer, pour voir s'ils s'accordent à notre philosophie générale ou pas. Nous nous mettons d'accord entre la commune, le canton et les propriétaires au travers d'un accord-cadre qui précise les grandes généralités du processus et les objectifs. Ce document évoque les équipements communautaires et les équipements techniques, d'une manière très générale. Il y est cependant déjà spécifié que la commune va facturer des équipements communautaires et demander des cessions de terrains et des droits à bâtir (gratuites), des servitudes, etc. Ce document permet d'établir une configuration qui définira tout le processus. Ensuite seulement, une fois ce document signé, les mandats d'étude parallèles (MEP) sont initiés.

Sur le plan économique, nous avons développé avec Wüest Partner une matrice financière, dans laquelle nous inventories pour chaque grand projet toutes les charges et tous les revenus d'une planification, y compris les recettes fiscales, avec simulations de l'évolution des trésoreries, des frais d'entretien, des dépenses et des encaissements. Cet instrument nous permet d'avoir une vision sur le long terme pour que le projet soit équilibré financièrement. Cet exercice-là est très important, car il permet de confirmer ou d'infirmer l'indice d'utilisation du sol (IUS) qui est prévu dans le quartier. En effet, si la commune se rend compte que l'IUS ne permettra pas d'avoir suffisamment de rentrées fiscales pour couvrir par exemple les frais d'entretien, les frais de transformation des lignes ou d'augmentation de cadence des transports publics, sur le long terme, le projet ne sera pas équilibré financièrement et péjorera les finances communales.

Ensuite seulement, nous développons le plan d'affectation du quartier et nous signons une convention détaillée, dans laquelle sont inventoriés notamment les

opérations immobilières à effectuer (les fractions ou cessions de terrains, les servitudes), les équipements techniques et communautaires (listés et chiffrés). Afin de garantir le paiement des équipements techniques et communautaires, nous demandons aux propriétaires ou aux promoteurs l'engagement d'inscrire des charges foncières au registre foncier et de grever la parcelle. La convention doit obligatoirement être signée avant l'enquête publique du plan d'affectation. À l'issue de l'enquête publique et avant adoption du plan d'affectation par le législatif, la convention doit être traduite dans un acte notarié signé. Toutes ces étapes permettent de garantir l'engagement de chacune des parties au fil du processus, et ainsi in fine l'intérêt public.

La commune fonctionne par plan d'affectation. Chaque quartier est un peu différent, mais la méthode reste toujours la même. Pour les équipements communautaires, il s'agit d'un règlement standard. Les équipements techniques sont quant à eux identifiés et chiffrés dans une convention en fonction du projet lauréat.

Plus précisément, dans le cas des différents quartiers réalisés ou en cours de développement ou de réalisation, pourriez-vous relever quelques éléments plus particuliers définis dans les processus (aspects fonciers, aménagements paysagers, équipements prévus, ...)?

Pour l'Orée par exemple, nous avons demandé au promoteur de nous céder les droits à bâtir pour une école et une UAPE. Dans le règlement du plan d'affectation, nous avons rajouté quelques milliers de m² de planchers supplémentaires, pour une affectation purement publique ou parapublique, à destination de la commune. Le fait que la commune construise une école et une salle de sports agit comme un moteur extraordinaire pour la valorisation d'un quartier et la qualité de vie de ses habitants.

Dans le cas du projet du parc de la Mèbre, à côté de l'Orée, nous avons acheté une parcelle qui était en zone industrielle. Avec le plan d'affectation de l'Orée, nous l'avons affectée en zone verte, pour la création d'un parc public d'environ 8200 m². Grâce aux montants liés aux équipements techniques que nous percevons, nous pouvons payer jusqu'à 50% de l'aménagement de cet espace vert. De plus, nous recevons des subventions de la Confédération et du Canton pour la renaturation du cours d'eau. Le pro-



cessus se déroule de manière fluide, car le projet est équilibré financièrement. Le volet économique apparaît à nouveau clairement ici comme un élément majeur.

Par ailleurs, lorsque les bureaux d'architectes et d'urbanistes savent qu'une partie de la parcelle sera reprise par la commune, cela peut orienter le projet au niveau des MEP. Cela a été le cas du quartier Oassis où un espace majeur, public ou communautaire, était identifié clairement dans le cahier des charges des MEP. Dès les premières esquisses, un parc public se profilait, avec un pavillon aux formes courbes, contrairement aux autres objets qui avaient des formes très urbaines. Il s'agissait déjà d'une lecture spatiale de ces synergies privé/public, même si le programme du pavillon n'était pas encore totalement figé.

Avec un peu de recul, que retenez-vous de votre propre expérience en tant que Commune dans le cadre de ces différents projets récents? Quels sont les avantages ou inconvénients par rapport à d'autres formes de financement? Quels retours avez-vous reçus?

En tant que Commune, nous prônons le fait qu'être présents dans un quartier est très important pour la qualité de vie de ce dernier. Dans le cas du périmètre d'Oassis, le taux de remplissage logements/activités s'élève à plus de 95% un an après l'arrivée des premiers habitants. Ce constat atteste que le projet répond à une demande. Nous avons de très bons retours de la part des investisseurs, qui se sentent sécurisés et accompagnés dans le processus. Du côté

des utilisateurs, ce qui est très apprécié, ce sont notamment les cours-jardins avec les places de jeux, le pavillon avec la bibliothèque, les jardins potagers en toiture, l'espace public arboré. L'ensemble de ces équipements publics n'aurait pas pu être réalisé sans une planification financière rigoureuse. Fondamentalement, nous avons de bonnes expériences avec ce processus. Il est important de faire comprendre à la population que tout est lié, et qu'en densifiant, nous pouvons offrir ces services et plus-values.

Aujourd'hui, quatre grandes pièces urbaines mixtes ont été développées. Notre volonté à Crissier est maintenant de créer des quartiers d'activités pour lesquels nous pourrions défendre les mêmes enjeux qualitatifs (espaces publics, qualité du bâti, etc.) que pour les quartiers d'habitation. Ces sites sont en zone industrielle à l'heure actuelle. Il s'agit de revisiter notre manière de voir les choses aussi pour ces secteurs-là, pour garantir une qualité de vie, favoriser les liens sociaux, intégrer les questions de chaleur en ville, etc.

En toile de fond, il y a une création de richesses dans ces projets qui intègrent de nouvelles formes d'habitat et de travail, créent des emplois, une qualité de vie et une valeur foncière. Il s'agit aussi de créer des conditions cadres pour conserver et attirer les entreprises sur le territoire communal. C'est élargir ainsi le champ des possibles.

Jacques Liaudet est chef de service Urbanisme - Développement - Mobilité à la Commune de Crissier.

3 Crissier, quartier Oassis, projet de passerelle passant au-dessus de la route de Crissier (© Pierre-Alain Dupraz architecte)

4 Crissier, projet du parc de la Mèbre (© Atelier Descombes Rampini SA)