

CITTÀ DI



LUGANO

**JOURNÉE DES VILLES 2008**  
**Lugano, Palazzo dei Congressi 28 août 2008**

**Nouvelle Lugano: paradigme néo-métropolitain**

**Exposé de M. Giorgio Giudici, Maire de Lugano – Le texte prononcé fait foi**

La nouvelle Lugano est aujourd'hui une réalité bien vivante: il y a quatre ans, cette Assemblée m'avait offert l'opportunité de présenter ce projet qui, alors, était peu consolidé dans sa forme institutionnelle. Nous en étions à la phase initiale: la nouvelle Lugano était encore une inconnue, une valeur idéale, un projet qui nous stimulait mais dont la portée de la valeur effective était encore entièrement à découvrir. Comme l'affirme le poète espagnol Machado dans un de ses célèbres poèmes, le "chemin se fait en marchant", et sous divers points de vue, Lugano avance et continue d'avancer. En avril dernier, 3 nouvelles communes se sont rattachées à la Nouvelle Lugano.

A mon avis, il n'y avait pas de meilleur endroit pour traiter du thème du rattachement de communes. En effet, non seulement la nouvelle Lugano représente le plus grand projet de rattachement de communes advenu en Suisse ces dernières décennies, mais ce processus étant évolutif et ouvert, la question de cette assemblée « fusion et/ou agglomération » s'y pose de manière forte et stimulante.

Quelle est la meilleure voie pour entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires au niveau communal, devenues plus que jamais indispensables pour résoudre les nombreux problèmes territoriaux et fonctionnels de la réalité urbaine?

Certes, ce sont deux voies différentes, non incompatibles, même si je pense que la solution du rattachement de communes soit la meilleure solution pour affronter avec détermination toutes les questions auxquelles les communes et les villes doivent faire face.

En outre, il est certain que là où les conditions politiques et historiques pour mettre en œuvre ce processus n'existent pas, et pour préparer le terrain, la réflexion en terme d'agglomération est la meilleure façon de résoudre rapidement certains problèmes tels que celui des coûts de centralité qui pèsent sur les villes les plus importantes.

Toutefois, si cette solution se consolide, elle risque de créer un ultérieur niveau institutionnel qui, à moyen et long terme, engendrerait, au lieu d'une rationalisation, des coûts administratifs supplémentaires, une augmentation des pratiques bureaucratiques et des tables de discussion. En cette matière, je suis pour l'utilisation du rasoir d'Occam, selon lequel les services administratifs (*Entiam*) ne doivent pas se multiplier outre mesure.

Trois niveaux institutionnels sont plus que suffisants, c'est pour cette raison qu'à mon avis, la collaboration qui doit s'instaurer au niveau des agglomérations, ne peut assumer qu'une position

intermédiaire en fonction d'un projet institutionnel effectif, dont la solution finale est la cohésion entre les communes et la création de nouvelles institutions de premier niveau, plus fortes et plus efficaces.

D'autre part, je souhaite rappeler que le projet de la nouvelle Lugano est né à partir des discussions autour du Piano dei Trasporti del Luganese (PTL, plan des transports luganais), donc une table de travail qui rassemblait toutes les communes concernées par le projet. Dans ce contexte de relations croisées, nombreux furent ceux qui comprirent que les principaux problèmes territoriaux ne pouvaient être résolus qu'à une plus grande échelle que celle de la commune. La table de discussion fit surgir chez les politiciens et administrateurs une nouvelle mentalité qui, avec d'autres conditions, permit l'échange de points de vue, l'étude et la naissance de la nouvelle Lugano.

Sous cet angle, il est indispensable selon moi d'ouvrir les tables de discussion au niveau de l'agglomération pour affronter les problèmes urgents et concrets, pour trouver des solutions contextuelles. Ceci favoriserait la création de cette nouvelle mentalité, qui est la seule à pouvoir rendre les institutions capables de répondre, avec dynamisme, aux demandes des citoyens, de la société civile et de la communauté économique.

A travers mon intervention, je ne veux pas dresser le bilan des quatre premières années de la nouvelle Lugano ; je souhaite juste faire le rappel de quelques situations intéressantes apparues, qui démontrent clairement comment le renforcement des institutions communales, dans ce cas celles de Lugano, peut créer un élan et de nouveaux espaces d'idées et d'action, aptes à régénérer l'enthousiasme et l'intérêt pour la vie publique.

Aujourd'hui, nous pouvons en effet faire référence à divers documents et diverses études qui analysent et fournissent une radiographie assez exhaustive de la situation de la nouvelle Lugano, même si les sources ne sont pas encore complètement alignées.

Je me réfère, en particulier, à l'étude réalisée par *l'Istitute for Contemporary Urban Project* de l'Académie d'Architecture de Mendrisio et de l'IRE de l'USI, sous la direction du Professeur Josep Acebillo et du Professeur Rico Maggi, documentation très dense qui vous a été remise avec celle du congrès.

Cette publication offre des analyses, données, considérations et projections très intéressantes qui invitent à la réflexion. Elle offre un cadre exhaustif des défis et des opportunités que le projet de la nouvelle Lugano a engendré, en faisant émerger l'exigence de nouvelles formes innovatrices, nécessaires au développement des nombreuses thématiques liées au territoire et à ses fonctionnalités sociales et économiques.

Dans mon bilan, je souhaite m'arrêter sur deux aspects spécifiques qui me semblent intéressants sur le plan de la politique institutionnelle, mais qui me semblent aussi importants pour donner un élan ultérieur à la vision de notre ville.

### **Les quartiers entre aujourd'hui et demain**

Dans notre projet de réforme, les quartiers ont été considérés comme des éléments centraux et essentiels pour l'organisation de la ville. "Lugano, ville de quartiers" fut un slogan gagnant, parce qu'il nous a permis d'orienter nos efforts organisationnels et administratifs, et ainsi de développer et améliorer la qualité des services destinés aux habitants de Lugano, des quartiers historiques aux plus récents.

Inutile de préciser que le problème le plus critique qui se pose, une fois les services de base : écoles, transports, déchets, sécurité, etc., uniformisés, est celui de l'identité.

Ici, il faut s'entendre sur la définition d'identité, cette valeur que nous attribuons à un lieu, à son histoire et qui se transmet de génération en génération.

Parler d'identité dans une réalité cosmopolite et changeante, caractérisée par une forte mobilité des personnes, peut sembler anachronique.

Cela l'est certainement si nous prenons ce problème du côté des traditions que l'on considère comme le fondement de l'esprit d'un lieu.

Il nous faut admettre avec sérénité que celles-ci ne sont connues et vécues comme telles que par une minorité des habitants d'un quartier, ce qui n'enlève rien à leur importance. Mais cela n'est pas anachronique si nous prenons le problème de l'identité du quartier comme une question ouverte sur le futur, en se basant sur la considération que les quartiers doivent être une réalité dynamique au sein de laquelle la vie culturelle et sociale de la ville s'organise.

Au fond, si nous observons le développement des ex-communes qui sont entrées dans la nouvelle Lugano et de la majeure partie de celles qui l'entourent mais qui n'en font pas encore partie, nous nous rendons compte qu'elles sont le résultat du phénomène de périurbanisation. Et que par conséquent, l'identité du lieu est presque universellement reconnue comme celle de la ville qui, à travers ses flux de population et sa force d'attraction territoriale, a généré un tissu qui se caractérise comme un *continuum* d'habitats intercalé d'espaces verts essentiellement naturels.

On en déduit donc que le rôle des quartiers est interprété selon une nouvelle formule qui vise à asseoir, certes dans le respect des traditions autochtones, une nouvelle identité: le poète susmentionné au début de mon intervention dit aussi que cela sert peu de *se retourner et de regarder le chemin parcouru*.

Une fois les services de base aux citoyens mis en place, avec une gestion correcte de ceux-ci et un soin rigoureux de l'aménagement urbain, ce qui importe vraiment et dans lequel on doit réellement s'impliquer, c'est la qualité de vie dans les quartiers et la garantie, à travers des mesures opportunes, des projets et des idées, du développement d'une vie sociale, civique et économique.

L'expérience commencée il y a quatre ans avec les Commissions de quartier et coordonnées par un Dicastère, expressément inséré dans l'Administration générale selon une formule déjà adoptée dans l'ancienne Lugano, a donné, au cours de ces années, des résultats positifs. Nous nous sommes rendus compte que celles-ci tendent à assumer une fonction de monitoring des situations critiques, de courroie de transmission, au coeur des préoccupations des citoyens, des situations contingentes, des dysfonctionnements à l'intérieur du quartier.

Une tâche certes essentielle, mais que je ne trouve pas suffisante, tout comme je ne trouve pas suffisant de se retourner à la recherche du passé comme si là se cachait la raison de notre présent, de la cohésion sociale d'une communauté: ce n'est qu'à travers un projet tourné vers l'avenir que la mémoire peut devenir effective.

Notre projet des quartiers est d'offrir à ceux-ci de nouveaux contenus, de nouvelles idées qui leur permettent de devenir des pôles de référence au sein de la nouvelle ville, de créer un certain esprit de compétition entre eux, de façon à ce qu'ils s'influencent réciproquement avec des propositions et des initiatives qui accroissent leur force d'attraction, en tant que lieux où l'on vit, travaille, produit, se forme et échange des expériences.

Il s'agit d'un aspect stratégique, très important, pour soutenir à travers les faits une idée et un projet de vie en société, mais aussi pour inviter les autres communes à s'approcher et à interagir avec le projet de la nouvelle Lugano, en comprenant qu'en entrant dans cette nouvelle réalité institutionnelle, cela signifie augmenter ses propres chances au sens civique, économique et culturel.

Il y a deux clés de voûte sur lesquelles nous sommes en train de travailler: d'une part la communication, avec la création d'un réseau et d'outils capables de distribuer des informations et des services on-line, capables de véhiculer de façon simple et immédiate la réalité institutionnelle et économique, les projets du territoire, les qualités et les opportunités qu'il présente; l'autre concerne l'implémentation d'importants projets dans les quartiers, de façon à créer en leur sein des points forts d'identification, d'irradiation et de référence pour les citoyens.

Depuis quelques semaines, nous travaillons sur un projet intéressant dans le quartier de Breganzona, dans l'ex-siège de l'ex-municipalité, avec l'installation de la Cité des Cultures de la Paix, une fondation internationale, active dans de nombreuses capitales du monde, qui a choisi de créer son siège principal à Lugano. Nous avons proposé cet édifice historique et prestigieux, comme structure de référence de la Fondation, à condition que ce siège devienne un centre ouvert à la vie de quartier et de la ville, et que forums, expositions et rencontres ouvertes au public, et surtout aux enfants et aux jeunes de la ville, y soient proposés.

L'inauguration de ce centre international est prévue pour le mois d'octobre prochain et amènera à Lugano, dans le quartier de Breganzona, quelques prix Nobel de la littérature, de la chimie et probablement la mécène Theresa Heinz.

Cela signifie que Lugano et son quartier, grâce à cette initiative, se trouveront au centre d'un réseau international de relations, qui se fixe des objectifs très importants et qui apportera avec son activité académique et médiatique des bénéfices pour la croissance sociale, culturelle de notre ville.

Ce type de travail a déjà été expérimenté avec l'institution de l'USI, active dans le quartier de Molino Nuovo depuis 10 ans, et avec la Fondation pour la recherche sur le cancer (ESMO) à Viganello. Une politique que nous entendons poursuivre et développer.

Notre tâche est de multiplier ce genre d'initiatives, de les examiner, de les soutenir et de les insérer dans le territoire, dans les quartiers, mais aussi en-dehors dans d'autres communes, de les compléter et de les promouvoir dans un contexte où la ville est à la fois protagoniste et destinataire des bénéfices, moteur de son développement.

C'est aussi comme cela que nous devons comprendre la question des grands projets, tels que le plan urbanistique du Nouveau quartier de Cornaredo, destiné à valoriser une zone importante au nord de la ville, mais visant aussi à intercepter d'autres communes situées dans l'Aire du projet, en les impliquant directement dans les décisions et les responsabilités. Cela vaut aussi pour le projet de la gare CFF, la couverture de la tranchée ferroviaire de Massagno. Je suis convaincu que sur ce terrain, la nouvelle Lugano continuera sa marche vers le futur.

### **Regarder vers l'extérieur**

Les potentialités d'un territoire ne sont plus uniquement issues du produit de ses seules forces internes, le monde ne s'arrête pas sur le pas de la porte.

Aujourd'hui, si nous y réfléchissons, nous travaillons encore avec des institutions de style dix-neuvième, des vieilleseries pourrait-on dire.

Le problème de la fragmentation territoriale du Tessin et du reste de la Suisse a cette origine. Un modèle qui, certes, fonctionnait et qui a fonctionné pendant longtemps à l'époque de la première et de la seconde industrialisation, un modèle qui fonctionnait avec les lenteurs de la production, des transports et de l'innovation propres au passé.

Un modèle pourtant inadapté pour affronter les problèmes et les défis de l'actualité, la modernisation et la globalisation, les accélérations imprévues de notre société, des systèmes de communication et de transport.

Un défi qui n'admet pas différentes valeurs de vérité, ou on l'accepte ou on le refuse, deux possibilités s'offrent à nous : être protagonistes ou être passifs, produire les changements ou les subir.

Si nous y réfléchissons bien, il ne s'agit pas d'un choix idéologique mais pragmatique, les changements au niveau mondial demandent, aux villes de la Suisse, une réponse adéquate que nous devons justement prendre en considération.

Je ne crois pas que cela n'ait jamais été aussi clair, l'option est « appartenir ou non » au réseau des villes du monde global, *tertium non datur*.

En quelques mots, voulons-nous oui ou non répondre aux instances de la société contemporaine, de la connaissance? Dans un cas comme dans l'autre, sommes-nous prêts à en assumer les conséquences

positives ou négatives qui en découlent? Personnellement, je crois que notre responsabilité nous indique qu'une seule voie.

Nos prédécesseurs ont fait de même, ils ont préféré accepter les défis et les risques plutôt que de subir. Par rapport au monde des institutions du passé, tous le reconnaissent, les villes, même celles de moyenne dimension, ont aujourd'hui une tâche exceptionnelle qu'elles n'avaient pas hier et qu'elles ne pouvaient pas assumer, celui d'être à la fois le moteur de l'économie et de leur développement.

Une nouvelle tâche qui, hier, n'était l'apanage que des grandes villes, voire que des métropoles. En effet, aujourd'hui les villes sont toujours de plus en plus actives dans des domaines qui autrefois n'étaient que l'apanage de la Nation ou des Cantons, par exemple le domaine des relations internationales dans lequel elles démontrent un dynamisme et une rapidité de décision.

Si nous regardons les problèmes et les défis auxquels nous devons faire face, la multiculturalité, la sécurité, la mobilité et la nécessité pour notre pays de rester accroché au développement des nouvelles voies de communication, aux axes de transport internationaux, nous ne pouvons que choisir d'avoir un rôle actif.

Les défis sont exogènes, les réponses doivent et ne peuvent être qu'endogènes.

Les villes ont donc aujourd'hui un rôle important qu'il faut leur reconnaître. C'est dans l'intérêt de la Confédération et des Cantons de favoriser leur rôle en développant une politique en faveur des agglomérations et des fusions, et en ne faisant pas obstacle, avec des politiques obsolètes, à leur force, leur capacité d'innovation, dont la Suisse a fortement besoin.

La nouvelle Lugano fut une réponse politique forte, voulue par les citoyens, qui a en effet permis de débloquent de nombreuses situations qui mettaient le Tessin et la Suisse Italienne dans une position de marginalité culturelle et politique face à la Suisse.

Je rappelle que le premier pas notable dans cette direction, et qui a vu Lugano promotrice convaincue, coïncide avec la naissance, en 1996, de l'Université de la Suisse Italienne. Ceci a permis au Tessin et à Lugano de se positionner à égalité avec d'autres réalités cantonales et a favorisé des apports scientifiques et culturels d'exception, de fournir des compétences dont le canton et la ville avaient besoin. C'est aussi sur ce terrain que le processus de rattachement de la NL, en portant le laboratoire "Lugano" à l'attention nationale et internationale, a eu un résultat positif.

Pour décrire le succès de cette opération, je peux rapporter les analyses des situations économiques qui ont suivi le processus de rattachement, les chiffres du bilan ; je peux dire que, même après le rattachement et les investissements que cela a comporté, Lugano a continué d'occuper la position de ville-phare du Canton, qu'elle a conservé sa grande force financière et projectuelle, que sa population représente 15% de la population cantonale, qu'elle produit 50/60% du PIB cantonal, et environ 2% du PIB national.

Vous trouverez toutes ces données dans la publication sur "la Nuova Lugano" qui vous a été remise aujourd'hui et qui, non seulement, confirment la position de Lugano dans le Canton mais aussi, comme l'affirme le professeur Rico Maggi dans ses conclusions stratégique-économiques de cette étude, "l'agglomération luganaise, en étant située au-dessus de la moyenne suisse, près de Zurich, est la seule au niveau tessinois à pouvoir jouer avec les grands."

Lugano, ces dernières années, a réussi à conserver un haut niveau d'investissements, à obtenir des résultats de bilan positifs et à garder ses réserves intactes.

Ceci est la démonstration qu'avec des politiques avisées il est possible d'unir les communes entre elles, de maintenir intacte la force du nouvel ensemble et de générer les conditions de sa croissance ultérieure.

Ceci peut aussi être imputé à la chance, et pour les années 2004-2007, à la période économique favorable surtout dans les secteurs qui incident de façon plus marquée sur les ressources fiscales de Lugano, les banques et la finance, les assurances, l'immobilier et les entreprises (FIRE). Des conditions que tous

possèdent en Suisse, mais pour lesquelles il faut s'impliquer afin de les consolider et d'en augmenter l'importance, ce qui ouvre alors une perspective de discussion et de très grande collaboration.

En entrant dans ce type d'arguments, on comprend immédiatement que l'échelle de référence, tout en se mouvant à l'horizon de la nouvelle Lugano, est celle de l'agglomération, et cela se note aussi bien dans les données statistiques que dans les analyses circonstanciées.

Pour nous, il est en effet difficile d'imaginer une politique de promotion économique de la NL sans considérer, certainement pas dans un sens napoléonien, l'agglomération, sans embrasser la dimension régionale du problème et de la confluence d'intérêts qui se manifeste dans celle-ci. Si Lugano est le moteur économique, un générateur de force, cela se transmet inévitablement ailleurs, selon un schéma de connexions territoriales qui doivent être attentivement prises en considération.

Si d'une part il est juste de penser aux fusions en termes de rationalisation des services administratifs et urbains, d'optimisation de leur coûts, il est juste d'autre part de penser à ce que la force accrue d'une commune ou d'une ville permet de concrétiser ; en effet, de plus grandes ressources impliquent de plus grands investissements et donc de nouvelles opportunités et une plus grande visibilité.

La visibilité est aujourd'hui un facteur essentiel. En 2004, alors que le premier processus de rattachement était consolidé, nous nous sommes lancés, en tant que ville, tous animés par l'enthousiasme du succès, dans une politique de relations internationales. Notre premier objectif fut celui d'augmenter la visibilité de la ville au niveau international. Pour ce faire, nous avons créé un service capable de gérer les dossiers et les relations publiques et institutionnelles de la ville, et aussi au niveau national, en assumant un rôle actif comme ici dans le contexte de l'Union des villes suisses. Être devenue la 9<sup>ème</sup> ville suisse, offrait cette opportunité à notre réalité.

En 4 années de travail, nous avons développé des relations à 360 degrés, en ouvrant des opportunités pour notre économie en Orient, en Chine, dans le Nord de l'Italie, en Espagne, en Allemagne, et nous nous apprêtons même à en ouvrir en Russie et en Amérique Latine.

Une chose plutôt surprenante, que nous avons découverte, est qu'il ne faut pas forcément être grand pour susciter l'intérêt des grandes villes.

Lugano, la Nouvelle Lugano, a signé d'importants accords avec des villes et des métropoles, avec Valence en 2007, avec la ville de Hangzhou en 2006, avec Milan en 2007, et cela aussi en fonction de la future Expo 2015, où nous aurons, grâce à l'accord et au travail de soutien que nous avons apporté à cette candidature, une position privilégiée. Nous sommes en train d'étudier des accords avec Turin et Gênes, et un accord avec Buenos Aires et avec Jerez de la Frontera est prêt à être signé au mois d'octobre prochain. Cette année encore, nous avons établi des canaux de communication avec Bilbao et Grenade et avec la ville portuaire de Ningbo, le second port de Chine.

Quels sont les fruits de ces relations? Cela a tout d'abord permis de placer la ville au sein d'un réseau de villes internationales.

En second lieu, la ville a servi de moteur à son économie et a introduit un processus d'organisation de sa réalité économique en fonction d'une communication stratégique cohérente, d'une plate-forme de services et d'échange entre le Nord et le Sud de l'Europe, plate-forme de référence pour l'aire de la Méditerranée et ouverte sur l'Orient.

La nouvelle Lugano a donc permis non seulement de doubler les chiffres de la ville, mais a aussi engendré une nouvelle force d'idées, en rendant possible l'élaboration d'une stratégie de promotion internationale avec des objectifs très concrets. Placer Lugano et son agglomération dans le contexte international, dans le réseau dense et complexe des villes, c'était jeter les prémisses pour devenir un pôle d'échanges de la connaissance, lieu des professions du néo-tertiaire, secteur moteur et essentiel du futur développement économique de l'agglomération.

Aujourd'hui la ville de Lugano, grâce à ses réseaux est capable d'ouvrir et de favoriser de nouvelles opportunités pour divers secteurs qui caractérisent sa vie économique et culturelle. Elle a donc assumé un rôle actif même dans le secteur de la promotion économique: en Chine, par exemple, grâce à nos relations, le Cardiocentro Ticino, la Swiss Stem Cell Bank, notre Université Professionnelle ont des opportunités, et comme je l'ai déjà mentionné, nous avons engagé divers échanges au niveau de l'éducation et du sport.

Au cours du mois de novembre prochain, sur la base de l'accord signé avec la ville de Valence, Lugano a permis la présentation du projet Alp Transit à l'Université Polytechnique de Valence, un projet méconnu en Espagne. Il s'agit là d'une contribution importante qu'une ville, très intéressée par ce projet et ses multiples implications, positives et négatives, peut apporter à la Confédération.

Je mentionne ces faits parce qu'ils me semblent intéressants pour comprendre le cas de la nouvelle Lugano, qui est encore un processus en cours avec de multiples développements possibles. C'est un processus dynamique qui a de grandes potentialités, qui vise à la construction d'un nouvel espace institutionnel, le plus cohérent possible avec le territoire et la réalité urbaine qu'il exprime. Ce territoire a un futur s'il réussit à s'organiser et à saisir les opportunités qui lui sont offertes en raison de sa situation, de son ouverture vers la Lombardie et des avantages indiscutables que Alp Transit apportera ces prochaines années.

La nouvelle Lugano est un laboratoire qui produit, qui sème des idées et des projets et Lugano, dans quelques temps peut-être, pour utiliser une expression de Josep Acebillo, sera véritablement un "paradigme néo-métropolitain".

**Giorgio Giudici**  
Maire de Lugano