

PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture  
Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement durables

Ecole Normale Supérieure Paris / 26 septembre 2007

Cycles de séminaires

***Construction du « bien commun » à l'échelle métropolitaine : Dépasser l'insoutenabilité du découpage municipal***

---

***La dynamique d'un processus territorial dans l'ouest lausannois : entre initiative locale et injonction fédérale.***

Monique Ruzicka-Rossier  
architecte SIA urbaniste FSU  
EPFL-Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne  
ENAC-Faculté de l'Environnement naturel architectural et construit  
INTER-Institut du Développement Territorial  
LaC-Chôros

Pourquoi et comment sept, puis neuf communes ont-elles commencé à dialoguer ensemble de manière informelle avant même de s'aligner sur une politique fédérale ?

Quels ont été les liants de la coopération intercommunale ?

Quelles sont les conditions pour que la coopération intercommunale atteigne l'objectif d'une cohérence spatiale, d'une certaine cohésion sociale ?

Quelles dynamiques entre les autres parties de la ville ?

---

***Accélération et situation particulière.***

L'Ouest lausannois vient d'acquérir ces lettres de noblesse, dans le cadre de la réorganisation territoriale prévue par la nouvelle Constitution du canton de Vaud de 2005, en devenant en 2007 un nouveau district vaudois. La particularité de l'Ouest est qu'il est « *ce qu'il ne faut surtout pas voir quand on vient visiter la capitale vaudoise* » ; or, c'est là que beaucoup de choses se passent. Porter son regard sur les expériences spatiales qui sont en cours à l'Ouest, c'est prendre connaissance d'une forme de coopération intercommunale suisse. L'hypothèse qui sous-tend les propos qui vont suivre est que le ciment d'une coopération intercommunale - dont l'objectif serait de dialoguer avec toutes les échelles territoriales - se forme dans la diversité équilibrée des populations qui résident sur un espace ; le « faire ensemble » et la solidarité sont alors les amorces d'une expression de cohésion sociale.

***Un double atout : la diversité et le contraste.***

L'Ouest lausannois joue le rôle pluriel de pôle industriel, de carrefour commercial, de réseau de centres de formation de haut niveau, et d'entreprises tertiaires spécialisées. A l'instar de son tissu économique, sa population est également très mixte, faisant cohabiter sur un espace de 28 km<sup>2</sup>, et à quelques centaines de mètres parfois les uns des autres, des chefs d'entreprise et des ouvriers non qualifiés, des nationalités diverses, des cultures variées, des natifs du lieu et des émigrés. Les formes d'habitat se juxtaposent, et les zones de villas du bord du lac ou sur les collines s'enchaînent, l'espace d'une rue, aux quartiers d'immeubles à population économiquement plus faible.

Depuis 2006, suite à un remaniement des regroupements administratifs des 378 communes du canton, Vaud passe de dix neuf à dix districts<sup>1</sup>, et l'« Ouest lausannois » est le seul à être complètement nouveau. Distant d'environ cinq kilomètres du centre Lausanne, capitale du canton, il réunit huit communes - Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix, Prilly – et en totalisant en 2000, 63'000 habitants et 36'000 emplois, il forme après Lausanne (130'000 habitants et 84'000 emplois en 2000) la deuxième ville du canton.

Pourtant une image tenace de quartier ouvrier et de périphérie de ville la décrit encore. Cette idée trompeuse est en partie véhiculée par la population du centre, riche de son centre historique, et particulièrement celle, aisée, de l'est de Lausanne qui vit dans un cadre exclusivement résidentiel et bénéficie d'une vue imprenable sur le Lac Léman et les paysages en escalier des vignobles du Lavaux (récemment élevés au rang de patrimoine mondial de l'Unesco). L'ouest a l'avantage de pouvoir s'afficher en contraste par rapport aux autres parties plus conventionnelles de l'agglomération lausannoise et d'être ouverte aux dynamiques urbaines contemporaines.

Personne de l'agglomération lausannoise ne dira qu'il n'est jamais venu acheter dans l'ouest soit un ordinateur ou un téléphone mobile, une voiture ou un vélo, une scie électrique ou un marteau, des rhododendrons ou des rideaux, des chaussures ou des bouteilles d'eau minérale. Tout le monde connaît l'ouest, le qualifie de chaotique, de bruyant, de pollué et embouteillé, et tout le monde y vient. Rares sont ceux qui comprennent qu'à cet endroit de l'agglomération se trouve le

<sup>1</sup> Un district dans le canton de Vaud répond à une organisation décentralisée de l'administration cantonale. Il ne correspond pas à une unité politique, cependant, le nombre d'habitants détermine le nombre de députés au Grand Conseil vaudois (exécutif cantonal).

potentiel romand le plus important sur le plan de la diversité culturelle, sociale et économique. Parmi ces rares, pourtant, se trouvent les autorités communales des huit communes du district.

*Deux tournants décisifs : les transports et le savoir.*

Un premier tournant s'opère lentement en l'espace d'un siècle : d'abord la Régie des Chemins de Fers Fédéraux construit une infrastructure ferroviaire lourde à Renens, puis la Confédération localise le plus grand échangeur autoroutier de Romandie entre Villars-Sainte-Croix, Crissier, Bussigny et Ecublens. Les interventions aux échelles territoriale et locale se font sans réelle coordination.

Le deuxième tournant accélère la mutation de l'Ouest ; il est initié par la Confédération et le Canton de Vaud qui localisent les Grandes Ecoles - Ecole Polytechnique Fédérale et Université de Lausanne – sur les territoires des communes d'Ecublens, de Saint-Sulpice et de Chavannes-près-Renens. La dimension internationale, déjà choisie par la commune-ville de Lausanne avec la présence des sièges mondiaux du Comité Olympique et d'autres sociétés étrangères, de l'IMD-International Institute for Management and Development, est confirmée pour cette partie de la région lémanique par le choix de créer un pôle académique à rayonnement mondial.

En 1876 l'ouest lausannois accueille, ce qui fût jusqu'en 1970 la plus grande gare de triage ferroviaire suisse. C'est le premier tournant de son histoire ; avec le début de l'industrialisation, un essor économique important transforme alors le territoire communal de la commune de Renens. Cette commune prend vite la morphologie resserrée des villes industrielles suisses, et ceci aux portes immédiates de la capitale cantonale, académique et administrative.

Renens et Chavannes-près-Renens ont sextuplé leurs populations au passage du vingtième siècle. Aujourd'hui, Renens est qualifiée de « centre secondaire » dans l'agglomération lausannoise ; de nombreux trains interrégionaux s'y arrêtent, et les liaisons vers Genève, Berne et le Valais se font sans changement. Le tissu urbain entre Lausanne et Renens est continu, un visiteur ne distinguerait pas la frontière.

Une autre commune, Bussigny, se dotait déjà en 1870 d'une gare, cependant moins importante ; un secteur industriel se développe en contre bas du village. Comme Renens, elle accompagne la venue des nouvelles entreprises d'un essor résidentiel. Toutefois, bénéficiant d'un territoire plus vaste, près du double pour une population comptant le quart de celle de Renens, réunissant de plus des terres agricoles et forestières, des plaines et des collines, elle oriente sa politique du logement sur une diversification de l'offre et mise sur l'attrait des familles en offrant des habitats groupés de typologies différentes accessibles à des populations à revenus variés.

La commune bordant le lac, Saint-Sulpice, caractérisée par une population aisée, se spécialise dès les années 1920-1930 dans l'habitat pavillonnaire. Les cinq autres communes co-équipières du district, bien que bénéficiant également de l'essor économique, revendiquent encore leurs origines campagnardes ; les noyaux villageois sont en voie de patrimonialisation et le paysage quotidien est encore meublé de moutons et vaches s'éparpillant entre les centres commerciaux, les halles de sports, les dépôts de marchandises, les instituts académiques et les quartiers d'habitations.

En 1960, à l'occasion de l'exposition nationale suisse qui eut lieu à Lausanne-Vidy, la première autoroute est construite et dessert la partie sud de l'ouest lausannois.

Aujourd'hui, l'échangeur de Crissier, redistribuant le trafic automobile en provenance de France par Genève, et d'Italie par le Valais, en direction de l'Allemagne par Bâle ou Zurich, est l'un des plus fréquentés de Suisse. Cette accessibilité routière étoilée dans les quatre directions du pays attire vite ce que l'Office Fédéral du Développement Territorial suisse nomme les IGT – Installations à grande génération de trafic. Les autorités communales des territoires les mieux

desservis par l'autoroute - Renens, Bussigny, Crissier, Villars-Ste-Croix - font face chacune à leur manière aux pressions des constructeurs. Si pour certains une forme de rivalité s'installe pour séduire les entreprises, d'autres privilégient une certaine retenue et la préservation du cadre villageois.

Dans les années septante, l'ouest acquiert une nouvelle dimension. Après l'avoir fédéralisée la Confédération installe l'EPFL-Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, anciennement EPUL-Ecole Polytechnique de l'Université de Lausanne, dans un nouveau campus, sur un terrain réservé de longue date pour un éventuel emplacement aéroportuaire. Les parcelles adjacentes accueillent également toutes les facultés de l'Université de Lausanne. L'Ouest industriel se voit ainsi investi d'un statut académique. Les grandes écoles rassemblent 25'000 étudiants, soit 10% de la population de Lausanne. Aujourd'hui au site polytechnique et universitaire viennent se greffer des pépinières d'entreprises high tech à rayonnement international. De plus l'EPFL vient d'ouvrir le chantier du *Learning Center* et développe d'autres projets (centre de congrès et de rencontre, quartier de logements pour étudiants et hôtes académiques, hôtels et commerces, parc scientifique ou pépinière de start-up). L'affirmation de l'ouest comme lieu du savoir et de l'innovation attire de nouveaux sites de formation comme par exemple, en 2006, l'installation de l'ECAL-Ecole Cantonale d'Art de Lausanne, qui revendique aussi un statut international.

Alors que les activités se diversifient, les emplois augmentent, la population est multipliée par un facteur de 4,5 (de 1940 à 1970), ce n'est que vingt ans plus tard, en 1991, que l'offre en transports publics est largement augmentée d'une ligne ferroviaire urbaine le Tsol.

#### *Situation particulière.*

Glattstadt (secteur entre l'aéroport et le centre de Zürich), Gäu (la «*Zwischenstadt*» suisse) ou l'Ouest Lausannois peuvent tous trois être identifiés comme des espaces en Suisse possédant de nouveaux codes génétiques porteurs d'urbanité. C'est à ce titre que l'ouest fait figure d'objet de recherche.

Un premier diagnostic fait par une équipe de chercheurs de l'EPFL établit un « état de santé » de l'Ouest à partir d'indicateurs de densité et de mixité ; il est montré que cet espace « *ne se définit pas par ce qu'il est aujourd'hui, mais par l'avenir qu'on veut bien lui donner. Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Renens, St-Sulpice, Villars-Ste-Croix, ne sont pas le chaos, le bruit et la pollution, mais peut-être une ville qui se veut moderne et attractive. Où les habitants ont, en plus du « droit au logement » confortable et sûr, droit à la ville et à tout ce que la citoyenneté implique.* »<sup>2</sup> Il est noté aussi que l'Ouest est la vitrine de l'agglomération lausannoise, que son accessibilité routière et ferroviaire est remarquable, et qu'il renferme des atouts comme une population diversifiée, un dynamisme économique, une topographie vallonnée où les milieux naturels côtoient la ville, et surtout une volonté politique commune naissante. Une analyse cartographique récente faite par le Professeur Martin Schuler, Pierre Dessemontet et Alain Jarne du laboratoire Chôros observe les fragmentations politiques, économiques et sociales de l'Ouest lausannois, ainsi que la richesse de sa diversité.

<sup>2</sup> RUZICKA-ROSSIER MONIQUE, KOTCHI MARIE-JOSEE, « *Densité et mixité : analyse d'une portion d'agglomération, l'ouest lausannois* », rapport de recherche LADYT, publication ENAC-EPFL, août 2002.

***Conflit et processus de production.****Trafic et pollution de l'air : blocage.*

Bien que les communes aient déjà une tradition de rencontres intercommunales pour traiter des problèmes de gestion des équipements et services à la collectivité, il faut qu'un blocage vienne de l'extérieur pour qu'elles prennent conscience du dysfonctionnement majeur qui se passe chez elles. La gestion des gains, parce qu'elle est faite selon les principes de l'autonomie communale, encourage de fortes émulations entre communes pour s'offrir les meilleurs bénéfices.

L'accessibilité routière et ferroviaire, les coûts raisonnables des terrains, et l'autonomie des communes permettent dès les années septante l'installation de géants de l'alimentaire comme Migros en 1970 puis Coop, de l'électronique et de l'informatique comme Média Mark, du Fast Food comme Mac Donald, de l'hôtellerie comme Ibis et Novotel, de l'automobile comme Peugeot ou Mercedes, et ainsi de suite, sans suivre une logique d'implantation particulière si ce n'est les opportunités du marché et des terrains mis à disposition par les communes.

Ainsi le développement rapide et dispersé, sans réelle contrainte, et l'accueil de nombreuses installations à forte fréquentation, pèjorent gravement la maîtrise du trafic individuel. De plus, le tracé choisi pour le Tsol ne permet pas de desservir les secteurs où sont construits la plupart des centres commerciaux.

En 2000, une campagne de mesures des immissions de dioxyde d'azote faites par le SEVEN-Service cantonal de la protection de l'environnement et par le SEHL – Service communal (de Lausanne) de l'environnement, de l'hygiène et du logement, conclut que la qualité de l'air s'est fortement détériorée dans l'ouest ces cinq dernières années, et que les valeurs limites d'immissions fixées par l'OPair-l'Ordonnance fédérale pour la protection de l'air, sont largement dépassées en de nombreux endroits. En application de cette ordonnance tous les permis de construire des grands générateurs de trafic, de la discothèque au centre d'achat, sont bloqués.

*Informel dans les interstices du formel.*

Les autorités cantonales, celles de la ville de Lausanne et des sept communes concernées, hormis Prilly dont le territoire se situe entre Renens et Lausanne, décident alors de se réunir en novembre 2000 pour amorcer un processus de travail en commun. Ce processus décalqué sur les procédures en vigueur est issu de la logique des acteurs ; le référentiel permettant sa lecture, plus que celui de la loi, est celui de concertation.

Trois facteurs font que la concertation entre les différents niveaux décisionnels est l'issue retenue pour sortir de la situation conflictuelle :

1. La prise de conscience qu'une planification en mille-feuille est contre-productive ; CFF, Confédération, Etat de Vaud et autorités communales s'informent mais ne se concertent pas ;
2. L'acceptation que les solutions pour résoudre les problèmes de pollution, de trafic, d'infrastructures de transport, et de localisation des activités sont à trouver d'une part dans une approche trans-disciplinaire, et d'autre part à travers un processus qui tout en respectant le cadre légal innove dans la démarche de mobilisation des acteurs ;
3. La reconnaissance que les territoires des communes sont enchâssés les uns dans les autres, et qu'une forme d'instance propre est à trouver pour les gérer.

Si les autorités exécutives et les services techniques communaux et cantonaux impliqués font preuve conjointe d'esprit visionnaire et exigence de mise en œuvre, la réussite du processus engagé est dû aussi à la présence de personnes fédératrices du monde politique, professionnel et du milieu académique au nombre desquelles il faut citer Pierre Fedderssen, architecte et urbaniste,

et surtout Michel Rey, Secrétaire général de la C.E.A.T. - Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire<sup>3</sup>, désigné comme médiateur et agissant comme coordinateur-facilitateur comme il se plaît à préciser. Dans ses récents écrits Michel Rey invente le concept de « *bricolage sociétal* ». « *Ce n'est plus seulement la loi qui institue l'Etat de Droit, mais la capacité d'une collectivité à produire de la règle et la légitimité de la règle, dans les cadres ou les interstices de la loi. Est démocratique un Etat qui ne cherche pas à éliminer les conflits mais qui tente d'inventer des procédures leur permettant de s'exprimer et de rester négociables. La démocratie est donc le régime dans lequel la participation est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. Ce type de démarche doit accepter parfois des bricolages sociétaux susceptibles d'exister hors la loi et au-delà de la loi.* »<sup>4</sup>

Le processus de coproduction mis progressivement en place dans l'Ouest lausannois peut être compris comme un modèle suisse qui « *donne la priorité à la différence et au conflit comme principe actif de construction de la paix sociale et comme moteur de la mise en coopération des acteurs.* »<sup>5</sup>

L'apport, dans la démarche de fédération et médiation, de Pierre Feddersen est aussi à relever. Comme producteur d'idéaux traduits en dessin, il a développé un projet urbain compris comme un processus, sans solutions toutes faites, faisant émerger les éléments importants et laissant de côté ce qui a peu d'incidence. Et sa stratégie d'intervention, priorisée et ciblée, est toujours pertinente quatre ans après la validation par les autorités.

#### *Dialogue entre neuf communes.*

A l'occasion de la réunion de novembre 2000 se constitue un groupe de pilotage GROFIL, chargé de réfléchir à l'avenir de l'ouest et de faire des propositions en matière de transports et d'environnement.

Le GROFIL se compose des syndics (maires) des sept communes de l'Ouest, de ceux de Lausanne et Prilly en tant qu'auditeurs, et de représentants des organes cantonaux<sup>6</sup>.

Deux premières mesures sont prises par le GROFIL :

1. L'adoption d'une convention contenant notamment un moratoire<sup>7</sup> visant à limiter les constructions génératrices de fort trafic ;

<sup>3</sup> La C.E.A.T. créée il y a un quart de siècle par Francis-Luc Perret, actuel vice-président de l'EPFL, et Michel Rey, est une structure mixte financée par les collectivités publiques - cantons romands - et l'EPFL. Michel Rey en a été le secrétaire général jusqu'en 2005.

<sup>4</sup> REY MICHEL, THEVOZ LAURENT, *Innovier dans la Gouvernance Urbaine, Enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, publication C.E.A.T. juillet 2007, Lausanne

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Le conseiller d'Etat (ministre cantonal) du DINF-Département des Infrastructures, le chef du SAT-Service de l'Aménagement du territoire, le chef du SET-Service de l'Economie et du Tourisme, le chef du SEVEN-Service de protection de l'Environnement, chef du SR-Service des Routes, et le chef du ST-Service des Transports.

<sup>7</sup> Comme le précise le document du 13 mars 2003, *Schéma directeur de l'ouest lausannois* (p.7), le moratoire engage les communes à refaire un examen de leur Plan Général d'Affectation (Plan d'occupation du Sol / F) et y introduire, pour les zones d'activités, un indice de génération de trafic qui limite celui-ci à 500 mouvements véhicules par jour et par hectare. Cet indice doit être appliqué dans les documents nouveaux ou à modifier, comme les Plans d'Affectation Spéciaux (Zones d'aménagement concertées / F). De plus, l'autorisation de construire des projets d'activités commerciales et de loisirs générant un trafic supérieur à 500 mouvements véhicules par jour et par hectare sont refusés.

En fait, l'indice de génération de trafic n'a pas été retenu aux termes des études ; il a été remplacé par des mesures plus souples.

2. Le lancement d'une étude sur l'aménagement du territoire et l'ensemble des systèmes de transport de cette région.

En 2001, une première version de l'étude est remise et nécessite des compléments en termes de conception directrice des transports.

En décembre 2002, l'accord est donné par le GROFIL pour faire du *Schéma directeur* la référence évolutive de l'aménagement et du développement des communes de l'Ouest lausannois. Bien que causant de nombreux désagréments, la convention dont la durée devait être d'un an, est prolongée jusqu'en avril 2003 pour permettre des compléments à l'étude initialement prévue. Au terme de la validité de la convention, et pour assurer la transition entre les effets restrictifs du moratoire et la mise en vigueur des mesures d'application du *Schéma directeur*, une liste de critères<sup>8</sup> transitoires est adoptée pour permettre de juger de l'opportunité des projets en cours et futurs, ceci dans le but d'éviter des réalisations qui compromettraient les objectifs du *Schéma directeur*.

De 2002 à 2003 se succèdent trois versions du SDOL pour aboutir à celle qui fut mise en consultation lors de cinq séances d'information auprès de tous les acteurs concernés (autorités exécutives et législatives, administration, société civile, associations diverses, etc.). Courant 2003, un groupe technique de suivi est mis en place.

En décembre 2003, l'adoption du SDOL-*Schéma directeur de l'Ouest lausannois* (4<sup>ème</sup> version) par le GROFIL met un terme au moratoire.

La structure partenariale du GROFIL est poursuivie ; un syndique<sup>9</sup> (maire) est nommé président et devient l'interlocuteur de référence pour l'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois. Un chef de projet<sup>10</sup> est engagé, sous la responsabilité du président du GROFIL, et gère le *Bureau du SDOL* dont la mission est d'organiser la mise en œuvre des différentes tâches à entreprendre pour mettre en application les divers objectifs du *Schéma directeur*. Ces tâches sont appelées « Chantiers »<sup>11</sup> ; ils sont au nombre de six. Leur ordre de priorité ainsi que le cahier des charges des points à traiter ne sont pas précisés dans le SDOL.

L'année 2004 est celle de l'adoption par les partenaires communaux des modalités organisationnelles pour permettre un fonctionnement opérationnel du bureau du SDOL.

Au printemps 2005, la *Convention de collaboration pour la mise en œuvre du Schéma directeur de l'Ouest lausannois* est adoptée par les communes. En juin 2005, une convention est également signée entre le GOP-Groupe opérationnel des pôles<sup>12</sup> et le bureau du SDOL dans le but de définir la collaboration entre le groupement des communes et le canton, « afin d'assurer une coordination efficiente, une cellule de pilotage technique (cpt) est formellement constituée. »<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Les objectifs thématiques poursuivis par les critères sont la coordination des actions territoriales, l'exploitation des potentiels non bâtis ou promis à restructuration, la diversification des activités, la qualité paysagère et architecturale, la maîtrise du trafic individuel motorisé, et l'urbanisation prioritaire des secteurs desservis par les transports publics. (*Schéma directeur de l'ouest lausannois*, 13 mars 2003, p.73).

<sup>9</sup> Anne-Marie Depoisier, syndique de Renens.

<sup>10</sup> Ariane Widmer, architecte, ancienne adjointe technique à la direction de l'Expo 02-Exposition nationale suisse en 2002.

<sup>11</sup> Quatre « chantiers » sont sectoriels : secteur des Hautes Ecoles (chantier 1), secteur des voies ferrées CFF (chantier 2), secteur de la route de Cossonay (chantier 3), secteur Ecublens-Saint-Sulpice (chantier 4) ; deux chantiers sont thématiques : espaces publics (chantier 5), transports publics (chantier 6).

<sup>12</sup> Service de l'Etat de Vaud s'occupant des pôles économiques du canton.

<sup>13</sup> Citation in *Ouest lausannois / Bilan d'activité*, septembre 2005/août 2006.

De l'automne 2005 à aujourd'hui les validations départementales et communales se succèdent ainsi que les mises en œuvre des « chantiers »<sup>14</sup>, actions soit localisées, soit thématiques. Il faut cependant noter que la planification directrice ne s'est pas arrêtée avec la validation des études directrices. Des séances d'information et d'échange sont organisées chaque année au moment de la préparation des conseils communaux des votes budgétaires.

En cinq ans, l'Ouest lausannois se transforme, et les mutations spatiales vers lesquelles il tend modifient l'image de périphérie industrielle en celle d'une ville en devenir au centre de la Suisse romande.

*Processus d'apprentissage collectif: un nouvel instrument.*

L'instrument du schéma directeur régional innove par le fait de proposer des actions territoriales à travers un processus continu, et dans la durée, de concertation entre plusieurs communes d'agglomération. « *Le Schéma directeur de l'Ouest lausannois suit des principes de développement durable et de concertation et se fixe comme objectifs notamment d'améliorer le cadre de vie et l'image de l'Ouest lausannois, de maîtriser le développement du trafic individuel et motorisé, de renforcer l'offre en transports publics de manière coordonnée avec l'urbanisation, de développer la mixité des affectations, d'exploiter et de mettre en valeur le paysage.* »<sup>15</sup>

Les communes de l'ouest, comme la plupart des communes des agglomérations suisses, sont dotées chacune de plan directeur, de plan d'affectation général et de plans d'affectations spéciaux. Tout projet de construction est examiné selon sa conformité aux plans d'aménagement en vigueur. Les communes sont autonomes pour leurs tâches d'aménagement et fonctionnent au coup par coup. Le canton veille lui à la coordination des plans d'aménagement et aux respects des lois et ordonnances fédérales et cantonales. Les interventions se font au gré des opportunités en respectant les exigences juridiques, et les lois de l'aménagement du territoire.

Cependant, dès les années 1990, deux lois fédérales, celle du bruit et celle de l'air sont de moins en moins respectées. La complexité du fonctionnement des territoires, et les compétences souvent inappropriées des exécutifs communaux fonctionnant comme des autorités de milice, entraînent des réponses inadéquates aux questions d'aménagement ; par exemple, à la saturation des infrastructures autoroutières, la seule solution à leurs yeux est de construire de nouvelles jonctions autoroutières pour soulager les réseaux locaux et régionaux saturés. Pourtant les communes se cramponnent à leur autonomie communale et ne sont pas en mesure de procéder par démarche de concertation entre elles pour solutionner leurs problèmes d'aménagement.

La culture politique administrative du canton de Vaud tend vers une non ingérence cantonale dans les affaires communales. Le non respect important des valeurs limites de dioxyde d'azote est le déclencheur pour le blocage des constructions. Un climat de méfiance s'installe entre les communes et le canton, et la présence d'un médiateur s'avère nécessaire. Ce n'est qu'après de longues discussions que la convention validant le moratoire est signée entre les autorités cantonales et communales.

C'est en cours de démarche que le nouvel instrument du « *Schéma directeur* » se profile et s'affine. Les instruments existants - *Plans directeurs intercommunaux*, *Plans directeurs localisés*, *Plans d'affectation* - sont jugés comme trop contraignants du point de vue des procédures

<sup>14</sup> Octobre 2005 chantier 2 / les voies ferrées de Bussigny à Sebeillon ; janvier 2006, chantier 5 / espaces publics et mobilité douce ; mai 2006, chantier 4 / zone d'activité de Saint-Sulpice ; juin 2006, chantier 3 / Route de Cossonay ; février 2007, chantier 1 / Hautes Ecoles ; et finalement en juin 2007 le chantier 6 / transports publics.

En octobre 2007, une séance d'échange et d'information sera organisée avec les législatifs communaux.

<sup>15</sup> Citation in *Ouest lausannois / Bilan d'activité*, septembre 2005/août 2006.



d'adoption. Le « *Schéma directeur* » est une forme non inscrite juridiquement qui permet aux acteurs de doser les contraintes qu'ils vont progressivement accepter et valider en procédant par conventions successives ; il ne constitue pas une fin en soi, il propose une « *philosophie d'actions au service d'une vision du développement territorial de l'Ouest lausannois* »<sup>16</sup>. Le SDOL possède en fait une valeur de contrat. En validant par leurs signatures les communes s'engagent à poursuivre les démarches permettant la mise en œuvre des objectifs généraux du Schéma Directeur.

Il est intéressant de noter que les acteurs privés et associatifs, ainsi que la société civile sont intégrés tardivement, dans la phase finale de la consultation. Ceci s'explique en partie par le temps nécessaire aux exécutifs communaux, eux-mêmes, pour s'approprier pleinement cette nouvelle forme de dialogue intercommunal. Toutefois, par la suite, dès la phase d'élaboration des projets, une démarche d'information et de sensibilisation est mise en œuvre ; « des portes ouvertes », des consultations informelles, et des "boîtes-aux-lettres" sont organisées pour informer les propriétaires, entreprises et utilisateurs. Avec le processus de planification, des conférences de presse, des articles dans la presse locale et des informations lors de séances législatives communales se succèdent.

#### *Nouvelle politique fédérale : la politique des agglomérations.*

Fin 2007, si le Projet de l'Agglomération Lausanne-Morges est accepté par la Confédération, celle-ci pourrait accorder un financement couvrant jusqu'à 50% des coûts de réalisation de certaines infrastructures de transport proposées par le PALM.

Le processus du SDOL se situe dans les orientations tracées en 2005 dans les grandes lignes du développement territorial suisse<sup>17</sup>. Alors que l'ouest se débat avec le trafic automobile et la pollution de l'air, la Confédération entame, à l'aube du XXI siècle, une « Politique des agglomérations ». Cette politique tient compte du nouveau visage de la Suisse urbaine comprenant plus de 75 % de la population, et propose aux gouvernements cantonaux d'aborder les problématiques territoriales à d'autres niveaux que ceux des cantons et des communes<sup>18</sup>.

Après avoir fait valider leur rapport auprès du Conseil Fédéral<sup>19</sup>, l'Office fédéral du développement territorial lance une campagne de « projets d'agglomération ». Les 70 communes de l'agglomération de Lausanne décident de répondre à l'appel d'offre fédéral en préparant un dossier appelé PALM-Projet de l'agglomération Lausanne-Morges ; il sera envoyé en fin 2007.

Si le PALM étend son influence sur l'espace occupé par les 70 communes, seules 27 appartiennent au périmètre appelé « compact » de l'agglomération. Les 9 communes du SDOL sont comprises dans le périmètre « compact ». Une première consultation publique a lieu fin 2005

<sup>16</sup> Michel Rey, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois, un processus d'apprentissage innovateur*, publication C.E.A.T. 2004, Lausanne.

<sup>17</sup> DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE-ODT Office fédéral du développement territorial, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, Berne.

<sup>18</sup> En Suisse, trois niveaux décisionnels auxquels correspondent des instruments légaux règlent les interventions territoriales : la commune, le canton et la Confédération. Le niveau cantonal est le plus important dans les choix qui sont faits dans l'organisation des activités humaines sur les territoires ; néanmoins, le niveau communal est celui de l'échelle locale, de la propriété privée et des décisions dont les impacts sont les plus perceptibles. La Confédération produit des *Plans sectoriels*, des *Conceptions directrices* et des *Grandes lignes de l'organisation du territoire national* ; ces instruments sont dominants, toutefois ils restent généraux dans leurs indications.

<sup>19</sup> ARE-ODT – Office fédéral du développement territorial / Confédération suisse, *Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*.

et début 2006. Les grandes lignes du projet sont alors confirmées ; le SDOL lui est déjà dans les phases d'adoption de ses premiers chantiers. Le SDOL « *entretient un lien étroit avec le PALM pour lequel il joue un rôle essentiel et moteur. Il participe à son Comité de pilotage et les conclusions de ses études sont intégrées dans le Projet d'agglomération qui l'englobe* » La densification prévue par le PALM doit permettre d'accueillir quelque 40'000 habitants et 30'000 emplois nouveaux d'ici 2020.

A l'instar du SDOL, le PALM se dote aussi d'un bureau dirigé par un chef de projet qui sera l'interlocuteur de la Confédération

### ***Edition d'un morceau de ville.***

#### *Cinq conditions pour une coopération intercommunale et deux paramètres pour une cohérence spatiale.*

La production d'une ville en devenir s'accompagne de cinq conditions : des situations porteuses de conflits, de respect des particularités locales, d'esprits inventifs, d'efforts de réflexion aux différentes échelles, et de personnes fédératrices. Et la prise en compte du temps et la rigueur à préciser les règles du jeu sont les deux paramètres nécessaires à une production de qualité.

L'observation de l'Ouest lausannois montre que les planifications faites par les urbanistes, architectes ou ingénieurs, issus des bureaux privés ou des administrations publiques, suivent et ne précèdent pas une entente intercommunale. L'ensemble des professionnels agissent comme les éditeurs de ce qui a été au préalable « écrit » par la population et les collectivités locales la représentant.

L'expérience d'accompagnement de l'entier de la démarche de concertation du Schéma directeur de l'Ouest lausannois montre à Michel Rey que « *deux principes de base sont essentiels à la mise en œuvre d'un schéma directeur :*

- *la concertation entre les acteurs publics et privés (entre communes, entre communes et canton, entre communes et représentants de la société civile ;*
- *la coordination des actions portant sur le territoire, notamment entre l'urbanisation et les transports ainsi qu'entre la protection de l'environnement et la planification spatiale. »<sup>20</sup>*

En parlant du SDOL, Yvette Yaggi, ancienne syndique de Lausanne, complète ces propos en notant l'importance de trois paramètres, l'espace, le temps et les personnes : « *Le SDOL a trouvé sa manière de travailler à grande échelle dans l'espace et dans le temps, tout en avançant à petit pas, en demeurant pragmatique. Cela (...) permet de garder le juste rapport entre discussions et actions (...). Plus un projet est politique, plus la question des personnes compte. Les personnes peuvent agir aussi bien comme aimant que comme explosif. »<sup>21</sup>*

L'observation du processus suivi par le SDOL permet de confirmer que le ciment d'une coopération intercommunale se forme dans la diversité équilibrée des populations résidentes. Le système de la démocratie participative suisse donne à la population une marge importante d'expression sur les sujets et les actions qui ont trait au développement territorial et à l'urbanisme.

<sup>20</sup> Michel Rey, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois, un processus d'apprentissage innovateur*, publication C.E.A.T. 2004, Lausanne.

<sup>21</sup> Citation in *Ouest lausannois / Bilan d'activité*, septembre 2005/août 2006.

Le faire ensemble et une solidarité choisie à la base, et non ordonnée par les échelons supérieurs, amorcent quelque peu une orientation vers un souhait de « cohésion sociale »<sup>22</sup>.

L'analyse de l'expérience spatiale vécue par L'Ouest désigne cinq conditions nécessaires à l'émergence d'une coopération intercommunale :

1. l'existence d'une situation de blocage où solidairement il faut trouver une issue ;
2. l'esprit inventif dans la recherche de solutions tout en restant pragmatique ;
3. le respect sur du long terme des particularités des autres territoires ;
4. l'effort de se détacher de son point de vue et d'approcher d'autres échelles ;
5. la présence de personnes fédératrices.

A l'instar des populations résidentes et de ceux qui viennent travailler, étudier, se promener, se divertir ou simplement qui traversent l'Ouest, les associations, les politiques et les artistes, tous transmettent des messages qui s'inscrivent dans l'espace ; les professionnels, alors ne font que révéler, plus ou moins harmonieusement, ce qui est déjà spatialisé pour le transcrire en formes urbaines lisibles pour un grand nombre. La cohérence spatiale est le résultat d'une entente en amont de la planification. La coopération intercommunale, créée à travers le processus du SDOL, est le premier pas vers un choix d'intervenir de manière cohérente sur différents territoires. Sur la base d'une coopération il est alors possible de s'entendre sur les réseaux de transports publics, la localisation des équipements publics, des activités et des lieux d'habitation.

Deux paramètres sont liés à la cohérence spatiale : les règles du jeu et le temps. La transparence des propos, le contour affiné des enjeux, des procédures de validation reconnues par tous, et la mise en place d'une structure de suivi des travaux ou de stabilisation des processus de mise en œuvre constituent la panoplie de base des règles à appliquer. A ceci s'ajoute une composante souple et incertaine, le temps. L'anticipation des accélérations ou au contraire des ralentissements des processus est une nécessité qui permet de mobiliser les efforts tant des acteurs impliqués que concernés, et d'organiser en temps opportun les partenariats possibles.

### *Poursuite du processus.*

L'enseignement de l'Ouest lausannois montre d'une part qu'il peut y avoir production d'espace métropolitain urbain à travers un double processus informel et formel « bottom-up », et d'autre part que l'informel, tout en respectant les instruments du territoire en vigueur intervient dans les modifications institutionnelles, comme le remaniement juridique des districts.

La révision de la Constitution vaudoise, accompagnée d'une procédure de révision du nombre de districts, va confirmer le choix des communes de l'Ouest de partager un destin commun. En validant le SDOL les exécutifs et législatifs communaux ont choisi et amorcé un processus de mutation spatiale. Et ainsi, en 2006, riche d'une pratique d'intercommunalité, l'ensemble des communes signataires de la convention du SDOL rejette l'alternative proposant un district de Lausanne agrandi des territoires de l'Ouest, du Nord et de l'Est de l'agglomération. Le scénario promu est celui du nouveau district de l'Ouest, et ceci à l'encontre des souhaits du Canton et de la commune Ville de Lausanne. Le processus informel débuté en 2000 se traduit ainsi, six ans après, en une formalisation institutionnelle forte.

Une caractéristique du processus de l'Ouest est le rôle d'inducteur du SDOL. La capacité intercommunale de prendre des décisions, la mobilisation ensemble des ressources pour la mise en œuvre, la construction d'un accord pour agir sur les territoires, et la production de „règles“ par

<sup>22</sup> Le concept utilisé par Michel Rey et Laurent Thévoz se réfère à la « paix sociale » et ne va pas jusqu'à la « cohésion ».

des collectivités publiques<sup>23</sup> sont autant d'objectifs repris dans les secteurs nord et est de l'agglomération. En lien avec le PALM, le SDOL a ainsi induit d'autres schémas directeurs. De plus, des réflexions territoriales et urbanistiques sont en train d'être menées au centre même de l'agglomération : le projet « *Métamorphoses* » lancé en 2007 par l'exécutif de la commune-Ville de Lausanne n'est-elle pas une réponse à la « *Ville en devenir* » qu'est l'Ouest ?

### *Bibliographie*

ARE-ODT – Office fédéral du développement territorial / Confédération suisse, *Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*, Berne.

DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, ARE-ODT Office fédéral du développement territorial, *Rapport 2005 sur le développement territorial*, Berne.

REY MICHEL, THEVOZ LAURENT, *Innover dans la Gouvernance Urbaine, Enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, publication C.E.A.T. juillet 2007, Lausanne.

REY MICHEL, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois, un processus d'apprentissage innovateur*, publication C.E.A.T. 2004, Lausanne.

RUZICKA-ROSSIER MONIQUE, KOTCHI MARIE-JOSEE, « *Densité et mixité : analyse d'une portion d'agglomération, l'ouest lausannois* », rapport de recherche, publication LADYT-EPFL, août 2002, Lausanne.

Ouest lausannois Bilan d'activités / Schéma directeur /, bulletin de septembre 2005/août 2006, rédaction Bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois, [schema-directeur@ouest-lausannois.ch](mailto:schema-directeur@ouest-lausannois.ch), [www.ouest-lausannois.ch](http://www.ouest-lausannois.ch)

Rapport *Schéma directeur de l'Ouest lausannois*, adopté pour la consultation publique par le groupe de pilotage le 13 mars 2003.

---

<sup>23</sup> MICHEL REY, LAURENT THÉVOZ, *Innover dans la Gouvernance urbaine*, juin 2007, publication C.E.A.T.