

Colloque de l'observatoire universitaire de la Ville et du Développement durable du 21 au 23 septembre 2005

## **COLLABORATION INTERCOMMUNALE DANS LA RÉGION LAUSANNOISE ; ANALYSE DES CONDITIONS PRÉALABLES À LA MISE EN PLACE D'UNE INSTITUTION D'AGGLOMÉRATION**

MARIE-NOËLLE DOMON-AUBORT, GÉOGRAPHE, SERVICE DES ÉTUDES GÉNÉRALES ET DES  
RELATIONS EXTÉRIEURES, VILLE DE LAUSANNE

---

### **1 INTRODUCTION**

La situation actuelle dans les agglomérations urbaines en Suisse montre que les structures communales, et leurs limites, sont en règle générale déterminées par l'histoire et trouvent difficilement une justification au niveau fonctionnel. Le cercle des citoyens, celui des contribuables et celui des bénéficiaires de prestations communales se recouvrent de moins en moins. A cet enchevêtrement horizontal s'ajoute un enchevêtrement vertical tout aussi peu transparent et dans de nombreux cas, seuls des experts sont encore en mesure de déterminer exactement qui gère et finance les différentes tâches.

En Suisse et plus particulièrement dans le canton de Vaud, la reconnaissance officielle d'une problématique spécifiquement urbaine est très récente. En 2001, la Confédération présentait sa politique d'agglomération et ses outils d'incitation à la mise en œuvre de réformes dans les agglomérations. La région lausannoise, à l'instar de nombreuses autres régions de Suisse s'est engagée dans ce processus, avec pour objectif, de mettre en place une institution d'agglomération. L'objet du présent travail est d'examiner le contexte dans lequel ce processus s'inscrit afin de mieux cerner les difficultés et les conditions favorables que ce projet pourrait rencontrer.

La première partie de cet article traite de la mise en œuvre de réformes dans les communes suisses. A partir de la présentation de cette problématique, les causes des difficultés de mise sur pied de cadres institutionnels de collaborations intercommunales dans la région lausannoise sont examinées. Cet examen se fait en suivant deux pistes qui traitent en premier lieu des conditions politiques à la mise en place de telles structures puis des expériences passées et actuelles en matière de collaboration intercommunale dans la région.

## **2 DES COMMUNES À L'AGGLOMÉRATION**

Les communes politiques représentent un pilier important du système social et politique de la Suisse. Elles jouissent d'un champ d'action propre relativement étendu et d'une large autonomie financière (Ladner, 2001).

Si l'on tient compte des énormes changements sociaux intervenus au cours des 150 dernières années, les atteintes à l'étendue territoriale des communes sont minimales. Le découpage communal peut être considéré comme l'une des grandes constantes du paysage politique suisse.

Depuis quelques années, les communes subissent une pression croissante, car, d'une part, les tâches communales se sont multipliées et, d'autre part, elles sont devenues plus complexes et aussi plus interdépendantes. La situation financière des communes s'est aggravée et leur quote-part d'endettement, en particulier, a augmenté. Le niveau d'exigence des habitants et habitantes s'est accru, tandis que la disposition à assumer une fonction politique a baissé (Ladner, 2001).

## 2.1 La collaboration intercommunale

Pour faire face aux limites de performance des communes, la Suisse s'est essentiellement focalisée sur la mise en place de collaborations intercommunales.

Chaque collaboration intercommunale présente un périmètre précis en fonction des caractéristiques du ou des biens collectifs locaux fournis. Une commune peut simultanément faire partie de plusieurs accords, chacun couvrant la production d'un bien collectif particulier. Une commune peut alors appartenir à autant de périmètres et de maillages territoriaux fonctionnels spécifiques qu'il y a de prestations produites en collaboration. Cette coexistence et cette superposition engendrent une organisation finalement complexe, à géométrie variable et peu lisible (Dafflon, Ruegg, 2001).

La multiplicité des collaborations intercommunales pose de nombreux problèmes. Chaque tâche attribuée à la collaboration sort de la compétence directe de la commune. Avec ces collaborations, dont les procédures peuvent changer au cas par cas, les questions du contrôle démocratique et de la transparence de l'information des citoyens se posent. De plus, ces associations oeuvrent le plus souvent de manière sectorielle et, compte tenu de la dilution du pouvoir, aucune approche transversale n'est menée.

L'agglomération politique est une nouvelle forme de collaboration intercommunale destinée aux zones urbaines. Les agglomérations se verraient attribuer de manière exclusive certaines des tâches assurées initialement seules ou en collaboration par les communes appartenant à un même périmètre (Dafflon, Ruegg, 2001). Selon les recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations<sup>1</sup> (CTA, 2004), l'agglomération (sous une forme juridique contraignante et qui permet la multifonctionnalité) doit simplifier et rendre plus lisibles les réseaux existants de collaborations intercommunales. Elle constitue une plate-forme « stratégique » dans le but de renforcer la direction au niveau régional.

---

<sup>1</sup> La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est une plate-forme conjointe de la Confédération, des cantons, ainsi que des villes et des communes, pour la promotion de la collaboration verticale et le développement d'une politique des agglomérations commune.

## 2.2 Les éléments déclencheurs d'une réforme

En amont de la mise en place d'une réorganisation, les éléments déclencheurs d'une réforme peuvent être analysés selon trois types d'approches (Ladner, 2001) :

- *Les approches d'organisation et de gestion* : si l'on considère les réformes comme « des stratégies proactives de résolution des problèmes », on peut partir de l'idée qu'elles sont avant tout entreprises là où les ressources nécessaires sont disponibles, c'est-à-dire où existe un certain capital social qui rend les réformes possibles.

- *Les approches de crise ou d'effondrement du système* : la donnée de base est ici l'hostilité fondamentale des systèmes politiques à l'égard des réformes. D'où l'idée que seule la contrainte des circonstances pousse les cantons et les communes à engager des réformes devenues nécessaires.

- *Les approches « situatives » ou d'opportunité* : des événements peu prévisibles déclenchent une conjonction de circonstances qui rend les réformes possibles ou nécessaires.

Dans la réalité, ces différents groupes d'hypothèses ne s'excluent pas automatiquement et peuvent parfois se combiner. Sur la base d'une enquête réalisée en 1998<sup>2</sup>, A. Ladner (2001) conclut entre autres que la situation financière des communes n'est pas corrélée avec l'existence des réformes. De plus, même si les communes admettent se heurter à des limites de performances, elles ne sont pas pour autant automatiquement favorables à des réformes. Un autre résultat montre que les réformes ne résultent pas prioritairement des rapports de force partisans dans un exécutif communal.

Ainsi, l'émergence de réformes ne peut être expliquée par des notions simples. Les nombreuses difficultés créent un climat favorable au changement mais ce ne sont pas les communes les plus touchées qui entreprennent des réformes. Il est vraisemblable que ce sont précisément les communes bénéficiant d'un capital social important qui, reconnaissant les signes du temps, cherchent à se prémunir contre une dégradation de leur situation en introduisant des réformes. Certains éléments déclencheurs difficilement prévisibles peuvent aussi être à l'origine des réformes.

---

<sup>2</sup> Enquête réalisée en 1998 dans le cadre de la recherche « Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation »

### 3 LE CAS DE LA RÉGION LAUSANNOISE

Sur la base de ce cadre de référence, plusieurs variables pouvant expliquer les difficultés de mise sur pied de cadres institutionnels de collaborations intercommunales dans la région lausannoise vont être examinées.

Les conditions de mise en oeuvre de réformes sont tout d'abord analysées du point de vue du processus politique. Ainsi le rôle de la structure partisane ville-région, des politiques cantonales et fédérales des agglomérations, ainsi que de la collaboration horizontale et verticale seront passés en revue.

Sans la volonté des collectivités publiques de travailler ensemble, la meilleure des politiques d'agglomération risque de rester lettre morte. L'exemple de certaines tentatives de consolidation institutionnelle montre que la résistance des collectivités de base peut vider de sa substance le contenu des politiques d'agglomération (Jouve, Lefèvre, 1999). L'analyse des expériences passées, des relations intercommunales existantes et des arrangements récents dans la région lausannoise apportent un éclairage important sur les conditions préalable à la mise place de structures d'agglomération.

#### 3.1 Structure partisane ville-région

Aujourd'hui, dans la région lausannoise, plusieurs tendances politiques se côtoient. Le centre est de tendance politique centre-gauche, les communes à forte capacité financière sont plutôt libérales et la région périphérique est plutôt conservatrice. En cela, Lausanne ne se distingue pas de la plupart des agglomérations suisses. Les ville centres sont un peu partout orientées centre-gauche et adaptent leur politique à cet électorat. Les communes proches du centre sont souvent riches, plutôt urbaines et tendanciellement acquises à une pensée libérale. Même si la « campagne » avoisinante entretient des relations avec l'agglomération, l'attitude fondamentale dans les questions de société y est plutôt conservatrice (CTA, 2004).

Historiquement, durant les années 70 Lausanne a été dirigée par une majorité bourgeoise et les syndics radicaux lausannois, dotés d'une forte personnalité (deux d'entre eux deviendront Conseillers fédéraux), sont alors décrits comme des roitelets régnant sur la région. Une hostilité vis-à-vis de la ville centre est palpable. De fait, les autorités lausannoises conçoivent les projets et ne contactent les communes voisines qu'à l'étape du financement (Salomon Cavin 2003). Cette attitude participera à l'échec de la commission intercommunale

d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL)<sup>3</sup> et laissera des traces jusqu'à aujourd'hui.

Durant les années 80, le système radical s'effrite. En 1989, les socialistes et le Groupement pour la protection de l'environnement (GPE) sortent vainqueurs des élections municipales lausannoises (Borraz, 1992). La nouvelle majorité, menée par une syndique socialiste, tente de recréer une unité à l'échelle de la région.

La Communauté de la région lausannoise (COREL<sup>4</sup>), est alors fondée en 1990 à la suite de l'échec de la CIURL. Les nouvelles structures de la COREL visent à mettre en place des conditions qui permettront de construire une confiance et une volonté de collaboration entre les communes de la région. Lausanne qui dispose d'une seule voix comme chacune des communes membres de la COREL, ne peut plus avoir une position dominante au sein de cet organisme régional. Sa participation financière, au pro rata du nombre d'habitants, montre en revanche son attachement à la mise en place de projets à l'échelle régionale.

Ainsi, c'est avec l'arrivée de la gauche au pouvoir dans la ville centre que le dialogue entre les communes de la région et Lausanne s'est renoué sur de nouvelles bases, plus équilibrées. Mais la perception d'une Lausanne arrogante et la crainte des grands (lorsque Lausanne n'est pas partie prenante, c'est de Pully ou de Renens que l'on se méfie) restent tenaces et pèsent sur les chances de mise en œuvre de réformes.

La construction de l'agglomération fribourgeoise, en cours actuellement, montre que l'appartenance politique n'est pas la seule source de clivage entre les membres du conseil provisoire chargé de proposer un contenu à l'agglomération<sup>5</sup>. Les clivages se situent également entre les petites et grandes communes, les communes industrielles et résidentielles, etc. Malgré ces tensions et malgré leur position de départ (partisans ou opposants à la création d'une agglomération), les membres du conseil provisoire jouent le jeu et travaillent ensemble à la constitution de cette nouvelle institution.

La situation lausannoise et l'expérience fribourgeoise confirment les résultats de l'enquête analysée par A. Ladner (2001) qui montre que les réformes ne

---

<sup>3</sup> La CIURL a fonctionné de 1967 à 1989, regroupant 27 communes. Deux plans directeurs régionaux, jamais mis en œuvre, ont été élaborés sous son égide.

<sup>4</sup> La COREL est une association de communes de droit public. Dès 2000, la COREL s'appelle officiellement Lausanne Région

<sup>5</sup> Atelier ARE du 23 septembre 2004

résultent pas prioritairement de rapports de force partisans. Quelle que soit l'appartenance politique, l'évidence des besoins de réformes institutionnelles est reconnue par une large part des responsables politiques, du moins dans les agglomérations. L'unité de l'appartenance politique ne joue pas un rôle clé dans la mise en œuvre de réformes institutionnelles.

### **3.2 Politique d'agglomération cantonale**

Le canton de Vaud, canton de tradition plutôt rurale, a attendu la nouvelle constitution (14 avril 2003) et son article sur les agglomérations (art. 157) pour formellement reconnaître la problématique propre des communes urbaines. Jusqu'à récemment, Lausanne était officiellement considérée comme une commune parmi 382 autres, ce n'est que depuis l'adoption de la nouvelle constitution que Lausanne est nommément désignée comme capitale (art. 4) et qu'on lui reconnaît par là un statut particulier.

La loi sur les communes, modifiée suite à l'adoption de la nouvelle Constitution, ajoute l'agglomération aux formes juridiques de collaboration intercommunales. La forme juridique vaudoise de l'agglomération est une notion assez creuse pour l'instant. Il est difficile de voir clairement ce qui la différencie des autres formes de collaboration.

En dehors de cet article de loi, le canton de Vaud n'a pas de stratégie pour les agglomérations. L'initiative vient des communes et des associations régionales, et le canton s'associe avec plus ou moins de bonheur aux différents projets.

En dépit des difficultés de collaboration, le rôle du canton est essentiel pour la mise en place de structures d'agglomérations. Il est le seul à pouvoir mettre en place des règles, que ce soit sur les formes de collaborations, la création de véritables structures d'agglomération, de péréquations qui tiennent compte des charges de centralité, etc.

Dans son rapport sur la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA, 2004) fait plusieurs recommandations sur le rôle des cantons. Ainsi, les cantons doivent mettre en place des mesures d'incitations et des conditions-cadres favorables (thèse 20.2.1). Il est indispensable que le canton assume sa responsabilité en matière de politique des agglomérations et qu'il s'engage dès le début sur le plan politique pour l'élaboration de structures d'agglomération contraignantes (thèse 20.2.5). Enfin seul le canton peut trancher définitivement certaines questions (périmètre, clé de répartition des coûts, droit de vote, etc.).

Le canton de Vaud a su jouer un rôle moteur dans une démarche dont est issu un schéma directeur regroupant huit communes de l'Ouest lausannois (SDOL). Mais l'origine de cette démarche est l'ordonnance fédérale de la loi sur la protection de l'air dont les normes sont régulièrement dépassées dans cette région. Même s'il ne s'agit pas d'une structure d'agglomération, le processus suivi et son résultat font aujourd'hui référence et ont inspiré d'autres communes qui se sont associées pour réfléchir à leur développement (schéma directeur du Nord lausannois) ou envisagent de le faire (Est lausannois). Dans le cas du SDOL, une intervention contraignante du canton a été nécessaire pour déboucher sur une collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire et des transports.

La démarche de l'agglomération fribourgeoise a également débuté par une intervention contraignante. Sur la base de la loi sur les agglomérations, le Conseil d'Etat a décrété un périmètre provisoire d'agglomération de Fribourg et les communes désignées, avec quelques grincements de dents, travaillent aujourd'hui à définir le contenu de cette institution dans le cadre de l'assemblée constitutive.

Ainsi ces deux expériences confirment les thèses de la CTA sur le rôle central du canton pour le renforcement de la collaboration intercommunale par une politique d'agglomération. Le projet vaudois de loi sur les agglomérations ne semble pas donner les moyens au canton d'avoir un rôle incitateur ou d'arbitre dans le processus de constitution d'une agglomération institutionnelle. L'intervention cantonale à l'origine du SDOL avait pour fondement l'Opair. La loi sur les agglomérations ne donne pas au canton la possibilité d'intervenir auprès des communes pour inciter au renforcement de la collaboration horizontale et le canton n'a pas de stratégie d'agglomération globale.

### **3.3 Collaboration verticale**

Au niveau de la collaboration verticale, l'expérience du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) montre la difficulté de mettre en place un véritable partenariat entre différents niveaux institutionnels. On a ainsi vu ce projet tripartite (Ville de Lausanne, Lausanne Région, Etat de Vaud) confisqué par les services cantonaux et profondément modifié en particulier par l'élargissement du périmètre à la région morgienne. La réflexion en matière de planification régionale de l'aménagement du territoire et des transports a été faite exclusivement par l'Etat, les autres partenaires ayant été littéralement exclus du processus. Le projet final est intégré au plan directeur cantonal dont l'avant-projet sommaire a été approuvé par le Conseil d'Etat. Dans la procédure



de consultation, Lausanne Région a fortement critiqué les options proposées par le canton. La ville de Lausanne, dont la position pouvait pourtant se renforcer dans le cadre du projet cantonal, s'est associée aux critiques de la région.

L'exemple est extrême mais il n'est pas unique. Le canton peine à reconnaître les communes et la région comme véritables partenaires. Ce type de collaboration ne fait pas (encore) partie de la culture des instances politico-administratives vaudoises.

La confiscation du projet d'agglomération aura eu un effet secondaire intéressant : les communes se sont associées pour préparer une prise de position sous l'égide de Lausanne Région (création du groupe technique aménagement-transport (GTAT)), et Lausanne, pourtant gagnante dans l'opération, s'est solidarisée avec la région. On voit ainsi émerger entre les communes une volonté de réfléchir ensemble à l'avenir de la région et d'avoir une force de proposition face aux planifications cantonales. Cette prise de conscience se concrétise d'ailleurs dans les projets de schémas directeurs Nord et Est actuellement à l'étude.

### **3.4 Collaboration horizontale**

L'enquête auprès des secrétaires communaux analysées par A. Ladner (2001) montre que les autorités communales sont conscientes des limites de performances qu'implique le découpage institutionnel communal dans de nombreux domaines. Mais, au moment de la mise en œuvre des réformes, de nombreux obstacles freinent le passage à l'acte.

En effet, la Suisse peine toujours à se définir comme étant urbaine, bien que la majorité de la population vive dans les régions urbanisées. Dans de nombreuses communes périurbaines, dont une part importante des habitants se rend pourtant quotidiennement dans le centre urbain voisin, la population et plus encore les autorités se perçoivent toujours comme faisant partie du monde rural. Les autorités communales ont des difficultés à prendre conscience que leur commune appartient à une zone urbaine et qu'elle est concernée par les problématiques de l'agglomération.

De plus, la tâche des autorités communales est de gérer leurs communes. En cas de conflit d'intérêt entre la commune et la région, c'est l'intérêt de la commune, où se trouve la base électorale, qui l'emportera. Les politiciens et politiciennes qui s'engagent même prudemment pour un renforcement de la collaboration verticale et horizontale dans leur région sont souvent mis sous pression dans leurs propres communes (CTA, 2004).

Enfin, l'autonomie communale est un principe fondamental de la structure étatique à trois niveaux. Il arrive toutefois que cette notion se transforme en réflexe de défense contre tout effort qui serait interprété comme visant à restreindre la liberté des villes et des communes (CTA, 2004).

L'ensemble de ces conditions fait que l'émergence d'un leadership pour initier et aboutir à des réformes est difficile. L'agglomération n'est pas un domaine où il est payant de se profiler politiquement. Dans la région lausannoise, on voit tout de même émerger quelques personnalités politiques, membres des différents groupes de pilotage, qui s'investissent dans ces démarches, mais cet investissement reste discret aux yeux du public. En particulier, les Municipaux lausannois concernés sont très discrets sur cette part de leur activité. On peut d'ailleurs se demander si l'apparition d'une « locomotive » lausannoise ne serait pas contre-productive, les autres communes risquant de percevoir cette situation comme une confiscation de la démarche par la ville centre. On constate ainsi que bien qu'on ne voie pas l'émergence d'un leadership politique fort, qui pourrait susciter de l'intérêt voire de l'enthousiasme ( ?) pour la création d'une agglomération lausannoise, de nombreux responsables politiques régionaux participent à la construction de cette agglomération.

L'adhésion des communes est indispensable à la réussite des démarches d'agglomération. Mais les difficultés et les réticences restent nombreuses. Le travail d'information, de concertation et de persuasion n'est pas une moindre tâche dans un processus d'élaboration de structure d'agglomération.

### **3.5 Politique fédérale des agglomérations**

La politique fédérale en matière d'agglomération, initiée en 2001, propose entre autres l'élaboration de projets d'agglomération.

Les projets d'agglomération doivent apporter des solutions concrètes au minimum en matière d'aménagement du territoire et des transports dans les agglomérations ; ils doivent également mettre en place un mécanisme institutionnel qui puisse servir d'interlocuteur unique pour la Confédération. Ces conditions sont un préalable à une participation importante de la Confédération au financement d'infrastructures de transport d'agglomération. Mais, selon le directeur de l'office fédéral du développement territorial, qui est chargé de la mise en œuvre de la politique fédérale, les temps sont également mûrs pour que les agglomérations travaillent à une planification commune<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Journée d'étude de la Conférence tripartite sur les agglomérations, 25 janvier 2005

Pour la région lausannoise, le financement initialement prévu a été un moteur important. Mais l'importance de l'enjeu a également été à l'origine de la confiscation du projet par le canton en décembre 2003, les services cantonaux jugeant qu'eux seuls avaient les capacités de remplir les exigences dans les délais impartis.

Aujourd'hui, le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) fait partie intégrante de l'avant-projet sommaire du plan directeur cantonal. Ainsi de manière indirecte, grâce à la politique fédérale en matière d'agglomération, le canton s'est penché sur la problématique spécifique de la région. Enfin, les exigences de la Confédération portant également sur une structure institutionnelle à l'échelle de l'agglomération chargée de la mise en œuvre du projet d'agglomération, le processus PALM en tant que projet multipartite (canton, Lausanne Région, Lausanne, Morges, Association des communes de la région de Morges (ACRM)) reprend.

La politique fédérale a été le facteur initiateur de la démarche lausannoise et de près d'une trentaine d'autres projets en Suisse. Le rôle d'impulsion et d'encouragement notamment via des perspectives de financement de cette politique a été un moteur essentiel pour l'engagement de ces démarches. En revanche, leur concrétisation et leur pérennisation ne dépendent plus de la Confédération, mais des cantons et surtout des communes.

### **3.6 Construction d'une confiance réciproque**

La dissolution de la CIURL en 1989 a interrompu pour plusieurs années la mise en place d'une réflexion intercommunale en matière d'aménagement du territoire.

La vision de la région et de son avenir proposée par la CIURL via les plans directeurs de 1973 et 1986 pouvait être adoptée par les communes de la région. En revanche, les questions de la mise en œuvre et du financement n'ont pas fait l'objet d'une réflexion parallèle à l'élaboration de ces documents. Ainsi, les questions conflictuelles ne sont venues qu'une fois le plan adopté. Une mise en œuvre nécessairement contraignante n'était pas envisageable par les autorités communales de l'époque et le canton n'avait pas les moyens, ni la volonté de l'imposer.

Les démarches en cours se distinguent des tentatives de la CIURL par plusieurs points. Premièrement, certaines d'entre elles ont été initiées pour répondre à une problématique précise : non respect des normes OPair (SDOL), contournement de Morges, développement du Nord lausannois, planification des

déplacements dans l'Est de Lausanne et prise de position régionale (Groupe technique aménagement transports (GTAT)).

Ensuite, les premières impulsions sont venues de l'extérieur : initiative du canton (SDOL), politique fédérale des agglomérations (projet-pilote, PALM), réaction face au canton (GTAT). Les autres démarches d'aménagement régional (Nord et Est) ont suivi l'exemple du SDOL.

Enfin, la position de Lausanne a changé : la Ville de Lausanne n'a participé à l'élaboration du SDOL que comme observatrice. Le document final ne fait d'ailleurs que très peu référence à l'existence d'une ville de 127'000 habitants à l'est du périmètre étudié. Le GTAT rassemble les compétences techniques des administrations de la région. Dans le cadre du schéma directeur du Nord, Lausanne met des compétences techniques à disposition. Ainsi, Lausanne ne fonctionne plus comme centre dominateur dans la région.

Du temps de la CIURL, le contexte n'était pas favorable à la mise en place de collaborations renforcées. L'attitude des syndicats lausannois accentuait encore le ressentiment vis-à-vis de Lausanne. Le contexte actuel est plus favorable. Le travail réalisé dans le cadre de Lausanne Région a permis la constitution d'une expérience de travail en commun pour les communes de la région. L'Ouest lausannois s'engage dans plusieurs démarches sectorielles de collaboration contraignante. D'autres communes s'associent par secteurs géographiques et amorcent des expériences analogues. Les bases d'une confiance réciproque existent mais elles restent fragiles.

### **3.7 Réseau de politiques publiques**

Outre l'association Lausanne Région (ancienne COREL), qui est un organisme de collaboration multifonctionnelle, non contraignant, il existe dans la région lausannoise de nombreuses formes de collaborations sectorielles. L'analyse de ces collaborations se base sur un préavis de la Ville de Lausanne (préavis 259, 2001). Cette source d'information est incomplète, puisqu'elle ne recense pas toutes les collaborations de droit privé et qu'elle ne tient compte que des collaborations comprenant la commune de Lausanne. Malgré cette non-exhaustivité, la quantité et la variété des accords intercommunaux montre bien comment se construit et se complexifie cette collaboration. Avant ce recensement demandé par une motion du conseil communal, personne au sein même de l'administration communale n'aurait été capable de dresser une telle liste.

On constate que les arrangements mis en place à l'échelle intercommunale répondent essentiellement à des besoins techniques, pragmatiques, voire commerciaux pour ce qui est des services de distribution (fig. 1). Les seules structu-

res à caractère « politique » sont les transports, le tourisme, le sport et la promotion économique. Ces domaines de collaboration plus « politique » ont pour caractéristique d'être des tâches facultatives, qui n'impliquent donc pas pour les communes de renoncer à une partie de leurs prérogatives.

**Fig. 1** Collaboration intercommunale de la Ville de Lausanne, 2001

La collaboration sectorielle dans les agglomérations fonctionne en général bien et s'est considérablement développée. Elle élargit la marge de manœuvre des agglomérations, mais elle entraîne certains problèmes : la multiplicité des formes de coopération sectorielle débouche sur un réseau compliqué d'institutions, d'organismes responsables, de clés de financement, de champs d'applications et d'acteurs. Il en résulte un manque de vue d'ensemble (stratégique) et de coordination, une transparence insuffisante et des responsabilités souvent peu claires.

Les démarches actuellement en cours d'élaboration se placent dans un autre contexte que les collaborations présentées ci-dessus.

Le schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL) est une démarche qui a su prendre en compte à la fois les aspects de coordination transports-aménagement, les questions de financement et celles de mise en œuvre. Son mode de fonctionnement est relativement complexe (multiplicité de conventions intercommunales), mais il a le mérite de fonctionner. L'implication du canton a été essentielle pour l'existence de cette démarche et son aspect contraignant.

Les autres schémas directeurs régionaux (Est et Nord) en cours d'élaboration s'inspirent de la démarche du SDOL mais sont issus d'initiatives communales.

Le groupe technique aménagement transport (GTAT) est un organe informel qui regroupe des techniciens de différentes communes de Lausanne Région. Son premier objectif a été de préparer une prise de position commune lors de la consultation sur le PALM. Aujourd'hui il fonctionne comme coordinateur des différentes démarches d'aménagement des secteurs de Lausanne Région. Ce groupe n'a aucun pouvoir décisionnel mais il peut préfigurer la manière dont l'agglomération pourra travailler concrètement.

Le PALM doit répondre aux exigences de la Confédération à la fois du point de vue de la coordination aménagement/transports mais également en matière institutionnelle. Les communes et le canton sont dans l'obligation de constituer un système institutionnel qui puisse élaborer et appliquer des options stratégiques à l'échelle de la région.

Les arrangements récents sont plus intéressants dans l'optique de la mise en place d'un réseau de politiques publiques. Les thèmes traités par les schémas directeurs et le PALM sont éminemment politiques et l'expérience du SDOL est de bon augure pour la poursuite de démarches analogues.

## **4 CONCLUSION**

Des éléments déclencheurs d'une réforme proposés par A. Ladner (2001), les trois peuvent être appliqués aux démarches récentes dans la région lausannoise. L'engagement de la région lausannoise dans la politique fédérales des agglomérations peut être interprétée à la fois du point de vue de l'approche d'organisation et de gestion et de celle « situative » et d'opportunité. La perspective d'un financement important en matière d'infrastructure de transports a évidemment mobilisé la région et on a là un « événement qui rend les réformes possibles ou nécessaires » (approche situative). Mais les ressources et le capital

social indispensables étaient à disposition, en particulier par l'existence de Lausanne Région, pour pouvoir mobiliser les différents acteurs concernés et se lancer dans le projet (approche d'organisation et de gestion). Le SDOL a répondu à la contrainte des circonstances, la situation en matière d'aménagement, de transports et de qualité de l'air s'étant tellement dégradée dans la région qu'une réforme était devenue incontournable (approche de crise).

L'histoire de la collaboration intercommunale dans la région lausannoise a mis en évidence plusieurs difficultés auxquelles les processus passés ont été confrontés. Certaines de ces difficultés existent encore alors que d'autres ont pu être surmontées.

Les démarches actuelles se déroulent dans un contexte plus favorable. La Confédération par sa politique des agglomérations a initié le PALM. Elle apporte également un soutien technique et promet un financement important. Elle a également mis en place des plateformes d'échanges d'expériences entre les différents projets. Contrairement aux projets de la CIURL, les démarches actuelles ne sont pas isolées. Elles sont légitimées par la politique fédérale des agglomérations et surtout par la perspective du financement.

L'association Lausanne Région a su se forger une légitimité que n'avait pas la CIURL. Elle joue un rôle clé dans volet institutionnel du PALM et dans les nouvelles démarches sectorielles.

Le SDOL a su éviter les erreurs des démarches de la CIURL : le financement et les mécanismes de mise en œuvre ont été prévus et sont aujourd'hui mis en application. Les deux autres projets de schémas directeurs régionaux du Nord et de l'Est s'inspirent de ce dispositif.

Un certain nombre de difficultés subsistent pourtant. Le PALM n'a pas encore reçu l'aval des communes et ce point n'est pas acquis d'avance. Le canton, qui dans l'idéal devrait relayer la Confédération pour mettre concrètement en place des collaborations intercommunales contraignantes, en jouant le rôle d'initiateur, de partenaire et d'arbitre, ne remplit pas ces conditions. L'absence de véritable stratégie d'agglomération, une difficulté à travailler en partenariat, un projet de loi vague, laissent les communes et les régions sans réel soutien dans leurs démarches.

Entre un financement fédéral conséquent, des communes conscientes des enjeux mais soucieuses de leurs prérogatives et une politique cantonale peu active, la constitution d'une véritable institution d'agglomération devra suivre un processus progressif, impliquant les communes, dans le but de construire ou consolider leur adhésion au projet.

## BIBLIOGRAPHIE

- BORRAZ O., (1992) « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne », in *Sociologie du travail*, No 1
- CANTON DE VAUD, (2004) *Avant-projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (mise en œuvre de la nouvelle Constitution vaudoise : fédération de commune et agglomération), avant-projet soumis à consultation*, 6 avril 2004
- CANTON DE VAUD, (2004) *Avant-projet sommaire du Plan directeur cantonal*, adopté par le Conseil d'Etat le 27 octobre 2004
- CONFÉRENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMÉRATIONS (éd.), (2004) *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne
- CONSEIL FÉDÉRAL, (2001) *Politique des agglomérations de la Confédération*, Rapport du 19 décembre 2001
- DAFFLON B., RUEGG J., (2001) *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Editions Universitaires Fribourg Suisse
- JOUVE B., LEFEVRE C., (1999) *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris
- KÜBLER D., BASSAND M. (Dirs.) (2001) « Debate : Metropolitan Governance Today », in *Revue suisse de science politique*, no 3-4
- KÜBLER D., LERESCHE J.-P., (2003) « Enjeux d'agglomération en Suisse : démocratie, gouvernance et développement durable » in *Aménagement du territoire et développement durable*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
- LADNER A., (2001) « Les communes suisses en mutation : causes, facteurs de déclenchement et stratégies des projets de réforme actuels » in *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Editions Pedone, Paris



- LERESCHE J.-P., (2001) « Gouvernance et coordination des politiques publiques » in *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Editions Pedone, Paris
- SALOMON CAVIN J., (2003) *Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse. La ville : perpétuelle mal aimée ?* Thèse 2696, EPFL, Lausanne
- STEINER R., (2001) « Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse : résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion » in *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Editions Pedone, Paris
- VILLE DE LAUSANNE, (2001) *Associations, ententes ou conventions intercommunale, où en sommes-nous ?* Rapport-préavis no 259