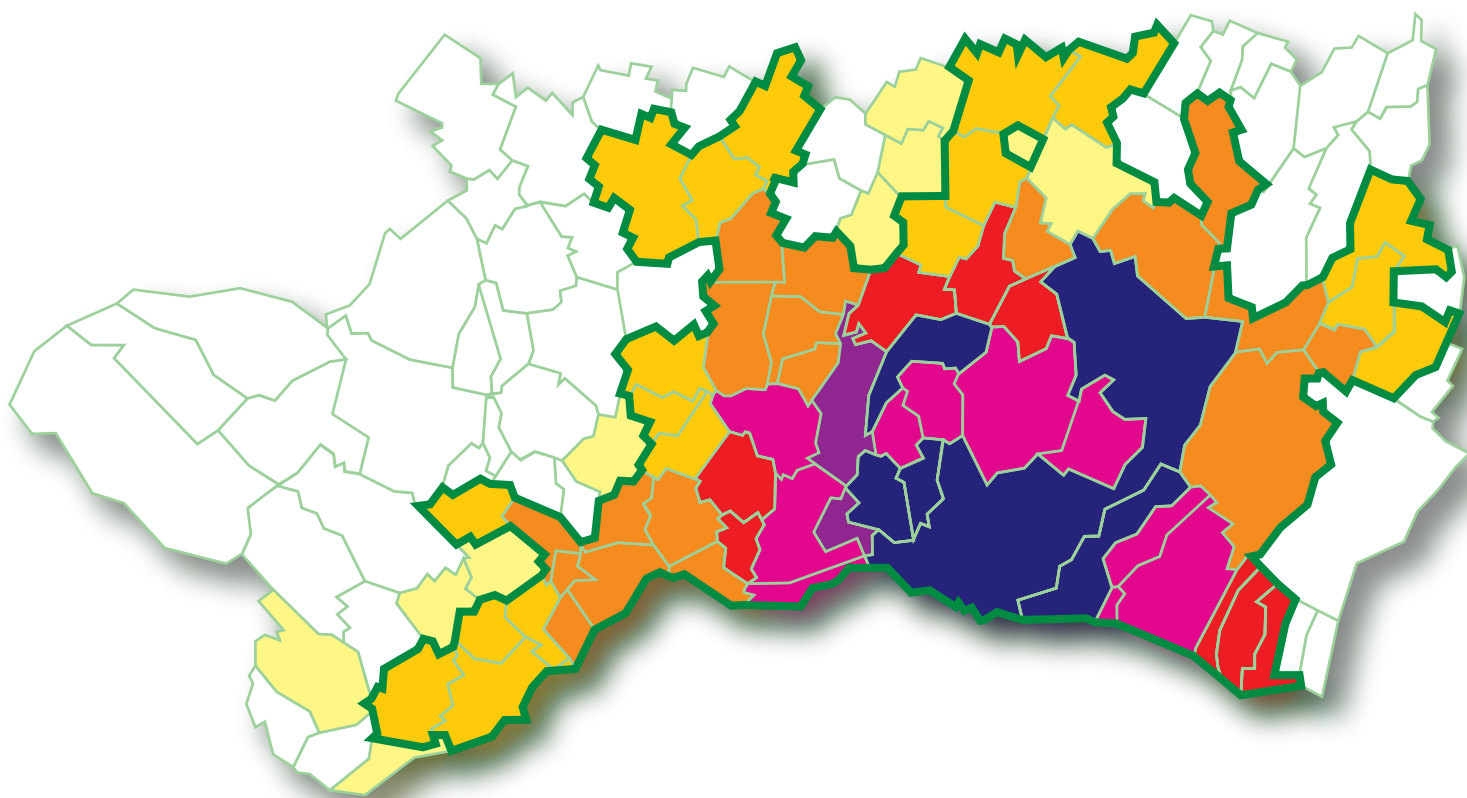


Les acteurs et les enjeux de l'agglomération lausannoise



Sous la direction du
prof. Antonio Cunha
Université de Lausanne
Faculté des Lettres
Institut de Géographie
Session d'automne 2005



1.1. Avant-propos

« Le meilleur ami de "merci" est "beaucoup". »
Michel Bouthot
Chemins parsemés d'immortelles pensées

Le travail d'élaboration et de rédaction du mémoire de fin d'études constitue à coup sûr une étape importante des études de Lettres. La satisfaction d'y apporter une note finale est mêlée à l'impression, qu'au fur et à mesure de l'avancée de la démarche scientifique, un champ grandissant reste à explorer.

Un avant-propos est l'occasion, trop rapidement probablement, de remercier les personnes qui ont contribué à la réussite de ce travail. Je tiens donc ici à remercier chaleureusement les personnes que j'ai rencontrées et qui ont su, en toute franchise, me faire partager leurs préoccupations, leurs analyses et leurs compétences. Mes remerciements vont donc à Mesdames Sylvie Moser-Schori, Michèle Gay-Valotton, Fiorenza Ratti, Hager Von der Weid et Ariane Widmer et Messieurs Denis Décosterd, Yves Junod, Michel Moreillon, Yves Paccaud, Jean-Michel Piguet et Daniel Richter. Je n'oublierais pas non plus toutes les personnes qui ont consacré de leur temps à remplir le questionnaire de l'enquête que ce travail a nécessité.

À ceux-ci, j'aimerais ajouter le directeur de ce travail, le prof. Antonio Cunha qui a su appuyer et stimuler (et parfois recentrer) mes recherches par ses remarques et ses conseils toujours pertinents et enrichissants, ainsi que Monsieur Denis Décosterd qui a officié comme expert.

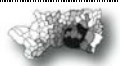
Dans le cadre de l'Institut de Géographie, je souhaiterais encore remercier plus particulièrement Mesdames Micheline Cosinchi pour ses conseils méthodologiques, Manon Genier-Rosset pour son aide dans mes recherches documentaires et Marcia Curchod pour son appui moral et toujours prévenant.

J'aimerais encore remercier les deux relecteurs de ce travail. Pour n'oublier personne, il me faut encore exprimer ma gratitude envers tous ceux qui, de près ou de loin, ont enrichi et soutenu mes travaux moralement et intellectuellement : camarades d'étude, collaborateurs de l'Institut de Géographie ou proches.

Un grand merci à tous car, sans vos contributions respectives, ce travail n'aurait probablement pas abouti !

Julien Eggenberger

Lausanne, le 25 août 2005



1.2. La table des matières

1.	INTRODUCTION.....	1
1.1.	Avant-propos	1
1.2.	La table des matières.....	2
1.3.	Introduction.....	4
2.	PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE	5
2.1.	Les questions.....	6
2.2.	Le cadre théorique	7
2.2.1.	Le gouvernement des agglomérations.....	7
2.2.2.	Une approche par les acteurs	10
2.2.3.	La place dans le système de villes.....	12
2.2.4.	Les principes d'action	14
2.2.5.	L'hypothèse de travail.....	15
2.3.	La méthodologie.....	16
2.3.1.	Le périmètre d'étude	16
2.3.2.	Les entretiens.....	17
2.3.3.	L'enquête auprès des membres des exécutifs communaux	18
3.	LES ACTEURS ET LES ENJEUX DES AGGLOMÉRATIONS.....	20
3.1.	Le développement des villes et des agglomérations	21
3.1.1.	L'urbanisation du territoire	21
3.1.2.	La métropolisation du territoire.....	21
3.2.	Les collectivités locales	23
3.2.1.	Les niveaux géographiques.....	23
3.2.2.	Les communes.....	23
3.2.3.	Des dysfonctionnements opérationnels des communes	25
3.2.4.	Les agglomérations.....	28
3.2.5.	Les problèmes rencontrés dans les agglomérations	30
3.3.	Les solutions apportées aux problèmes des agglomérations.....	32
3.3.1.	Des adaptations structurelles	32
3.3.2.	La création de structures intercommunales.....	32
3.3.3.	Les fusions de communes.....	34
3.3.4.	L'institution d'agglomération.....	35
3.4.	Les acteurs	37
3.4.1.	Des acteurs en réseaux.....	37
3.4.2.	Les administrations publiques	39
3.4.3.	Les habitants-usager-citoyens et les acteurs économiques.....	41
4.	LES POLITIQUES DES AGGLOMÉRATIONS AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX	43
4.1.	La Confédération et les agglomérations.....	44
4.1.1.	Les acteurs.....	44
4.1.2.	La politique fédérale des agglomérations	45
4.2.	Le canton de Vaud et les agglomérations.....	47
4.2.1.	Les acteurs	47
4.2.2.	La politique cantonale des agglomérations	48
4.2.3.	La nouvelle Loi sur les communes.....	49
4.2.4.	La redéfinition des missions de l'Etat et des communes	49
4.2.5.	Le Plan directeur cantonal.....	50



4.3.	L'agglomération lausannoise	51
4.3.1.	Les acteurs.....	51
4.3.2.	Le projet d'agglomération.....	54
4.3.3.	L'exemple du Schéma directeur de l'Ouest lausannois.....	57
5.	LES PERCEPTIONS DES ACTEURS	59
5.1.	Les sources et la méthodologie	60
5.1.1.	Les sources.....	60
5.1.2.	Les catégories de communes.....	60
5.2.	Les niveaux et les structures régionales	63
5.2.1.	Les identités territoriales.....	63
5.2.2.	Le poids des expériences acquises.....	65
5.3.	Un contenant intercommunal	66
5.3.1.	Quelle forme pour la collaboration intercommunale.....	66
5.3.2.	Résultats de l'enquête.....	67
5.4.	Un contenu intercommunal	71
5.4.1.	Les compétences dans la collaboration intercommunale.....	71
5.4.2.	Résultats de l'enquête.....	71
5.5.	Craintes et espoirs de l'intercommunalité	76
5.5.1.	Les avantages et inconvénients de la collaboration intercommunale.....	76
5.5.2.	Résultats de l'enquête.....	78
5.6.	En résumé	85
5.6.1.	La structure idéale selon les acteurs.....	85
5.6.2.	Comparaison avec les politiques d'agglomération.....	86
6.	PERSPECTIVES STRATÉGIQUES ET CONCLUSION	87
6.1.	Retour sur l'hypothèse.....	88
6.2.	Et après ?.....	89
7.	LA BIBLIOGRAPHIE ET LES ANNEXES	90
7.1.	La bibliographie	91
7.2.	Les annexes	97
7.2.1.	La population et les revenus des impôts cantonaux par commune dans le périmètre d'étude.....	97
7.2.2.	La liste des communes ayant participé à l'enquête.....	98
7.2.3.	La construction des catégories de principes d'action.....	99
7.2.4.	La définition des agglomérations 1990 de l'OFS.....	100
7.2.5.	La Constitution du Canton de Vaud (extraits).....	101
7.2.6.	Le questionnaire de l'enquête.....	102
7.3.	Les cartes	106
7.3.1.	Les communes de l'agglomération et le périmètre d'étude.....	106
7.3.2.	Les périmètres de l'agglomération selon l'OFS.....	107
7.3.3.	Les associations régionales.....	108
7.3.4.	Le découpage des districts de 1803.....	109
7.3.5.	L'agglomération compacte selon le Projet d'agglomération Lausanne-Morges.....	110
7.4.	Les coordonnées de l'auteur	111



1.3. Introduction

*« Les villes portent les stigmates des passages du temps,
occasionnellement les promesses d'époques futures. »*
Marguerite Yourcenar

*« L'homme aime tant l'homme que, quand il fuit la ville, c'est encore pour
chercher la foule, c'est-à-dire pour refaire la ville à la campagne. »*
Charles Baudelaire
Journaux intimes

Derrière toute observation et derrière toute enquête, il y a toujours un référentiel plus ou moins personnel, ou plus ou moins partagé par les différents acteurs, des projets plus ou moins explicités qu'il faut pouvoir mettre en évidence. Il faut donc se ménager une position de chercheur et de distance critique afin de rompre avec la réalité sensible et dépasser les évidences.

La question des villes et des agglomérations est un sujet qui m'aura intéressé tout au long de mes études de géographie ; la question des acteurs et des politiques publiques aussi, plus particulièrement dans le cadre d'un certificat en sciences politiques. De plus, mes activités militantes m'auront conduit à m'intéresser aux questions territoriales dans le cadre du parti socialiste, en particulier au sein de sa Commission d'aménagement du territoire, transports et institution, dans le cadre de mon mandat de Conseiller communal à Denges et en tant que membre de l'association Droit de Cité.

Voilà mes intérêts étant déclarés, il est maintenant possible d'entrer dans le sujet. Si le choix fut facile, l'orientation de la problématique le fut moins. Le domaine était si vaste et les intentions si grandes... Finalement, il m'apparut judicieux de m'intéresser aux acteurs et de faire dialoguer ceux-ci avec les logiques institutionnelles. La tâche ne fut pas toujours évidente, d'autant que le choix de se baser sur une enquête par questionnaire n'était pas forcément facile et les entretiens prirent une place grandissante au fur et à mesure que la démarche avançait.

L'ambition de cette étude est de contribuer à mettre en place un débat intercommunal ambitieux et ouvert par l'examen d'un contexte local et de la perception des enjeux qui s'y rapportent. Elle joue un rôle à la fois provocateur et médiateur et permettra peut-être de construire un débat local sur des éléments clairs.

Le travail se divise en plusieurs parties. Pour commencer, la problématique et le cadre théorique permettent de déboucher sur une série de questions et d'hypothèses et un exposé expliquant la méthodologie choisie. Ensuite, un exposé détaillé des enjeux théoriques qui animent les agglomérations qui sera complété par une présentation des acteurs et de leurs actions dans le cadre de l'agglomération lausannoise. Finalement, une analyse détaillée des perceptions de ces acteurs des enjeux des agglomérations ainsi que des modalités pour gérer permettra de conclure cette étude.



2. Problématique et méthodologie



2.1. Les questions

Tout espace est enjeu d'un pouvoir et tout pouvoir a besoin d'un espace. C'est contre l'incertitude due aux transformations de l'espace que les gouvernants tentent depuis toujours d'imposer une stabilité territoriale, non sans engendrer des tensions politiques et sociales. Les formes de gestion et de contrôle des espaces (par l'établissement de limites, de frontières, de partitions ou de réseaux) et la gestion des crises relatives aux transformations des territoires sont des éléments significatifs de la nature et de l'efficacité d'un système gouvernemental.

Depuis plusieurs décennies, les systèmes de gouvernement local en Europe, à l'exception notable de la Suisse, sont soumis à de très nombreux changements. Les évolutions sociales, économiques et politiques sont des défis considérables pour les pouvoirs locaux. De plus, les villes deviennent des objets politiques majeurs et les conditions de leur gouvernabilité sont de plus en plus problématiques. En effet, elles souffrent d'une fragmentation institutionnelle et de nouveaux enjeux sociétaux (environnement, pauvreté, chômage, déplacements urbains,...) qui sont difficilement traitables au niveau sectoriel. Le sujet est essentiel puisque l'économie tertiaire, source du développement économique, se concentre dans les centres urbains et que ceux-ci représentaient, en 2000, 73,3% de la population. À cela s'ajoute une remise en question du monopole des élus dans la représentation et l'apparition de nouvelles manières de gouverner nos villes : une nouvelle gouvernance urbaine. Afin de cerner ceci, une première question se dessine :

Quels sont les enjeux qui touchent les agglomérations ?

Depuis les années 90, les institutions publiques mettent en place des stratégies en vue d'aider les villes et les agglomérations à gérer leurs problèmes. Elles proposent une analyse des problèmes spécifiques aux espaces urbains et une réflexion sur des solutions spécifiques. Une deuxième question permettra de les explorer :

Quelles sont les réponses qui sont apportées à ces enjeux ?

Les enjeux et les réponses apportées s'inscrivent dans le système de gouvernement des villes mais aussi dans les réseaux d'acteurs. En effet, on ne peut séparer un territoire des acteurs qui l'animent et le font vivre. Or ceux-ci sont dotés de perceptions différentes. Il apparaît essentiel de s'intéresser aux perceptions des acteurs dans le cadre de l'étude des enjeux d'une politique publique. Son élaboration n'est pas seulement la production de solutions, mais aussi la quête continue et collective du sens à donner à ces problèmes et à leur résolution. Dans cette optique, le contenu et les enjeux des politiques publiques traduisent les représentations stratégiques des acteurs en présence et la construction des significations auxquelles ils aboutissent. Ils apparaissent comme le résultat provisoire du conflit des interprétations des idées. Il faudra les explorer grâce à une enquête pour répondre à la troisième question :

Qui sont les acteurs du système de gouvernement des villes et comment perçoivent-ils ces enjeux ?

Si les acteurs ont des perceptions différentes, des conditions différentes doivent les produire. Il existe donc des clivages qui déterminent un axe de différenciation mais pas forcément un lieu de rupture. D'un point de vue méthodologique, il sera intéressant de faire ressortir qu'est-ce qui influence les acteurs, de manière consciente ou non. C'est pourquoi l'enquête permettra aussi de répondre à cette dernière question :

Quels sont les éléments qui influencent ces perceptions et donc leurs actions ?



2.2. Le cadre théorique

Afin de tenter d'apporter une réponse aux questions posées dans le cadre de ce travail, notre démarche va nous faire bâtir une construction théorique que nous confronterons avec la réalité (approche hypothético-déductive). Cette confrontation se fera par étapes successives à travers l'observation, la comparaison et l'interprétation des multiples processus d'interactions, d'échanges et de perceptions. Mais nous allons d'abord définir quatre espaces conceptuels.

2.2.1. Le gouvernement des agglomérations

La Suisse est devenue urbaine et ce constat pose le problème de la gestion de ces aires urbaines. En effet, la fragmentation institutionnelle et sociale rend difficile leur gestion et pose la question du gouvernement des villes lui-même. Dans le cadre de ce premier espace conceptuel, trois approches seront présentées : celle des réformateurs, celle de la théorie des choix publics et celle de la gouvernance urbaine.

Les réformateurs

Sur la base d'une approche traditionnelle de l'Etat, les réformateurs ont une vision territoriale des institutions publiques. Celles-ci exercent le monopole légitime de la contrainte physique à l'intérieur d'un territoire donné, en sont responsables et y déploient leurs activités. Cela implique donc que ce territoire politique et celui des problèmes concordent. Dans cette approche technocratique, la non-concordance des territoires fonctionnels et institutionnels est problématique pour le fonctionnement de l'Etat.

Les réformateurs sont particulièrement sensibles à la taille insuffisante des collectivités locales et des questions en termes d'efficacité dans l'affectation des ressources publiques et de concentration de charges sur les centres. Cette approche aboutit à la conclusion que seule les grandes communes sont en mesure de mettre en œuvre correctement les politiques publiques et que la fragmentation institutionnelle est un problème. Pour eux, les grandes communes sont garantes de l'efficacité, de la démocratie, d'un développement harmonieux et d'une meilleure répartition des ressources. Ils appellent donc à la création de structures de gouvernement d'agglomération par la fusion de la ville-centre avec sa périphérie ou la création d'un quatrième niveau.

Dans les années 60 et 70, les gouvernements tentèrent de mettre sur pied des gouvernements métropolitains. Il s'agissait, afin de mettre en adéquation des territoires fonctionnels avec les territoires institutionnels, de prévoir la mise sur pied d'une autorité unique couvrant une agglomération. Cet essai a rencontré de nombreux échecs dans les pays qui l'ont tenté : en France, Grande-Bretagne, Espagne, Italie ou encore aux Pays-Bas. Ces structures n'ont souvent bénéficié de pouvoir que sur le papier et ont rencontré de gros problèmes de légitimité. D'autre part, des conflits centre-périphérie sont vite apparus : chacun développant une vision propre à ses intérêts et les mécanismes d'imposition par le haut ont empêché les acteurs d'adhérer aux options prises. La définition des agglomérations se base sur l'idée d'un territoire fonctionnel unique, or celui-ci n'est pas homogène mais contient de nombreuses différenciations et juxtapositions de territoires fonctionnels différents. Il apparaît donc difficile de définir concrètement ce que veut dire « faire coïncider les frontières institutionnelles avec les territoires fonctionnels ».

La théorie des choix publics

La théorie des choix publics part de l'idée d'une rationalité individuelle pure et s'inscrit à l'opposé du courant des réformateurs. Ainsi la fragmentation institutionnelle ne serait pas négative. La présence d'un large éventail de communes de profil différent permet à chacun de choisir le cadre de résidence qui lui convient.



Ainsi la demande résidentielle sera mieux satisfaite si cette diversité de l'offre est garantie et les communes se trouveront en compétition sur l'offre mais aussi sur les coûts (charge fiscale). Cette concurrence a pour effet d'obliger les communes à être efficaces et performantes.

Cette théorie utilitariste et individualiste présuppose un individu poussé par son intérêt personnel et une démocratie en tant que méthode permettant d'avoir la plus grande liberté de choix possible. Évidemment, le fait que le choix des individus n'est pas toujours rationnel pose ici quelques problèmes. Ainsi un ensemble d'individus peuvent avoir collectivement intérêt à coopérer en vue de résoudre un problème, mais l'absence d'incitation peut empêcher une action collective¹. Par ailleurs, la logique circulaire de cette théorie est contestée. En effet, l'hypothèse de départ basée sur une approche économique néoclassique aboutit à la même conclusion : la supériorité des outils du marché impose une réduction des mécanismes de l'Etat.

La centralisation de compétences à un niveau de décision plus élevé amène des critiques en termes de légitimité démocratique. Les tenants de la théorie des choix publics pensent que la fragmentation territoriale permet l'expression de la démocratie. Plus les structures sont proches des gens, plus elles répondent à leurs préoccupations. Ce mouvement pose toutefois des problèmes importants en allant à l'encontre de la planification et de la coordination. Notamment, ce type de gestion trouvera ses limites avec les intérêts privés des acteurs. Par exemple, les localisations des infrastructures publiques provoquant des nuisances dans leur entourage seront bloquées par le nimbisme² et l'exercice de politique publique au travers de mandats de prestations réduit l'influence opérationnelle de l'Etat et place l'action de ce dernier dans une logique de coût-résultat éliminant les aspects éthiques des politiques publiques.

Dans la théorie des choix publics, la question des charges des centres pourrait être résolue par une péréquation limitée aux domaines concernés, afin de conserver les avantages de la concurrence. La question de l'espace fonctionnel est insoluble puisque ceux-ci sont différents pour chaque politique sectorielle, mais, si la concurrence fonctionne efficacement, les communes auront intérêt à mettre sur pied des réseaux de collaboration à géométrie variable si elles s'y trouvent un intérêt. La gestion n'en sera que plus efficace. Ainsi, si une approche régionale est nécessaire, les forces du marché la feront émerger d'elle-même sans que des contraintes soient nécessaires. Le remplacement des impôts par des taxes peut permettre d'éviter en partie le problème du passager clandestin mais, outre qu'il est peu social, il encourage encore plus la concurrence fiscale et l'affaiblissement de l'Etat.

L'apparition de ce courant de pensées dans les années 1970, explique en bonne partie l'abandon de plusieurs systèmes de gouvernement métropolitain dès 1980, comme ce fut le cas en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Espagne³.

La gouvernance urbaine

Le gouvernement des villes évoque une action publique centralisée et autoritaire, fondée sur la représentation, la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés et le monopole du pouvoir coercitif. La gouvernance urbaine renvoie à une forme négociée de l'action publique fondée sur une large répartition du pouvoir et une coopération entre acteurs publics et privés. Elle prend en compte la fragmentation et l'incohérence des structures de pouvoirs et permet de se rendre compte du développement du partenariat public-privé, du déclin des pouvoirs institutionnels et de l'importance de la coordination des politiques⁴.

¹ Paradoxe d'Olson cité par Jouve Bernard et Lefèvre Christian, « Pouvoirs urbaine : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe » in : Jouve & Lefèvre 1999, p.26

² Not In My BackYard : pas dans mon jardin

³ Kübler 2005, p.31

⁴ Rangeon François, « Le gouvernement local » in : CURAPP 1996, p.167 + Stocker 1998, p.19



La gouvernance permet d'intégrer le fait que l'Etat lui-même n'est pas la structure centralisée du pouvoir que l'on voudrait voir, mais un ensemble de centres de pouvoir fonctionnant selon des logiques différentes. Dans un système de gouvernance, les acteurs et les institutions sont interdépendants et les ressources et les objectifs sont négociés entre les acteurs. Ainsi des échanges permanents ont lieu autour des ressources à engager et la participation de chacun. Le résultat de ce système est aussi déterminé par les règles du jeu et le contexte particulier⁵. La gouvernance est donc un « remède » à la tradition normative traditionnelle. Le gouvernement est toujours en tension entre la possibilité d'imposer des solutions et la nécessité d'obtenir de ses partenaires qu'ils agissent. D'autre part, une approche pragmatique affirme que l'Etat n'a pas a priori de légitimité supérieure aux autres et que seul compte la capacité à résoudre un problème.

La gouvernance vise à créer les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective et permet de sortir de la vision limitée de l'analyse des politiques publiques. Elle constate que l'Etat n'est pas le seul acteur à les produire et à les mettre en œuvre et prend en compte un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui se situent au-delà de l'idée unitaire et hiérarchique de gouvernement. Selon des processus d'interdépendances aucun acteur, public ou privé, n'a les ressources nécessaires pour agir de manière unilatérale⁶.

La gouvernabilité des sociétés occidentales s'est affaiblie. Le concept de gouvernance suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination horizontale entre les différents types et réseaux d'acteurs et verticale entre les différents niveaux de pouvoirs publics. Cela s'accompagne de l'affaiblissement de l'Etat gouvernemental au profit d'autres autorités étatiques, des collectivités locales et de la société civile.

Le concept de gouvernance urbaine est apparu lorsque les politiques territoriales ont commencé à intégrer différents niveaux institutionnels ainsi que des acteurs extérieurs au champ politique traditionnel, dans une logique différente de la consultation hiérarchique verticale. La gouvernance peut aussi devenir un instrument de déblocage du système d'acteurs et être un processus de création de consensus. Par ailleurs, faire participer la société civile à la formulation et à la mise en place des politiques publiques constitue une voie pour intégrer les opposants. Ce pari a aussi pour conséquence de les instrumentaliser tout en posant la question de la légitimité démocratique. En effet, la relativisation des formes traditionnelles de cette légitimation remet en cause l'universalité de l'accès aux instances légitimantes (démocratie représentative)⁷.

Le coût de l'action politique a considérablement augmenté. Lorsqu'une action se réfère à un ensemble de conceptions largement partagées, en raison de la forte domination d'un référentiel (la modernité et le progrès dans les années 60-70) ou que les appartenances entraînent des adhésions automatiques, elle fait l'objet d'un examen limité : une partie des acteurs s'y rallie automatiquement et les opposants discutent des modalités. Lorsque les acteurs s'individualisent, on retrouve une nuée d'intérêt et les références communes s'épuisent. Le coût politique de la moindre action s'élève car elle heurtera probablement un ou l'autre des groupes, à moins qu'elle ne les laisse dans l'indifférence. La solution consiste donc à créer des coalitions en articulant des chaînes de compromis. Évidemment, on augmente alors les coûts de la construction de l'action.

L'échec des réformes institutionnelles des aires métropolitaines fondées par le haut des réformateurs et la faiblesse de la théorie des choix publics a rendu nécessaire de nouvelles conceptions. Ainsi, on voit apparaître de nouveaux modèles inspirés du concept de la gouvernance. Ces tentatives visent à créer une structure socialement construite et produite par l'ensemble des acteurs d'un territoire donné. Elle est alors vue comme un processus permettant de déclencher une dynamique aboutissant à une configuration qui n'est pas donnée a priori. Ainsi, dans le cadre de la gouvernance urbaine, il n'apparaît pas nécessaire de créer une nouvelle institution, mais des efforts doivent être faits pour reconfigurer les institutions actuelles et leurs interactions, afin d'obtenir une capacité de gestion suffisante à l'échelle de l'agglomération.

⁵ Stocker 1998, p.25

⁶ Biarez Sylvie, « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », in : Balme, Faure & Mabileau 1999, p.45

⁷ Bütschi & Sandro 1993, p.160



La gouvernance peut donc être vue comme le levier nécessaire renforçant la capacité institutionnelle des agglomérations et amenant une synergie des capacités financières. Elle serait un outil permettant aux responsables de l'action publique de faire fonctionner plus efficacement leurs organisations et d'aménager durablement les territoires urbains. La gouvernance ne se limite pas à des enjeux de coordination, mais aussi aux enjeux de mobilisation, d'intégration et de participation, et s'appuie en particulier sur les partenariats (public-privé et public-public) et les procédures d'interactions. Une approche par la gouvernance focalisera donc le regard sur les acteurs mobilisés et sur la manière dont leurs interactions se déroulent. Elle partira du principe que ces interactions ne sont pas données a priori mais découlent de modalités négociées.

Première conclusion intermédiaire

Le gouvernement des agglomérations est problématique et est l'objet de discussions intenses. Voilà de quoi proposer une première conclusion intermédiaire :

Les conditions de la gouvernabilité des agglomérations sont rendues de plus en plus problématiques et leurs modalités sont soumises à discussion.

2.2.2. Une approche par les acteurs

Un deuxième espace conceptuel nous permettra de formaliser la notion d'acteur.

Des acteurs à la base de la société

Une société est définie par un territoire organisé et délimitée par un Etat et un régime politique où s'affrontent au moins deux classes sociales : l'une dirigeante et/ou dominante, l'autre populaire et/ou dominée. L'une et l'autre sont constituées d'une multiplicité d'individus et de groupes hétérogènes, formant des réseaux complexes. Les luttes inter- et intragroupes ainsi que les influences externes d'ordre socio-économique et culturel contribuent à produire une société. Certains acteurs veulent reproduire et consolider un ordre donné et d'autres, motivés par des projets et des valeurs diverses, veulent le changer. L'enjeu des luttes est triple : la production, l'accumulation et la répartition des richesses, des ressources et du pouvoir, la souveraineté et le mode de gestion du fonctionnement et du changement⁸.

L'identité est une structure organisée de représentation du soi par rapport au groupe ; structure, en partie préconstruite car les acteurs tendent à accepter les règles de conduites qui y sont associées. Un acteur se définit donc par son identité soit la manière dont un acteur se définit lui-même, par sa position sociale qui conditionne les rapports entre les acteurs et ses ressources, son intérêt, ses rôles et ses normes, ses valeurs et son pouvoir, et par ses projets qui sont les objectifs qu'il se fixe à plus ou moins long terme⁹.

L'acteur existe dans un système qui définit sa liberté et la rationalité qu'il peut utiliser dans ses actions. Le système n'existe que grâce aux acteurs¹⁰. Un acteur social n'existe donc pas seul, il est toujours engagé dans une logique de groupe pour produire les ressources nécessaires à la réalisation de ses projets, pour assurer sa survie, pour inventer le sens de son insertion sociale et pour aménager une autonomie dans la complexité de la structuration sociale. En effet, si l'on doit prendre en compte les interactions d'un acteur avec ses « partenaires », on ne peut réduire une relation sociale aux seules interactions¹¹. Un acteur dispose d'une autonomie relative et joue constamment de son influence et de son pouvoir, individuellement ou collectivement. Il manifeste sans cesse des pratiques d'appropriation, de soumission ou de résistance, de

⁸ Bassand Michel, « Acteurs du changement social » in : Mettan, Ruegg et Vodoz 1992, p.53

⁹ Bassand Michel, « La métropolisation des acteurs » in : Bassand, Jaccoud & Schuler, 1996, p.78

¹⁰ Croizier & Friedberg 1977, p.9

¹¹ Touraine 1984, p.84



révolte et de libération. Les hommes ne sont pas des robots, les représentations qu'ils se font de leur situation pèsent sur leurs actions et leurs comportements.

Par ailleurs, un acteur va utiliser sa marge de manœuvre pour des objectifs qui peuvent paraître peu rationnels. Ainsi une politique publique n'est pas seulement la réponse à un problème, mais aussi une manière de servir d'autres buts comme les intérêts particuliers des acteurs, les routines administratives ou encore la stabilisation de rapports de domination¹².

Acteurs individuels et collectifs

Une approche d'une politique publique par les acteurs se révèle particulièrement pertinente. En effet, le paradigme selon lequel l'action de l'administration publique est une résultante de la volonté politique (décision linéaire et rationnelle) ne résiste pas à une approche empirique. En réalité, les acteurs ont une marge de manœuvre due, pour l'essentiel, au flou des politiques publiques. Une législation ne constitue donc pas un référentiel clair et univoque.

Le concept de projet est une idée souple et ouverte qui laisse une marge au temps et aux évolutions. Il ne s'agit donc pas d'un programme précis et rigide. Ainsi, l'idée de projet est itérative et permet de tenir compte des expériences, bonnes ou mauvaises, de l'acteur. Les objectifs d'un acteur (son projet) sont des configurations de représentations, de connaissances et de valeurs¹³.

Les acteurs individuels sont, a priori, les seuls à avoir des buts et des objectifs. En effet, les organisations, pour en avoir, doivent être le produit d'un compromis de tous les participants ou tout du moins un compromis qui aura été imposé aux opposants. Ainsi un acteur collectif s'entend par un groupe doté de mécanisme de décision collective. Les acteurs collectifs sont le résultat des jeux d'acteurs individuels. C'est pourquoi nous veillerons à interpréter les discours recueillis comme émanant d'acteurs individuels.

Les villes, produit de l'action organisée ou non des hommes, sont aussi, dans une certaine mesure, des structures sociales et des institutions qui orientent les anticipations des acteurs, structurent leurs intérêts et influencent leur vision du monde¹⁴. En effet, une collectivité urbaine est un système d'acteur qui est en interaction et les structures urbaines sont recomposées en permanence par les acteurs de la ville. Une partie des problèmes de définition d'un acteur collectif est d'ordre politique, de définition d'intérêts communs, de choix collectifs, d'intégration de la société locale, de sélection et d'exclusion d'acteurs et de groupes.

Le jeu des acteurs définit une probabilité liée à la capacité à se mobiliser, à valoriser les ressources locales, à s'organiser et à résoudre les problèmes. L'action collective n'est pas naturelle mais un construit social et les acteurs utilisent de façon stratégique une liberté à l'intérieur des contraintes lourdes du système d'action collective. Il faut donc analyser en parallèle l'acteur et le système.

« Les modes d'actions collectives (...) ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées et inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective. (...) il n'y a ni fatalité, ni déterminisme simple. Ces solutions ne sont ni les seules possibles, ni les meilleures, ni même les meilleures relativement à un « contexte » déterminé. Ce sont toujours des solutions contingentes au sens radical du terme, c'est-à-dire largement indéterminée et donc arbitraire. »¹⁵

¹² Kübler 2005, p.62

¹³ Bassand Michel, « Acteurs du changement social » in : Mettan, Ruegg et Vodoz 1992, p.57

¹⁴ Le Galès 2003, p.39

¹⁵ Croizier & Friedberg 1977, pp.13-14



Deuxième hypothèse intermédiaire

Il apparaît ainsi que les acteurs sont des objets d'études pour comprendre les enjeux politiques. Ils ont des idées préconçues sur les choses qui influencent leurs actions. Une hypothèse intermédiaire se dessine donc :

Les acteurs et leurs représentations sont au cœur des enjeux d'agglomération.

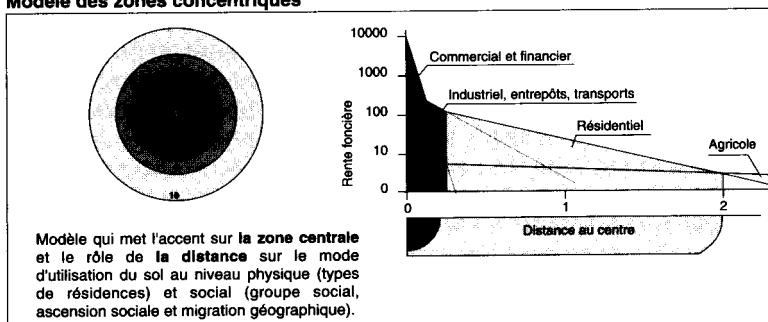
2.2.3. La place dans le système de villes

Ce troisième espace conceptuel se base sur une approche théorique liée aux modèles classiques de la géographie. Loin de nous l'idée de remettre en cause les acquis des approches comportementales et radicales qui mettent en évidence le poids des représentations. Mais il apparaît aussi intéressant d'explorer les différences de perception des acteurs à la lumière des axes traditionnels d'explication.

La ville : un système

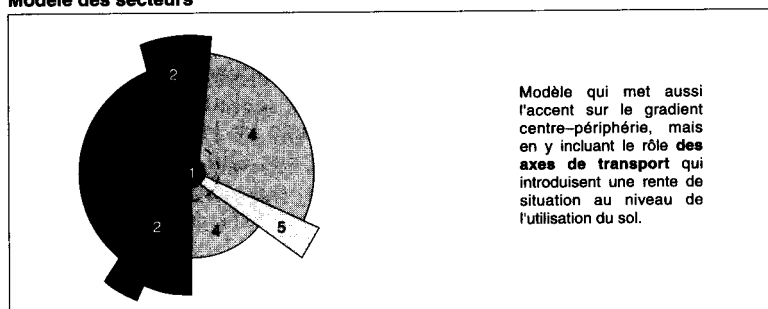
L'organisation du système de villes se caractérise par une structure hiérarchique. Cette hiérarchie existe entre les villes mais aussi en leur sein. C'est ainsi que toutes les relations à l'intérieur et entre les villes se différencient très fortement, en niveaux très contrastés, selon leur dimension, la variété et le nombre de leurs fonctions, la portée spatiale de leurs relations et l'étendue des espaces dans lesquelles s'effectuent ces relations¹⁶. Au cours de son histoire, la géographie a défini plusieurs familles de modèles explicatifs de la structure des villes.

Modèle des zones concentriques



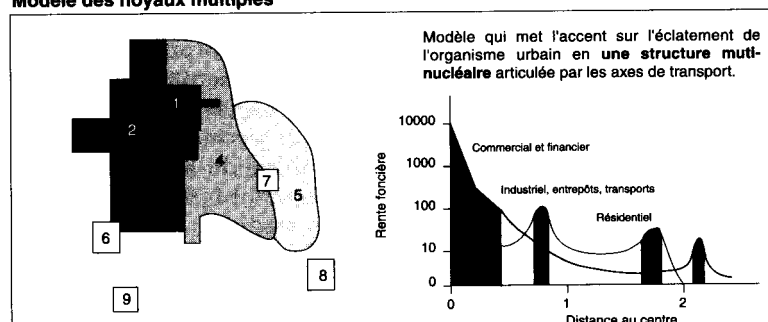
Source: Burgess E. W., 1925, *The Growth of the City* : An Introduction to a Research Project, in R. E. Park and E. W. Burgess (eds.), *The City*, 47, Chicago.

Modèle des secteurs



Source: Hoyt H., 1939, *The Structure and Growth of Residential Neighborhood in American Cities*, Washington.

Modèle des noyaux multiples



Source: Harris C. S. and Ullmann .1945. *The Nature of Cities*, in *Ann. Am. Acad. Soc.* n°7, p. 242.

les villes mais aussi en leur sein. C'est ainsi que toutes les relations à l'intérieur et entre les villes se différencient très fortement, en niveaux très contrastés, selon leur dimension, la variété et le nombre de leurs fonctions, la portée spatiale de leurs relations et l'étendue des espaces dans lesquelles s'effectuent ces relations¹⁶. Au cours de son histoire, la géographie a défini plusieurs familles de modèles explicatifs de la structure des villes.

Une approche par les modèles structuraux

L'analyse des structures internes d'une ville propose plusieurs modèles qui peuvent se combiner entre eux¹⁷.

Élaborés dans les années 20 aux Etats-Unis par l'observation sociologique de la structure urbaine de Chicago, ces modèles proposent une description généralisée de la structure résidentielle de cette ville. Ils sont à la base de l'« écologie urbaine » par analogie avec les concepts de l'écologie naturelle (invasions, domination,...). D'abord est apparu le modèle des cercles concentriques expliqué par Burgess en 1925, qui postule une ville qui irradie à partir d'un pôle dominant. En 1939, Hoyt propose le modèle des secteurs qui

¹⁶ Pumain 1995, p.623

¹⁷ Les schémas sont issus de *Cosinchi Micheline et Racine Jean-Bernard, « Géographie urbaine » in: Bailly 2001, p.130*

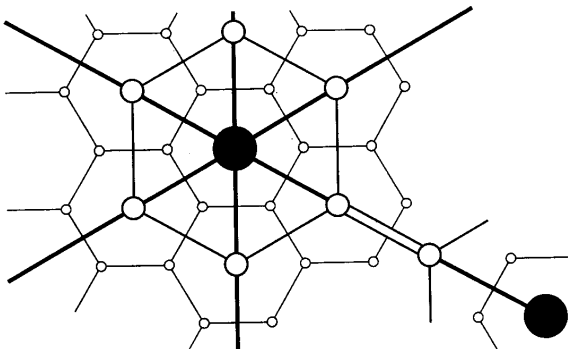


reprend l'idée d'une extension vers l'extérieur mais avec des vitesses différentes, ce qui aboutit à des azimuts. Finalement, le modèle des noyaux multiples de Harris et Ullman (1945), propose une analyse des structures de la ville selon plusieurs noyaux spécialisés¹⁸.

La théorie des cercles concentriques de Burgess se rapproche et s'inspire du modèle que J. Von Thünen a exposé en 1826¹⁹ pour expliquer, par un système en zones concentriques, le cadre des activités agricoles. Dans un milieu naturel homogène où les coûts de production et les prix sont constants, le bénéfice à l'hectare d'un agriculteur ne varie qu'en fonction de la distance à la ville-marché. Il parle de rente de localisation. Une généralisation postule que la distance crée un paysage différencié sur un espace pourtant homogène et montre la puissance organisatrice de la distance géographique par rapport au centre.

Dans le cadre de ce travail, il sera intéressant de s'intéresser à une approche par les zones concentriques. En effet, il apparaît plausible que, les réalités des communes étant différentes selon leur localisation autour de la ville-centre, les perceptions des acteurs le soient aussi.

Une approche par la théorie des « lieux centraux »



La hiérarchie christallérienne. (Rossi 1995, p.75)

Les analyses des systèmes urbains s'inspirent de la théorie des « lieux centraux » que Christaller²⁰ proposa en 1933, dans laquelle le principe dominant est celui de l'existence d'une régularité dans la hiérarchie des villes, leur localisation et leur taille. Il démontra sa théorie par une approche fonctionnelle de la distribution des services et réussit à s'affranchir de toute explication historisante ou régionaliste. Il se basa sur l'idée de nœuds de rangs différents où les activités se concentrent et rendent possible, grâce aux économies d'échelle, le développement des villes. Ce modèle s'applique particulièrement bien lorsqu'on analyse un système fermé comme une agglomération.

Dans ce cadre les flux de biens et de services s'inscrivent dans un système gravitationnel défini par l'aire d'influence d'une ville. Ainsi les services de niveau supérieur sont concentrés dans la ville-centre et sont offerts à tous les habitants de la région urbaine. Les services de deuxième niveau étant offerts par plusieurs centres secondaires, ainsi de suite... La théorie des lieux centraux met en évidence les liens d'un centre avec sa région en expliquant les traits essentiels de l'organisation spatiale urbaine. Notons tout de même que ce modèle néglige les liens entre les aires d'influence des centres principaux, les évolutions du système économique et les modèles basés sur les économies de localisation puisqu'il postule des villes non-spécialisées. Dans le cadre de ce travail, ceci ne posera pas de problème puisque le raisonnement se limitera à une seule région clairement polarisée autour de Lausanne. L'intérêt théorique de ce modèle laisse penser que les réalités des communes sont différentes selon leur place dans la hiérarchie de l'agglomération.

Troisième hypothèse intermédiaire

Ces deux familles de modèles permettent de rédiger une troisième hypothèse intermédiaire :

Il existe un lien entre les enjeux et les perceptions des acteurs et la place de la commune dans l'agglomération.

¹⁸ On se réfère à des ouvrages de référence pour plus de détails. Par exemple : Bailly & Béguin 2001, pp.162-180 et Derycke 1995, pp.643-666

¹⁹ Chapuis Robert, « La géographie agraire et la géographie rurale » in : Bailly 2001, p.159-164

²⁰ Christaller est un géographe économiste allemand dont les travaux portèrent sur la nature et la localisation des villes en tant que lieux centraux. Cosinchi Micheline et Racine Jean-Bernard, « Géographie urbaine » in : Bailly 2001, p.127



2.2.4. Les principes d'action

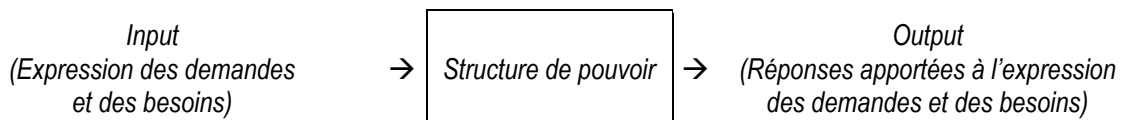
Un nouveau paradigme dans la gestion des villes

La gestion de la ville ainsi que sa production ont évolué ces dernières décennies. Les théories sur la ville entrepreneuriale²¹ et sur les nouveaux principes de l'urbanisme²² constituent des bases conceptuelles pertinentes pour une étude dans ce domaine. Le post-modernisme et les changements économiques profonds (capitalisme flexible) ont des implications évidentes dans la production de la ville. Comment cela pourrait-il en être autrement puisque celle-ci est le produit d'un inégal développement et d'une concentration du capital dans certains lieux ? D'autre part, la société se complexifie et le système politique se transforme pour y faire face. Une nouvelle gouvernance apparaît. Elle se veut plus réflexive et plus incertaine que la méthode rationnelle des décennies précédentes. Les villes sont maintenant en concurrence entre elles pour attirer des habitants, des emplois et des touristes. Cette lutte permanente a produit un nouveau modèle qui supprime maintenant la pure gestion urbaine en la transformant en une situation de crise permanente.

D'autre part, c'est l'urbanisme même qui évolue. Une nouvelle approche permet de mettre en pratique la recherche de la qualité au détriment de la quantité. Finalement, ce ne sont plus tant les différents paramètres quantifiables qui intéressent mais plutôt de quelle manière un projet s'intègre dans la vision de la ville qu'ont les acteurs. La contestation du rôle de l'Etat, apparue en force dans les années 80, veut que le gouvernement ne soit pas la solution et que les formes unitaires et centralisées de son action soient néfastes. La conséquence de l'entrée dans le jeu des logiques privées et l'apparition du partenariat entre différents niveaux d'actions publiques, alors que, précédemment la relation était hiérarchique, font que l'action de l'aménagiste consiste en un accompagnement des processus plutôt qu'en leur direction.

Structure de pouvoirs et action publique

Notre quatrième espace conceptuel se base sur les politiques publiques et les principes d'action que les acteurs développent dans ce cadre. Une politique publique est la médiatisation par une structure de pouvoir de demandes et de besoins :



Une structure de pouvoir est l'expression du rapport de force entre les acteurs. Elle est composée d'acteurs ayant chacun des capacités différentes pour mobiliser des ressources et faire progresser des objectifs ou les changer. Des principes d'action définissent le mode d'élaboration des décisions et les modalités d'implication de ces acteurs, et sont donc une conception personnelle de l'action publique. En effet, il n'existe pas de définition commune des rôles et des missions de l'action publique. Nous définissons les principes d'actions en les plaçant sur le continuum suivant :

Hiérarchie et réglementation ————— *Pragmatisme et négociation*

Une vision hiérarchique et réglementaire

Ainsi d'un côté, nous trouverons les acteurs qui agissent selon une pratique assise sur des règlements et où leurs relations avec d'autres acteurs sont hiérarchiques. Pour ces acteurs, l'aménagement du territoire doit se faire en visant un objectif à long terme ou un but idéal par la gestion et l'application de documents d'aménagement de type réglementaire contenant des règles de portées générales et uniformes. Dans ce

²¹ Harvey 1989

²² Asher 2001



cadre, la prise de la décision finale appartient au sommet de la hiérarchie administrative et politique et les autorités doivent imposer des solutions puisqu'elles défendent l'intérêt public. Ces autorités fondent leur action sur la base de l'avis des experts et des scientifiques et l'imposent aux niveaux administratifs et politiques inférieurs. On peut décrire un tel exécutif comme un gestionnaire des affaires communales qui a une vision volontariste de l'aménagement du territoire. L'impulsion et la décision doivent venir des autorités après une éventuelle consultation. La légitimité de leurs décisions est essentiellement politique.

Cette vue wébérienne d'un état dominant le paysage politique via l'usage exclusif de la force légitime implique une forte réglementation pour dicter les règles du jeu, les réticences de ses partenaires important peu. L'ensemble des institutions va mettre en œuvre des procédures formelles privilégiant la régularité.

Une vision pragmatique promouvant la négociation

D'un autre côté, nous trouverons les acteurs qui agissent pragmatiquement et où leurs relations avec d'autres acteurs sont basées sur la négociation. Pour ces acteurs, l'aménagement du territoire, par exemple, doit trouver à chaque fois la meilleure solution pour un projet précis dans le contexte local en discutant avec les acteurs et en s'appuyant éventuellement sur des principes éthiques (développement durable). Il n'est donc plus question de programmation vers un but idéal. Dans ce cadre, la prise de la décision se fait par consensus entre les niveaux administratifs et politiques et s'adapte pour chaque projet sur la base de règles souples et adaptables. Les autorités doivent négocier avec tous les acteurs afin d'obtenir un consensus puisque le dialogue fonde leur action. Elles doivent persuader les niveaux politiques inférieurs. On peut décrire un tel exécutif communal comme un entrepreneur pour le développement de la commune qui soutient pragmatiquement des projets ralliant tous les acteurs. L'initiative doit être laissée aux acteurs privés, les autorités politiques devant garantir les conditions cadres. La légitimité de leurs décisions est essentiellement issue de la position de chaque acteur et de ses ressources.

Ce point de vue postule que le schéma linéaire de production de l'urbain qui faisait que les pouvoirs publics définissaient le cadre d'un projet d'aménagement que les acteurs privés réalisaient a vécu. Il faut utiliser des nouveaux instruments d'action étatique qui supplantent les instruments juridiques classiques et qui font appel à la participation et à la bonne volonté. Ainsi ce point de vue se rapproche de l'idée de gouvernance et implique la volonté de pratiquer une gestion souple, stratégique et négociée. La gouvernance est un concept de régulation par un système d'arrangements institutionnels et repose sur une série de conventions informelles et de compromis visant à faciliter l'émergence de solutions pragmatiques.

Quatrième hypothèse intermédiaire

Nous venons donc de définir les principes d'action comme un concept qui décrit le point de vue d'un acteur sur l'action politique. Il semble probable qu'ils aient une influence sur les enjeux et les perceptions des acteurs, c'est pourquoi nous proposons une quatrième hypothèse intermédiaire :

Il existe un lien entre les enjeux et les perceptions des acteurs et leurs principes d'action.

2.2.5. L'hypothèse de travail

En reprenant les différentes hypothèses intermédiaires, il est possible d'énoncer l'hypothèse de ce travail :

Les conditions de la gouvernabilité de l'agglomération lausannoise sont rendues de plus en plus problématiques par une fragmentation institutionnelle et des enjeux importants qui sont difficilement traitables au niveau sectoriel. Les acteurs et leurs représentations sont au cœur de ces enjeux. Il existe un lien entre les enjeux et les perceptions des acteurs et la place de la commune dans l'agglomération et les principes d'action des acteurs.



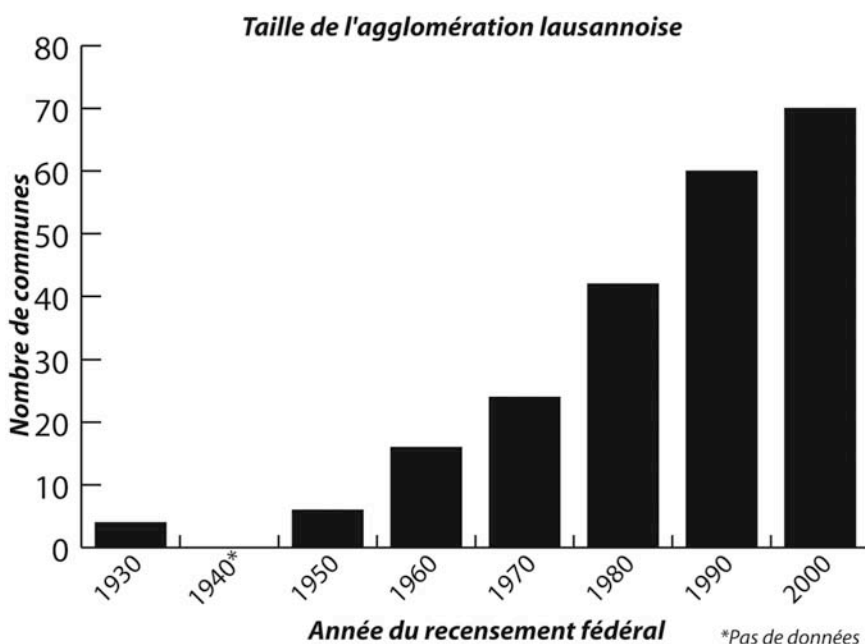
2.3. La méthodologie

2.3.1. Le périmètre d'étude

Le passage de la définition d'une agglomération à la délimitation du périmètre est toujours délicat. En effet, plusieurs difficultés sont à relever : d'une part, le caractère hétérogène du concept d'agglomération et la multiplicité des approches provoquent de nombreuses visions différentes du périmètre d'une agglomération. D'autre part, la question de la procédure est délicate : faut-il décider d'un point de vue urbanistique d'un périmètre et y intégrer une liste de tâches ou lister les tâches à gérer en commun et en déduire le périmètre pertinent ? Les intentions stratégiques des communes qui peuvent travestir leurs préférences afin de préserver une situation favorable influencent ces définitions. Ainsi des communes peuvent refuser de participer à ce type de processus ou encore déformer leurs préférences. En appui, à ceci il suffit de constater l'attitude de certaines communes face à l'enquête menée dans le cadre de ce mémoire.

Les démarches en cours dans la région lausannoise ont pour point commun de considérer le développement économique, les transports et l'aménagement du territoire comme les tâches emblématiques d'une agglomération lausannoise en devenir. C'est ainsi qu'il est pertinent de s'en remettre à la définition de l'Office fédéral de la statistique OFS, justement basée sur ces éléments, pour déterminer l'appartenance d'une commune à l'aire de l'agglomération.

Le choix dans ce travail a été de retenir le périmètre de l'agglomération OFS 1990²³ en y ajoutant la commune de Bottens. Cette dernière étant membre de Lausanne Région, il semblait logique de l'intégrer puisque l'on peut postuler que le travail dans une telle association crée des habitudes de travail et rend pertinente la prise en compte de cette commune. Afin de faciliter les analyses, nous ferons comme s'il elle appartenait à la « vague » 1990. Les 61 communes ont toute connaissance de l'avancée des discussions autour du Projet d'agglomération et il semble judicieux de se baser sur les collaborations existantes pour déterminer le périmètre de travail. Le périmètre OFS 1990 est basé sur une commune-noyau : Lausanne et une zone centrale composée de Bussigny-près-Lausanne, Ecublens, Crissier, Lausanne, Le Monts/Lausanne, Morges, Prilly, et Renens.



En 2000, l'agglomération lausannoise est un territoire de 300'000 habitants dont 40% habitent la ville-centre et de 180'000 emplois soit la moitié de la population du canton et 60% de ses emplois²⁴.

²³ Une carte figure en annexe avec l'évolution de l'agglomération lausannoise.

²⁴ Etat de Vaud 2005, p.8



2.3.2. Les entretiens

En soutien à la lecture d'une littérature abondante et variée, à l'analyse de nombreux documents et au questionnaire, des entretiens ont été réalisés. Ils visaient essentiellement à explorer la manière de travailler de l'acteur et de son institution et répondre à quelques interrogations sur leurs activités et la structure à laquelle il appartient. Les acteurs choisis étaient intéressants pour cette étude parce qu',au-delà de leur propre opinion, ils ont aussi pu parler des pratiques des autres acteurs avec qui ils sont en contact et des actions que leur institution effectue et coordonne. Par ailleurs, certaines personnes ont sollicité un entretien pour compléter le questionnaire de l'enquête.

Pour leur première partie, ils ont été menés de manière semi-directive sur la base de listes de thèmes différents à chaque fois, permettant de mieux connaître les institutions concernées. Le choix des entretiens semi-directifs était motivé par la possibilité d'avoir des réponses plus spontanées et définitives. D'autre part, cette technique permet des réponses plus riches et nuancées parce qu'il s'avère possible d'explorer le ressenti, les sentiments, les impressions, les opinions et les attitudes. Dans un deuxième temps, le questionnaire était passé en revue. En règle générale, ils ont duré une heure.

À chaque fois, la dynamique spontanée de l'entretien a été utilisée en fonction des objectifs et des interrogations de cette étude. Les acteurs interrogés ayant plutôt l'habitude de prendre la parole, les discours qu'ils ont tenus étaient très construits. Cette pré-construction s'accompagnait évidemment de lieux communs et d'éléments programmatiques qui ont nécessité des relances soutenues pour être surmontés. Finalement, au-delà d'une lecture institutionnelle, un intérêt a été porté à la position réelle des acteurs.

Aucune retranscription ni codification systématique des entretiens n'a été réalisée. En effet, cela n'était pas là leur objectif. D'autre part, le contenu des entretiens, de même que celui des questionnaires d'ailleurs, va rester strictement anonyme. En effet, l'actualité politique de ce dossier est si tendue qu'il s'agissait d'une condition impérative à l'accord de certains des acteurs pour leur participation.

Liste des entretiens réalisés

Décosterd Denis	Secrétaire général de Lausanne Région	15.8.2005
Gay-Valotton Michèle	Présidente du Forum des Conseils communaux, Conseillère communale à Cheseaux et députée	18.4. 2005
Junod Yves	Coordinateur du projet-pilote et géographe à Lausanne Région	1.4. 2005
Moreillon Michel	Municipal de l'urbanisme à Denges	13.4. 2005
Moser-Schori Sylvie	Architecte-urbaniste au Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud	31.3. 2005
Paccaud Yves	Municipal de l'urbanisme à Morges et Président de l'Association des communes de la région morgienne	3.8.2005
Piguet Jean-Michel	Membre du comité de Droit de Cité et du réseau de l'Ouest et Juriste à l'Office fédéral du développement territorial	9.8.2005
Ratti Fiorenza	Collaboratrice scientifique au Secrétariat à l'économie de la Confédération	22.3. 2005
Richter Daniel	Directeur du Service de l'urbanisme de la commune de Pully	6.4. 2005
Von der Weid Hager	Juriste au Service des communes et des relations institutionnelles du canton de Vaud	18.7. 2005
Widmer Ariane	Architecte-urbaniste et cheffe de projet du Schéma directeur de l'Ouest lausannois	2.12. 2004



2.3.3. L'enquête auprès des membres des exécutifs communaux

Description de l'enquête

En parallèle aux entretiens, une enquête par questionnaire²⁵ a été menée auprès des Conseillers municipaux responsables dans le périmètre d'étude. Cela même si une enquête par questionnaire est moins performante que des entretiens, car certains enquêtés ne prennent pas le temps de répondre ou ne veulent pas le prendre. Malgré cela, on relève quelques avantages puisque, avec un questionnaire, l'enquêté n'est pas influencé par l'enquêteur et que les personnes qui répondent ont pu choisir de le faire quand cela leur convenait le mieux, ce qui a très certainement facilité leur participation.

Par ailleurs, la gamme de questions possibles est plus basique et moins détaillée. Elles étaient regroupées par thème et étaient claires et exemptes d'ambiguïté, à une ou deux exceptions près qui seront détaillées dans l'analyse. Les questions étaient toutes fermées, des choix de réponses figurant sur le questionnaire.

Afin que le questionnaire soit bien redirigé à l'intérieur de l'administration communale, il était adressé au responsable de la collaboration intercommunale en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ceci pour avoir un axe d'approche et un état des dossiers communs dans les réponses. En effet, les collaborations intercommunales en matière de police, de sécurité sociale ou de culture, par exemple, ne sont, de loin pas comparables et ne permettaient pas de profiter des expériences accumulées dans le domaine de l'aménagement du territoire (SDOL, PALM,...)

Les participants

Sur les 61 questionnaires envoyés, 36 ont été retournés. Deux n'ont pas été dépouillés car ils n'étaient pas exploitables. Les 34 questionnaires restants représentent un taux de participation de 56% qu'on peut considérer comme assez bon. D'autant plus que quelques difficultés ont été rencontrées et démontrent combien la question est sensible. Ainsi, la Municipalité de Lutry s'est opposée à répondre à ce questionnaire :

« Nous vous informons que la Municipalité, dans sa séance du 4 courant (avril 2005) a décidé de ne pas répondre à votre questionnaire qui ne paraît être justifié que pour conforter une position déjà orientée. »²⁶

Plusieurs tentatives de contact avec les responsables de cette missive n'ont rien donné. D'autre part, la Municipalité de Lutry a contacté l'ensemble des communes de Lausanne Région pour leur faire part de sa position. Ainsi, quelques refus de répondre ont été adressés et suivis systématiquement d'un contact avec le responsable. Dans la majorité des cas, les explications ont été suffisantes pour faire revenir la commune sur sa décision. Quelques communes ont motivé un refus par le grand nombre de questionnaires et de consultations qui les concernaient. Dans les entretiens, cette question a été approfondie et apparaît effectivement comme un facteur de surcharge des exécutifs communaux et explique probablement l'essentiel des non-réponses. Finalement, à l'issue du délai, une lettre a été envoyée à toutes les communes qui n'avaient pas encore répondu pour les y enjoindre et préciser le but de ce travail :

« (...) ces résultats seront exploités sur une base agrégée par catégorie d'acteurs et qu'en aucun cas des réponses individuelles de commune ne seront publiées. (...) au-delà des avis techniques sur la question, il doit exister une place pour une vision de terrain. C'est donc à afin de vous donner la parole que cette enquête a été construite (...) »

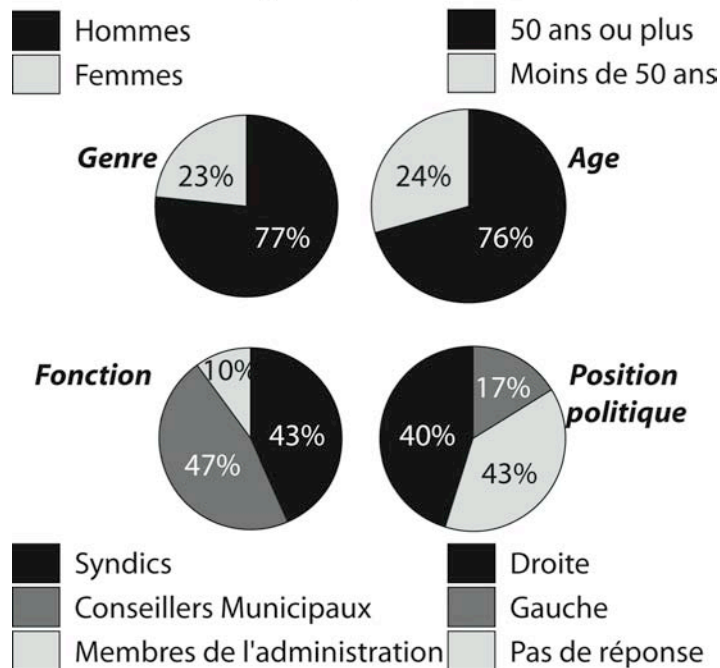
²⁵ Le questionnaire figure en annexe de ce travail.

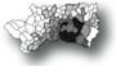
²⁶ Lettre de la Municipalité de Lutry du 6 avril 2005



Le participant-type est un homme de plus de 50 ans qui exerce la fonction de Conseiller municipal ou de Syndic et ne se déclare pas comme marqué politiquement. Dans un cas, il n'a pas été possible d'identifier la personne qui a répondu au questionnaire et dans trois autres c'est la Municipalité qui l'a rempli *in corpore*. Trois membres de l'administration (un greffe, une secrétaire municipale et un directeur de l'urbanisme) ont aussi participé à l'enquête. Sur les 17 politiquement polarisés, 70% se déclarent de droite. Mais il ne faut pas être naïf, dans les zones rurales, s'affirmer comme apolitique n'est possible que pour les personnes dans la ligne du grand vieux parti radical (centre-droit).

Identité des participants à l'enquête





3. Les acteurs et les enjeux des agglomérations



3.1. Le développement des villes et des agglomérations

Les enjeux des agglomérations concernent les villes et les communes des agglomérations. Il faut donc s'attacher à l'analyse de leur évolution et des problèmes qu'elles rencontrent.

3.1.1. L'urbanisation du territoire

Le développement des villes est lié à l'expansion des activités non-agricoles (industrialisation puis tertiarisation) et l'urbanisation est le processus par lequel une partie grandissante de la population se concentre dans les aires urbaines. À partir du Moyen Age, la ville médiévale puis industrielle a débordé pour former des agglomérations urbaines. Ainsi, dès le début du XX^{ème} siècle, la région lausannoise connaît une extension importante au travers des plans d'extension spécialisés (logement, zone industrielle). Dans un premier temps, ce développement se réalise en périphérie du centre (Bellevaux,...), puis, dans un deuxième temps, dans les communes avoisinantes (Renens, Prilly, Pully,...). Entre 1940 et 1970, les communes de la première couronne connaissent des taux de croissance très importants (Prilly 288%, Renens 279%, Ecublens 493%,...). Une suburbanisation plus modérée se concentre sur les axes de communication (axes St-Prex-Morges, Echallens-Lausanne, Grandvaux-Lausanne) et dans les vides laissés par la première vague (Chavannes-près-Renens, Cheseaux-s/Lausanne, Romanel-s/Lausanne, Cugy, Epalinges,...)²⁷.

Après une étape de suburbanisation, c'est-à-dire une exportation des fonctions industrielles et d'habitation de la ville dans sa couronne, apparaît une phase de périurbanisation. Elle est causée par la démocratisation de l'automobile et la construction d'un réseau routier performant qui ont rendu habitables des territoires de plus en plus éloignés de la ville pour ceux qui y travaillent. L'urbanisation gagne des anciennes communes rurales relativement éloignées de la ville. D'autre part, les terrains bon marché, dont les règles d'urbanisme sont plus simples qu'en ville et d'une bonne accessibilité en voiture ont attiré les entreprises et les centres commerciaux en périphérie. La baisse des coûts de construction des maisons individuelles et l'attraction fiscale des communes périphériques ont attiré de nombreux habitants avec un revenu suffisant²⁸.

Dès 1970, l'agglomération lausannoise connaît une phase de développement périphérique très importante. Cette urbanisation est caractérisée par un éclatement et un éparpillement des constructions. Les zones de résidence, d'emploi, de consommation et de loisirs se trouvent de plus en plus éloignées les unes des autres. Le centre de l'agglomération commence alors à perdre de la population au profit des communes périphériques.

La structure actuelle des villes est composée de trois cercles concentriques : les centres, les zones suburbaines déjà passablement construites et les zones périurbaines en croissance. On trouvera, en annexe, une carte des différentes étapes de l'urbanisation de l'agglomération lausannoise.

3.1.2. La métropolisation du territoire

Depuis les années soixante, on note une internationalisation et une tertiarisation de l'économie, une modification des organisations de production et une amélioration de la qualité et des compétences de la main-d'œuvre. Ainsi, pour les entreprises, les coûts perdent de leur importance dans le choix de la localisation au profit des compétences et de l'organisation. La conséquence en est une concentration des activités

²⁷ Bochet 2005, p.24

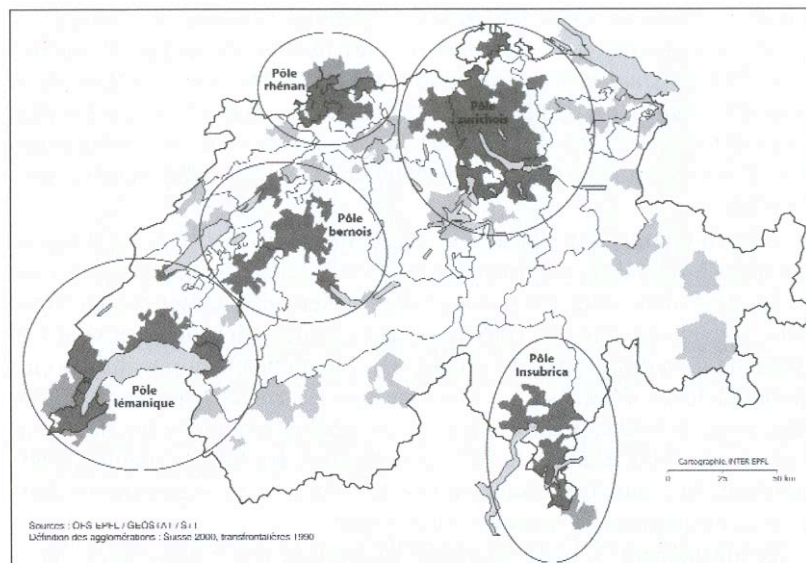
²⁸ Pilet 2005



économiques dans les principales aires urbaines et, à l'échelle de celles-ci, une déconcentration dans la couronne des agglomérations qui ont tendance à s'agrandir exponentiellement. Ces enchaînements sont appelés métropolisation du territoire et se caractérisent par un redéploiement de l'urbain dans des agglomérations de plus en plus grandes. Par ailleurs, l'interconnexion des villes suisses ne fait que s'étendre, en particulier par l'essor de la pendularité, l'extension des réseaux de communication et l'importance prise par les entreprises multiétablissement et les systèmes de sous-traitance.²⁹

Une nouvelle croissance des villes-centres due au retour en grâce du vivre en ville, qu'à l'établissement de populations immigrées, au développement continu des zones périurbaines et à l'amélioration significative et continue des réseaux de transport dans les agglomérations et entre elles vont favoriser l'émergence de grands pôles urbains réunissant plusieurs agglomérations : les aires métropolitaines. Ainsi, à côté d'un développement territorial traditionnel motivé par une logique de centralité, apparaît une logique de métropolisation du territoire³⁰. Aujourd'hui, à peu près aucune métropole ne bénéficie d'une institution politique de par le monde. La ville de Weber incarnation d'une unité économique, politique et sociale appartient au passé. Au jour d'aujourd'hui, les agglomérations sont le moteur de l'urbanisation. Elles recouvrent une réalité spatiale aussi bien que sociale, économique, politique et culturelle.

Aujourd'hui, la Suisse connaît un réseau urbain relativement équilibré dû à sa structure fédéraliste. Les cinq agglomérations les plus importantes (Zürich, Bâle, Berne, Genève et Lausanne) représentent plus de la moitié de la population. Par ailleurs, les agglomérations se regroupent en cinq aires métropolitaines :



Les cinq aires métropolitaines en Suisse. (Kübler 2005, p.10)

²⁹ Rossi 1995, pp.31-34

³⁰ Csillaghy & Cunha 1992, pp.9-10



3.2. Les collectivités locales

3.2.1. Les niveaux géographiques

L'état moderne repose sur une définition avant tout territoriale puisque son action et son fonctionnement relèvent d'un territoire déterminé. C'est donc sur un territoire que les collectivités publiques de tous les niveaux exercent leur souveraineté. Le processus d'urbanisation remet en cause ce principe puisque, à mesure que la ville déborde de ces frontières et que les agglomérations s'étendent, les problèmes dépassent les limites institutionnelles, plaçant les collectivités publiques devant le défi de les gérer.

Les principaux niveaux géographiques de la Suisse sont les cantons et les communes. Depuis la Constitution fédérale de 1848, les cantons sont définis comme les membres fédératifs de la Confédération et jouissent d'une très grande autonomie qui ne connaît que peu d'équivalent au niveau international³¹. En effet, ils sont compétents pour toutes les questions qui ne relèvent pas explicitement de la Confédération. Parmi les cantons, 19 sont encore subdivisés en districts. Un district est une entité administrative qui exécute les tâches cantonales décentralisées, en principe, sous la direction d'un préfet.

Différentes politiques sectorielles ont produit des régions d'application. Les régions d'aménagement du territoire, par exemple, sont les zones de planification de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Elles se basent, en principe, sur l'existence d'associations régionales. Actuellement, ces régions ont perdu en importance et sont concurrencées par une multitude d'associations de communes aux tâches diverses.

Le système institutionnel de notre pays repose sur l'existence de collectivités locales qui disposent de compétences propres ou déléguées. Le fonctionnement du système est conditionné à la possibilité pour toutes les communes des les assumer techniquement et financièrement. Or, pour diverses raisons exposées ci-après, elles ne sont pas toujours en mesure de le faire. La région urbaine de Lausanne est maintenant composée de dizaines de communes. Sa croissance a renforcé des dysfonctionnements manifestes.

Les collectivités locales sont un élément essentiel des systèmes politiques. Elles assurent un éventail de services et jouent un rôle capital dans le développement du bien-être social et économique. Les collectivités locales sont confrontées aux problèmes des agglomérations. Si la Confédération et le canton se montrent aussi actifs dans ce domaine, le principe de subsidiarité fait que les communes restent le cœur du sujet, même si des rapports complexes sont construits entre les différentes entités administratives.

3.2.2. Les communes

L'importance quasi mythique que revêt pour les philosophes politiques les communes dans l'édifice démocratique des états modernes et leur fonction de cellule de base de la démocratie sont illustrées avec panache par cette citation d'Alexis de Tocqueville :

« C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitude à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. »³²

³¹ Joye & Schuler 1997, p.24

³² Cité par Raséra 2002, p.5



L'origine des institutions communales³³

La commune est l'entité territoriale de base et celle qui est la plus proche des citoyens. Le système fédéral que connaît la Suisse fait que le système communal est différent d'un canton à l'autre que ce soit pour leur marge d'action, leurs compétences ou leurs structures. Dans les faits, même si la Constitution fédérale tient compte des communes et si certaines lois fédérales contiennent des dispositions applicables aux communes, le cadre juridique et politique des communes est essentiellement dans les mains des cantons.

C'est le passage complexe des liens féodaux personnalisés à des formes d'organisations locales territorialisées qui est à l'origine des communes. L'importance historique des communes tient dans le fait, qu'en règle générale, les institutions communales sont antérieures à la formation définitive des cantons. En effet, dès le Moyen Age, les bourgeoisies urbaines développent déjà leur administration propre grâce aux franchises. Dans les zones alpestres, des communautés foncières sont créées avec une appartenance héréditaire qui pouvait aussi s'acquérir moyennant finance. Très tôt, les prémices des structures communales, y compris le système bourgeoisial très complexe de certaines régions, est en place. Par ailleurs, c'est l'institution communale qui se trouve être à la base du développement de l'état.

En 1798, lors de la constitution de la République helvétique et l'abolition des privilèges des bourgeois, un système communal uniforme est instauré, dissociant l'administration des biens bourgeoisiaux de l'administration publique (modèle napoléonien). Le pouvoir de décision est confié à une Municipalité composée de cinq membres élus par les citoyens établis depuis plus de cinq ans sur le territoire communal. L'Acte de médiation et la restauration d'une partie des structures antérieures vont produire le système actuel.

Définition

La commune est une institution de droit public jouissant de la personnalité juridique. La définition du modèle de la commune napoléonienne se base sur³⁴ :

- Une généralisation et une uniformité du régime municipal.
- L'institution d'une Mairie pour chaque communauté territoriale même la plus petite.
- L'élection des administrations locales.
- La création de circonscriptions de déconcentration de l'Etat avec à leur tête un préfet.
- La soumission des organes et actes locaux aux interventions de tutelles.
- La distinction entre les fonctions propres et les fonctions étatiques déléguées.

Les activités d'une commune, qui s'étendent sur un territoire défini, se décomposent donc entre les tâches déléguées qui sont les missions déconcentrées appartenant à l'Etat et exécutées par les communes selon des modalités définies et les tâches propres qui sont concrètement exercées par les communes sous la surveillance de l'Etat. Dans le canton de Vaud, les préfets sont, par exemple, chargés d'inspecter la gestion communale et de la surveillance des organes délibérants.

Le canton de Vaud fait partie du petit groupe de cantons qui ne connaissent que la commune politique. Dès lors, nous ne nous attarderons pas à définir les différentes catégories de communes. En effet, certains cantons connaissent jusqu'à six types de communes (politique, scolaire, bourgeoisiale, ecclésiastique,...).

L'organisation des communes

Les communes sont composées de deux organes principaux : un organe délibérant et un organe exécutif. Ici aussi, le canton de Vaud a une approche particulière puisqu'il a pour principe général d'avoir comme organe délibérant un parlement (Conseil communal). La plupart des autres cantons connaissent un système

³³ Pour plus de détails, on se référera, par exemple, à *Meylan 1987, p.5ss*

³⁴ Vandelli 1991, p.19



d'assemblée de commune regroupant tout le corps électoral. Ce système est aussi en vigueur dans les petites communes vaudoises (moins de 1000 habitants depuis 2006) sous le nom de Conseil général. Les conseils communaux sont élus au scrutin proportionnel dans les grandes communes et au scrutin majoritaire dans les autres. L'effectif, compris entre 30 et 100 conseillers, est déterminé par la taille de la commune.

Les compétences principales des organes délibérants sont la ratification des actes réglementaires et des décisions administratives importantes, en particulier en matière financière (budget, comptes, impôts, taxes, emprunt, dépenses, aliénations immobilières, ...), ainsi que la surveillance des activités de l'exécutif et de l'administration. Il organise aussi son travail en différentes commissions, dont certaines sont dotées de pouvoirs particuliers (gestion, finance, impôts,...). Il édicte son propre règlement.

L'autorité exécutive est un organe collégial de 3 à 9 membres élus et présidé par un syndic. Ses compétences sont l'application des décisions de l'organe délibérant et la gestion des affaires courantes. Les maires suisses sont assez représentatifs des élites locales³⁵. Dans les faits, la collégialité des gouvernements urbains a tendance à empêcher l'émergence d'acteurs optant pour une stratégie d'entrepreneur politique.

L'autonomie communale

La question de l'autonomie communale est fortement discutée et se définit par la compétence accordée aux communes d'accomplir de manière indépendante certaines tâches publiques dans les limites constitutionnelles et légales³⁶. Elle est aussi limitée par la surveillance que l'Etat met en place. Ainsi, en plus de la possibilité de contester certaines décisions par un droit de recours octroyé aux particuliers, l'Etat exige que certaines décisions lui soient soumises pour approbation et possède un droit d'inspection et d'intervention. Son action est motivée, en particulier, par le souci de contrôler la légalité des activités communales et, plus rarement, pour juger de leur opportunité.

En Suisse, et contrairement à certains pays voisins, les communes ne sont pas une simple subdivision administrative, mais bénéficient de domaines de souveraineté propre. À titre de preuve de leur importance, citons le fait que les communes représentent un tiers des recettes fiscales³⁷. Dans la pratique, les nombreuses contraintes réglementaires et les problèmes de coordination et de financement relativisent ce constat. Ainsi il apparaît que l'autonomie communale n'est réelle que dans les communes d'une certaine taille financièrement bien dotées et que les communes de petite taille ou démunies ne peuvent pas concrètement utiliser cette autonomie³⁸.

3.2.3. Des dysfonctionnements opérationnels des communes

La taille des communes

En règle général, les communes sont de trop petite taille pour fournir et gérer certaines tâches publiques. En Suisse, en 1999, la moyenne des habitants par commune s'élevait à 2423 habitants et la population médiane était de 840 habitants³⁹. Dans un pays comparable, on note une moyenne de 7'500 habitants par commune en Allemagne⁴⁰. En 2000, le canton de Vaud comptait 615'978 habitants, répartis dans 384 communes, sur

³⁵ Deux fois plus d'universitaires que dans la population, 89% d'hommes, 53 ans d'âge moyen dont 20 en moyenne de carrière politique (Michel 2004, p.4)

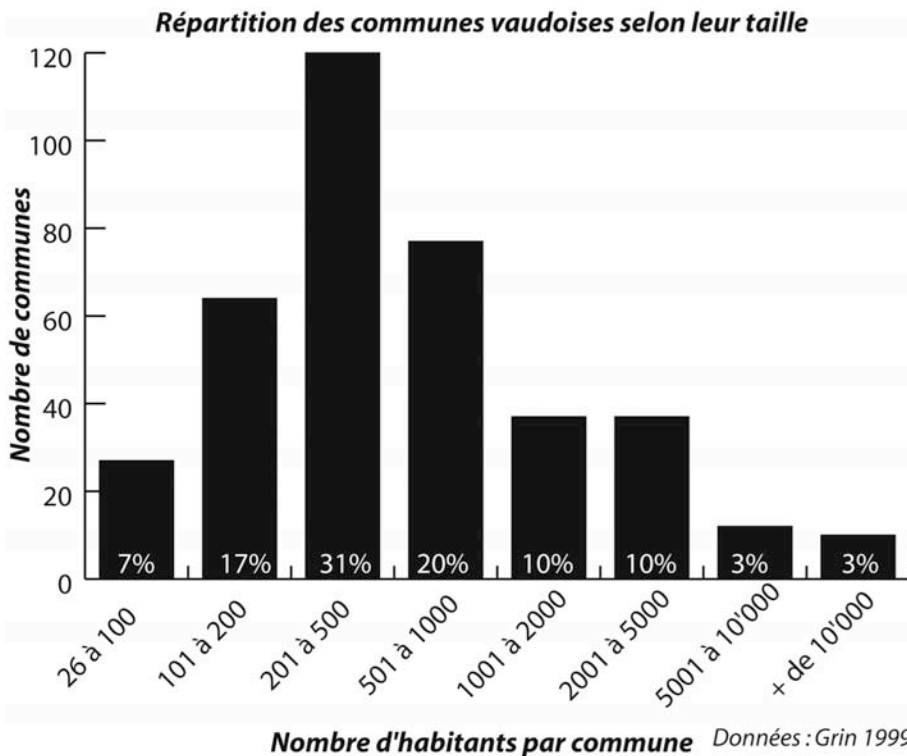
³⁶ Meylan 1987, p.10

³⁷ Ladner Andreas, « Les communes suisses en mutation : causes, facteurs de déclenchements et stratégies des projets de réformes actuels » in : Leresche 2001, p.78

³⁸ Joye Dominique et Leresche Jean-Philippe, « Pouvoir local contre gouvernement métropolitain du bassin lémanique » in : Jouve & Lefèvre 1999, p.137

³⁹ Ladner Andreas, « Collaborations et fusions dans les communes suisses » in : Horber-Papazian 2001, p.4

⁴⁰ Enquête citée par Genoud 2001, p.7



19 districts. Ces 384 communes ont des tailles très variables, de 26 habitants pour Champmartin à 124'914, pour Lausanne, la plus grande, soit un rapport de près de 5000x. Le graphique ci-contre, représente les communes vaudoises réparties selon leur population. Dans le périmètre d'étude, la plus petite commune est Chigny avec 258 habitants soit un rapport de 500x. En annexe, figure un tableau présentant les tailles des communes du périmètre d'étude.

La question de la taille est complexe. Il existe plusieurs définitions de la taille optimale⁴¹ :

- La taille politique qui tend à rechercher l'optimum démographique d'une commune comme le centre de décision dans la production des services publics urbains.
- La taille économique de l'agglomération ou du bassin d'emploi auquel appartient la commune.
- La taille technique soit la capacité optimale des équipements collectifs, en regard d'un critère de coût.
- L'aire de desserte des équipements collectifs afin de garantir l'équité et l'égalité d'accès des usagers

La taille des communes est donc une question particulièrement délicate à trancher ; l'adage dit, à raison, que « *La taille idéale est toujours celle que l'on n'a pas.* ». Malgré tout, une taille minimale de 2000 habitants est souvent énoncée⁴². Il y aurait donc dans le canton de Vaud 325 communes (plus des 4/5) qui auraient une taille insuffisante pour répondre efficacement aux problèmes posés.

Les petites communes ont tendance à n'assurer qu'un nombre restreint de domaines et n'ont ainsi pas toujours intérêt à collaborer puisqu'elle devrait développer (et financer) de nouvelles tâches. Pour le canton, le coût d'administration de nombreuses petites entités est élevé. La petite taille des communes est réputée favorable à la démocratie. En effet, elle donne l'illusion d'une plus grande influence du citoyen sur les décisions, ceux qui exercent le pouvoir étant plus proches. Le corps politique de la commune est plus homogène dans une petite commune, ce qui favorise les majorités politiques et donc aussi la prise de décisions collectives. D'un autre côté, les petites communes ont un effet d'inhibition coercitive du désaccord et du conflit politique. L'illusion romantique de décisions plus consensuelles est, en pratique, le résultat d'un plus grand conformisme social qui favorise la domination des oligarchies (élites).

« (...) la notion de consensus politique, trop souvent confondue avec la domination politique en raison de la négligence que l'on fait de ses conditions de production. En certaines situations, le pouvoir idéologique assure le maintien du pouvoir de répression par occultation du conflit potentiel entre les gouvernants et les gouvernés (...). »⁴³

⁴¹ Bermils & Bouinot 1995, p.104

⁴² Par exemple : Grin 1999, p.1

⁴³ Ansart 1977, p.19



Par ailleurs, les institutions politiques (partis, groupes de pression,...) sont souvent absentes des petites communes. Lors d'un des entretiens avec un représentant d'une commune, la question de la « maîtrise » de la commune par l'exécutif a été évoquée. Ainsi, il semble que jusque vers 500 à 800 habitants, elle est possible et qu',au-delà, il devient nécessaire d'avoir un appareil administratif, les « arrangements » propres aux petites communes n'étant plus suffisants.

Les communes de grande taille connaissent un exercice de la démocratie plus difficile. Les habitants y perdent le sentiment de la communauté et leur identité politique. Ils développent des syndromes d'aliénation et perçoivent leur capacité d'action comme inefficace, sont moins au courant des affaires publiques et s'en désintéressent. Certains développent une attitude cynique et distante vis-à-vis des dirigeants parce que le coût de la participation politique est très élevé et limitée à un petit nombre de citoyens.

Ainsi, la part des personnes occupant une fonction politique communale varie entre 12,5% de la population dans les communes de moins de 250 habitants à 0,3% dans la catégorie des communes de plus de 20'000 habitants, alors que la moyenne nationale est de 4,7% et celle du canton de Vaud de 6,6%⁴⁴.

Par ailleurs, la taille des communes pose la question des échelles de planification qui est empêchée par la fragmentation institutionnelle. Les solutions doivent pouvoir être pensées à l'échelle du territoire fonctionnel pour être efficaces. C'est particulièrement vrai dans certains domaines : répartition de l'habitat social, voies de communication, transports publics, maîtrise du desserrement industriel qui se fait en dehors de la région urbaine, stratégie de développement de l'agglomération, équipements publics, développement anarchique des grandes surfaces commerciales (au détriment des commerces du centre ville) ou encore glissement du développement économique et résidentiel en dehors du périmètre de l'agglomération. Ces domaines sont en partie basés sur des réseaux techniques (échelle des phénomènes) dont les réseaux d'acteurs (usagers, décideurs, techniciens,... formant l'échelle des responsabilités) qui y correspondent ne coïncident pas.

Les tâches des communes

Les missions des communes ont beaucoup évolué. Auparavant, elles s'occupaient essentiellement de la gestion des biens communautaires et de l'assistance aux pauvres. Aujourd'hui, elles gèrent toute une gamme de tâches (sécurité publique, contrôle des habitants, élections et votations, recensement, approvisionnement, élimination des déchets, sécurité sociale, voies de communications, transports publics, santé, formation culture, loisirs, ...). Ajoutons à cela depuis les années 60, les gros équipements, puis plus tard, l'obligation de planifier le territoire et de protéger l'environnement, et l'on constate l'augmentation importante des missions des communes. Le nombre de tâches que les communes doivent assumer ne cesse donc de croître et les plus petites d'entre elles rencontrent des difficultés à les assumer. Par exemple, les politiques de protection de l'environnement reposent en bonne partie sur l'action des communes et occasionnent des investissements coûteux et d'un niveau de compétence élevé (dans le domaine de la protection de l'environnement par exemple : stations d'épuration, tri des déchets, protection des eaux,...).

Parallèlement et paradoxalement, les communes n'ont jamais été aussi peu libres de leur politique : tant la normalisation de certains secteurs par l'Etat (santé, école, social, ...) que l'augmentation de la nécessité de coordination et de planification ont réduit leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre de certaines politiques, si bien qu'on estime qu'elles ne gèrent concrètement pas plus d'un tiers de leur budget⁴⁵.

De plus, le financement de certaines missions traditionnelles des communes devient de plus en plus problématique et l'on constate que la situation financière des communes s'est globalement aggravée⁴⁶. Par

⁴⁴ Enquête citée par Dafflon 2004, p.9

⁴⁵ Finger & Tornay 2001, p.6

⁴⁶ Steiner Reto, « 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 : Leresche 2001, p.105



exemple, la situation économique générale a provoqué depuis les années 1990 une explosion du financement de l'aide sociale à charge pour moitié des communes dans le canton de Vaud. D'autre part, l'expansion périurbaine repose, en partie, sur une internalisation de fait des coûts de l'urbanisation par les pouvoirs publics.

Administration, compétences et démocratie

Les problèmes des communes sont aussi liés au niveau de compétences du personnel politique souvent de milice et de l'administration communale de par la complexité grandissante de la législation et des activités des communes. Ainsi, elles connaissent un manque de personnes qualifiées et de connaissances techniques spécifiques dans les domaines administratifs exigeants (permis de construire, ...). Ce constat a été partagé par la plupart des acteurs au cours des entretiens et s'applique en particulier aux communes de petite taille.

Par ailleurs, le recrutement du personnel politique devient de plus en plus difficile. De nombreuses communes suisses ayant entrepris une réforme territoriale ont avancé le problème de recrutement de personnel politique comme argument à ces changements. Lors des élections de l'actuelle législature (octobre 2001), 22 communes vaudoises sur les 152 possédant un Conseil communal n'avaient pas un nombre de candidats suffisants par rapport au nombre de sièges. Au 30 juin 2004, une enquête du Service de justice, de l'intérieur et des cultes SJIC⁴⁷ montrait que 45 communes comptaient des sièges vacants et 38 autres avaient profité de la possibilité pour les groupes politiques de coopter des personnes non-élues, faute d'un nombre suffisant de suppléants. Ainsi, sur l'ensemble des communes vaudoises possédant un Conseil communal, près de 50% d'entre elles rencontrent des problèmes de recrutement pour leur organe délibérant. Les élections communales de 2006 laissent augurer une grave pénurie de candidats pour les exécutifs⁴⁸.

3.2.4. Les agglomérations

Le concept d'agglomération renvoie à l'extension des zones urbaines et repose sur une idée de centralité. Une agglomération est un ensemble regroupant des communes centrales avec leur périphérie (leur zone d'influence). Ces communes ont des liens fonctionnels et morphologiques (continuité du bâti). Les agglomérations renvoient aussi à l'idée de région. Une région est un ensemble socialement construit et vécu, la question de sa définition est donc difficile.

Les définitions légales et administratives

Inscrites dans la réglementation, les définitions légales et administratives sont formulées par l'autorité exécutive ou l'administration. Ainsi, elles sont souvent différentes d'un endroit à un autre, voire même à l'intérieur d'un même état entre ses propres services. Elles permettent aux autorités d'identifier les communes qui bénéficient du statut de membre d'une agglomération et d'appliquer les dispositions réglementaires correspondantes. Par essence, elles sont le résultat d'un processus de production politique où les rapports de force entre groupes de pression jouent. La Constitution vaudoise définit les agglomérations ainsi :

Art. 157 : *L'agglomération est une collectivité de droit public composée de communes urbaines contiguës et qui comprend une ville centre. Elle a la personnalité juridique.*

⁴⁷ Enquête menée en réponse à l'interpellation Roger Saugy demandant d'établir une statistique présentant la situation des conseils communaux. *Conseil d'état 2005, pp.65-67*

⁴⁸ Si l'on en croit un article de 24Heures du 14 juillet 2005 intitulé « Exécutifs à l'agonie : des communes face à la peur d'être orphelines ». *Barraud 2005*



Les définitions statistiques

Élaborées par des offices nationaux de statistiques en principe indépendants, les définitions statistiques sont beaucoup moins le jouet des rapports de force politique et sont, à ce titre, plus robustes et objectives. De plus, elles sont souvent évolutives et basées sur des paramètres socio-économiques fixés a priori ; la détermination de la liste des communes se faisant a posteriori.

En règle générale, la polarisation des communes périphériques et de la ville-centre entre en considération. Cette donnée est évaluée sur la base des déplacements pendulaires. À ceci s'ajoutent l'importance du secteur tertiaire et l'existence d'un continuum des constructions. En Suisse, l'Office fédéral de la statistique OFS est chargé de définir le périmètre des agglomérations d'un point de vue statistique.

Depuis 1960, la définition des agglomérations n'a cessé de s'orienter vers une analyse fonctionnelle au détriment d'une vision morphologique. Ainsi, une zone centrale devait aussi être définie comme destination pour calculer les taux de pendularité. Une commune est rattachée à la zone centrale si elle compte plus de 2000 emplois, un quotient emploi/population active résidente d'au moins 0.85 et une zone bâtie continue ou une immigration pendulaire vers la commune-noyau d'au moins 1/6. Depuis 1990⁴⁹, les zones urbaines et les agglomérations comprennent la zone centrale et les communes dont au minimum 1/6 de sa population active occupée résidente travaille dans la zone centrale et si trois conditions parmi les cinq suivantes sont remplies :

- Il existe une continuité du bâti entre la commune et la commune-noyau.
- La densité habitants/emplois doit être supérieure à 10 par hectare de surface d'habitat et d'agriculture.
- La population a crû de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale les dix dernières années.
- Au minimum un tiers de la population active occupée résidente doit travailler dans la zone centrale.
- Les personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne représentent pas plus du double de la moyenne nationale.

Il apparaît donc que la définition des agglomérations n'est pas un concept clair et, s'il est indiscutable que l'agglomération est constituée par un centre et sa périphérie, de nombreuses divergences peuvent encore apparaître, tant parmi les scientifiques que les politiques. En effet, le caractère implicite de cette notion biaise nombre de débats sur la question et les fait sombrer dans l'incompréhension mutuelle et les conflits par l'incertitude imposée aux acteurs. Ainsi une définition claire est nécessaire pour avancer. Nous reprendrons cette question lorsque nous aborderons les solutions apportées aux problèmes des agglomérations.

« Pour l'agglomération, (...) il y a un grand problème, celui du rapport entre l'agglomération, ses limites et le fait que justement nous sommes en période où les phénomènes économiques sont des phénomènes qui ne se limitent pas géographiquement a priori. Par conséquent, on a l'impression que ce qui était la vieille règle de la ville, à savoir d'avoir des limites, même au temps des agglomérations, tend aujourd'hui à se perdre et on ne sait pas très bien jusqu'où cela va. En tout cas, le phénomène de distance et la cartographie des frontières ne suffisent plus à assurer cette réflexion. C'est le problème, et dans le fond c'est vrai que la sectorisation souvent l'emporte avec les idées de réseau. »⁵⁰

⁴⁹ La définition exacte figure dans les annexes

⁵⁰ Roncayolo Marcel, « Réflexions relatives aux transformations urbaines françaises (années 80 – début des années 90) », in : De Motte 1995, p.39



3.2.5. Les problèmes rencontrés dans les agglomérations

Population et mobilité en augmentation

La population suisse ne cesse de croître. La part de la population habitant dans les aires urbaines (73,3% selon le recensement 2000) augmente de manière importante et ces aires urbaines ont tendance à s'agrandir. Ce constat peine à s'établir dans la population, si bien qu'à côté d'une image d'une Suisse urbaine diffusée par les offices fédéraux, les chercheurs et des associations, on rencontre une vision populaire subjective d'un pays encore rural, vision encouragée par un système politique qui ne tient que peu compte des villes⁵¹.

La mobilité ne cesse d'augmenter. On constate ainsi que le taux de pendularité (personne travaillant dans une autre commune par rapport à la population active totale) était, en 1910, de 10% alors qu'il dépasse 50% aujourd'hui⁵². D'autre part, la mobilité des loisirs a connu une très forte croissance, puisqu'elle représente aujourd'hui plus de la moitié des déplacements. De ce fait, l'espace de vie a tendance à s'affranchir des limites administratives et à former un espace correspondant à une agglomération dans les régions urbaines.

Une fragmentation de l'agglomération

L'agglomération est engagée dans un processus d'étalement urbain. C'est-à-dire que son développement se réalise par l'urbanisation de nouveaux espaces et que la consommation de sol augmente plus vite que le nombre d'habitants et d'emplois. Cette tendance à la périurbanisation se concrétise par une urbanisation non-coordonnée dont les dynamiques dépassent l'échelle communale et a pour conséquence que les campagnes sont urbanisées par un mitage de construction de faible densité. La valeur paysagère de ces nouveaux espaces est négative. Les réseaux de transport individuel sont saturés et les embouteillages réduisent à néant le gain de temps que la voiture avait rendu possible. Finalement, la non-durabilité de ce modèle de mobilité affecte l'environnement et la santé des populations.

À l'intérieur de l'agglomération, les disparités s'accroissent. L'attrait économique et social de la zone centrale est en perte de vitesse par rapport à celui des communes de la ceinture urbaine. Le cadre de vie de ces dernières attire une part aisée de la population et des entreprises qui quitte la zone centrale. Cette dernière est confrontée à un processus de ségrégation sociodémographique par les difficultés qu'y rencontrent divers groupes de populations. Une dévitalisation va alors toucher les commerces et des secteurs en déclin vont devenir des friches urbaines puisque les opérations d'urbanisme y sont beaucoup plus compliquées et risquées qu'en périphérie. Le périurbain fragilise la cohésion sociale du territoire parce qu'il étire et disperse la ville. Une analyse des types de communes⁵³ montre clairement que ce sont essentiellement les communes suburbaines et les communes périurbaines qui profitent de l'extension de l'agglomération lausannoise :

Types de communes	Nombre de communes			Part de la population		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Ville-centre	1	1	1	50,3%	43,5%	40,1%
Suburbaines	18	20	16	33,5%	36,9%	39,5%
Riches	5	7	8	9,8%	9,7%	10,1%
Périurbaines	18	32	35	6,4%	9,9%	10,3%

Évolution démographique de l'agglomération lausannoise selon les quatre types de communes 1980- 2000 (Kübler 2005, p.15)

⁵¹ Salomon Cavin 2004, p.1

⁵² Joye Dominique, « Nouveaux territoires, nouvelles régulations ? » in : Crivelli, Pfister et Rey 1999, p.194

⁵³ L'Office fédéral de la statistique a défini quatre types de communes : les villes-centres, les communes suburbaines qui sont la première couronne et compte une forte proportion de population étrangère et des revenus assez faibles, les communes riches et les communes périurbaines situées à la frange extérieur des agglomérations et composées essentiellement de zones villas et habitées par une population aux revenus confortables. Kübler 2005, p.14



Effets de débordement et d'encombrement

Les frontières communales sont donc un héritage de l'Histoire. Or la société évolue et la commune qui correspondait jadis à une unité fonctionnelle est dépassée par des phénomènes qui prennent place à une plus grande échelle. Les frontières communales perdent de leur pertinence face aux évolutions rapides des villes, puisque le phénomène urbain ne tient plus dans une seule commune.

Le territoire institutionnel est la base selon laquelle une collectivité définit ses contribuables, ses électeurs et habitants. Il est caractérisé par une frontière politique qui le délimite. En Suisse, on compte trois niveaux de territoires institutionnels : la commune, le canton et la Confédération. Le territoire fonctionnel est l'espace des actions. Lorsque ces deux territoires ne concordent plus suffisamment. Il se produit alors des effets spatiaux externes d'une collectivité sur l'autre.

Lorsque des prestations sont financées par une commune et bénéficient à un cercle plus large, que ce soit parce que les prestations produisent des effets sur les territoires environnants (protection de l'environnement par exemple) ou que les bénéficiaires se déplacent (institutions culturelles et sportives par exemple), on parle d'effets de débordements. Ils se produisent au détriment de la ville-centre qui propose de nombreuses prestations et en faveur des communes périphériques qui n'ont pas besoin de les financer. Par ailleurs, la structure de la population des villes-centres occasionne des coûts sociaux supportés par cette seule dernière.

Une fois une limite de capacité d'une infrastructure ou d'une prestation publique atteinte, l'arrivée de nouveaux consommateurs de prestations de l'extérieur rend insuffisante la capacité d'accueil et occasionne donc une baisse de qualité pour les habitants de la commune-prestataire (file d'attente, engorgement, ...), on parle alors d'effets d'encombrements.

Face à ces deux problèmes, une mise en cohérence des cercles des utilisateurs, des bénéficiaires et des payeurs permettraient d'en résoudre une part. Ceci peut se réaliser par des transferts financiers permettant de financer les prestations par les bénéficiaires et des transferts de compétences à d'autres niveaux territoriaux permettant de régler les problèmes de financement et de favoriser la légitimation de ces politiques. En effet, dans la première solution, les payeurs n'ont pas de possibilité d'influencer les décisions.

Au-delà des problèmes de débordements et d'encombrements, la question financière au niveau local pose un gros problème d'équité. En effet, des dispositions du droit supérieur imposent aux communes un panier de tâches relativement précis qui ne laisse que peu de marge de manœuvre. Comme la capacité fiscale n'est pas la même d'une commune à l'autre, l'effort fiscal demandé sera plus ou moins important. Les habitants de certaines communes vont donc payer plus cher les mêmes prestations. Il s'agit donc d'une iniquité fiscale. Ce dernier phénomène entraînant un cercle vicieux puisque seules les personnes bénéficiant d'un revenu confortable ont la possibilité de déménager dans une commune fiscalement plus attractive, renforçant de la sorte cette iniquité. En annexe, figure un tableau exprimant les revenus de l'impôt cantonal ventilés par commune pour le périmètre d'étude. Il apparaît qu'ils varient entre 2'347 et 10'742 francs par habitants, soit un rapport de 4,6 !



3.3. Les solutions apportées aux problèmes des agglomérations

3.3.1. Des adaptations structurelles

Les communes ont essayé de réformer leur structure de manière à répondre plus efficacement aux défis qui leur sont posés. Des démarches visant à clarifier les compétences des différents niveaux institutionnels ont été mises en place sur la base du principe de subsidiarité qui définit la répartition des compétences entre les trois niveaux de gouvernement. Ainsi une tâche ne doit être transférée au niveau supérieur que si le niveau inférieur n'est pas/plus en mesure de l'assumer. Il s'agit de dépasser le rôle exécutoire que les communes assument pour le canton et la Confédération. Le principe de subsidiarité concerne tant la prestation que son financement, il perd tout son sens si les ressources ne sont pas en cohérence avec la répartition des missions entre les niveaux étatiques. Cette volonté de clarté dans la répartition des compétences est louable, mais les problèmes qui peuvent être résolus à un seul niveau sont plutôt rares.

3.3.2. La création de structures intercommunales

La collaboration horizontale

La collaboration par le biais d'une structure intercommunale est une manière pour deux ou plusieurs communes d'exécuter une ou plusieurs tâches communales. Il existe différentes catégories de structures intercommunales formalisées. Nous ne nous arrêtons pas sur les possibilités de coordination par les réseaux informels bien qu'elles existent.

La collaboration horizontale offre aux communes la possibilité d'un changement d'échelle administrative. Elle permet d'atteindre un plus haut niveau de professionnalisme dans la gestion de la commune et la fourniture des services de consultations (par exemple : services sociaux). Elle permet aussi la construction d'infrastructures nécessaires mais coûteuses (école, hôpital,...) qu'une seule commune ne pourrait entreprendre et la fourniture d'un service qui dépasse clairement les limites communales (transports collectifs,...). Finalement, elle renforce la position de la commune vis-à-vis du canton⁵⁴. La collaboration intercommunale est aussi le terreau à une collaboration plus aboutie (agglomération, fusion de communes,...) et ne constitue donc pas forcément une alternative mais parfois une étape intermédiaire⁵⁵.

Dans le canton de Vaud, les communes ont la possibilité de déléguer par contrat de droit administratif certaines de leurs attributions à une autre municipalité ou à une association le cas échéant⁵⁶. Ceci donne un certain intérêt à la collaboration intercommunale.

Structures intercommunales de droit privé

Dans la collaboration de droit privé, une commune se comporte en entrepreneur et vend des prestations à d'autres communes. Si ce mode de gestion est particulièrement souple, il occasionne de nombreux inconvénients dans la pratique : pas de protection du citoyen (droit administratif), difficultés de fixation du prix de vente et risque de position abusive de la commune vendeuse et résiliation unilatérale possible.

⁵⁴ Genoud 2001, p.18

⁵⁵ Ladner Andreas, « Collaborations et fusions dans les communes suisses » in : Horber-Papazian 2001, p.14

⁵⁶ art. 107b de la Loi sur les communes



Depuis 1976, les communes vaudoises ont la possibilité de participer à des sociétés de droit privé. Les différentes variantes peuvent être un contrat d'achat, un contrat de partenariat, un service industriel, un établissement intercommunal, une fondation, une association ou encore une société.

Structures intercommunales de droit public

Les structures intercommunales de droit public peuvent ne pas avoir de personnalité juridique. Il s'agit alors d'une coopération basée sur une convention ou une conférence régionale. La situation est très proche du droit privé à la différence que le droit administratif s'applique. Dans ce cas de figure, les décisions se prennent à l'unanimité des communes et la contribution de chacune doit être approuvée par l'organe délibérant chaque année avec toute l'insécurité que cela comporte.

Les communes vaudoises peuvent aussi mettre sur pied des ententes intercommunales sur la base d'une convention écrite⁵⁷. Une entente n'a pas de personnalité juridique, la responsabilité des tâches restant en mains des communes. Les domaines concernés les plus courants sont les services techniques (distribution et épuration des eaux,...), la gestion de biens communs (collège, salle,...) ou encore la gestion de fonds. En 2005, il existe 123 ententes communales et une dizaine sont en projet⁵⁸.

Les structures intercommunales de droit public peuvent aussi être dotées d'une personnalité juridique. Dans la majorité des cas, il s'agit alors d'une association de communes (on parle aussi de syndicat) dont le but est de remplir une ou plusieurs tâches publiques, soit parce qu'elles sont trop petites pour la produire seules ou pour leur faire bénéficier d'économie d'échelle soit pour résoudre un problème d'externalités spatiales. Dans ce cadre, l'association se substituant à la commune dans l'exercice d'une de ces missions, cette dernière prive ses citoyens d'une partie de leurs droits puisque l'association connaît ses propres règles de fonctionnement et de prise de décision où ce sont des délégués qui composent l'organe délibérant.

Dans le canton de Vaud, depuis 1996, les associations de communes de droit public peuvent être à buts multiples et à géométrie variable en ce sens qu'à côté d'une tâche principale et commune peuvent être ajoutées des tâches optionnelles. La structure d'une association de communes de droit public est analogue à celle d'une commune. En 2005, il existe ainsi 88 associations de communes de droit public et une demi-douzaine sont en projet⁵⁹.

Limites de la collaboration horizontale

La capacité de régulation via la collaboration horizontale se révèle souvent insuffisante et la multiplication d'organisations spécialisées aboutit à une perte de substance démocratique tout en provoquant des coûts d'information et de décision significatifs. De même, les communes voient leur autonomie atteinte par la faible maîtrise qu'elles ont sur les décisions. Finalement, la coopération horizontale aboutit à un enchevêtrement de structures intercommunales qui vont gérer des territoires distincts, non sans poser quelques questions sur leur légitimité. Il apparaît donc qu'elle n'est qu'une vue très partielle du problème puisqu'elle va simplement faciliter ou favoriser la coopération entre des communes voisines sans toutefois doter ces nouveaux territoires de la vie sociale et économique d'institutions à la fois démocratiques et efficaces. Le problème est donc approché sous l'angle de l'efficacité des politiques publiques sans régler la question de la légitimité.

La juxtaposition de différents organes de collaboration horizontale s'occupant de différentes politiques sectorielles sur des périmètres variables cause des difficultés supplémentaires de coordination et peut aboutir, et c'est un paradoxe, à un déficit de cohérence certain. Ce, d'autant plus, que la coopération intercommunale est particulièrement sujette aux situations de blocage ou de refus d'un partenaire.

⁵⁷ art. 110 de la Loi sur les communes

⁵⁸ Conseil d'état 2005, p.31

⁵⁹ Conseil d'état 2005, p.31



Le financement des tâches de l'agglomération est fort complexe dû à l'hétérogénéité en termes de capacité financière et de ressources fiscales. La gestion propre des finances (impôts et contributions causales) fait apparaître les coûts et évite les gestions fantaisistes en garantissant la liberté d'action. D'un autre côté elle augmente la réticence des communes à collaborer puisqu'elles perdent ainsi une part de la maîtrise de la politique concernée. Dans la pratique, le financement de la collaboration supracommunale se fait sur la base de transferts financiers. Il se pose alors le problème de la responsabilité budgétaire pourtant nécessaire à une gestion efficace. D'autre part, il est difficile de donner une valeur « communale » à des prestations collectives permettant de fixer le montant des transferts et il n'y a souvent pas de mécanismes péréquatifs entre les communes, ce qui ne résout pas le problème de l'équité fiscale.

Finalement, la question de la coopération entre des communes de poids démographique disproportionné (un rapport de 1 à 200 entre la plus petite commune et la ville-centre) est difficile à régler et la place des acteurs économiques, sociaux et associatifs est encore à déterminer.

3.3.3. Les fusions de communes

Une fusion de communes est le processus par lequel deux ou plusieurs communes n'en forment plus qu'une seule et occasionne donc l'abandon de souveraineté pour une ou plusieurs des communes. Constatant que, de 3211 en 1860, le nombre de communes a légèrement baissé jusqu'à atteindre 2865 en 2003⁶⁰ et que, dans le canton de Vaud, la fragmentation communale est une des plus importantes du pays, les fusions de communes peuvent constituer une solution pertinente. En effet, la question est de savoir dans quelle mesure le découpage institutionnel du XIX^e siècle est adapté aux problèmes du XXI^e siècle. En Europe entre 1950 et 1980, on constate des réductions du nombre de communes par fusion : Danemark 80%, Belgique 78%, Royaume-Uni 68%, Autriche 43% ou encore France 4%. Tandis qu'en Suisse, on note une baisse de 2%⁶¹.

Jusque vers 1930, la croissance des villes était accompagnée de l'absorption par la ville-centre des communes qui se développaient. Par exemple, en 1893 suite à la faillite de la commune suburbaine d'Aussersihl, Zürich fusionne avec 11 de ses voisines⁶². Après 1930, les dynamiques de suburbanisation et de périurbanisation ont fini par jouer à l'avantage des communes périphériques qui ont pu assainir leur situation financière et des réticences liées aux différences de coloration politique des communes urbaines (certaines étant très marquées à gauche) ont rendu difficile l'apparition de volonté de fusion. L'agglomération de Lugano constitue une exception à relever puisqu'en 2004, la ville et 8 de ses voisines fusionnaient. La « Nuova Lugano » compte 52'000 habitants, aujourd'hui, soit le double de l'ancienne ville-centre. Notons encore qu'une fusion avec quatre autres communes périphériques est en préparation⁶³.

La base théorique qui justifie les fusions de communes est que le nombre d'habitants est le critère permettant de déterminer la taille optimale d'une commune. Dans la pratique, les fusions de communes se font plutôt entre des communes qui ont déjà une tradition de coopération. Elles prennent du temps et demandent un effort considérable de persuasion.

Les bénéfices attendus d'une fusion de communes

La marge d'autofinancement de la commune est trop faible et ne permet plus de faire face aux investissements. Une augmentation des impôts la placerait dans une position difficile face à la concurrence de ces voisines. On attend d'une fusion de communes qu'elle augmente l'efficacité de son fonctionnement et

⁶⁰ Dafflon 2004, p.2

⁶¹ Meylan 1987, p.16

⁶² Bassand, Joye & Schuler 1998, p.55

⁶³ Sur la « Nuova Lugano » on se référera à Giudici 2004



qu'elle induise une maîtrise des coûts par les économies d'échelles, la réduction des externalités positives⁶⁴ et une rationalisation administrative. La question des économies d'échelle a été discutée dans une étude portant sur l'« effet taille » des communes vaudoises⁶⁵ et il apparaît clairement que certains secteurs y sont sensibles (bâtiments et infrastructures) d'autres non (administration et finances) voir de manière inverses (déséconomies d'échelle en matière de police et de sécurité). D'autre part, l'amélioration des compétences en matière de gestion et l'augmentation de la qualité des prestations seraient garanties grâce à une administration plus professionnelle.

Des déséconomies d'échelles peuvent apparaître compensant la maîtrise des coûts attendue. En effet, les fonctions d'état-major se trouvent renforcées et les standards alignés sur la commune qui connaissait les plus élevés. De plus, dans les très petites communes, de nombreuses tâches sont assumées bénévolement et une fusion a souvent pour conséquence la professionnalisation de ces tâches.

Une fusion de communes permet de réduire les besoins en personnel politique et donc facilite son recrutement. En effet, les petites communes n'arrivent plus toujours à constituer leurs autorités ou organiser leur administration. D'autre part, la réalité politique institutionnelle correspondrait mieux à l'espace de vie en s'agrandissant. Par contre, la relation entre les citoyens et ses autorités et l'administration peut se trouver diminuée et l'attachement des habitants à leur commune est une variable importante. Mais des communes collaborant déjà pour un nombre élevé de tâches constituent déjà de fait une unité⁶⁶.

Une fusion de communes permet l'homogénéisation de la fiscalité et la correction des disparités structurelles entre les différentes communes qui fusionnent. Il y a donc un gain d'équité. Dans la pratique, la disparité des ressources entre les communes est l'un des principaux motifs de blocage. En effet, les contribuables d'une commune aux moyens supérieurs à sa fiancée risquent une augmentation de la fiscalité. Par ailleurs, l'augmentation de la taille de la commune doit permettre de réduire la dépendance vis-à-vis de l'Etat et d'élargir l'autonomie communale réelle. De plus, l'Etat compte sur une réduction de ses dépenses dans la gestion et le soutien des communes.

La croissance d'un centre urbain rend nécessaire l'absorption de communes périphériques afin de permettre une gestion efficace du développement. Par ailleurs, toute fusion de communes permet d'améliorer la compétitivité grâce à une gestion plus professionnelle et un développement territorial plus cohérent.

3.3.4. L'institution d'agglomération

Une agglomération est une structure institutionnelle qui recouvre le périmètre d'une agglomération urbaine. La création d'un quatrième niveau institutionnel est un outil de coordination institutionnelle motivé par les limites des collaborations horizontales traditionnelles et les difficultés importantes rencontrées dans les processus de fusion de communes. La problématique de la définition des agglomérations et le passage à un périmètre sont deux points importants. Or ils ne sont que rarement résolus et le débat se fait en règle générale sur des concepts équivoques et peu définis, sources de difficultés supplémentaires.

Le débat autour de la définition des agglomérations et de leur structure peut être réglé par un raisonnement autour des tâches. Ainsi une lecture opérationnelle dépassant les visions intuitives peut être envisagée et définissant le contenu permet d'avancer. En effet, la détermination du périmètre de l'agglomération est fonction des tâches qu'elle serait amenée à assumer. Ce raisonnement est en lien avec le débat, fort contesté par ailleurs, sur la taille optimale des collectivités publiques locales. Les effets de débordement et d'encombrement en sont les deux problèmes cruciaux parce qu'ils provoquent une allocation des ressources

⁶⁴ On parle d'externalités positives lorsque des usagers bénéficient d'une prestation sans participer à son coût. Il s'agit bien d'un effet positif de débordement, mais qui est négatif pour le payeur...

⁶⁵ Soguel Nils, « Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques » in : Horber-Papazian 2001, p.79ss

⁶⁶ Sur la question de la taille des communes et de la démocratie, on se référera au chapitre sur la taille des communes.



peu efficaces. Malheureusement, cette approche se heurte à la difficulté à faire coïncider les grandeurs idéales pour chaque prestation et chaque politique sectorielle. Il faut admettre que toutes les solutions retenues seront le résultat d'un équilibre. L'agglomération est donc constituée par la somme des tâches « fusionnées » sous sa responsabilité. Ainsi, le choix des tâches détermine un périmètre.

Dafflon Bernard et Perritaz Steve⁶⁷ proposent une définition théorique de l'agglomération basée sur les tâches⁶⁸. Ils considèrent qu'une agglomération est une forme de collaboration retenue par des communes urbaines pour assurer la fourniture et le financement de biens collectifs locaux offerts ou susceptibles d'être offerts à l'échelle d'une agglomération et donnent quatre caractéristiques :

- L'agglomération détient la responsabilité exclusive sur certains biens collectifs locaux, clairement définis, dont elle s'est vue confier la responsabilité de l'offre et de l'approvisionnement.
- L'agglomération dispose de ressources financières propres, indépendantes de celles des communes sises dans le périmètre de référence. Elle a la capacité de prélever des impôts et des redevances d'utilisation. L'autonomie fiscale et budgétaire est la condition même d'une gestion efficace des ressources.
- L'agglomération dispose d'une autorité législative et exécutive dont les membres sont élus ou désignés selon des modalités identiques à celles en vigueur pour la constitution des autorités communales.
- L'agglomération accorde des droits démocratiques (droit d'initiative et de référendum) similaires à ceux qui sont garantis dans les communes.
- Un corps électoral unique de l'agglomération est constitué par l'ensemble des électeurs des communes.

Le cas du canton de Fribourg qui connaît depuis 1995 une loi sur le sujet reste encore à étudier puisque l'agglomération n'a toujours pas vu le jour. Actuellement, tant la Confédération que les autres cantons attendent de voir comment va se passer cette expérience. Par ailleurs, Fribourg est le plus en avance sur les questions de politique d'agglomération. Afin de gérer les déplacements au niveau régional, les communes se sont réunies, il y a quelques années, dans une Communauté Urbaine des Transports de l'Agglomération Fribourgeoise CUTAF. Dans le canton de Vaud, la nouvelle loi sur les communes prévoit une sorte d'agglomération sous la forme d'une fédération de communes⁶⁹.

⁶⁷ Dafflon & Perritaz 2000, p.11

⁶⁸ Ils formalisent les tâches dans le concept de « *biens collectifs locaux* »

⁶⁹ Se référer au chapitre correspondant



3.4. Les acteurs

Après avoir présenté les différents enjeux des agglomérations et en particulier de celle de Lausanne, nous allons nous intéresser aux catégories d'acteurs et aux différentes modalités fondant l'action collective.

3.4.1. Des acteurs en réseaux

Leadership et animation

Dans le cadre d'une action collective, des personnes prennent en charge des responsabilités. Parfois même, elles le font de fait plus que de droit. Leur fonction est à la fois liée à leurs qualités et leurs motivations et la reconnaissance que leur consent un groupe. Les leaders ne sont pas seulement ceux qui prennent des initiatives mais surtout ceux dont on attend qu'ils les prennent. Un leader se voit reconnaître un réel pouvoir d'initiation et de décision. Les autres respectent ses directives ou écoutent ses recommandations, sans que cette autorité découle forcément de la détention d'un pouvoir fondé sur sa fonction.

Une structure intercommunale peut voir son pouvoir neutralisé par la désignation de responsables dont la légitimité n'est pas solide. Cela se faisant au profit des détenteurs du pouvoir aux autres niveaux. En effet, les responsables politiques ont tendance à privilégier leurs propres aires d'influence. Ainsi, un élu communal peut préférer en rester à un niveau qu'il maîtrise pleinement plutôt que de le partager. Il peut aussi tenter de brider les organismes intercommunaux en les rabaissant à de simples outils d'exécution.

On peut définir trois types de leader⁷⁰ :

- L'élu, de par sa position, dispose du pouvoir de décision et se voit reconnaître par la collectivité l'autorité sur la conduite des opérations. La possession d'un autre mandat peut renforcer sa position et rendre son autorité incontestable. S'il appartient à une des grosses collectivités concernées, il dispose d'une administration forte et compétente qu'il peut mettre facilement à disposition de l'organisation intercommunale et qui lui permet d'être mieux préparé et plus efficace.
- Le leadership peut être incarné par un groupe restreint de responsables plus ou moins égaux. Ils exercent à titre collectif leur leadership. Un membre isolé ne pouvant se prévaloir de son autorité, l'unité est basée soit sur le caractère d'autorité morale ou d'instance représentative. En règle générale, la légitimité du groupe est essentiellement liée à l'adhésion que suscite la démarche, c'est pourquoi il devra avoir le souci permanent de relancer le processus pour éviter que la participation ne s'étiolle.
- Le leadership peut être exercé par un agent technique s'il dispose d'un réel pouvoir d'orientation et d'initiative. Souvent lié à l'instance supérieure, il semble engager toute la puissance de l'Etat.

La conduite d'un projet intercommunal est aussi basée sur un ou plusieurs animateurs. Ils peuvent être des élus ou des fonctionnaires. Le travail demandé aux animateurs peut se limiter à des aspects techniques ou concerner la conduite du débat local.

Les réseaux d'acteurs

De nombreuses interactions ont lieu en dehors des schémas classiques, en particulier au travers des réseaux. Les actions politiques, et donc les démarches intercommunales, ne prennent pas forme en terrain vierge. Elles sont portées par des acteurs plus ou moins organisés. Les réseaux sont des ensembles articulés d'individus capables par l'expression de leurs intérêts ou de leurs préférences, les informations émises ou reçues et les influences mutuelles qui sont exercées de peser sur l'action politique.

⁷⁰ Moquay 1996, p.129



Le fonctionnement en réseau est une forme particulière d'organisation non instituée qui accepte les contenus les plus variés, les plus complémentaires, comme les plus contradictoires. Un réseau peut être formel ou informel. Il est basé sur les relations interpersonnelles et se déduit des personnes avec lesquelles un acteur est régulièrement en relation et donne lieu à des échanges de services ou d'informations. Ces échanges sont parfois délibérés, conscients et volontaires mais peuvent aussi être fortuits. Ainsi, au détour d'une conversation, une information sur une opportunité peut être transmise.

Les élus occupent évidemment une place clé dans la concrétisation des politiques publiques. Ils sont des médiateurs et possèdent souvent leurs propres réseaux aptes à favoriser la construction intercommunale. Par définition, un réseau ne se décrète pas, il se constate. De même, un réseau n'existe que par sa valeur d'usage, d'autant qu'il est nécessaire au fonctionnement par projet. Les réseaux se constituent au fil des rencontres selon la condition sociale, les centres d'intérêts, le milieu professionnel de chacun des acteurs. Un réseau n'est pas une organisation secrète aux objectifs masqués, mais simplement un système de connaissance et de reconnaissance. Il ne ressort donc pas d'une machination clandestine mais plutôt d'une communauté d'intérêts et de points de vue.

Les réseaux peuvent aussi initier des coalitions. Une coalition est un réseau d'individus ou d'organisations persuadés de la nécessité des réformes et capables de diffuser ces idées dans différents milieux. Elle peut être ouverte ou partisane et mobiliser tant sur des objectifs à long terme que sur sa capacité à apporter des satisfactions personnelles à ses participants et la possibilité de mobiliser sur des enjeux ponctuels.

Les acteurs politiques ont pour fonction la gestion d'une société et la légitimation des mesures prises. Ils sont à la tête d'administrations au fonctionnement complexe. Les acteurs politiques sont les institutions étatiques et leurs représentants au différents niveaux territoriaux, les partis politiques, les mouvements sociaux, les associations politiques. Les rapports et les conflits que ces acteurs politiques définissent avec les autres types d'acteurs déterminent la gouvernance métropolitaine.

Les associations⁷¹

Si la participation individuelle est plutôt difficile, l'existence d'un groupe constitué permet d'en surmonter les coûts symboliques et d'augmenter l'incitation par un effet de motivation mutuelle. Ainsi on constate dans la région lémanique⁷² que toutes les couches sociales s'impliquent dans des associations locales. Pour les associations sans attaches locales, la position sociale est en lien avec la participation.

Si l'on constate un certain désinvestissement de la vie politique traditionnelle (taux de participation aux votations,...), on peut relever deux tendances récentes, à côté des associations et groupes de pressions traditionnels (partis politiques, sociétés de développement,...) utilisant plutôt des moyens institutionnels pour faire valoir leurs revendications.

Une première catégorie de groupes de pression peut être identifiée autour du syndrome du Nymby⁷³. Elle se caractérise par le refus d'un petit nombre de subir de façon concentrée les effets négatifs d'un projet alors que les effets bénéfiques sont plus dispersés.

Une deuxième tendance est marquée par une mobilisation accrue perceptible dans le cadre de mouvements organisés sur des questions précises. Ainsi les mouvements écologistes, solidaires, pacifistes ou encore autonomistes remettent en cause au nom de leur définition du développement et de la qualité de vie les choix politiques des institutions. Pour cela, ils utilisent des formes médiatisées de mobilisation (manifestations, pétitions, boycott, occupations, ...) pour attirer l'attention sur leurs revendications.

⁷¹ Nous ne ferons pas de différence entre des associations instituées et des associations de fait.

⁷² Selon une enquête citée par Joye & Leresche 1993, pp.37-38

⁷³ Not in my backyard : litt. *Pas dans mon jardin*.



« Dans les villes européennes, les partis de gauche ont subi des bouleversements. La base ouvrière des partis sociaux-démocrates ou communistes a le plus souvent laissé la place aux nouvelles classes moyennes de l'après-68, mieux éduquées, plus féministes, plus proches du secteur public, plus soucieuses d'environnement et de culture. (...) Ces groupes sociaux se sont mobilisés dans les mouvements sociaux, les associations, les partis de gauche et environnementalistes. »⁷⁴

Dès les années 1970, de nombreuses associations (écologistes, défense des locataires, des consommateurs,...) vont faire preuve d'activisme et porter leurs revendications sur le terrain politique, notamment par une médiatisation de leurs causes et le lancement d'initiatives⁷⁵. Ces mouvements constituent ce que l'on appelle aujourd'hui la « société civile ». Ils peuvent être considérés comme des défenseurs privés d'un intérêt public qui interviennent dans les processus de décision, non pas pour défendre un intérêt propre, mais pour promouvoir un système de valeurs.

Les associations et groupes de pression sont particulièrement actifs en ville. L'action associative précède l'intervention des pouvoirs publics, mais il arrive aussi qu'elle se crée pour contrer des actions de l'Etat. Elle fait émerger de nouveaux besoins et nourrit les réflexions de l'Etat par l'expérience acquise. Ce dernier recourt de plus en plus aux associations pour l'aider à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques.

Pour les élus, les associations sont les médiateurs qui leur permettent de travailler avec la population. Elles sont aussi considérées comme des facteurs de cohésion sociale sur des territoires parfois déstructurés. Si les élus font appel au secteur associatif pour animer la vie sociale et mettre en œuvre des politiques, ils s'en méfient aussi de peur d'être débordés par leurs initiatives. Un système politique formellement ouvert crée un présupposé de légitimité institutionnelle. L'intégration des associations et des mouvements sociaux favorise la légitimité des politiques et délégitime les opposants à cette politique⁷⁶. Dans la pratique, les concertations entre les associations et les autorités passent souvent par des procédures informelles et reposent sur une volonté conjointe. En matière de politique urbaine, la participation entre parfois en conflit avec les intérêts économiques et politiques. En effet, l'action des associations s'inscrit dans une optique de démocratie directe, de contre-pouvoir aux pouvoirs locaux.

3.4.2. Les administrations publiques

En plus de l'administration de la commune, le secteur public local est aussi constitué par les organisations municipales, les syndicats intercommunaux, les administrations paramunicipales (sociétés privées, entreprises de gestion, organisations et fondations,...) et les associations, clubs, syndicats, chambres patronales,... lorsqu'ils mènent des actions en collaboration ou pour le compte des pouvoirs publics.

Évolution et stratégie des administrations

Les administrations ont évolué et sont maintenant loin de l'image de la structure pyramidale omnipotente et rationnelle décrite par les milieux les plus libéraux. Elles ont connu une dilution verticale avec la multiplication des politiques sectorielles gérées sur plusieurs niveaux et une dilution horizontale avec l'autonomisation croissante de secteurs. À côté des formes visibles d'autonomisation (établissement public, fondation, privatisation,...), des dynamiques internes ont conduit des secteurs administratifs à développer des logiques propres. Or les enjeux politiques actuels s'accordent mal à ces conflits internes (politique environnementale et développement régional par exemple). Dès lors, il apparaît que l'outil conceptuel le plus efficace pour lire une administration est de la penser non pas comme une pyramide mais comme un réseau. En effet, les politiques publiques sont le plus souvent le résultat de négociations entre différents services et niveaux administratifs.

⁷⁴ Le Galès 2003, p.307

⁷⁵ Meuwli 2003, pp.90-92

⁷⁶ Giugni & Passy 1993, p.181



Les administrations ont comme stratégie de minimiser les conflits. Lorsqu'elle est confrontée à un citoyen, l'administration joue le rôle de bouc émissaire puisqu'elle doit appliquer une politique. Elle aura donc tendance à favoriser les mesures qui évitent les conflits potentiels. À cette fin, elle va insister sur l'adoption d'une réglementation claire permettant une application à la lettre, pour ne jamais être désavouée si un conflit devait être tranché. Ce mode de faire favorise une approche procédurière qui aura tendance à ralentir les mécanismes de décisions collectives⁷⁷.

Le pouvoir politique aura plutôt tendance à soigner ses relations avec les administrations afin d'accéder aux informations et de s'assurer de leur soutien lors de la mise en œuvre des politiques. L'exécutif n'assure qu'une direction formelle de l'administration du fait de son caractère temporaire. Il doit donc tenter de la motiver à collaborer à ses projets. L'administration peut facilement faire échouer un projet en déclarant qu'il est inapplicable et peut aussi mettre les pieds au mur en compliquant les processus.

Les experts

Le rôle des experts est de favoriser la gestion sociale des techniques et la diffusion d'une culture dans un domaine à l'intention des décideurs et de la population. Ils doivent définir une plage d'acceptabilité dans un contexte déterminé, valoriser les savoir-faire, capitaliser des expériences et mettre la question dans une perspective global-local. Leur rôle est donc d'agir en soutien pour les décideurs.

Selon certains, la recherche scientifique proposerait des moyens adéquats pour résoudre les problèmes inhérents à l'action politique et pour d'autres les milieux scientifiques et intellectuels proposeraient systématiquement des solutions inapplicables. Il faudrait donc se référer à des connaissances plus pragmatiques et terre-à-terre. C'est alors le sens commun, défini comme un système culturel, un ensemble de croyances et de jugements reliés sans trop de rigueur qui devrait diriger l'action publique⁷⁸.

Une des dérives de la gestion de l'action publique est incarnée par l'adhocratie. Chaque problème se voit discuter dans un système d'acteur et de décisions propres dont la légitimité est plus que discutable. L'Etat se cache derrière des rapports et veut ainsi dépolitiser ce sujet : ceux qui le contredisent sont des idéologues. Il cherche à forcer un consensus c'est-à-dire un accord sur la définition de la situation. Accord qui n'est jamais ni unanime, ni définitif⁷⁹. Cette légitimation technocratique se caractérise par une volonté des acteurs politiques de dépolitiser le débat en demandant l'avis d'experts autorisés afin de légitimer leur décision. Or

« présenter les choses comme « naturelles » (...) est un artifice idéologique qui vise à innocenter des réalités qui n'ont rien de naturelles. (...) On présente le monde humain et ses victimes comme un ordre des choses dont toute responsabilité politique est absente, ce qui interdit à la fois l'analyse et la contestation. »⁸⁰

Le processus décisionnel tente de devenir plus scientifique dans l'espoir illusoire de sortir de l'affrontement politique. Cet espoir d'aplanir les différences idéologiques politiques est par essence illusoire puisque la légitimité même des acteurs du champ politique est liée aux valeurs qu'ils portent.

« Dans le domaine purement technique, la chose est relativement simple ; seulement voilà, aucun projet n'est purement technique. Les enjeux sont toujours politiques. Il n'y a donc pas d'experts neutres. »⁸¹

⁷⁷ Bürgermeier Beat, « Principes de l'action publique et protection de l'environnement », Mettan, Ruegg & Vodoz 1992, p.170

⁷⁸ Bari 1989, pp.69 et 73

⁷⁹ Accardo 1983, p.91

⁸⁰ Brune 1995, p.28

⁸¹ Masnata & Rubattel 1991, p.284



« (...) expertise et démocratie sont antinomiques. Au cœur même de l'expertise, il y a la coupure entre celui qui est habilité car il est compétent et le citoyen ordinaire, ou le profane, qui est exclu du débat car il est incompétent. Poussé à son terme, la logique de l'expertise débouche sur la « technocratie », version moderne du despotisme éclairé. On peut considérer la démocratie représentative locale comme une transaction bipolaire entre deux principes de légitimité concurrents, le suffrage universel et la connaissance, mais aussi comme une transaction entre le niveau local et le niveau national (...). »⁸²

Ainsi la place de l'expert est difficile. Dans ce cadre et au côté des élus et des citoyens, il faut admettre qu'il a un rôle à jouer. Ce d'autant plus que les experts actuels relativisent leur mission et admettent qu'il n'y pas de bonne solution en soi, quelle que soit sa qualité technique. Ils cherchent plutôt à développer des processus impliquant un grand nombre d'acteurs aptes à proposer des solutions qui ont une chance d'être réalisées.

3.4.3. Les habitants-usager-citoyens et les acteurs économiques

Les habitants-usager-citoyens

Au côté des acteurs économiques, politiques et des professionnels de l'espace, un groupe représente la masse des citoyens. Ils peuvent être appréhendés par leurs trois rôles distincts⁸³ : habitant d'un espace, usager d'un service urbain qui organise cet espace et citoyen des institutions politiques qui gère l'organisation de cet espace. Autour de ces trois pôles, apparaissent des enjeux d'agglomération. Ainsi, ces trois rôles sont dissociés puisque les territoires fonctionnels et institutionnels le sont aussi.

Les acteurs économiques

Les acteurs économiques qui influencent le gouvernement de la ville sont les entrepreneurs, les propriétaires immobiliers et mobiliers ainsi que leurs organisations et associations. Les promoteurs sont à l'origine de nombreux projets d'aménagement et sont intéressés par leur réalisation. Ils sont donc un groupe d'acteurs non-négligeable. Des partenariats public-privé permettent une complémentarité des compétences. Le secteur privé amène ses compétences et ses capitaux et la collectivité publique, ses prérogatives réglementaires et ses garanties. Le bénéfice est réparti entre l'intérêt public (équipements, logements sociaux,...) et le privé (profits). Malgré tout, un financement privé permet une moins bonne coordination des politiques sectorielles⁸⁴.

D'autre part, les entreprises cherchent à agir sur l'environnement local afin que celui-ci réponde à leurs besoins. C'est ainsi que des liens privilégiés existent avec les autorités locales. Même les plus grandes entreprises adoptent ce genre de stratégies puisque la compétition internationale implique la nécessité d'une stratégie locale. En effet, une entreprise a besoin de savoir-faire locaux et de débouchés internationaux. Elle a donc une vision locale instrumentalisée puisque le cadre dans lequel elle évolue est un facteur de production et rentre donc dans leurs calculs d'efficacité⁸⁵. Avec les habitants, ce sont les entreprises qui ont le mieux intériorisés le changement d'échelle de leur local⁸⁶. Les entreprises ont certes un ancrage local, mais souvent il est d'abord national voir international.

⁸² Blanc Maurice, « Gouvernement local et contrôle démocratique », in : Bassand, Joye & Kaufmann 2001, pp.197

⁸³ Selon une typologie définie dans Bassand Michel, « La métropolisation et ses acteurs » in : Bassand, Jaccoud & Schuler 1996, pp.69-81

⁸⁴ Ferrari Yves et Sager Fritz, « Le projet urbain : de la rationalité de pouvoir à la rationalité d'action » in : Bassand, Joye & Kaufmann 2001, p.221

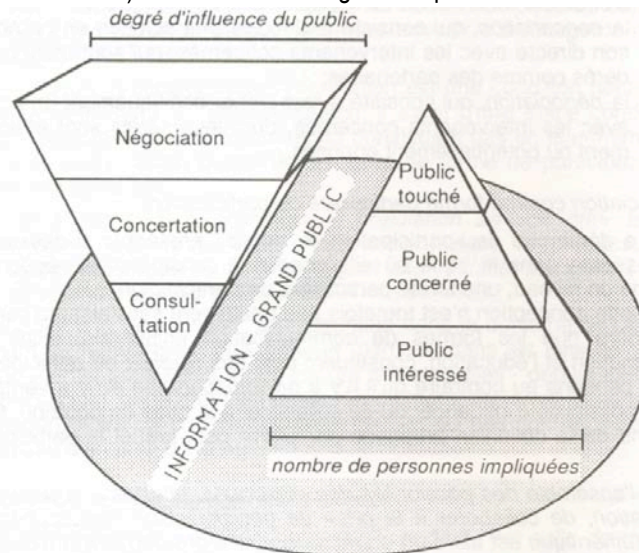
⁸⁵ Joye & Leresche 1993, p.17

⁸⁶ Bassand Michel, Joye Dominique et Leresche Jean-Philippe, « Les acteurs de la métropole lémanique, entre localisme et cosmopolitisme » in : Bassand, Joye et Leresche 1995, p.275



Les consultations

La question des acteurs est liée, en partie, à l'existence de démarches de consultation. Il existe plusieurs degrés d'implication des publics concernés selon la part de pouvoir que l'institution veut ou doit partager. Ils ont été formalisés par Hydro-Québec⁸⁷ : l'information (explication des choix et décisions), l'éducation (élévation du niveau de connaissances visant à induire des modifications des attitudes), l'information-rétroaction qui vise à susciter des réactions, la consultation, la concertation (élaboration concertée) et la négociation (recherche d'un accord). Chacun de ces degrés d'implication concerne des publics différents :



Les niveaux de participations. (Mettan Nicolas, « Place de la négociation » *in* : Mettan, Ruegg & Vodoz 1992, p.82)

La Suisse connaît un niveau de participation supplémentaire : les mécanismes démocratiques, puisqu'il est possible de s'opposer à des décisions par un référendum. Ce pouvoir du peuple a un effet préventif, en obligeant les collectivités à tenir compte des opinions exprimées dans une mesure suffisante, pour éviter qu'une coalition ne s'oppose. D'autre part, une votation du corps électoral peut encore être demandée si un certain nombre de citoyens⁸⁸ l'exigent et aboutir à une annulation de la décision le cas échéant.

La participation n'obéit pas à des mécanismes simples. En effet, l'auto-accréditation des individus fait que le sentiment d'être concerné ou légitimé à participer n'est pas également réparti. Il faut bénéficier du temps et des compétences spécifiques qui sont souvent nécessaires, ou tout du moins ressenties comme telles. C'est donc ainsi que de nombreuses personnes s'auto-excluent des mécanismes participatifs, ne se sentant pas autorisées à avoir un avis. On va donc retrouver un discours fataliste (« Ca ne sert à rien ! », « C'est déjà décidé. », ...) qui exprime la mise en retrait de certains acteurs. Pour surmonter ce constat, des démarches participatives sont tentées. Ainsi la ville de Lausanne a donné la parole à ses habitants dans le cadre du programme Quartiers21. Ce dernier ayant abouti, après filtrage de l'administration, à plusieurs programmes de mesures tournant autour de la mobilité, du vivre ensemble et de l'habitat⁸⁹.

⁸⁷ Mettan Nicolas, « Place de la négociation » *in* : Mettan, Ruegg & Vodoz 1992, p.81

⁸⁸ 12'000 pour le canton de Vaud

⁸⁹ On trouvera plus d'informations sur le site www.quartiers21.ch



4. Les politiques des agglomérations aux différents niveaux



4.1. La Confédération et les agglomérations

Après une présentation des thèmes et enjeux des agglomérations, il s'agit de s'intéresser aux différents acteurs et aux actions qu'ils mettent en œuvre dans ce cadre.

4.1.1. Les acteurs

Depuis la fin des années 1990, la problématique des agglomérations est devenue particulièrement aiguë en Suisse et la Confédération et les cantons s'en préoccupent. D'une part, le fait que les villes et les agglomérations ne soient pas reconnues par la Confédération, à l'exception de l'article 50 de la Constitution qui impose la prise en compte de leurs situations particulières, et d'autre part l'importance grandissante des villes dans le développement économique expliquent cela. La problématique des charges des villes-centres et les problèmes sociaux considérables rencontrés par les aires urbaines sont aussi apparus comme des problèmes à résoudre. L'agglomération n'ayant pour seule existence qu'une définition statistique⁹⁰, les formes de collaboration existante sont aussi diverses qu'expérimentales.

La Confédération accorde beaucoup d'importance à la coordination des politiques publiques et c'est pourquoi deux de ses offices travaillent en réseau sur la question des agglomérations. Une administration ne détenant jamais à elle seule toutes les clés ni toutes les compétences. Voilà pour la version officielle, mais dans les faits, les projets sont essentiellement menés par l'Office du développement territorial puisqu'ils constituent 80% du groupe chargé de la question.

L'Office fédéral du développement territorial ODT⁹¹

Créé en 2000, par le regroupement de plusieurs unités du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications DETEC avec l'Office fédéral de l'aménagement du territoire OFAT, l'Office fédéral du développement territorial ODT a en charge la politique fédérale en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports, de développement durable ainsi que la Convention alpine. Il compte près de 80 employés dont une grosse moitié s'occupe des questions d'aménagement du territoire.

Il définit les stratégies en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports et de développement durable et les bases relatives à l'aménagement du territoire. Il veille à la coordination des projets déterminants du point de vue de la politique des transports et de l'organisation du territoire au sein de la Confédération et collabore avec les cantons. Il participe aux tâches de coordination pour résoudre les problèmes liés aux agglomérations et pour promouvoir l'espace rural par la refonte du système de péréquation financière. Il œuvre à la coopération internationale en matière d'organisation des transports et du territoire et veille à la surveillance juridique dans le domaine de la planification du territoire.

Le Secrétariat d'état à l'économie SECO⁹²

Le Secrétariat d'état à l'économie SECO est chargé, au niveau fédéral, de toutes les questions ayant trait à la politique économique. Il s'occupe de politique économique intérieure (partenaires sociaux, politique économique, emploi) et œuvre à un développement régional équilibré. Il vise aussi à assurer la compétitivité de la place économique et représente la Suisse auprès des organisations économiques internationales. Dans le cadre de la politique régionale et d'organisation du territoire, le SECO mène des actions dans le cadre de la

⁹⁰ On se reportera au chapitre correspondant.

⁹¹ www.are.admin.ch

⁹² www.seco.admin.ch



politique des agglomérations. En effet, considérant que près de 70 % de la population suisse vit dans les villes et les agglomérations et, que celles-ci émanent d'importantes impulsions économiques et sociales, il apparaît qu'il s'agit bien d'un axe important de développement économique régional et national. Sa section des affaires régionales compte une dizaine d'employés.

4.1.2. La politique fédérale des agglomérations

Si la première loi cantonale sur les constructions est décrétée en 1929 à Genève, il faudra attendre 1944 et la motion Reinhard pour que l'aménagement du territoire devienne une préoccupation des autorités fédérales. Fondée en 1942, l'Association suisse pour un plan d'aménagement national ASPAN constitua un lobby pour la concrétisation d'un aménagement du territoire national. En 1969, les Conceptions directrices d'aménagement du territoire national, en 1972, les Arrêtés fédéraux urgents instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire et, en 1979, l'adoption de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire constituent les étapes importantes de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire⁹³.

Après de nombreuses années de politique régionale centrée sur les régions périphériques ou en déclin industriel, une politique fédérale des agglomérations est en train de naître. C'est ainsi que dès les années 1990, la Confédération commence à s'intéresser aux enjeux des agglomérations urbaines et aux problèmes que rencontrent les villes-centres. Les causes sont, notamment, l'intense lobbying de l'Union des villes suisses et de personnalités politiques et la prise de conscience des problèmes urbains, notamment suite à la publication du Programme national de recherche 25 « Ville et transport ». Le problème des scènes ouvertes de la drogue va être un des révélateurs de la problématique des charges des centres et provoquera la première action publique préparée de manière tripartite entre la Confédération, les cantons et les villes⁹⁴.

Plusieurs documents emblématiques de ce changement de pratique sont publiés par la Confédération dont les *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* qui définissent une stratégie de développement du territoire et débouchent sur la définition d'une *Politique des agglomérations de la Confédération*⁹⁵.

« (...) Les stratégies retenues pour les villes visent à renforcer leurs atouts spécifiques et leurs potentiels de développement pour attirer l'implantation d'activités et améliorer les liaisons de transports, publics et privés, ainsi que les télécommunications. Afin de satisfaire aussi bien les intérêts de la population que ceux de l'économie, les villes devront élaborer une politique globale de rénovation urbaine, notamment en favorisant une amélioration de la qualité de vie par la mixité des affectations, une plus grande flexibilité vis-à-vis des besoins de l'économie ainsi que la création et l'entretien d'espaces publics destinés à la population urbaine. S'agissant tout particulièrement des agglomérations, un frein devra être mis à leur expansion et leur développement devra être contenu à l'intérieur du milieu déjà bâti. Un système performant de transports publics devrait permettre de maîtriser une grande partie du trafic dans les agglomérations sans porter atteinte à la qualité urbaine ou à l'environnement. »⁹⁶

En matière de gouvernance de ces agglomérations, elle entend plus particulièrement :

- Mieux prendre en compte les besoins particuliers des régions urbaines.
- Améliorer la coopération tripartite entre les cantons, les villes et la Confédération. C'est la Conférence tripartite sur les agglomérations qui s'y emploie.
- Améliorer la coopération horizontale au sein des zones urbaines.
- Intégrer le réseau des villes suisses au réseau des villes européennes.
- Régler la question des charges des villes-centre qu'elle définit comme les prestations liées à au rôle central (culture, sport, formation, santé,...), à l'agglomération et à son fonctionnement (transports, sécurité,...) et à la charge de centre urbain et à la ségrégation sociale qui s'y crée (assistance sociale, intégration,...)⁹⁷.

⁹³ Jacques 1988, pp.103-108

⁹⁴ Kübler 2005, p.23

⁹⁵ Conseil fédéral 1996, 2000 et 2001

⁹⁶ Conseil fédéral 1996, p.5

⁹⁷ SECO-OFAT 1999



La politique fédérale des agglomérations se décline en trois points : la Conférence tripartite pour les agglomérations, les projets-pilote (volet institutionnel) et les projets d'agglomération (coordination transport et aménagement du territoire).

La Conférence tripartite pour les agglomérations CTA

Depuis 1995, les conférences des gouvernements cantonaux se préoccupent de la question dans le cadre de sa commission Villes. Grâce à la collaboration de l'Union des villes suisses (UVS), une première communauté de travail a vu le jour (Communauté de travail Cantons-Villes-Agglomérations CT-CVA). Ces amorces ont permis la création, en 2001, d'une nouvelle communauté de travail (Conférence tripartite Confédération-Cantons-Villes/Communes d'agglomération CTA) dans la foulée de l'article 50 qui incite la Confédération à tenir compte de la situation particulière des villes et des agglomérations.

La Conférence tripartite des agglomérations réunit la Confédération, les cantons, les communes et les villes afin de discuter des enjeux posés par les agglomérations et d'influencer la politique fédérale en la matière. Elle a tout d'abord défini une liste des problèmes rencontrés dans ce cadre : pléthore d'institutions, imbrication de compétences, attribution de la responsabilité politique impossible, besoins de clarification du financement, caractère peu contraignant qui favorise la confiance mais pas l'efficacité, fausse démocratie communale (conception stratégique et production de la politique sectorielle confiée à des tiers), technocratie, périmètre peu souple, problème du poids des campagnes dans les cantons « ruraux » et une politique fédérale confuse.

Elle va ensuite définir et valider des thèses sur la politique des agglomérations que l'on retrouvera dans un rapport⁹⁸. Voici un extrait des thématiques abordées :

- Autonomie communale sous pression
- Blocage du processus de réforme des collectivités locales
- Réforme de la prise de décision (input) et des politiques publiques (output)
- Structures, légitimité, périmètre, modalités et compétences des organes d'agglomération
- Rôle de la Confédération, des cantons, des communes et des villes

La CTA fait un grand nombre de propositions concrètes pour mettre en place une meilleure coordination pour faire face aux enjeux des agglomérations.

⁹⁸ Arn & Strecker, 2004



4.2. Le canton de Vaud et les agglomérations

4.2.1. Les acteurs

Une longue tradition centralisatrice et une faible culture urbaine ont toujours cours dans l'administration cantonale, même si une évolution se dessine depuis une quinzaine d'années (nouvelle Loi sur les communes, péréquation tenant compte des charges centrales). Le Canton se définit comme un partenaire des communes même si, dans la pratique, il reste certaines habitudes un peu autoritaires et que le canton donne encore quelques coups de frein lorsqu'il se rend compte qu'il perd une part de pouvoir. Cela même si la politique qu'il dit encourager est une redéfinition des compétences qui implique que tout le monde doit céder quelque chose. L'action institutionnelle de l'Etat auprès des communes est partagée entre deux services :

Le Service de l'aménagement du territoire SAT⁹⁹

L'adoption en 1941 d'une Loi sur la police des constructions se concrétisera en 1942 par la création d'un Bureau du plan d'extension cantonal. En 1961, devant la prise de conscience de l'importance de l'aménagement du territoire par le Département des travaux publics et un changement de chef de service, une Commission cantonale de l'aménagement du territoire est créée et le Bureau du plan d'extension cantonal va devenir un Bureau d'aménagement du territoire¹⁰⁰. Aujourd'hui, le Service de l'aménagement du territoire SAT compte environ 45 employés. Ses débuts furent essentiellement consacrés à la réalisation d'études, mais dès les premiers éléments concrets, les autorités cantonales et communales se sont braquées, créant un large réseau d'« ennemis »¹⁰¹. Les missions du SAT sont de¹⁰² :

- « Privilégier le long terme et l'intérêt collectif pour un aménagement du territoire de qualité.
- Garantir l'application des lois fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire.
- Fournir appui et conseil aux communes en mettant à disposition des spécialistes (...).
- Mener des réflexions stratégiques pour l'avenir du canton en partenariat avec les communes, comme le Plan directeur cantonal, le Guide rural ou encore des projets-pilotes, tel celui de l'Ouest lausannois.
- Informer et sensibiliser les partenaires publics et professionnels sur le rôle de l'aménagement pour la qualité et le dynamisme du territoire vaudois.
- Coordonner les intérêts (...) de l'Etat de Vaud dans les procédures d'aménagement du territoire. »

Rattaché au Département des travaux publics (Département des infrastructures DINP depuis 1998), le SAT a connu plusieurs déménagements après le départ du Conseiller d'Etat Biéler en 2003. En effet, il a été déplacé dans le Département de la sécurité et de l'environnement DSE afin de le rapprocher des problématiques environnementales et pour rejoindre celui d'un représentant de l'Union démocratique du centre (M. Mermoud, UDC droite conservatrice), réputé plus à l'écoute des communes et de l'éloigner d'un chef de département écologiste. En décembre 2004, une rocade de département conduit M. Mermoud et le SAT dans le Département des institutions et des relations extérieures DIRE où il rejoint le service chargé des communes. Ce qui, de l'avis de nombreuses personnes, favorise une approche institutionnelle et permet de mieux prendre en compte la problématique de la gouvernance des agglomérations.

Ses méthodes de travail alternent entre des outils très traditionnels (directives, réglementations, autorisations) et des outils plus innovants (chartes, partenariat). Le SAT a des relations assez difficiles avec les communes

⁹⁹ <http://www.dire.vd.ch/sat/>

¹⁰⁰ Boggio 1972, pp.1-50

¹⁰¹ Jacques 1988, p.121

¹⁰² <http://www.dire.vd.ch/sat/missions.htm>



et les entretiens ont plutôt montré la méfiance et une impression de diktat qu'un partenariat. Par ailleurs, la récente perte de la compétence du jugement en opportunité pour garder le seul jugement en légalité a amoindri la capacité d'action du SAT. Certains l'accusent de se « récupérer » en étant pointilleux sur l'examen préalable des dossiers. Une enquête du Contrôle cantonal des finances a même été entreprise, mais n'a pas trouvé de problème pouvant être à l'origine de ces sentiments. Dernièrement, un changement à la tête du service a été décidé et les relations avec les communes se sont un peu détendues.

Il faut dire qu'il est toujours délicat de procéder à une pesée des intérêts lorsqu'on est en présence d'enjeux connexes (manque à gagner, emplois, préoccupations écologiques). Les intérêts privés, l'intérêt des communes et l'intérêt général ne coïncident pas et l'arbitrage entre eux est délicat. L'autonomie communale est difficile à définir d'un point de vue juridique, dès lors c'est encore plus difficile de le faire en politique où on l'oppose souvent à la « technocratie » du canton. L'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire octroie aux communes la compétence, entre autre, de concevoir des plans de zones et de les appliquer, mais le canton a la mission de veiller à leur légalité.

Le Service des communes et des relations institutionnelles SECRI et les districts¹⁰³

Le Service des communes et des relations institutionnelles SECRI est l'interlocuteur privilégié des communes au sein de l'Etat. Fondé en 2005, il est partagé en quatre unités : les affaires communales, les finances communales, les préfectures et les églises et communautés religieuses. Dans le domaine des affaires communales, il s'occupe des questions juridiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des autorités communales, aux collaborations intercommunales et aux fusions de communes. Le service occupe une vingtaine d'employés et est rattaché au DIRE. Avant le 1^{er} juillet, il constituait le Service des institutions, de justice et des communes SIJC avec les unités qui composent aujourd'hui le Service juridique et législatif SJL.

Le canton de Vaud est partagé en 19 districts. Placés sous la responsabilité du SECRI, ils sont les entités administratives et judiciaires où s'exercent des tâches décentralisées de l'Etat et constituent les arrondissements électoraux. Le préfet, responsable de la haute surveillance des communes de sa région, exerce un rôle de facilitateur dans le domaine de la collaboration intercommunale. Le découpage actuel des districts date du 14 juin 1803¹⁰⁴ et fait l'objet d'une redéfinition qui devra entrer en vigueur début 2006.

4.2.2. La politique cantonale des agglomérations

La première loi vaudoise sur la police des constructions de 1941 a pour but d'ordonner certaines dérives constructivistes. La politique vaudoise en matière d'aménagement du territoire s'organise principalement à partir des années 1960 autour de grands projets d'équipements (CHUV, UNIL, autoroute, Expo64,...) et l'idée d'un rôle des collectivités publiques dans la gestion de l'urbanisme se précise. En 1963, Georges-André Chevallaz, syndic de Lausanne, justifie la mission de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire :

« La croissance des villes est peut-être malencontreuse [...mais existe.] il faut donc bien nous efforcer de l'ordonner, de mettre un minimum de logique dans la répartition des activités et des volumes, d'associer le neuf à l'ancien, la verdure à la bâtisse. »¹⁰⁵

Dès 1963, le conflit entre les tenants du droit de propriété (petites communes rurales, paysans, propriétaires, libéraux,...) et ceux qui veulent gérer et protéger le territoire via une planification par l'affectation du sol (services de l'Etat, gauche,...) vont aller s'agrandissant. Aujourd'hui la question de l'aménagement du territoire et des relations cantons-communes sont toujours difficiles. La politique cantonale des agglomérations est fortement imbriquée dans celle de la Confédération.

¹⁰³ <http://www.dire.vd.ch/secri/>

¹⁰⁴ Une carte en annexe présente le découpage en district de la région lausannoise.

¹⁰⁵ Cité par Meuwli 2003, p.89



4.2.3. La nouvelle Loi sur les communes

La Constitution vaudoise de 2003 définit les possibilités légales pour la collaboration intercommunale¹⁰⁶. La loi vaudoise sur les communes a été édictée en 1956 sur la base de deux précédents textes de 1878 et 1885. Elle a subi de nombreuses modifications dont certaines concernent directement notre sujet¹⁰⁷ :

1975 : Les communes peuvent participer à des sociétés commerciales, des associations ou à des fondations.

1996 : Révision des dispositions qui concernent la collaboration intercommunale (contrat de droit administratif, entente intercommunale, association de communes).

1999 : Introduction de la péréquation horizontale.

2005 : Adaptation de la loi à la nouvelle Constitution (apparition de la notion d'agglomération en particulier).

Une des principales innovations de cette loi est la réduction du rôle de l'Etat dans la surveillance des communes qui ne pourra ainsi plus qu'agir dans le cadre d'un contrôle de la légalité et non plus sur des questions d'opportunité. Cette disposition découle en particulier de l'introduction d'une garantie constitutionnelle de l'autonomie communale. D'autre part, la nouvelle loi sur les communes introduit deux modalités d'associations de communes de droit public particulières :

- La fédération de communes est une association de communes contiguë aux liens renforcés. Ses organes sont réservés à des élus communaux et ses tâches doivent être exécutées de manière uniforme (pas de géométrie variable). Elle peut constituer un premier pas vers une fusion de commune puisque ce sont les tâches courantes (administration, services communaux,...) qui sont plus particulièrement dévolues à cette forme d'association. Les tâches proprement régionales (aménagement du territoire, protection civile, école, action sociale,...) étant réservées aux associations.
- L'agglomération définie comme une collectivité de droit public composée de communes urbaines comprenant une ville centre est une autre forme de fédération de communes. Les tâches plus particulièrement dévolues à ces entités sont l'urbanisation, les transports, le logement, la politique économique, les infrastructures et la culture. Elle ne pourra pas prélever ses propres impôts.

Les dispositions qui concernent la collaboration intercommunale ont été très discutées puisqu'il a fallu trois débats pour aboutir à ce texte. Les constituants ont clairement renforcé les possibilités par l'introduction de la Fédération de communes, prémisses éventuelle à une fusion. En effet, ils ont constaté que les communes consacrent trop de temps et d'énergie à entretenir un système complexe de nombreuses collaborations et que ces collaborations sont peu démocratiques et transparentes¹⁰⁸.

4.2.4. La redéfinition des missions de l'Etat et des communes

Le projet EtaCom et la réforme de la péréquation

Dans le canton de Vaud, la volonté de maintenir des communes fortes et de clarifier les compétences a abouti à revoir la répartition des tâches et des charges, en désenchevêtrant les tâches cantonales et communales. Ce projet, appelé EtaCom, visait à clarifier les responsabilités et simplifier les financements selon la formule « *qui commande paie, qui paie commande* ». Trois trains de mesures ont été mis au point et des compétences en matière d'aménagement du territoire ont été transférées aux communes dans ce cadre. L'opération financière a été finalisée grâce à la bascule de points d'impôts des communes au canton.

En parallèle, une réforme des mécanismes péréquatifs est lancée et approuvée en votation populaire en 2000, afin de rétablir un certain équilibre entre les communes aux capacités contributives fort différentes. Les communes financent un fond de compensation selon un nombre fixe de points d'impôts et récupèrent un

¹⁰⁶ Un extrait des articles concernant notre sujet figure dans les annexes.

¹⁰⁷ Conseil d'Etat 2005, p.5

¹⁰⁸ Haldy 2004, pp.302-303



montant calculé selon différents critères, dont le nombre d'habitants. Ce dernier critère est censé compenser les charges des centres. Une partie du fonds de péréquation sert aussi à un écrêtage de certaines catégories de dépenses (entretien des routes, transports publics et scolaires, forêts) lorsqu'elles dépassent un seuil. Le résultat fut une diminution des écarts entre les taux d'imposition des communes et la baisse de ce taux dans les grandes communes. À côté, une autre couche de péréquation indirecte existe au travers du financement de la facture sociale. Elle représente une charge d'environ 400 millions payés pour moitié par les communes selon une clé de répartition calculée principalement sur la capacité contributive.

Police 2000

Police 2000 est un projet de réorganisation des polices municipales et de la police cantonale afin d'améliorer leur collaboration et d'augmenter l'efficacité du système. Le système actuel voit coexister des communes sans police (qui ne paient rien) et des communes avec policiers mais aux compétences très différentes (5 niveaux !). De plus, les frontières communales compliquent les interventions des agents municipaux. Le projet vise à redéfinir les missions respectives et l'architecture du système dans quatre domaines : la sécurité de proximité, police secours, la lutte contre la moyenne et grande criminalité et la gestion globale du système. Les tâches de proximité seront, a priori, gérées dans le cadre d'ententes intercommunales ou éventuellement de communes seules. Pour les communes qui ne pourraient plus avoir une présence policière sur leur territoire, un contrat de prestation serait signé avec la Police cantonale. Les autres tâches seraient reprises par l'Etat après une nouvelle bascule de points d'impôts.

Police 2000 rencontre de grandes difficultés d'application. En effet, sur la Riviera, de nombreux conflits opposent les autorités communales qui pilotent leur propre corps de police entre elles et avec la Police cantonale. Dans l'Ouest lausannois, les communes souhaitent créer une police intercommunale dotée de larges compétences à l'encontre des objectifs du projet. Et finalement la ville de Lausanne refuse de céder ses compétences judiciaires et d'intervention « police-secours ». Ces difficultés expliquent probablement pourquoi le sujet de la sécurité est apparu comme tabou tout au long de ce travail.

4.2.5. Le Plan directeur cantonal

Le Plan directeur « détermine les objectifs généraux d'intérêt cantonal et la manière de coordonner les activités à incidences spatiales à l'intérieur du canton, avec la Confédération, les cantons et les pays voisins. Sur la base d'une analyse de l'état existant, il détermine le développement souhaité dans les domaines de l'urbanisation, des transports et communication, du paysage et territoires à risque, des équipements. »¹⁰⁹

Le Plan directeur cantonal actuel date de 1987 et se trouve actuellement en révision. Si le plan de 1987 avait plutôt été un acte unilatéral du canton, un effort de consultation a été fait. En 1999, le Grand Conseil avait refusé d'entrer en matière sur un premier projet de révision sur la base de sévères critiques à l'encontre d'un SAT insuffisamment à l'écoute des attentes du terrain et trop technocratique. Il voulait que soient associés aux travaux les régions, les communes et les milieux concernés par l'aménagement du canton. C'est pourquoi une démarche participative a été entreprise. Les Lignes directrices ont finalement été adoptées par le Grand Conseil le 11 juin 2002. Le Plan directeur proprement dit va être soumis à consultation cet automne pour être approuvé en 2006 par le Grand Conseil. Le chapitre urbain sera constitué du résultat du Projet d'agglomération Lausanne-Morges, lui assurant ainsi le caractère contraignant exigé par la Confédération.

Par ailleurs, la loi permet aux communes de se regrouper pour réaliser des Plans directeurs régionaux afin d'assurer une coordination entre les stratégies des communes concernées.

¹⁰⁹ <http://www.dire.vd.ch/sat/instruments/plan-directeur/cantonal/contenu.htm>



4.3. L'agglomération lausannoise

4.3.1. Les acteurs

Les communes

Les communes jouent un rôle central face aux enjeux d'agglomération. Ce que chacune décide a des incidences sur toute la région. Il est donc logique de les retrouver impliquées dans tous les projets.

La question de l'opposition entre Lausanne et son agglomération (et le canton par extension) est récurrente. Certains la font revenir à l'Histoire du Pays de Vaud qui était un territoire savoyard en grande rivalité avec la ville de Lausanne, siège de l'évêque et grand allié des Bernois. Ensuite, au début du XX^{ème} siècle, les autorités cantonales étaient en majorité radicale et la ville socialiste. Ainsi Lausanne est une capitale faible et un chef-lieu mal accepté. Et si Lausanne est le siège de l'administration cantonale et elle n'est pas la localité chef de file. Par ailleurs, Lausanne elle-même est en tension entre ses ambitions internationales et le développement économique d'un côté et une précarisation sociale d'une partie de la population de plus en plus préoccupante¹¹⁰. Ces points doivent être pris en compte car les conflits ordonnent les comportements des responsables. La scène intercommunale peut ainsi n'être qu'une scène de conflits préexistants. Dans un éditorial sur le nouveau découpage des districts Michel Pont souligne bien ceci :

« Il est étonnant de constater que nombre de politiciens continuent de se sentir menacés par Lausanne et revendiquent leur appartenance à un « arrière-pays » mythique. (...) Ces mentalités bloquées seront sans doute un obstacle infranchissable [...car...] l'instance qui tranchera sera le Grand Conseil, où la méfiance à l'égard de Lausanne est une réalité très présente. »¹¹¹

Il est aussi apparu au cours des entretiens que les grandes communes (Lausanne, Morges, Renens, Pully,...) connaissent un niveau d'expertise important qui les conduit à être les moteurs de l'intercommunalité. Les faibles compétences de beaucoup de communes peuvent être, paradoxalement, un moteur lorsque les acteurs en sont conscients et veulent y remédier ensemble (bureau intercommunal d'urbanisme par expl).

Lausanne Région¹¹²

Les communes de la région lausannoise se sont organisées au sein de la Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise CIURL après l'Expo64¹¹³, déclencheur d'une volonté de développement de la région et de sa planification. Ainsi, la région se dota, en 1973, d'un Plan directeur très sophistiqué. Malheureusement, la faible volonté politique ne permit pas de faire vivre ce document face aux rivalités vis-à-vis de la commune-centre de la part des communes périphériques en forte croissance. La présence des seuls syndics à sa direction a nui à sa légitimité à un tel point que certains la surnommaient « le club des Syndics ». D'autres y voyaient un repère d'experts déconnectés de la réalité. Ce climat provoqua la mort de la CIURL.

En 1990, fut créée sur ces ruines une structure peu contraignante et purement politique, la Communauté de la région lausannoise COREL reposant essentiellement sur les syndics. Pendant longtemps, l'aménagement du territoire constitua un sujet tabou. Cette association de droit privé (renommée en 2002 Lausanne Région) vise à proposer une approche régionale dans la résolution de certaines questions. Sa principale action est la

¹¹⁰ Jaggi Yvette, « Lausanne : variations sur le thème des paradoxes urbains » in : UVS 1997, pp.79-83

¹¹¹ Pont 2005, p.21

¹¹² <http://www.lausanne-region.ch/>

¹¹³ Un groupe d'aménagistes proposa même de construire l'expo64 dans l'Ouest lausannois afin d'aménager de manière cohérente cette région ! (Jacques 1988, p.112)



promotion économique qu'elle assume seule depuis 1997. À côté de cela, elle coordonne les efforts des collectivités locales dans des domaines divers (drogue, transports, palais des congrès de Beaulieu, infrastructures sportives,...).

Le fonctionnement de Lausanne Région repose sur une assemblée générale où chaque commune possède une voix, un bureau composé de 8 membres (2 par secteurs, le Syndic de Lausanne et le président), des commissions thématiques qui préparent les décisions et des assemblées de secteurs qui fonctionnent comme créateurs de consensus. Son fonctionnement est assez problématique. En effet, le poids égal donné à chaque commune pose quelques problèmes aux plus grosses d'entre elles et les acteurs de l'association ont plutôt tendance à privilégier un intérêt communal¹¹⁴. Concrètement, Lausanne Région étant une association de droit privé, sa souplesse permet certes une grande liberté de ton mais elle oblige surtout à une prise de décision à l'unanimité. Or les membres connaissent des différences de sensibilité importantes entre eux, entre secteurs et selon les acteurs impliqués.

Les communes grandes communes polarisent leurs secteurs et sont plutôt actives dans ce domaine. De même les communes proches de Lausanne sont plus impliquées parce que plus concernées. Les communes de l'Ouest sont particulièrement dynamiques grâce à une longue tradition et un leadership de Renens. Les autres secteurs ne connaissent pas de réelle tradition de collaboration ni de commune-leader.

Sa transformation éventuelle en association de communes de droit public lui permettrait d'avoir de nouvelles compétences avec des modalités de prise de décisions qui prennent mieux en compte le poids de chaque commune et de bénéficier des avantages qu'apporte la corporation de droit public.

Communes membres de Lausanne Région par secteurs géographiques¹¹⁵.

Secteur Ouest	Secteur Nord	Secteur Est
Lausanne		
Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, St-Sulpice et Villars-Ste-Croix	Bottens, Bretigny-sur-Morrens, Cheseaux-sur-Lausanne, Cugy, Froideville, Jouxens-Mézery, Le Mont-sur-Lausanne, Morrens et Romanel-sur-Lausanne	Belmont-sur-Lausanne, Epalinges, Les Cullayes, Lutry, Mézières, Paudex, Pully et Savigny

L'Association des communes de la région morgienne ACRM

Fondée en 1998 sur la base d'une région d'aménagement régional (Aménagement de la région morgienne ARM), l'Association des communes de la région morgienne ACRM regroupe 34 communes entre la Venoge et l'Aubonne. De 1967 à 1989, aucune activité régionale ne se produit et c'est seulement en 1989 que l'ARM naît concrètement d'un accord entre 30 communes. En 1992, un schéma directeur et, en 1993, un Plan directeur régional sont adoptés¹¹⁶. L'aménagement du territoire est la principale activité de l'ACRM puisque les autres buts optionnels (soutien aux clubs sportifs par exemple) sont bloqués par un des membres. À terme, l'ACRM veut mettre sur pied un bureau intercommunal d'urbanisme sur le modèle du bureau du SDOL.

L'ACRM est organisée autour d'un comité exécutif de 7 membres (trois pour le secteur I et un pour chacune des autres) et d'un Conseil régional composé d'un à 8 représentants par commune. La région morgienne se situe en tension entre deux logiques. D'une part, sa zone proche du lac est partie intégrante de l'agglomération lausannoise et, d'autre part, Morges polarise une région allant jusqu'au pied du Jura qui possède sa propre histoire. C'est pourquoi, au sein même de l'ACRM, des logiques très diverses existent. Les communes du pied du Jura n'ont pas les mêmes préoccupations que celles en bordure du lac.

¹¹⁴ Meystre Philippe, « Pour un renforcement de la collaboration régionale dans le domaine de l'action sociale » in : Horber-Papzian 2001, p.119

¹¹⁵ On trouvera une carte des communes membres de Lausanne Région en annexe

¹¹⁶ Paccaud 1996, pp.15-17

Communes membres de l'ACRM par secteurs géographiques¹¹⁷

Secteur I	Secteur II	Secteur III	Secteur IV	Secteur V
Echandens, Denges, Préverenges, Lonay, Echichens, Morges et Tolochenaz	Vuillerens, Aclens, Bremblens, Colombier, St-Saphorin et Romanel-s/Morges	Clarmont, Vaux-s/Morges, Reverolle, Bussy-Chardonney, Vufflens-le-Château, Monnaz, Chigny, Lully, Lussy-s/Morges, Villars-s/Yens, Yens et Denens	Lavigny, Etoy, Buchillon et St-Prex	Apples, Ballens, Mollens, Berolle et Bière

Le Forum des conseils communaux et généraux FCC¹¹⁸

Le Forum des Conseils communaux et généraux regroupe environ 150 conseillers communaux de la région lausannoise. Son objectif est d'ouvrir une réflexion intercommunale dans les législatifs communaux. Il s'agit ainsi de faire contrepoids au déficit démocratique de la prise de décision en matière intercommunale où seul les Municipalités interviennent. Son organisation se construit autour d'ateliers de réflexion et de réseaux.

En 1998, lors de sa constitution, l'idée était de créer une plateforme des Conseils communaux de la région lausannoise sur le modèle du Forum interparlementaire romand. Transformé en association en novembre 2004, il élargit son champ à l'ensemble du canton devant la difficulté que ces promoteurs éprouvent à définir un périmètre. Dans la pratique, il apparaît que ce forum serait apaisant et ne prendrait pas de position et qu'il avait essentiellement un but de débat et d'information malgré le fait qu'une grosse majorité de ses membres soit de gauche dont sa présidente actuelle. On lit dans les statuts (art.2):

Le but de l'association est de permettre aux conseillères et conseillers communaux et généraux vaudois de s'informer, débattre et faire des propositions sur des objets de portée communale, intercommunale ou régionale.

À côté d'un espace de dialogue des membres des organes délibérants, il a aussi pour but de faire comprendre l'intercommunalité des pratiques. Avec le temps, le forum a tendance à s'essouffler et rencontre des difficultés à maintenir cet espace de dialogue. Par ailleurs, il n'existe pas de volonté chez les autres acteurs de le reconnaître comme un acteur à part entière. La souplesse et la largesse de ce forum sont aussi les causes de la faiblesse de ses structures. Les questions de la durée et du financement du forum ne sont pas réglées, mais la constitution de l'association est une première étape en vue de la constitution d'une base stable. Le forum n'a pas de lien avec l'Union des communes vaudoises UCV, trop proche à ses yeux des exécutifs. Au niveau du canton, la collaboration se limite à quelques contacts épisodiques avec le SAT.

Droit de Cité DDC et le réseau de l'Ouest¹¹⁹

Il existe une longue tradition de lutte urbanistique à Lausanne¹²⁰ et différentes organisations l'incarnent (Association transport et environnement ATE, Mouvement pour la Défense de Lausanne MDL, Groupe d'action urbanisme GAU et Droit de Cité DDC). L'association DDC menait, à son origine, une action en faveur des quartiers dans le cadre d'une dynamique de conquête de la Municipalité par les partis de gauche¹²¹. Cette conquête réussie et une politique des quartiers mise en route, l'association se chercha un nouveau but et se réorienta vers une réflexion globale sur la ville et l'agglomération dans le but d'une amélioration du cadre de vie en milieu urbain. À ce titre, il mena des études sur la commune de Renens en particulier et bénéficia, peu à peu, d'une reconnaissance de la valeur de son travail par les autorités politiques et les services administratifs. Dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Ouest lausannois, DDC a réuni un groupe de conseillères et conseillers communaux appelé « Réseau de l'Ouest ».

¹¹⁷ On trouvera une carte des communes membres de l'ACRM en annexe

¹¹⁸ <http://www.forumdesconseils.ch/>

¹¹⁹ <http://www.droitdecite.ch/>

¹²⁰ On se référera, par exemple, à *Catillaz 1981*

¹²¹ C'est ainsi que l'entier des municipaux de gauche depuis quelques années sont membres de l'association et que le premier comité comptait Madame Yvette Jaggi, future Syndique dans ses rangs.



4.3.2. Le projet d'agglomération

Sous le terme de projet d'agglomération, nous regrouperons le projet-pilote tripartite « agglomération lausannoise » et le Projet d'agglomération Lausanne-Morges PALM. En effet, ces deux projets sont de plus en plus imbriqués et il devient difficile de les différencier.

Le projet-pilote tripartite « agglomération lausannoise »

La Confédération a lancé un programme d'encouragement qui se concrétise par un soutien technique et financier à des projets novateurs favorisant la coopération au sein des zones urbaines, les réseaux de villes et d'agglomérations et l'urbanisation vers l'intérieur du milieu construit¹²². Le projet de création de l'agglomération lausannoise a été lancé par Lausanne Région, le canton de Vaud et la ville de Lausanne. Le périmètre concerné est défini par les communes membres de Lausanne Région.

L'objectif de ce projet est de mettre sur pied une structure institutionnelle supracommunale sur la base de Lausanne Région qui regroupe la partie centrale des communes de la région lausannoise. Le cadre est posé par la Confédération qui finance le projet. Ce partenariat institutionnel vise à faire émerger des politiques publiques d'agglomérations communes, en particulier dans les domaines de l'économie, de l'urbanisation, des transports, de l'environnement, des structures institutionnelles et des finances.

Ce projet vise à « mettre en évidence les politiques susceptibles de collaborations et de synergies approfondies, à élaborer une vision prospective de développement durable de cette agglomération et à définir les modalités pratiques de mise en œuvre, en tenant compte du cadre institutionnel existant et de son évolution. »¹²³

Le propre de ces projets étant d'associer les acteurs, ils visent, dans un premier temps, à développer des stratégies, des objectifs, des structures et des moyens communs au minimum dans les domaines des transports, de l'urbanisation et de l'environnement. Puis dans un deuxième temps, à l'horizon 2010, de mettre concrètement sur pied des mécanismes institutionnels de pilotage de l'agglomération.

La mise en œuvre de ce projet se base sur un groupe de pilotage et un groupe technique. Le projet n'est pas encore terminé, mais la version la plus probable est la constitution d'une seule ou de deux entités de droit public. La version à deux entités en verrait une regrouper les communes de la région lausannoise et l'autre celles de la région morgienne. Des relations contractuelles relierait ces entités entre elles et avec les communes non-membres qui trouveraient un intérêt à collaborer sur certains aspects. Finalement un contrat d'agglomération reprenant le cadre du projet d'agglomération Lausanne-Morges lierait les entités, le canton et les entreprises de transport. Le tout répondrait à l'exigence de la Confédération d'avoir une entité unique de pilotage de l'agglomération pour les questions de transport et d'aménagement du territoire. Ainsi les contributions fédérales pour le trafic d'agglomération ne seraient allouées qu'à celles qui auraient créé une telle institution. L'intérêt de cette démarche contractuelle est de ne pas se limiter au contenant mais de faire figurer des engagements concrets. En effet, la volonté de départ des acteurs locaux était de ne pas faire comme Fribourg (contenant sans contenu) mais plutôt penser au contenu puis au cadre.

Les entretiens menés dans ce cadre, ont montré l'importance du leadership de départ incarné par MM. Biéler, Muheim et Brélaz¹²⁴ pour la dynamique de ce projet. Depuis le départ de M. Biéler, il reste surtout M. Muheim avec un soutien plutôt mesuré du canton. La présence de la Confédération, aux côtés des partenaires locaux, amène une légitimité fédérale dans le projet. Ceci est recherché par les acteurs locaux.

¹²² ARE 2001, p.3

¹²³ www.lausanne-region.ch

¹²⁴ Respectivement Conseiller d'état en charge du Département des infrastructures (dont dépend le Service de la mobilité et, à l'époque, le Service de l'aménagement du territoire) jusqu'en 2003, Président de Lausanne Région et Syndic de Belmont et Syndic de Lausanne



Le Projet d'agglomération Lausanne-Morges PALM

La Confédération encourage la création de projet d'agglomération. Il s'agit d'un instrument de planification transversal orienté principalement sur les transports et l'aménagement du territoire qui va conditionner l'octroi des subventions fédérales en matière de transport d'agglomération (300 à 350 millions de francs par an). Le projet s'appuie sur le volet institutionnel du projet-pilote et doit montrer que la coordination des transports avec le développement du territoire est optimale.

Le Projet d'agglomération Lausanne-Morges PALM n'est pas le fruit des activités d'une institution intercommunale mais un outil destiné à le faire émerger. La version initiale visait à partir des tâches pour aboutir au volet institutionnel. La Confédération a demandé que ce dernier aspect soit développé en parallèle afin qu'elle bénéficie d'un interlocuteur unique pour les questions d'aménagement du territoire et de transport. Pour assurer sa durabilité et sa légitimité, son contenu sera repris dans le plan directeur cantonal en révision et aura donc une valeur réglementaire pour les pouvoirs publics après approbation par le Grand conseil.

La dynamique du PALM est issue, en partie, du combat de l'ACRM et de Morges pour régler le problème de l'autoroute qui traverse cette dernière de part en part. Une étude menée avec le canton a débouché sur la conclusion qu'une réflexion au niveau de l'ensemble de l'agglomération était nécessaire. La suite du projet a induit un net recentrage sur Lausanne et les acteurs morgiens ressentent des difficultés à se faire écouter. Aujourd'hui, les acteurs concernés sont les communes de Lausanne Région et de l'Association des communes de la région de Morges ACRM et les services de l'Etat concernés. La principale motivation des acteurs est la possibilité d'obtenir des subventions importantes de la Confédération. 300 millions sont attendus dans un premier temps. Cet argent a passablement perverti les projets bien que, d'un autre côté, il est probable que le projet n'aurait jamais avancé sans cette « carotte ». Notons aussi que le Schéma directeur de l'ouest lausannois SDOL a contribué à la qualité et à la dynamique de collaboration entre les acteurs et proposé des stratégies opérationnelles performantes.

Les enjeux en termes de développement sont importants. En effet, le Service cantonal de recherche et d'information statistique SCRIS prévoit une augmentation de 14% de la population dans le périmètre du PALM soit près de 50'000 habitants, de 19% pour les emplois et de 18% pour les flux pendulaires.¹²⁵ Un consensus a été établi entre les partenaires autour des points suivants¹²⁶ :

- La prise de conscience que les communes de l'agglomération lausannoise sont une communauté de destin. Les interdépendances, constatées dans le cadre de collaborations sectorielles, ont facilité ceci.
- Le refus de l'étalement urbain de l'agglomération par la volonté de contenir l'urbanisation dans les limites des secteurs déjà urbanisés et de préserver les campagnes du mitage par les constructions.
- La nécessité de préserver la mobilité de la population et l'accessibilité des centres appellent à une réorientation vers les transports collectifs.
- Des efforts importants et coordonnés doivent être réalisés afin de préserver l'environnement.
- Pour assurer les conditions de vie dans l'agglomération et le développement économique, la qualité de vie et l'équité face au territoire doivent être améliorées.

Le scénario retenu d'une agglomération compacte est particulièrement ambitieux et courageux et constitue de l'aveu des auteurs du projet une ses principales limites :

« Le principal inconvénient de ce scénario est son volontarisme. Limiter le développement en périphérie et le concentrer dans les secteurs urbanisés exigerait de la part des autorités publiques une coopération ambitieuse dans l'intérêt de l'ensemble de l'agglomération. »¹²⁷

¹²⁵ État de Vaud 2005, p.13

¹²⁶ État de Vaud 2005, p.4

¹²⁷ État de Vaud 2005, p.30



Le rôle de la Confédération

La Confédération a posé différentes exigences quant au projet et à la façon dont il devait être préparé. Elle insiste pour que les projets ne soient pas seulement des outils techniques mais représentent de vrais instruments de pilotage et de décision politique dotés de compétences effectives. Ces exigences sont à la base même de l'aspect novateur de ce dispositif qui confie aux gens « du terrain » la mission de proposer des projets répondant à quelques critères¹²⁸.

Le projet devait être issu d'une démarche participative. Une concertation des associations régionales, des deux villes-centre et des services de l'Etat a été mise sur pied. Malgré cela, le projet lausannois a connu quelques difficultés lorsqu'en automne 2004, le SAT a cru judicieux de reprendre sous sa coupe le projet, dépossédant les autres partenaires, autres services de l'Etat compris. Ce coup de force a eu pour conséquence de braquer les autres partenaires. En effet, si l'Etat a toujours la possibilité d'imposer des solutions, il est aussi nécessaire d'obtenir qu'ils agissent. Il doit donc user avec modération de ses prérogatives. Aujourd'hui le projet est reparti sur un mode participatif et la direction du service a été changée. Le Grand Conseil sera saisi du dossier dans le cadre du Plan directeur cantonal. Par contre, les Conseils communaux ne se prononceront que sur les quelques aspects de leur compétence (Plans d'affectation).

Le projet devait prévoir l'institution d'une entité unique de pilotage des domaines concernés à l'échelle de l'agglomération. Le projet est assez flou sur cette question et envisage la constitution d'une telle entité à moyenne échéance avec des modalités encore peu définies. Dans un premier temps, les structures de projet vont subsister. Dans un deuxième temps, une structure contractuelle entre l'Etat et des associations de communes constituera l'entité unique sur le modèle de ce qui se passe pour le Schéma directeur de l'Ouest lausannois. Ainsi, le projet semble assez segmentaire dans le sens où les aspects aménagement du territoire et transports n'ont pas encore été accompagnés d'un volet institutionnel.

Une analyse de l'état actuel et à venir du développement de l'urbanisation et de la mobilité doit également être menée. Le projet a ainsi défini des scénarios et abouti au choix d'une agglomération compacte. Ces analyses devaient déboucher dans chacun des domaines à des mesures. Un exposé des impacts et des coûts devait être intégré et la mise en œuvre planifiée. Des procédures de contrôles doivent encore être mises sur pieds. Ces démarches doivent être faites à la lumière d'une série de critères d'efficacité prédéterminés (amélioration de la qualité du système de transport, encouragement de la densification urbaine, augmentation de la sécurité du trafic, réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation des ressources énergétiques et appréciation des coûts d'investissement et d'exploitation).

L'attitude de la Confédération est assez curieuse puisqu'elle met en place des critères très ambitieux mais, de l'avis de nombreux acteurs, semble vouloir accepter tous les projets. En effet, ne disposant pas vraiment de compétences dans le domaine des agglomérations, son objectif est de créer une dynamique positive. Objectivement, les projets pourraient se passer de la Confédération mais, bien qu'il s'agisse d'une politique cantonale, ils n'existeraient probablement pas sans la Confédération,.

Poursuite du processus

La question du périmètre doit encore être réglée. En effet, pendant la phase de projet, l'espace étudié se référait à la définition de l'OFS, mais la concrétisation se réalisera sur un espace technique plus restreint appelé « agglomération compacte » dont une carte représente l'état provisoire dans les annexes. D'un point de vue institutionnel, Lausanne Région recoupe assez bien une bonne partie de ce périmètre, mais, par contre, l'ACRM n'est que marginalement concernée par quelques communes. Une question reste donc à

¹²⁸ Démarche participative, définition d'une entité responsable, analyse de l'état actuel et futur, recherche dans tous les domaines concernés par les mesures, exposé clair de l'impact, des coûts et de la mise en œuvre et existence de procédures de contrôle (État de Vaud 2005, p.3 des annexes)



trancher entre l'existence de deux institutions d'agglomération ou d'une seule mais qui provoquerait un sévère déséquilibre entre les deux pôles. Par ailleurs, pour concrétiser des orientations en matière d'aménagement du territoire, la volonté de bénéficier de nouveaux outils (plan d'affectation d'agglomération par exemple) existe, mais demande des modifications de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions LATC.

La réalisation politique de ce projet est délicate et les susceptibilités sont ménagées. Ainsi, les documents insistent sur le fait que cette institution ne constitue pas un niveau supplémentaire mais une organisation de niveau communal. Les élections communales de mars 2006 pourraient être un autre écueil. En effet, un certain renouvellement des élus peut briser l'élan et la question n'est pas le thème politique le plus porteur.

4.3.3. L'exemple du Schéma directeur de l'Ouest lausannois

Bien que d'autres démarches sectorielles d'aménagement aient démarré, nous nous concentrerons sur le schéma directeur de l'ouest lausannois SDOL, puisque son état d'avancement et sa concrétisation permettent d'en tirer quelques conclusions. On notera tout de même que le secteur Est a engagé des réflexions directrices et que le secteur Nord est en train d'élaborer un schéma directeur.

Le Schéma directeur

Ces dernières décennies, la région de l'Ouest lausannois a connu une urbanisation rapide et dispersée qui a fait émerger plusieurs problèmes, notamment une densité accrue de trafic et une hausse des niveaux de pollution. Ces problèmes affectant directement la qualité de vie, ils risquaient de compromettre le développement d'une région de 50'000 habitants (deuxième « ville » du canton). Suite à ce constat, et sous la pression de l'Etat qui avait imposé un moratoire de constructions génératrices de trafic, les communes ont été forcées à collaborer pour prendre des mesures adaptées.

À la base de la collaboration entre communes de l'Ouest lausannois, on trouve un contrat de droit administratif selon la Loi sur les communes. Dès 2000, les communes en concertation avec les services de l'Etat ont élaboré un schéma directeur. Signé en 2004 par les Municipalités, il est l'outil de référence pour les différents chantiers thématiques et le bureau intercommunal dont la gestion est confiée à la commune de Renens. Le document examine la situation actuelle et les perspectives d'évolution de cette région stratégique. Il émet des propositions à même de résoudre les problèmes auxquels elle se trouve confrontée.

Il s'agit d'une collaboration qui lie les partenaires autour d'objectifs et de priorités définies a priori. Les acteurs impliqués sont les huit communes représentées au sein du Groupe de pilotage par leur Syndic (Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly, Renens et St-Sulpice), cinq services de l'Etat représentés par leur chef de service ou de département (Mobilité, Routes, Aménagement du territoire, Environnement et énergie et Economie, logement et tourisme) et d'autres partenaires (université, EPFL, entreprises de transport, associations et privés). Une cheffe de projet a été nommée et elle est chargée de coordonner les projets et de diriger le bureau intercommunal. Ce bureau a obtenu une forme juridique avec une convention entre les communes. Dans l'idéal, le projet devrait aboutir à la constitution d'une agence intercommunale d'urbanisme comme le connaissent certaines agglomérations françaises.

Pour l'instant, le SDOL s'inscrit dans la ligne des schémas directeurs actuels plutôt préoccupés par la présentation d'options très générales orientées sur leurs vertus pédagogiques et consensuelles à l'opposé d'un document précis ayant une valeur contraignante. Cette génération de documents se reconnaît aux nombres de pastilles de couleurs et grandes flèches sur des cartes. Encore assez flou, il ne peut pas encore servir à la prise de décision et le pragmatisme stratégique risque d'occasionner une application empreinte d'empirisme et d'opportunisme. Mais une deuxième phase de travail organisée autour de chantiers thématiques qui sont d'une part liés à des réalités spatiales (Hautes-écoles, autoroute urbaine, Sébeillon-Bussigny,...) ou sectoriels (espaces publics et transports) permettra peut-être de concrétiser les objectifs.



Le réseau de l'Ouest

Devant le constat du développement anarchique de l'Ouest lausannois au cours des dernières décennies, la mobilisation des milieux universitaires et professionnels, puis des autorités politiques ont abouti à un moratoire des constructions générant du trafic. À cette occasion, l'association Droit de Cité DDC a conduit, dès 1998, une réflexion sur le développement de ce territoire. Un groupe de conseillères et conseillers communaux a été constitué malgré un recrutement difficile aboutissant à une présence exclusive de représentants de la gauche et un rôle moteur de la délégation rennaise. Ce groupe a déposé une motion¹²⁹ simultanément dans toutes les communes concernées. Élaborée avant que ne soit connue l'existence d'un projet de schéma directeur, elle invitait les municipalités à conduire en commun un projet d'urbanisation et insistait pour que ces projets trouvent une légitimation démocratique. À cette fin, le groupe promouvait un processus participatif dès le départ ainsi que la mise sur pied d'un organisme de projet intercommunal chargé de réaliser un projet commun de développement du territoire et d'organiser des ateliers participatifs.

L'influence des groupes d'intérêts a pour effet de pondérer les procédures de décision. Il s'avère, à la lumière de cet exemple, qu'un contrepouvoir associatif s'opposant à une vision technocratique existe bel et bien. L'Etat apparaît ainsi comme un miroir du tissu relationnel des différents groupes d'intérêts. D'autant plus que les autorités se sont rendues compte que le réseau de l'Ouest n'était pas un groupe « d'empêchement de tourner en rond » mais bien un appui indispensable à la réussite de la démarche même si, au départ, les Syndics ont réagi assez fortement contre la démarche initiée par DDC.

Les facteurs de succès

L'intercommunalité est latente dans la région lausannoise et devient incontournable même si la fusion est encore un sujet tabou. Les premières collaborations datent des années 30 avec de la création d'un Service intercommunal de l'électricité et dans les années 50 avec la construction d'un collège puis une gestion en commun du traitement des déchets, de l'action sociale et médico-sociale, de la police et de la circulation.

Au cours des entretiens, il apparaît clairement que le processus en cours autour du SDOL est exemplaire et a permis au processus de prise de conscience de démarrer. À nouveau, le rôle déterminant du conseiller d'Etat en charge du dossier M. Biéler a été relevé et le leadership de la commune de Renens et en particulier de sa Syndique, Madame Anne-Marie Depoisier. Le fait que ce soit les syndics qui aient signé le SDOL et qu'ils portent la structure posent le problème de la pérennité, au-delà du problème démocratique. Ainsi les législatifs sont seulement impliqués maintenant pour l'approbation des documents classiques d'aménagement du territoire. Ils n'ont pas leur mot à dire dans le choix des grandes options. Malgré cela, l'existence du réseau de l'Ouest leur a permis de s'impliquer par la motion.

Au niveau des principes d'action, le travail partenarial est réel et les dynamiques s'auto-encouragent. Malgré tout, les gens se méfient encore un peu et la couleur politique des élus influence clairement la position de chacun des partenaires, de même que l'opposition entre les communes de la couronne et les centres. Les partenaires pensent quand même d'abord à l'intérêt propre de leur commune, même si l'on observe que c'est Renens qui œuvre le plus pour la région, ce qui peut s'expliquer par son rôle de centre de l'Ouest. Les petites communes n'ont pas de service technique et se trouvent face à des difficultés d'expertise dans un dossier si complexe. D'autre part, elles sont réticentes à la densité.

Dans la pratique, le SDOL rencontre ses premières difficultés d'application. En effet, devant l'hémorragie d'emplois dans la région, Bussigny voudrait implanter un centre commercial supplémentaire dans une zone peu desservie par les transports collectifs en contradiction avec les principes du SDOL. De l'aveu même de la Syndique de Renens et présidente du Comité de pilotage du SDOL, il s'agit d'un test d'application¹³⁰.

¹²⁹ DDC 2002

¹³⁰ Citée par Ducret 2005



5. Les perceptions des acteurs



5.1. Les sources et la méthodologie

Nous allons maintenant nous attacher à l'analyse des perceptions par les acteurs des différents thèmes et enjeux présentés précédemment.

5.1.1. Les sources

Afin de pouvoir s'intéresser aux perceptions des acteurs sur les enjeux de l'agglomération lausannoise, une recherche sur l'état de la question a été faite. Différents travaux déjà réalisés ont été étudiés :

- Le Forum des Conseils Communaux a réalisé une consultation via un questionnaire adressé à près de 1200 conseillers communaux de la région lausannoise. Cette étude visait à participer au large débat ouvert sur les découpages territoriaux et les compétences communales, notamment dans le cadre de la Constituante. L'Institut des hautes études en administration publique IDHEAP a participé au dépouillement et à l'analyse de cette étude¹³¹, qui a par la suite été étendue aux membres des Municipalités.
- L'Institut M.I.S. Trend a réalisé un sondage en novembre 1991 auprès de 293 habitants de l'agglomération lausannoise et de 284 personnes résidant dans le reste du canton sur la question de la régionalisation dans le canton de Vaud, et plus particulièrement dans la région lausannoise¹³².
- L'Institut de recherche sur l'environnement construit IREC de l'Ecole polytechnique fédérale EPFL a réalisé une étude¹³³ auprès des élites lausannoises et genevoises et leur vision de l'identité de leur ville. Cette étude s'inscrivait dans le cadre du Programme national de recherche « Ville et transport ».
- Le Laboratoire de sociologie urbaine LaSUR de l'EPFL a mené, entre 1997 et 2002, une recherche sur la gouvernance métropolitaine et la question de la légitimité dans le cadre du programme prioritaire de recherche « Demain la Suisse ». Une vaste enquête auprès de plus de 2000 habitants des agglomérations de Lausanne, Lucerne, Lugano et Zürich a été menée¹³⁴.
- En 1998, le Kompetenzzentrum für public management de l'Université de Berne¹³⁵, dans le cadre du programme prioritaire de recherche « Demain la Suisse », a mené une enquête sur l'activité des réformes auprès des secrétaires communaux de l'ensemble des communes. Elle n'a pas abouti à trouver des liens significatifs entre le dynamisme dans les réformes et l'inclination à collaborer et des variables régionales liées à la commune (taille, urbanité,...), à la capacité financière ou encore au positionnement politique.

Les éléments que mettent en lumière ces différentes études permettent déjà de se faire une idée assez précise des perceptions des enjeux d'agglomération. Malgré tout, il sembla judicieux pour réaliser ce travail de faire une enquête afin de préciser certains points et d'explorer d'autres formes d'explication. L'analyse s'appuiera sur toutes ces sources.

5.1.2. Les catégories de communes

Les acteurs ont été ventilés selon trois groupes de catégories.

La taille de la commune

Les communes ont été réparties en groupe de taille. En effet, comme cela a été expliqué dans le cadre théorique, il semble probable que cette variable influence la vision des acteurs. D'une part, la réalité d'une

¹³¹ Holenweg-Rouyet 1999

¹³² cité par Cohen Dumani 1994, pp.49-50

¹³³ Bassand 1993

¹³⁴ Kübler 2005

¹³⁵ Ladner Andreas, « Collaborations et fusions dans les communes suisses » in : Horber-Papazian 2001, p.14



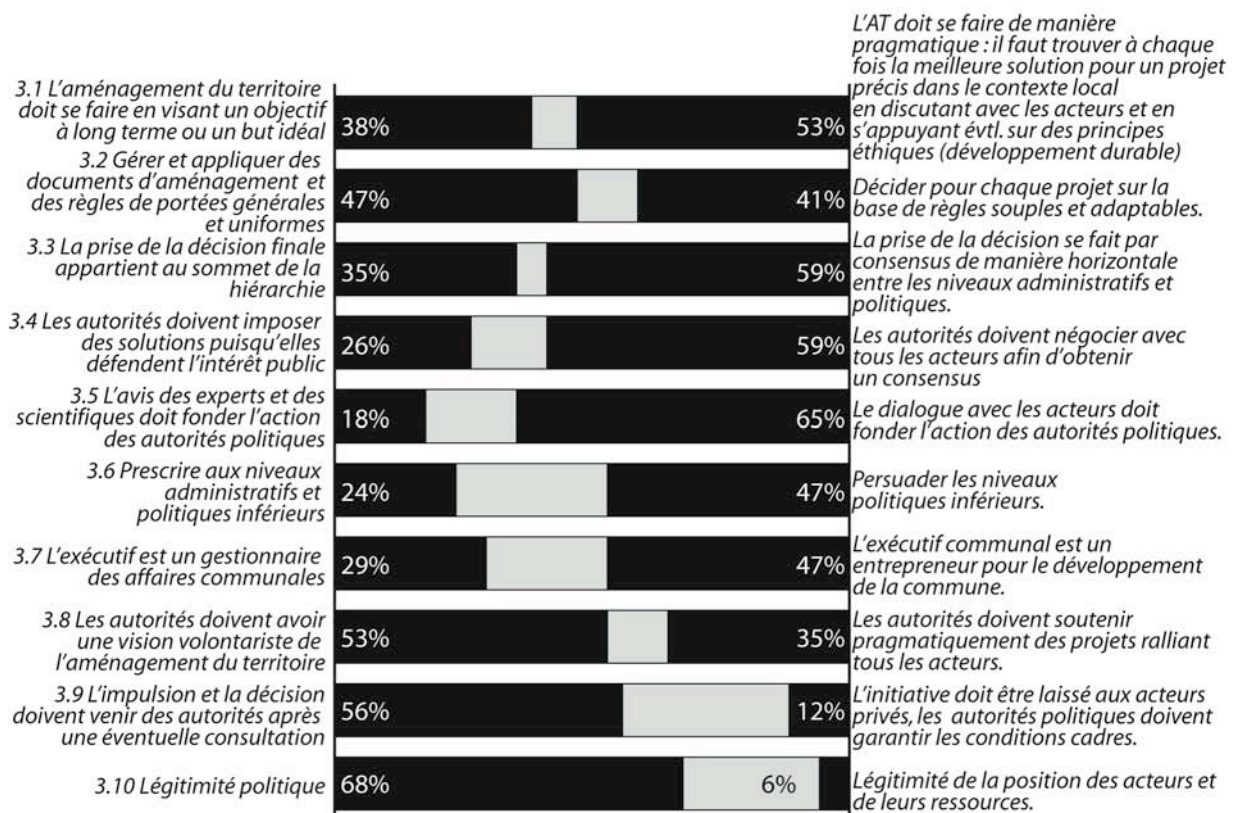
commune n'est pas la même selon les ordres de grandeur et, d'autre part, la taille peut être mise en rapport avec la place dans la hiérarchie urbaine et le niveau de centralité d'une commune. Ceci évitera de devoir construire artificiellement des rangs entre les communes. S'il est probable que cela soit possible, ce n'est pas l'objet de ce travail et nécessiterait une démarche très rigoureuse basée sur un nombre important d'éléments (écologie factorielle urbaine). Trois groupes ont ensuite été constitués (moins de 1000, 1000 à 5000 et plus de 5000 habitants) et, c'est remarquable, ils sont assez représentatifs de la situation de l'agglomération.

Les secteurs de l'agglomération

Les communes ont été réparties en secteurs afin de refléter le niveau d'urbanisation. Ils représentent aussi des cercles concentriques des « vagues » d'urbanisation. Ces secteurs ont été définis sur la base de la date de rattachement à la définition de l'agglomération OFS. Il y a donc un premier groupe des communes rattachées en 1970 et avant, un deuxième pour 1980 et un troisième pour 1990 et la commune de Bottens (bien que rattachée en 2000). Pour cette catégorisation, une nette surreprésentation du secteur 1980 est visible. Une carte des différents périmètres figure en annexe.

Les principes d'action

Afin d'explorer l'influence des principes d'action définis dans le cadre conceptuel, une dizaine de questions demandaient aux acteurs de répondre selon leur expérience, leur pratique et leur vision du développement de leur territoire¹³⁶. À chaque fois deux propositions étaient opposées et les acteurs devaient se positionner sur une échelle de cinq crans. Voici les réponses des acteurs :



Deux indices ont été créés sur cette base, l'un représentant les approches pragmatiques et la négociation et l'autre la vision hiérarchique du pouvoir et une pratique basée sur les règlements. Les scores des communes

¹³⁶ La liste de questions est inspirée très librement d'un document de cours du Prof. Cunha intitulé « Approche traditionnelle et management urbain »



ont été classés grâce à une classification ascendante hiérarchique qui a permis de définir trois groupes assez homogènes¹³⁷.

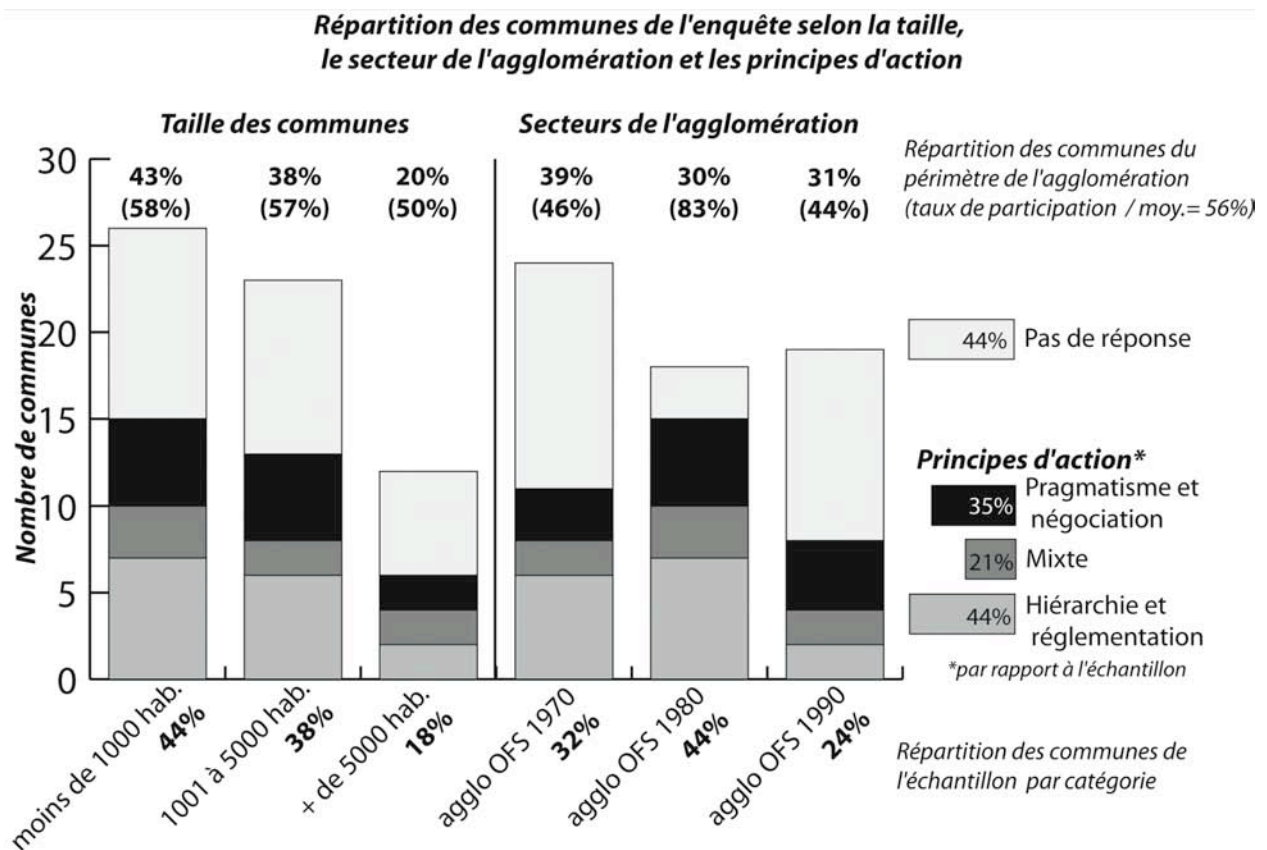
Il ressort que les acteurs ont plus souvent tendance à avoir une pratique hiérarchique et basée sur des règlements, ceci en particulier dans les petites communes et le secteur d'agglomération 1980. Dans les entretiens, il est apparu que les acteurs de cette catégorie sont rassurés par la clarté des règles au détriment d'une stratégie d'arrangement. Dans les grandes communes et le secteur 1990, les acteurs se répartissent quasi uniformément entre les trois groupes.

La majorité d'acteurs qui se rapportent à une approche réglementaire et hiérarchique est peut-être une réaction à une réalité qui leur échappe :

« Les territoires de la ville deviennent flous et sapent la légitimité des collectivités territoriales ; la société urbaine se décompose et se recompose en appartenances multiples, rendant de plus en plus difficile la formulation d'intérêts collectifs et l'articulation entre le particulier local et le général urbain ; le contexte extérieur se modifie en permanence, fragilisant les objectifs à long terme. »¹³⁸

Répartition des communes

Voici un tableau présentant les différentes variables de l'enquête :



¹³⁷ Les éléments explicatifs de cette classification figurent en annexe.

¹³⁸ Ascher François, « Territoires flous, intérêts collectifs multiples, contexte changeant : les nouveaux enjeux de la planification urbaine » *in* : Saez, Leresche & Bassand 1997, p.51



5.2. Les niveaux et les structures régionales

5.2.1. Les identités territoriales

Une double question de l'enquête sur ce sujet aurait dû permettre d'amener différents éléments. Malheureusement, la formulation un peu confuse a dérouté certains acteurs. Aucun résultat n'en sera tiré.

La question des frontières et la conscience régionale

Le territoire est un construit social qui donne sens à l'espace en le structurant. Par l'appropriation de ce territoire, chaque acteur s'y voit octroyer un rôle. Il va adapter ce rôle et ainsi faire évoluer le système. Il s'agit donc d'une dynamique complexe.

Le sentiment d'appartenance fonde l'existence ressentie et reconnue d'une communauté à un territoire. Il n'est pas figé et varie en fonction des circonstances, des opportunités et des sollicitations. Il est un construit social qui renvoie à l'histoire d'une collectivité. Il s'agit d'un concept flou et incertain à analyser puisque l'on observe des alternatives et des divergences, des frontières indécises et des critères incomplets, c'est pourquoi on parle d'appartenances plurielles. Un accord partiel peut alors émerger et, grâce à une référence commune, être adopté sous la forme d'une appartenance dominante. Il sera alors possible de se prévaloir de cette communauté pour légitimer et mettre en œuvre des actions collectives, comme un projet intercommunal.

La question des enjeux des agglomérations est liée dans un processus dynamique à celle de l'identité territoriale. Si l'appartenance nationale et communale sont des phénomènes plus faciles à se représenter, la conscience régionale est plus complexe et plus floue. Or, il apparaît que ce sont souvent ces questions qui sont les freins ou les moteurs les plus importants dans le cadre des processus de régionalisation et de redéfinition des frontières. En effet, la définition d'une frontière est importante pour l'identité puisque l'un et l'autre se définissent mutuellement. Une frontière permet de savoir où commence une identité et où sont les autres. De plus, c'est le jeu entre la réalité et les représentations qui crée la dynamique d'une région¹³⁹.

Le territoire vécu et les sentiments d'appartenance et d'identification

La question du sentiment d'appartenance renvoie à un troisième niveau de territoire. En effet, au-delà des territoires fonctionnels et institutionnels, il existe un territoire de l'espace vécu. Autrefois, ces trois territoires pouvaient être confondus, or aujourd'hui la mobilité et la structure de notre société (modes de production en particulier) les ont déconnectés. Le territoire vécu est évidemment influencé par les deux autres, mais a tendance à débordé le territoire institutionnel, sans toutefois se caler sur un territoire fonctionnel. Le sentiment d'appartenance peut être influencé par des contraintes naturelles. Il s'agit alors d'un appui dans l'apparition du sentiment d'appartenance qui reste un construit social. La géographie elle-même est ainsi reformulée et mise en forme. C'est ainsi que certains affirment que la Venoge constitue une barrière qui sépare deux régions naturelles, bien que la plupart des indicateurs de centralités (pendularité professionnelle par exemple) ne se calent pas sur cette rivière.

La fragmentation communale s'oppose à l'appropriation d'une conscience de l'agglomération. Ainsi il apparaît qu'une agglomération consolidée favorise l'émergence d'une conscience régionale¹⁴⁰. La fragmentation communale serait justifiée, dans la théorie des choix publics, par la possibilité pour les habitants de changer

¹³⁹ Raffestin Claude, « La région comme processus dynamique et comme producteur de sens » in : Horber-Papazian 2001, p.87

¹⁴⁰ Kübler 2005, p.46



de commune s'il s'avérait être mécontents de leur lieu de résidence. Une analyse fine n'a pas été en mesure d'appuyer cette hypothèse et il semble même que la satisfaction du rapport prestations/coûts (impôts) ne soit pas un facteur de déménagement. Par contre, il apparaît clairement que les habitants se ressentent plus positivement une petite commune pour l'exercice démocratique¹⁴¹.

L'aire d'influence d'une ville peut servir de base à la définition de territoires. Les relations particulières des habitants avec une centralité sont définies par les habitudes de vie et la fréquentation de lieux qui en découle influence le sentiment d'attachement. Une illustration par la pendularité de l'emploi est révélatrice de ces phénomènes. Deux tableaux qui illustrent la réalité de la pendularité de l'emploi à Lausanne :

<i>Types de communes</i>	
Ville-centre	29,8%
Suburbaines	77,5%
Riches	65,9%
Périurbaines	75%
Total	55,9%

Proportion de personnes actives travaillant ailleurs que dans la commune de résidence par type de commune. (Kübler 2005, p.48)

<i>Trajets</i>	
Même commune	44,1%
Couronne – ville-centre	21,5%
Ville-centre – couronne	7,9%
Couronne – couronne	14,1%
Ville-centre – hors agglomération	4,7%
Couronne – hors agglomération	7,7%

Trajets de pendularité en pourcent des personnes actives à Lausanne. (Kübler 2005, p.49)

On constate ainsi que les habitants des communes périphériques connaissent une part de pendulaires pour l'emploi beaucoup plus importante que ceux de la ville-centre. Il est donc plausible que ce soit un des facteurs principaux qui déterminent le plus grand sentiment d'attachement de l'agglomération par les habitants de la périphérie. Notons que ceci n'est guère étonnant du fait de la définition même de l'agglomération est basée, en grande partie, sur la pendularité. Le tableau suivant analyse le sentiment d'attachement des habitants à différents niveaux institutionnels.

<i>Territoires</i>	<i>Note (min=1, max=4)</i>
Communes	2,87
Agglomération	2,89
Canton	2,86
Région linguistique	3,28
Suisse	3,20
Europe	2,87

Sentiment d'attachement à différents territoires institutionnels et non institutionnels dans l'agglomération lausannoise. (Kübler 2005, p.54)

Sur ce tableau, notons, qu'il n'y a pas de différence significative entre le sentiment d'attachement à la commune, à l'agglomération et au canton. De plus, le fait qu'un territoire soit institutionnalisé ou non ne semble pas influencer le sentiment d'attachement puisque l'agglomération et la région linguistique ne constituent pas des territoires institutionnels. Une analyse plus fine montre que les populations les plus

¹⁴¹ Kübler 2005, p.92



attachées à leur commune habitent la ville-centre. Ceux de la couronne sont attachés à l'agglomération, attachement d'autant plus important que la commune est petite¹⁴². Par ailleurs, l'existence des communes est importante puisque 58%¹⁴³ des habitants de l'agglomération lausannoise préfèrent que les communes subsistent en cas de création d'organisations régionales (contre 34%, 9% ne savent pas).

Type de commune	Note (min=1, max=4)
Ville-centre	3,52
Suburbaines	2,95
Riches	3,92
Périurbaines	2,17
Total	3,17

Sentiment d'identification à l'agglomération lausannoise selon le type de commune. (Kübler 2005, p.54)

Le sentiment d'identification, lui est donc bien lié à un gradient centre-périphérie. Notons que plus une commune est petite, plus ses habitants s'identifient à l'agglomération et que le niveau d'institutionnalisation de l'agglomération est aussi directement corrélé. Ce dernier point est déduit de comparaison avec d'autres situations en Suisse¹⁴⁴.

5.2.2. Le poids des expériences acquises

Les perceptions des acteurs sont influencées par les expériences passées et les pratiques existantes dans le domaine de l'intercommunalité. C'est d'ailleurs pourquoi, les acteurs cherchent à augmenter la notoriété de l'organisation intercommunale afin de renforcer les soutiens locaux à la démarche. Par ailleurs, un discours ambiant sur l'intercommunalité qui affirme qu'elle est souhaitable et constitue même une évolution incontournable existe. Il est personnifié par les nombreux rapports officiels, travaux universitaires et prises de position. Ainsi, il se trouve très peu d'acteurs pour nier les problèmes qui touchent les communes. L'étude du FCC¹⁴⁵ montre que les conseillers communaux interrogés sont conscients que la commune n'est plus l'entité adéquate pour régler tous les problèmes que les autorités et l'administration doivent résoudre. Malgré cela quelques acteurs ont une stratégie de repli qui se confirme dans les péripéties qu'a provoquées cette étude. Ainsi, l'identité régionale est définie par le passé, mais aussi par l'avenir (existence d'un projet).

Les facteurs jouant un rôle dans le désir d'intensifier les relations intercommunales sont la proximité, mais surtout une «histoire» commune. L'expérience de l'intercommunalité et les relations déjà tissées sont importantes même si le renouvellement du personnel politique peut entraîner des ruptures dans la transmission des traditions de coopération. Bien que lorsque les renouvellements ne sont pas brutaux, il existe une possibilité d'appropriation par l'initiation. La familiarité des élus avec les mécanismes intercommunaux, les pratiques et les règles de fonctionnement, leur permet d'avoir une certaine maîtrise de l'outil. On s'investit plus facilement dans une chose dont on sait comment elle fonctionne. Le temps apaise les craintes. Ainsi c'est le cas dans l'Ouest lausannois avec plus de 30 ans d'étroite collaboration.

Bien que les intérêts des acteurs ne soient pas toujours définis à l'avance, ils apparaissent dans l'interaction. Ainsi le participant est continuellement en position de calcul d'intérêts et à la recherche de réalisation et d'attentes. Il situe ses intérêts dans le jeu du collectif et se met donc ainsi en position de recherche d'alliance. Ce placement dans le jeu collectif se fait dans un cadre de référentiels préexistants constitué des anciennes institutions et normes dominantes, parfois transformées¹⁴⁶.

¹⁴² Kübler 2005, p.55

¹⁴³ Sondage cité par Cohen Dumani 1994, pp.49-50

¹⁴⁴ Kübler 2005, p.54

¹⁴⁵ Holenweg-Rouyet 1999, p.5

¹⁴⁶ Souami 1998, p.168



5.3. Un contenant intercommunal

5.3.1. Quelle forme pour la collaboration intercommunale

Une première approche nous conduira à explorer les perceptions des acteurs dans le domaine de la forme. Tout projet n'est pas concevable. Les réglementations et les valeurs collectives limitent le champ des possibles, de même que les conceptions et les expériences. Une collaboration intercommunale est d'abord un contenant. Sa forme est évidemment très discutée. Les habitants de l'agglomération lausannoise ont été interrogés et sont, à une très grande majorité, favorables à une coopération intercommunale sans fusion ni quatrième niveau.

Domaine	
Fusionner les communes de banlieue avec la ville-centre	11%
Créer une nouvelle institution d'agglomération	8,8%
Forcer les communes à la coopération	38,9%
Coopération volontaire (Statu quo)	41,3%

Proposition de réforme préférée dans l'agglomération lausannoise. (Kübler 2005, p.107)

Notons que la même question posée dans l'agglomération de Lugano donne 22% d'avis favorable à la fusion des communes. Ceci tendrait à démontrer que l'acceptation populaire n'est pas acquise d'avance mais qu'elle se construit autour des projets.

L'enquête du FCC¹⁴⁷ a mis en lumière différents éléments. Ainsi les jeunes sont plus ouverts à la fusion de communes que les plus âgés, qui préfèrent la constitution d'une agglomération. Les conseillers ayant vécu depuis leur enfance dans la même commune ne sont pas favorables à la fusion ou à la constitution d'une agglomération, à l'exception des tâches d'aménagement. Dans ce domaine, tous perçoivent les limites des frontières communales et ressentent le besoin de les dépasser.

Les Conseillers communaux de l'agglomération lausannoise ne voient pas dans l'association intercommunale une solution d'avenir, ils préfèrent soit l'agglomération, soit la fusion pour des tâches dites industrielles (eau, épuration, électricité,...). Une collaboration d'agglomération est souhaitée dans certaines tâches sociales et culturelles, sans toutefois un transfert total du pouvoir de décision. Les municipaux montrent un intérêt à transmettre certains de leurs pouvoirs à l'agglomération, particulièrement dans le social, dans les domaines comme la petite enfance, le parascolaire ou l'aide aux démunis.

Les conseillers interrogés ne voient pas dans l'association intercommunale une solution d'avenir à la complexité des missions à remplir. C'est assez logique puisqu'il s'agit du scénario le pire pour eux. En effet, il les mettrait complètement de côté. Au contraire d'une fusion de communes ou d'une agglomération avec représentation des élus où il existe un vrai organe délibérant. Mais si la fusion administrative de certains services est envisageable, seul 5% des personnes interrogées se disent favorables à des fusions politiques. Ainsi, on constate que, paradoxalement, les Conseillers communaux ne voient pas d'autre avenir que dans des structures politiques fortes mais ne se disent pas vraiment favorables à leur concrétisation. Les élus sont particulièrement attentifs à la question puisque les frontières sont les garantes de leur propre position...

¹⁴⁷ Holenweg-Rouyet 1999



5.3.2. Résultats de l'enquête

Dans le cadre de l'enquête, une question était posée afin de déterminer la forme que devrait prendre une entité d'agglomération, si elle devait voir le jour. Pour le résultat, on a tenu seulement compte de la différenciation entre un nouveau niveau ou de simples réunions informelles.

2.14 Si une entité d'agglomération unique devait voir le jour, quelle forme devrait-elle prendre : (une seule réponse possible)

- nouveau niveau politique et administratif remplaçant les communes
- niveau politique et administratif supplémentaire
- niveau politique supplémentaire
- organe de coordination informelle
- réunion des exécutifs
- réunion des législatifs
- délégation des exécutifs et des législatifs

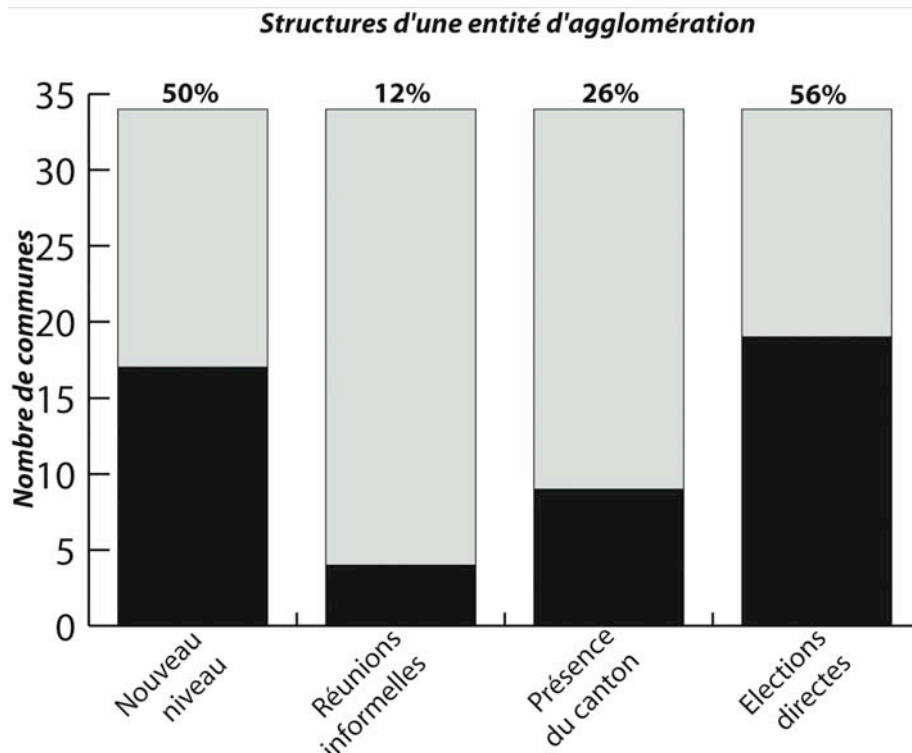
Ensuite, il était demandé si le canton devait y être représenté et la personne interrogée expliquait aussi d'où devait, à son avis, provenir la légitimité de cette entité. Pour l'analyse, seules les réponses demandant des élections directes ont été retenues et opposées à des élections indirectes ou pas d'élections du tout.

2.15 Le canton devrait-il être représenté ?

2.16 D'où est/devrait être issue la légitimité d'une telle entité supracommunale ? (une seule réponse possible)

- Élections directes
- Élections indirectes (par les conseils communaux)
- Élections indirectes (par les exécutifs)

Résultats globaux

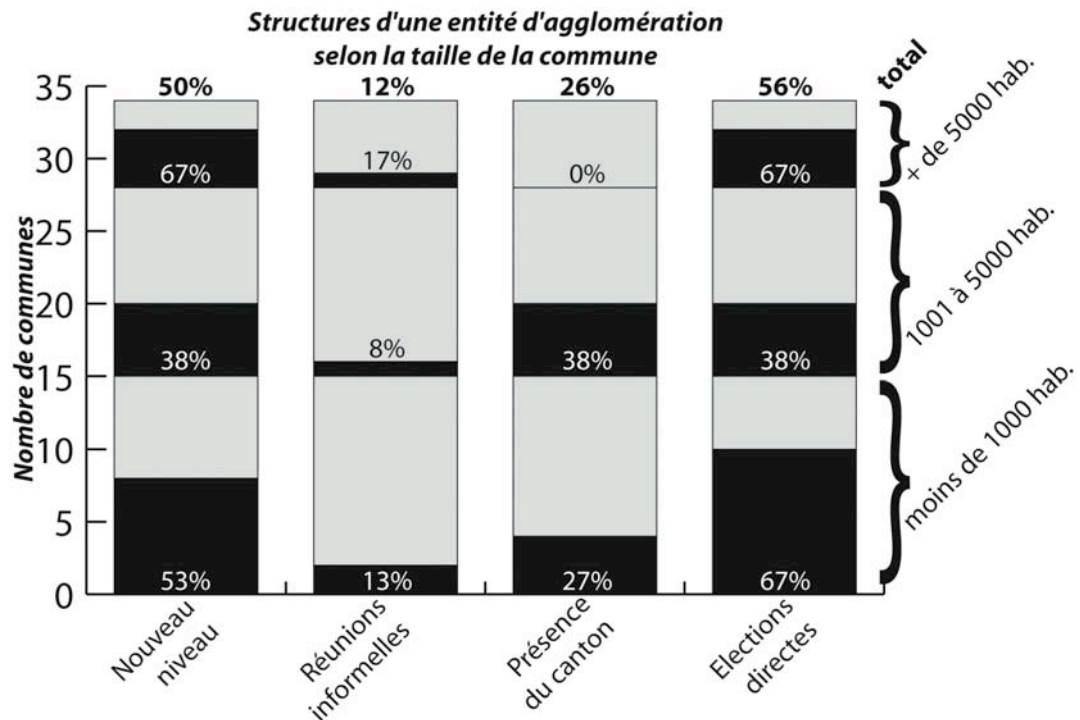


À peine 50% des acteurs interrogés sont en faveur d'un nouveau niveau et 12% ne veulent pas plus que des réunions informelles. Ceci est plutôt encourageant, bien que l'on puisse interpréter que les 38% restants se prononcent pour le statu quo, c'est-à-dire un système basé sur une délégation des exécutifs ou des législatifs.



Seulement 26% souhaitent que le canton soit représenté. Il reste donc une part non négligeable de communes qui pense que le canton ait son mot à dire sur la question. Finalement une majorité des personnes interrogées souhaitent des élections directes des organes d'une entité d'agglomération. C'est une surprise, d'autant plus que l'on aurait imaginé que les Municipalités soient plutôt favorables à un système favorisant une plus grande maîtrise du pouvoir par les élus communaux (élections indirectes).

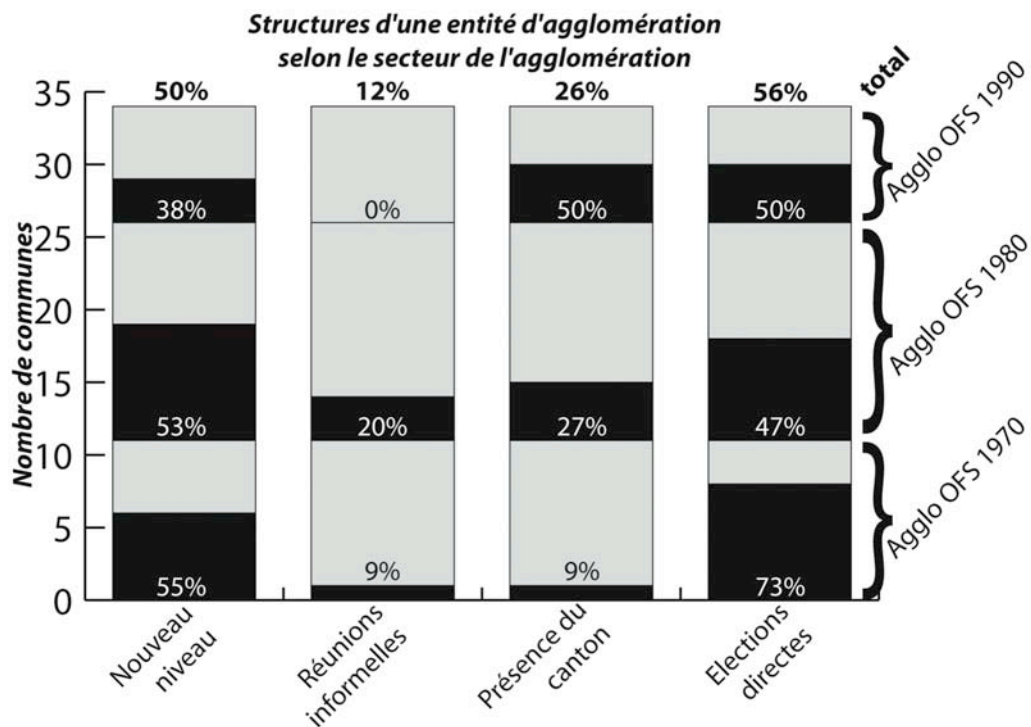
Résultats par catégories



Il se dégage de ce tableau que les acteurs issus des grandes communes sont particulièrement favorables à un nouveau niveau composé d'élus propres. Cette solution leur donnerait plus de poids aux grandes communes puisque leur population est importante. Par ailleurs, ils sont les plus réticents à une implication du canton. Probablement qu'ils se garantissent ainsi une plus grande influence dans l'institution.

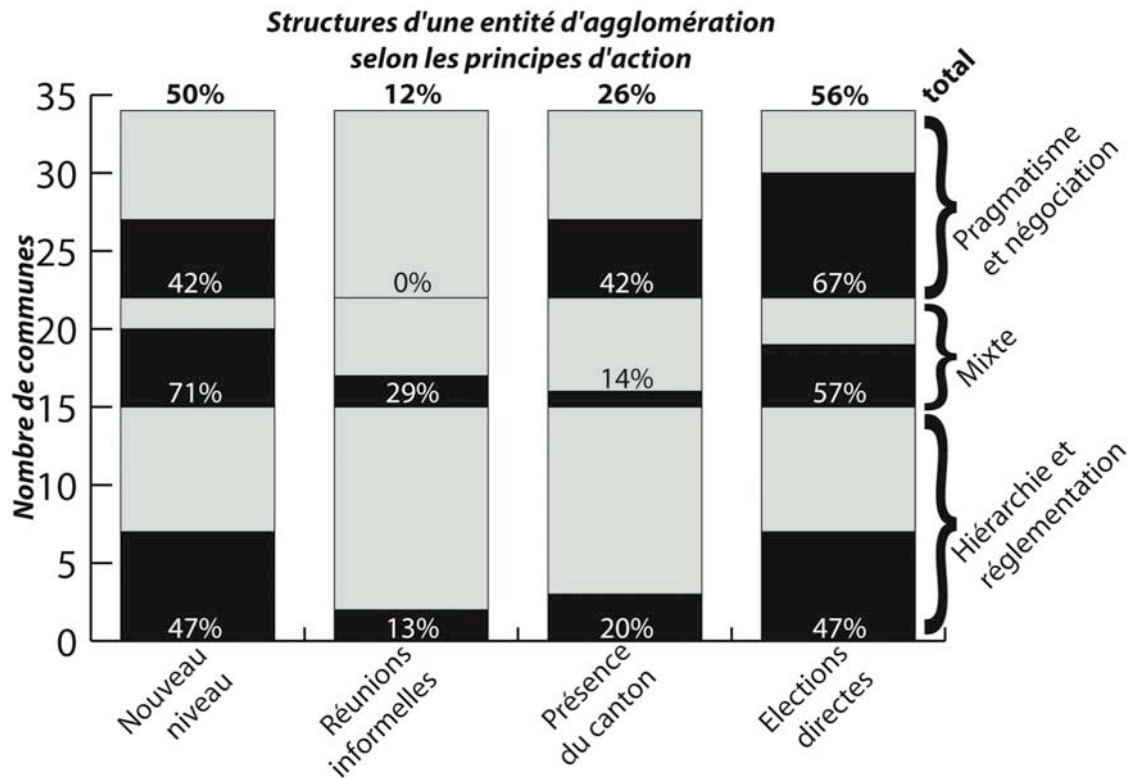
Les acteurs issus des communes moyennes montrent une grande méfiance. En effet, ils ne sont pas très enthousiastes à la création d'un nouveau niveau et soutiennent plus que les autres la présence du canton. Peut-être pensent-ils que la présence du canton pourrait les protéger des grandes communes ? Ce qui est corroboré par le refus clair d'élections directes qui atténueraient encore leur position par rapport à leurs rivaux plus grandes.

Les acteurs des petites communes, quant à eux, se situent dans la moyenne. On aurait pu s'attendre à de fortes réactions de leur part. Peut-être que, vu la petite taille de ces communes, ils sont plus conscients de leurs limites. En effet, à moins de 1000 habitants, une commune ne possède quasi pas d'appareil administratif et ne peut pas entreprendre grand chose seule.



Cette ventilation des résultats permet de voir que les acteurs des communes les plus proches du centre sont plus enclins à la création d'une institution d'agglomération. Les acteurs des communes de l'agglomération 1970 sont même 73% à souhaiter des élections directes. Par contre ils ne veulent pas de la présence du canton. Cela paraît logique puisque cela fait d'autant plus de temps qu'ils sont confrontés à cette question. D'autres part, ils sont aussi soumis aux problèmes les plus importants.

Les acteurs des communes du secteur d'urbanisation le plus récent sont beaucoup plus timides. Il semble que les problèmes qui les touchent ne sont pas suffisamment aigus pour justifier la création d'un nouveau niveau. Par contre, ils souhaitent, à près de un contre un, une participation du canton. Dans le cadre du processus de construction d'une structure d'agglomération, il vaudrait peut-être mieux ne pas systématiquement inclure le périmètre de la définition 1990 afin de maximiser le niveau d'approbation.



Les acteurs qui n'arrivent pas à définir des principes d'action d'une manière claire sont ceux qui souhaitent le plus un nouveau niveau. Ceci s'explique probablement par le fait que les acteurs pragmatiques sont assez favorables à un travail en réseau, mais pas forcément à l'émergence de nouvelles structures de pouvoirs rigides, tandis que pour les acteurs du groupe opposé c'est exactement le contraire. Les acteurs de la catégorie « mixte » sont donc plus réceptifs à la créativité du processus de construction d'une institution d'agglomération.

Pour la question des élections, les acteurs pragmatiques ne verraient pas d'un mauvais œil la perte de pouvoir que représenteraient des élections directes. C'est cohérent avec leurs principes d'action, pas forcément accrochés au pouvoir formel. Par ailleurs, ils sont les plus enclins à une participation du canton, ce qui semble aller dans le sens de l'aspect « négociation », mais leur opposition à des réunions informelles est surprenante.

Les acteurs qui définissent leurs principes d'action comme hiérarchiques et basés sur la réglementation ont une vision de la forme que devrait prendre une institution d'agglomération assez proche de la moyenne, bien qu'ils soient un peu moins favorables à des élections directes. Sont-ils plus accrochés au pouvoir ?



5.4. Un contenu intercommunal

5.4.1. Les compétences dans la collaboration intercommunale

L'existence d'un contenu pour une institution intercommunale est important puisqu'elle permet de s'imaginer les actions qui y seront menées et aussi de rassurer les acteurs. Il ne s'est pas trouvé grand monde pour dire qu'il n'y avait pas une nécessité de gérer certaines compétences à un niveau intercommunal. Dans le cadre d'un sondage mené en 1991¹⁴⁸, 74% des habitants de l'agglomération lausannoise pensent qu'il existe des projets importants qui devraient être réglés par l'ensemble des communes d'une même région (12% opposés, 14% ne savent pas) et 65% sont favorables à ce que les communes délèguent certaines tâches à une organisation régionale (29% opposés, 5% ne savent pas).

5.4.2. Résultats de l'enquête

Une question proposait aux acteurs concernés de déterminer les compétences que les communes devraient céder à cette entité. Un choix était proposé. Il a été déterminé sur la base des préoccupations actuelles dans la région lausannoise.

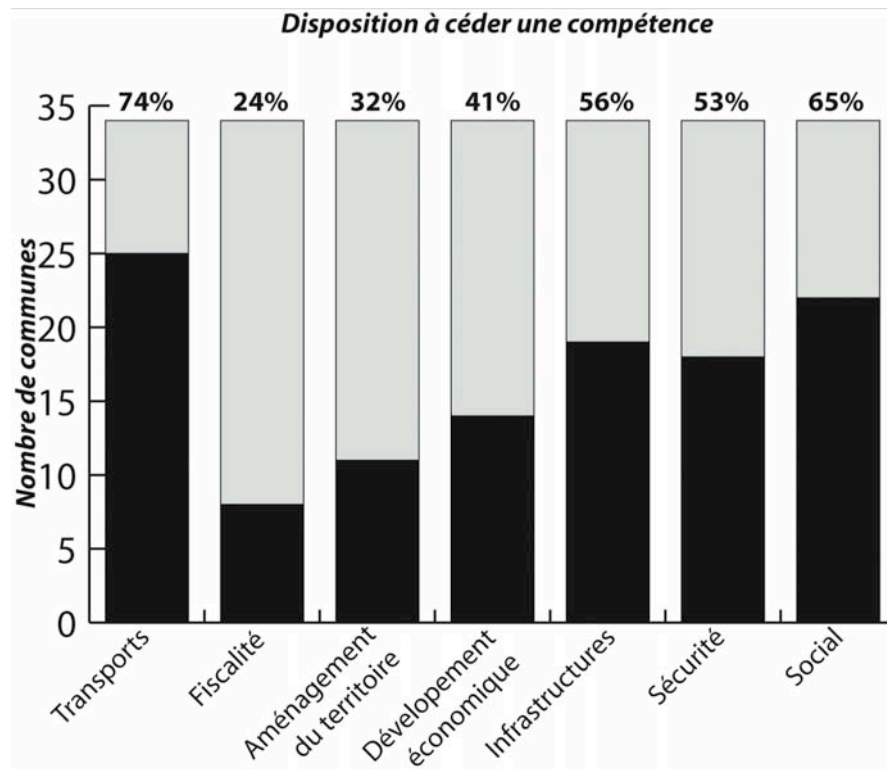
2.11 Ma commune devrait céder des compétences à cette entité : (plusieurs réponses possibles)

- transports
- fiscalité
- aménagement du territoire
- développement économique
- grandes infrastructures
- sécurité
- services sociaux
- autres : _____

¹⁴⁸ Sondage cité par Cohen Dumani 1994, pp.49-50



Résultats globaux



Les questions des transports et du domaine social sont très clairement plébiscitées comme compétences à céder à ce nouveau niveau. Il est révélateur de souligner que ces deux domaines sont ceux où le canton est le plus présent et où les communes n'ont pas une grande latitude. D'autre part, ce sont et de loin, les deux domaines les plus lourds pour les budgets des collectivités locales. Le fait de céder ces compétences pourrait ainsi arranger les communes.

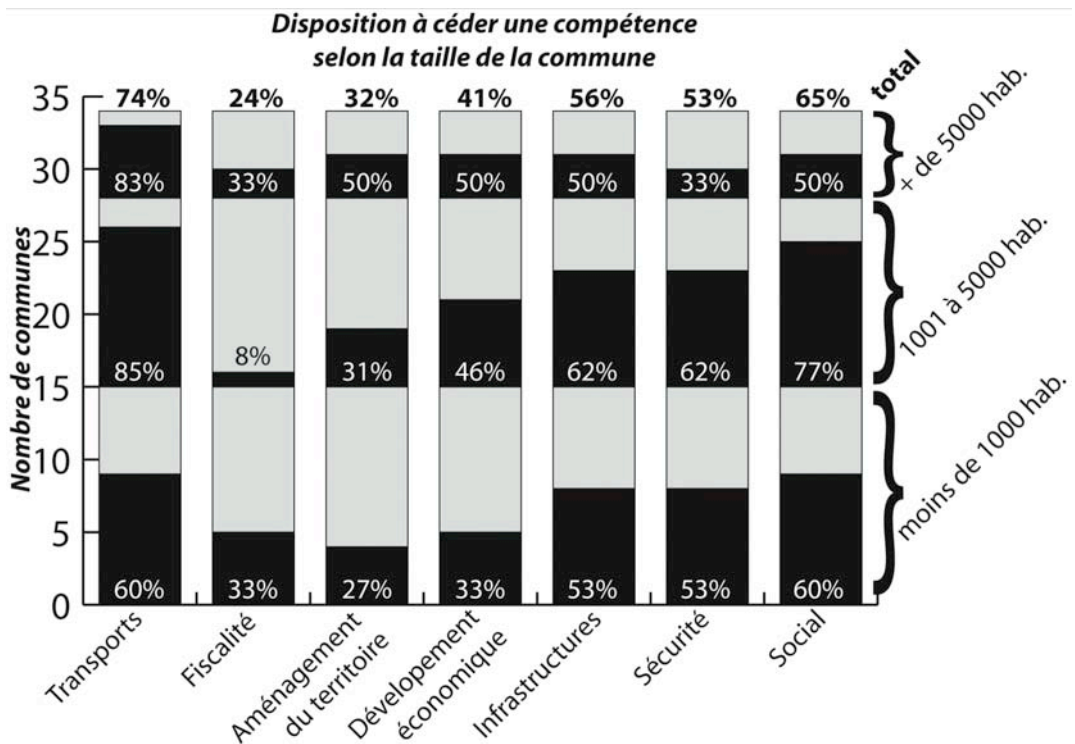
Les grandes infrastructures et la sécurité emportent une légère majorité et les trois autres domaines semblent devoir rester entre les mains des communes. Il est révélateur de constater que peu d'acteurs sont d'accord pour une gestion intercommunale de la fiscalité, pourtant seule possibilité de rétablir un équilibre dans les ressources des collectivités locales. Ceci implique aussi que l'institution intercommunale ne devrait pas pouvoir prélever d'impôts. Dernier point à noter, la disposition à céder l'aménagement du territoire est aussi très faible et semble contradictoire avec l'enthousiasme qui touche la question des transports, puisqu'il est clair que les deux questions sont liées et constituent la clé d'un développement durable de l'agglomération.

Les acteurs interrogés sont contredits par 88% des habitants de l'agglomération qui ont affirmé, dans le cadre d'un sondage mené en 1991¹⁴⁹, être favorables à ce que des communes réunies dans une organisation régionale aient un même taux d'imposition (8% opposés, 7% ne savent pas).

¹⁴⁹ Sondage cité par Cohen Dumani 1994, pp.49-50



Résultats par catégories



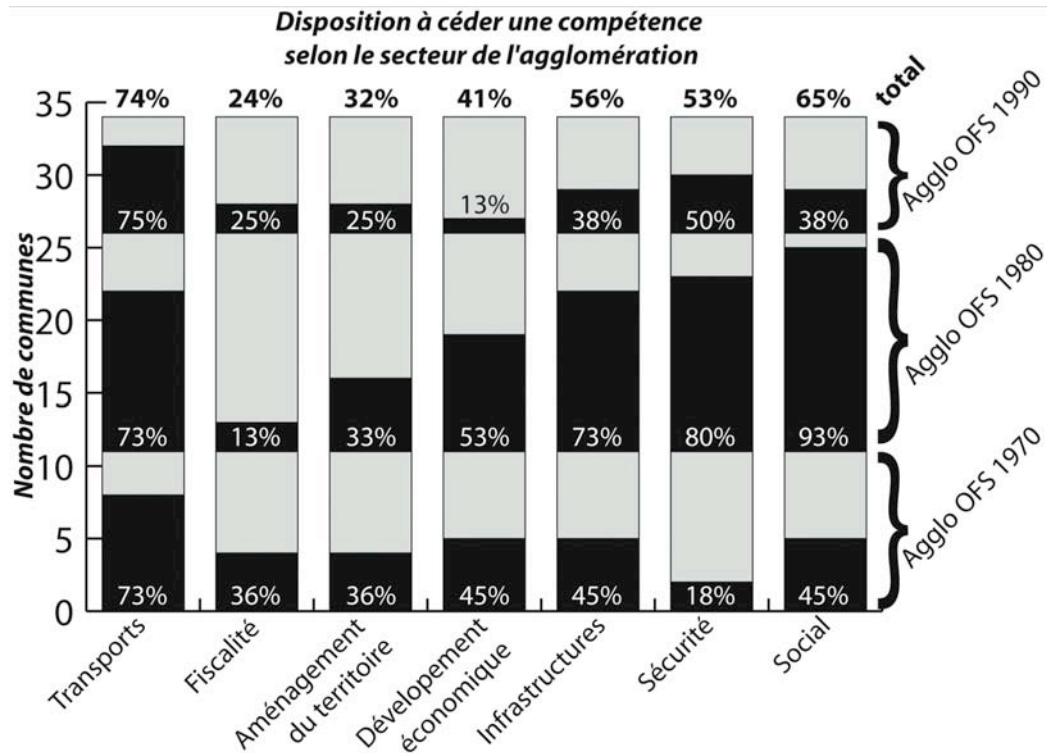
Mis à part la fiscalité, les acteurs des petites communes sont systématiquement moins enthousiastes que la moyenne à céder des compétences. La petite taille de ces communes leur permet en effet de gérer le confort, sans résoudre les problèmes que rencontre l'agglomération. Ceux des communes moyennes, eux, ont une position contraire.

Les acteurs issus des communes de taille moyenne et grande sont très favorables à une gestion intercommunale des transports. Ceci est probablement le produit des difficultés qu'elles rencontrent dans le domaine des transports.

En ce qui concerne la fiscalité, les acteurs des grandes communes, qui sont pénalisées par les charges de centre, et les petites, qui connaissent parfois une capacité de financement insuffisante, sont les plus favorables à une gestion intercommunale.

Seuls les acteurs des grandes communes souhaitent une gestion intercommunale de l'aménagement du territoire. En effet, cette gestion se ferait probablement au détriment des communes plus petites au vu de la tendance à une densification de la ville. Par ailleurs, ils sont les plus réticents sur la question de la sécurité. Probablement que le fait que les grandes communes possèdent toutes un corps de police explique que cette question ne soit pas si aiguë. D'autre part, le déroulement chaotique de Police 2000 et les relations difficiles entre la police cantonale et certaines polices communales peuvent expliquer ce réflexe.

Dans les domaines des infrastructures, de la sécurité et du social, les communes moyennes sont dans l'impossibilité de les gérer efficacement au vu de leur taille. Ces problèmes ne sont pas autant accentués dans les petites communes.

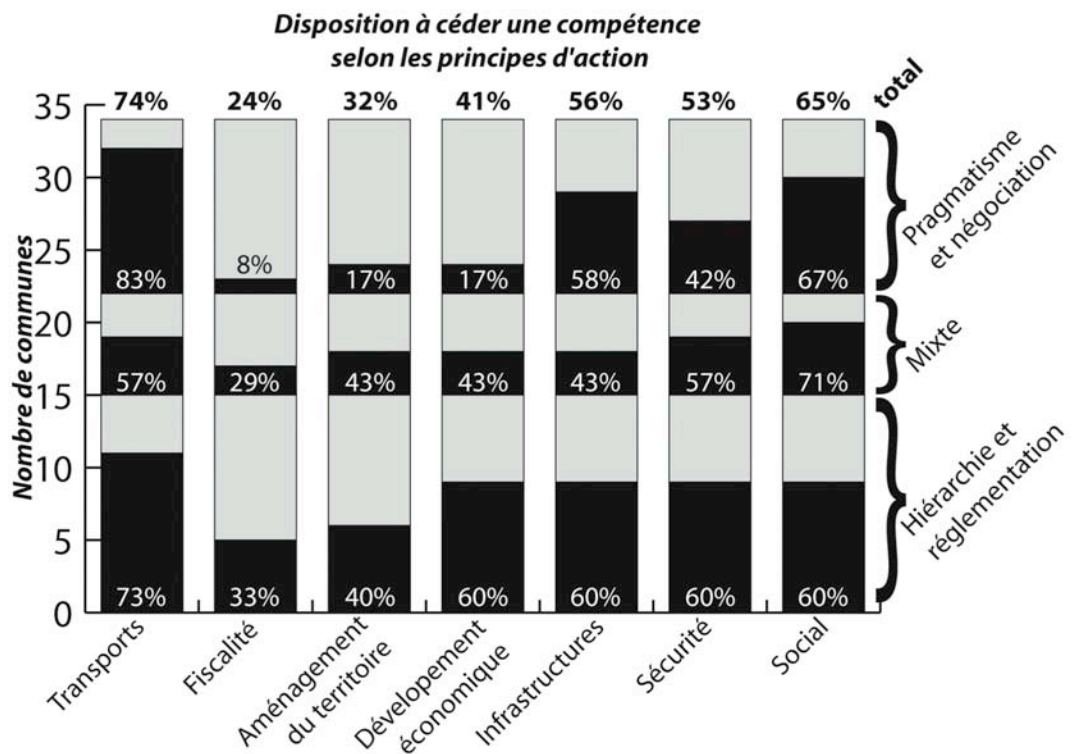


Le premier élément qui frappe l'œil est la grande disposition des acteurs des communes de l'agglomération 1980 à céder des compétences, en particulier dans les domaines des infrastructures, de la sécurité et du social. On peut imaginer que ces communes connaissent des difficultés liées à l'urbanisation et qu'elles n'ont pas encore trouvé les moyens d'y répondre. Leurs autorités espèrent peut-être qu'une gestion intercommunale permettra de les résoudre. En effet, les autres acteurs semblent moins enthousiastes.

Les communes du secteur 1970 connaissent une épuration socio-économique de leur population et de leur substance fiscale. Cela explique probablement la plus grande inclination de leurs acteurs à régler à un autre niveau la question fiscale.

Les acteurs des communes du secteur 1990 ne trouvent pas beaucoup d'intérêt à une gestion intercommunale du développement économique. Souvent résidentielles, elles ne veulent probablement pas développer leur tissu économique. Par contre, les autres secteurs sont plus préoccupés par cette question.

Les transports sont le seul domaine où aucune différence n'est à noter entre les secteurs.



Un premier élément à relever est la plus grande disposition des acteurs dont les principes d'action se caractérisent par leur vision hiérarchique et réglementaire à céder des compétences. Les acteurs qui se définissent ainsi insistent sur la nécessité d'avoir des règles claires et les dispositions actuelles de la collaboration horizontale sont insuffisantes. Ainsi, mis à part sur les questions fiscales et d'aménagement du territoire, il y a un accord pour céder des compétences. Sur les questions fiscales et d'aménagement du territoire, une grosse minorité est favorable.

Ceux dont les principes d'action se caractérisent par le pragmatisme et la négociation sont beaucoup plus réticents, mis à part dans les domaines où l'Etat intervient déjà massivement (transports, social et sécurité). Dans les domaines purement communaux (aménagement du territoire, fiscalité et développement économique), ils semblent souhaiter un statu quo. La possibilité de « s'arranger » est une des caractéristiques de ce groupe.

Les acteurs dont les principes d'action ne sont pas clairs, ont aussi des dispositions assez moyennes à céder des compétences.



5.5. Craintes et espoirs de l'intercommunalité

5.5.1. Les avantages et inconvénients de la collaboration intercommunale

Une question de légitimité

Une étude des avantages et des désavantages que les acteurs voient à céder des compétences permet de connaître leur motivation, mais aussi les problèmes que rencontrent les communes. La légitimité est un point clé des craintes et des espoirs de la gestion intercommunale. On peut l'aborder de deux manières : par les questions touchant à la démocratie dans le cadre des politiques publiques intercommunales et par celles qui concernent la politique publique elle-même (efficacité, planification et financement). Ces questions sont essentielles d'autant plus que la collaboration intercommunale est un domaine particulièrement nébuleux.

L'efficacité démocratique est la préoccupation de la transparence des choix démocratiques et de la participation aux processus de décision. Elle peut être explorée par la satisfaction du fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence. Une étude la répartit ainsi pour l'agglomération lausannoise :

Type de commune	Note (min=1, max=4)
Ville-centre	3,00
Suburbaines	3,16
Riches	3,24
Périurbaines	3,35
Total	3,12

Satisfaction du fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence dans l'agglomération lausannoise. (Kübler 2005, p.88)

On constate donc que les habitants sont en principe assez satisfaits du fonctionnement de la démocratie. Un gradient par catégorie montre que les gens sont plus satisfaits lorsqu'on s'éloigne de la ville-centre. L'étude montre aussi que l'institutionnalisation de l'agglomération et que la petite taille d'une commune sont positivement corrélées¹⁵⁰.

L'efficacité technique est la capacité à créer et à mobiliser des ressources publiques et privées nécessaires à la concrétisation d'une politique publique. Elle s'évalue en termes de planification, de financement et d'efficacité. L'efficacité est l'idée de maximiser le bénéfice par rapport aux coûts. L'équité se définit comme une préoccupation collective de justice entre les individus. Par extension, cela s'applique aussi aux institutions. L'équité se comprend donc comme une préoccupation collective de justice entre individus et entre institutions (entre communes par exemple).

Le fonctionnement actuel basé sur des associations de communes est réputé être peu démocratique, sans préjuger de leur efficacité technique. C'est ce qu'explique la syndique de Renens et présidente du SDOL :

« Les associations de communes montrent leurs limites démocratiques : les conseils communaux délèguent des membres dans ces associations de communes, ces membres n'ont ensuite plus de comptes à rendre à leurs conseils communaux. C'est encore plus flagrant lorsqu'on a mis en place une SA ou une coopérative, les administrateurs sont responsables de leur gestion, mais ne réfèrent plus à leurs conseils communaux. Résultat : les élus sont dépourvus de leur mandat accordé par le peuple. »¹⁵¹

¹⁵⁰ Kübler 2005, p.88

¹⁵¹ Depoisier 2004, p.2

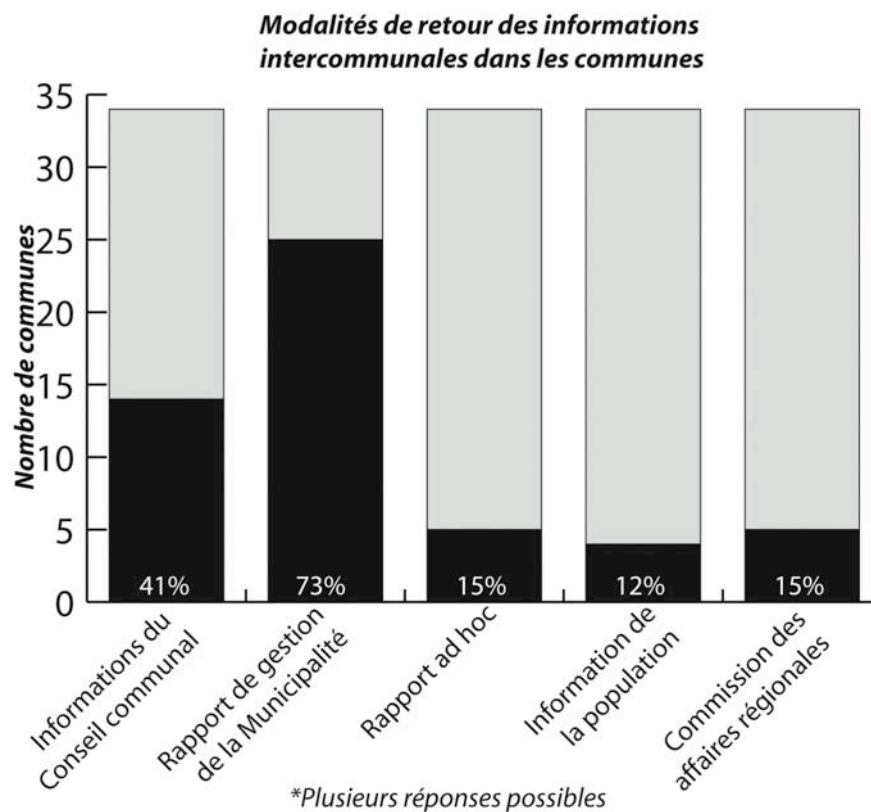


Afin d'explorer la participation et l'information de la population et de l'organe délibérant sur la collaboration intercommunale, il était demandé aux acteurs de mentionner les modalités de retour de l'information.

2.7 Retour dans la commune : *Un compte-rendu des discussions des différentes associations intercommunales est :* (plusieurs réponses possibles)

- Régulièrement diffusé dans le cadre du Conseil communal
- Intégré dans le rapport de gestion de la Municipalité
- Fait l'objet d'un rapport ad hoc.
- Est largement diffusé auprès de la population (dans le cadre d'un journal communal par expl.)
- autre : expliquez : _____

2.8 Présence d'une commission des affaires régionales dans la commune ?



Il semble donc que, dans la plupart des communes, aucun effort réel visant à impliquer la population et les Conseils communaux dans la gestion intercommunale autre qu'un passage dans le rapport de gestion de la Municipalité n'est fait. Seule une minorité des communes informe régulièrement leur Conseil communal. Cela paraît curieux, dans le sens où cet organe a dû, à l'origine, se séparer d'une compétence. Il paraîtrait donc légitime qu'il soit tenu au courant de ce qui est fait dans le cadre intercommunal. Il est aussi curieux que seules 15% des communes aient mis sur pied une commission des affaires régionales, alors que le constat d'une dépossession des Conseils communaux est largement partagé. Ce déficit démocratique est inquiétant.



5.5.2. Résultats de l'enquête

Une première question proposait une liste d'avantages divers :

2.12 *Ma commune y trouverait les avantages suivants : (plusieurs réponses possibles)*

- *financement*
- *péréquation entre communes de capacité différentes*
- *efficience*
- *planification et coordination*
- *prise en compte du territoire fonctionnel*
- *meilleure équité*
- *autres : _____*

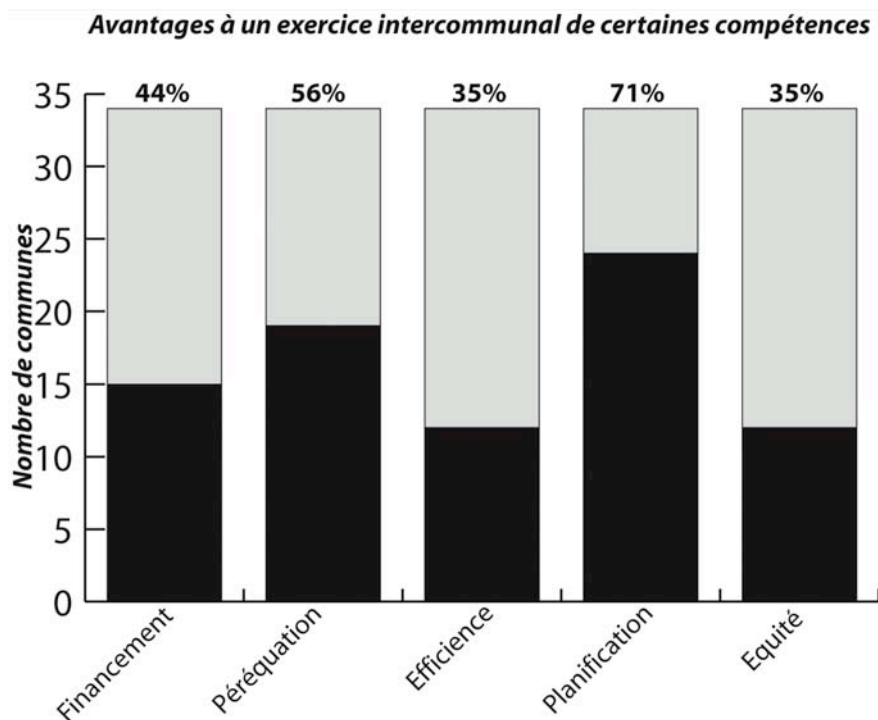
Dans les résultats, la réponse « Prise en compte du territoire fonctionnel » a été supprimée. En effet, de nombreux acteurs n'en ont pas bien compris le sens.

Une deuxième question proposait une liste de désavantages divers :

2.13 *Ma commune y trouverait les désavantages suivants : (plusieurs réponses possibles)*

- *financement de prestations bénéficiant seulement à d'autres*
- *déficit démocratique*
- *faible efficience (usine à gaz)*
- *perte du contact avec les citoyens usagers et leurs besoins*
- *autres : _____*

Résultats globaux



Étonnamment, si comme on l'a vu précédemment, quelques compétences font une solide majorité en faveur de leur délégation à un niveau intercommunal, les acteurs sont peu à y trouver des avantages. Ils reconnaissent, dans une grande majorité, les avantages en termes de planification et, dans une plus faible

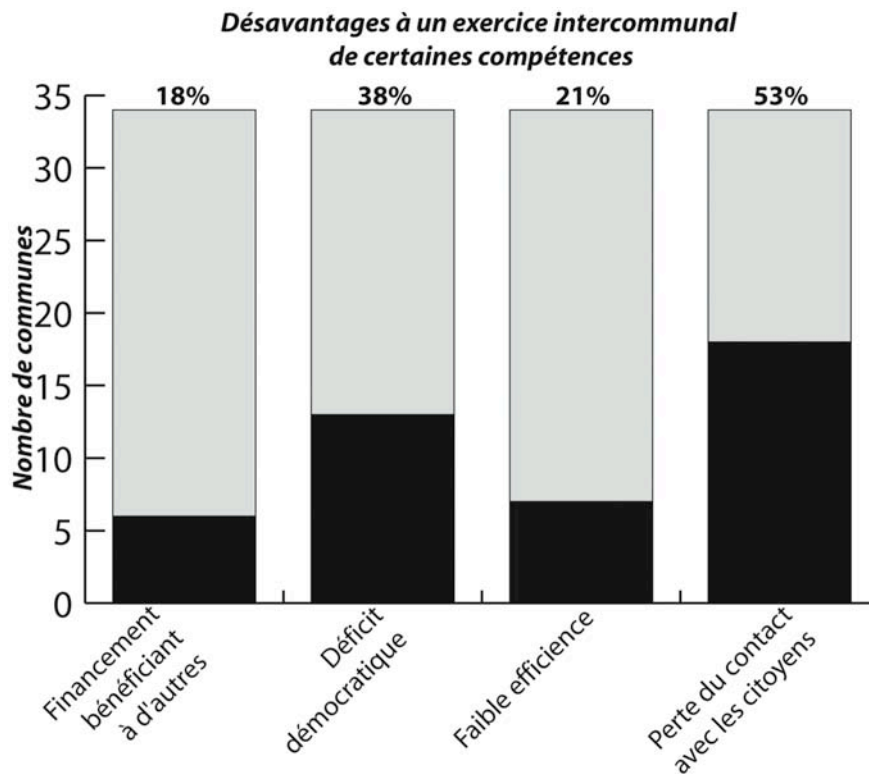


mesure, en termes de péréquation entre communes. Par contre, ni la question du financement, d'une amélioration de l'efficacité et de l'équité du système ne sont reconnues par une majorité.

Quelques acteurs ont ajouté :

« Aucun [avantage], le système en place étant déjà suffisamment onéreux. »

« [Avantage :] poids accru face à l'Etat. »



Les acteurs redoutent essentiellement une perte du contact avec les citoyens et, dans une moindre mesure, un éventuel déficit démocratique. La question de la légitimité semble donc être particulièrement importante et recoupe la volonté exprimée d'élections directes des membres des organismes intercommunaux.

Les problèmes d'un financement qui bénéficierait essentiellement à d'autres et d'une éventuelle faible efficacité d'une grosse administration ne sont pas ressentis fortement. Il faut dire que les structures actuelles sont déjà perçues comme coûteuses et peu efficaces.

Plusieurs acteurs ont ajouté des remarques :

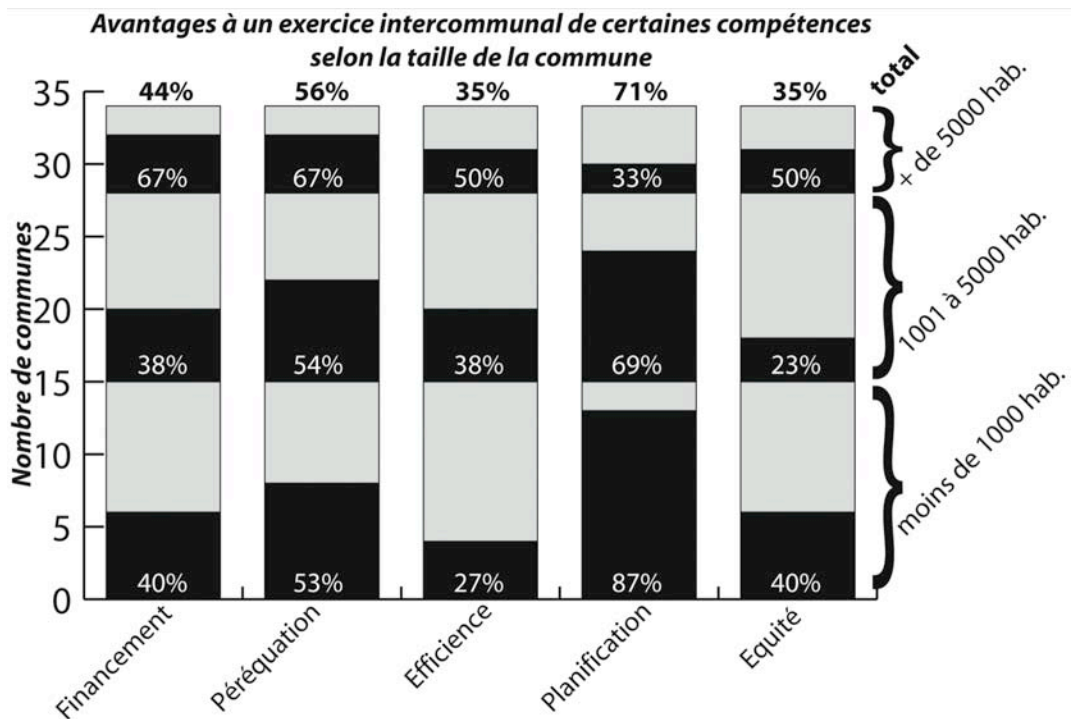
« Perte du peu d'autonomie restant aux communes et suprématie des grandes communes. »

« Prend beaucoup de temps. »

« La régionalisation : ça coûte cher sans changer en mieux (au contraire dans certains cas). »

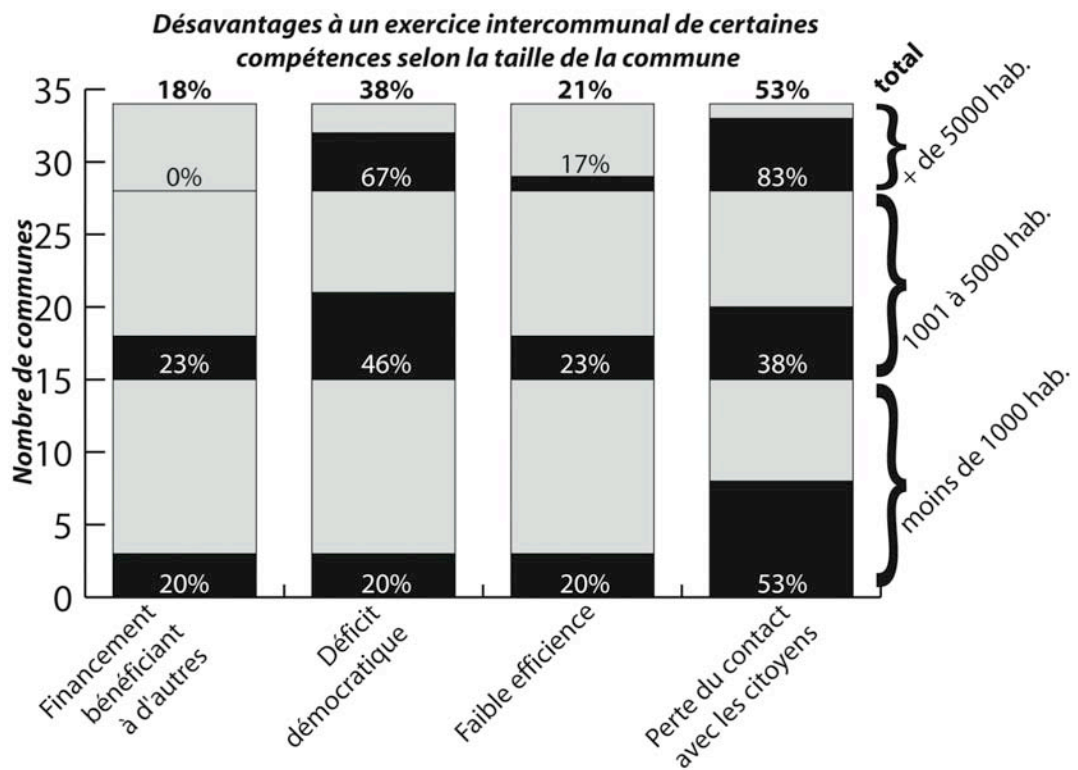


Résultats par catégories



Les acteurs des grandes communes sont celles qui voient le mieux les avantages que leurs communes retireraient d'une gestion intercommunale de certaines compétences. Ils soulignent en particulier la question de l'équité, de la péréquation et du financement, ce qui semble logique vu que ce sont les communes avec un niveau de centralité élevé qui financent des charges pour les autres communes. Par contre, ils sont beaucoup moins sensibles que les autres à la question de la planification. Ceci est étonnant, alors qu'ils étaient les plus enthousiastes à déléguer l'aménagement du territoire, tâche de planification par excellence. Une interprétation possible est que, vu leur taille importante, ces communes ont la capacité de planifier à leur échelle les politiques concernées.

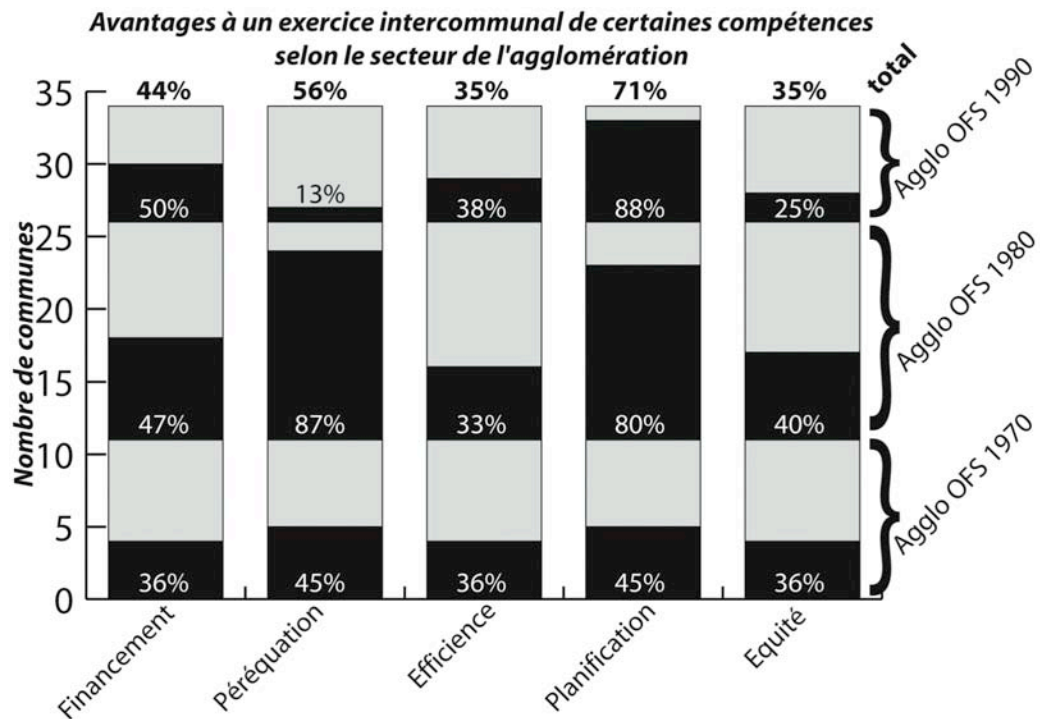
Les acteurs des communes moyennes sont dans la moyenne justement. Ceux des petites communes sont très sensibles à la planification. Cela semble évident dans le sens où la taille de leur commune ne leur permet pas de planifier grand chose. Ils sont aussi moins sensibles à l'amélioration de l'efficience. Peut-être sont-ils sceptiques devant le fonctionnement de « grosse machine » alors qu'ils connaissent un fonctionnement presque artisanal.



Ce sont les acteurs des grandes communes qui sont les plus sensibles à la question de la légitimité et du contact avec les citoyens, c'est étonnant puisqu'on peut imaginer que c'est dans ces communes-là que le contact entre le personnel politique et les citoyens est le moins dense. La question du déficit démocratique peut être interprété dans le sens de la forte politisation existante des grandes communes, en particulier au travers de partis politiques et d'associations. En ce sens, ces organisations se verraient mises sur la touche si des compétences étaient déléguées à un autre niveau. Dans ce cas, il semble que la préservation de pouvoirs existants est à nouveau une des motivations des acteurs.

Concernant un éventuel déficit démocratique, le fait que les acteurs des petites communes travaillent déjà souvent au travers d'associations peu transparentes et à la légitimité discutable joue certainement un rôle. En effet, leurs citoyens ne risquent pas de voir la situation se détériorer encore.

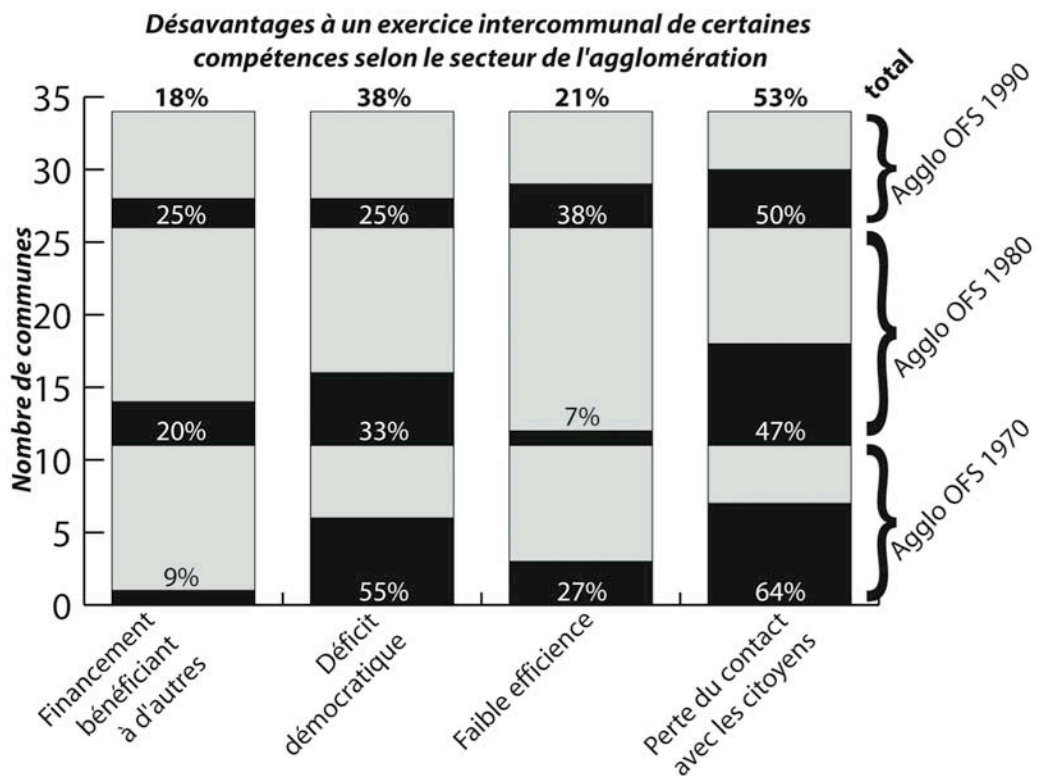
Concernant le financement qui bénéficierait à d'autres, cela ne semble pas poser de problèmes aux acteurs des grandes communes. Cela s'explique parce que cela ne pourrait pas être pire qu'actuellement avec les charges de centre qu'assument leurs communes.



Les acteurs des communes qui font partie depuis le plus longtemps de l'agglomération sont celles qui voient le moins d'avantages à un exercice intercommunal de certaines compétences. En particulier, elles sont les moins sensibles aux questions de planification et de financement. Ces communes ont une histoire de collaboration déjà existante qui les satisfait peut-être déjà pour ce domaine-là.

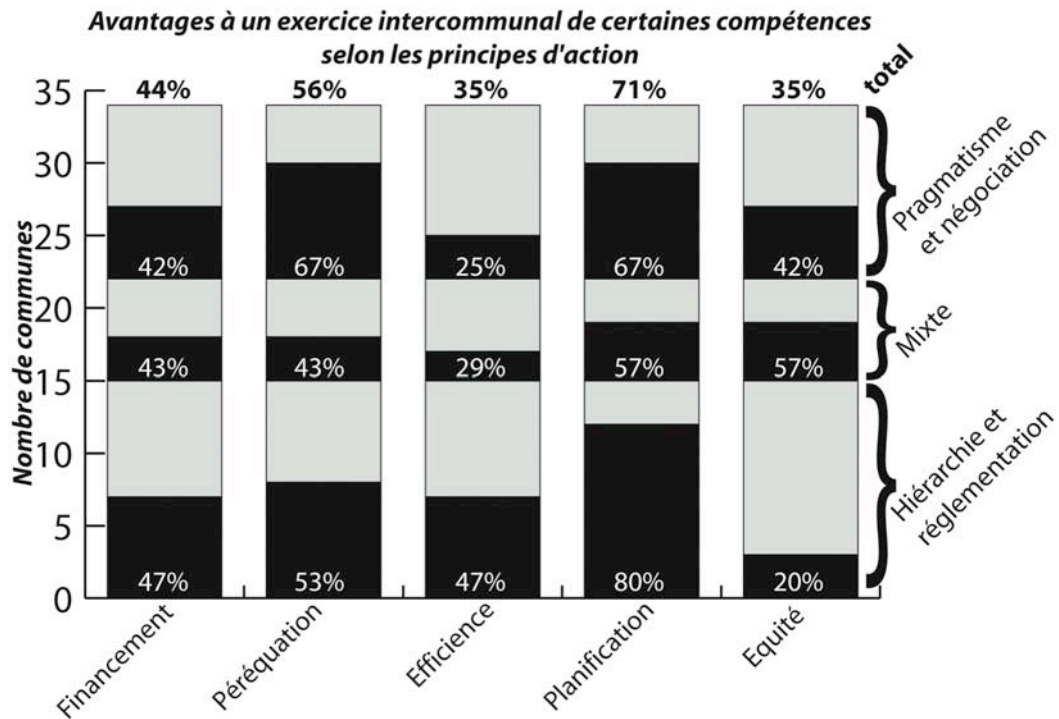
À nouveau, les acteurs des communes de la zone OFS 1980 sont les plus enthousiastes en particulier dans le domaine de la péréquation. Il semble donc que ce sont ces communes qui rencontrent le plus de difficultés financières et aussi la plus grande diversité de substance fiscale.

Les acteurs des communes les plus éloignées sont très réticents à envisager une péréquation qui risquerait de les faire contribuer aux charges des communes centrales. D'autre part, leur capacité fiscale est probablement supérieure à celle des autres communes. Ils sont aussi moins sensibles à l'équité qu'une gestion intercommunale pourrait apporter.

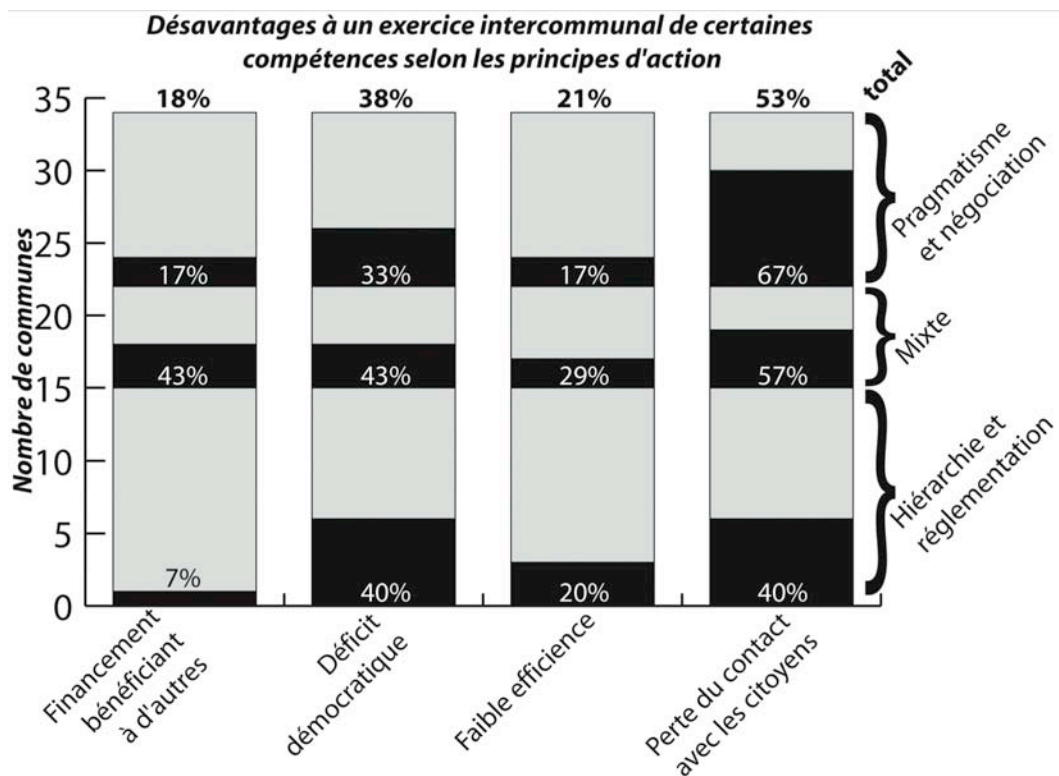


En règle générale, les acteurs des communes du centre de l'agglomération voient plus facilement des désavantages à une gestion intercommunale. Ils semblent un peu plus sensibles au risque de perte de contact avec les citoyens, mais surtout redoutent le déficit démocratique de ces structures. Ils sont moins craintifs à l'idée de financer des prestations et que d'autres en bénéficient, ce qui semble logique vu que les communes qui sont dans l'agglomération depuis plus longtemps ont développé une palette de services qui fait que leurs habitants sont moins sujets à être des profiteurs.

Les personnes interrogées dans les communes de l'agglomération 1980 sont les moins sensibles au problème de la faible efficacité. Cela peut être mis en rapport avec leurs difficultés à mener des politiques à une échelle suffisante. Elles sont donc plus au fait des possibilités d'optimisation de leur action politique qu'apporterait une gestion intercommunale de certaines compétences.



Les personnes dont les principes d'action sont marqués par le pragmatisme et la négociation sont particulièrement sensibles à la question de la péréquation et moins à l'efficience. Celles qui ont une vision hiérarchique et réglementaire sont plus sensibles à l'efficience et à la planification et très peu à l'équité. La question du financement semble être vue de la même manière par les trois catégories d'acteurs.



Les élus dont les principes d'action sont plutôt marqués par le pragmatisme et la négociation sont particulièrement sensibles à la perte du contact avec les citoyens. Cela correspond à leur souci de gestion orientée vers les gens. Ceux dont les principes d'action sont imprégnés par une vision hiérarchique et réglementaire l'étant moins. Le groupe « mixte » est celui qui voit le plus de désavantages.



5.6. En résumé

5.6.1. La structure idéale selon les acteurs

S'il fallait résumer le point de vue des acteurs qui ont participé à cette étude, voici la forme qu'aurait une institution d'agglomération idéale. Cette description semble recevoir une adhésion maximale des acteurs concernés. Si elle ne correspond pas à un idéal « technique », elle correspond à un idéal perçu et constitue probablement la solution qui maximise les chances de réalisation par réalisme politique. Il faut malgré tout ne pas oublier que la définition d'un idéal-type est toujours problématique, ainsi que l'explique Max Weber par exemple :

« On obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle : il est une utopie. Le travail historique aura pour tâche, de déterminer dans chaque cas particulier combien la réalité se rapproche ou s'écarte de ce tableau idéal. »¹⁵²

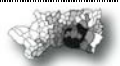
L'agglomération serait un nouveau niveau dont le personnel politique serait élu par le corps électoral de l'ensemble des communes membres. Son périmètre engloberait la définition 1980 et une partie à déterminer de la définition 1990. Le canton n'y serait pas représenté.

Ses compétences seraient la gestion des transports, du domaine social, les grandes infrastructures et la sécurité. Le développement économique pourrait éventuellement y être inclus et une coordination minimale de l'aménagement du territoire aussi, dans la mesure où cela garantirait une cohérence de la planification. Toutefois, il faudra veiller à laisser une large marge de manœuvre aux communes dans ce dernier domaine.

Aucune compétence fiscale ne serait déléguée à cette institution. Par contre, un système de péréquation serait mis en place. Finalement, un effort particulier pour garantir la participation des habitants et les contacts avec les élus serait fait.

Les mécanismes de projet utilisés pour faire émerger cette institution devront être à la fois suffisamment pragmatiques pour arriver à avancer et à imaginer des solutions novatrices mais aussi strictes et réglementés afin de mettre les acteurs en confiance et aboutir à une structure efficace.

¹⁵² Weber Max, *Essais sur la théorie des sciences*, Paris : Plon 1965, p.181 cité par Bassand 1993, p. 159



5.6.2. Comparaison avec les politiques d'agglomération

Plusieurs projets ont été présentés dans les parties précédentes de ce travail. Il semble judicieux de les comparer avec ce modèle.

Le cadre légal vaudois permet de réaliser ce modèle idéal à une exception près puisqu'il ne permet pas une élection directe. Les associations actuelles ne constituent de loin pas une situation acceptable en comparaison avec la position des acteurs. Par contre, les prémices du projet d'agglomération vont dans la même direction, en règle générale.

Malgré tout, il faut noter que c'est essentiellement sur les questions de légitimité démocratique que le projet pêche. En effet, il ne prévoit ni élection directe, ni effort particulier pour faire participer les habitants. On peut aussi regretter que le projet d'agglomération ne prenne pas en compte les questions sociales et de sécurité.

Voici un tableau comparatif qui résume ces comparaisons :

	Possibilités légales	Lausanne Région	ACRM	Projet d'agglomération
Forme				
Nouveau niveau	✓	✗	✓	✓
Élection directe	✗	✗	✗	✗
Périmètre agglo 1980 et une partie de l'agglo 1990	✓	✓	✗	✓
Pas de représentation du canton	✓	✓	✓	✓**
Effort pour faire participer les habitants	~	✗	✗	✗
Pas de fiscalité	✓	✓	✓	✓
Péréquation entre communes	✓	✗	✗	✓
Compétences				
Transport	✓	✗*	✗	✓
Social	✓	✗*	✗	✗***
Grandes infrastructures	✓	✗*	✗	✓
Sécurité	✓	✗	✗	✗***
Planification globale de l'aménagement du territoire	✓	✗	✓	✓
Développement économique	✓	✓	✗	~***

* Quelques initiatives à relever (problèmes de toxicomanie, bus pyjama,...)

**Mais lien contractuel

*** Le contenu exact du projet-pilote n'est pas encore déterminé



6. Perspectives stratégiques et conclusion



6.1. Retour sur l'hypothèse

La fin d'un travail est l'occasion de revenir à l'hypothèse de départ et de la confronter avec ce que nous avons exposé. Pour rappel, l'hypothèse de départ était :

Les conditions de la gouvernabilité de l'agglomération lausannoise sont rendues de plus en plus problématiques par une fragmentation institutionnelle et des enjeux importants qui sont difficilement traitables au niveau sectoriel. Les acteurs et leurs représentations sont au cœur de ces enjeux. Il existe un lien entre les enjeux et les perceptions des acteurs et la place de la commune dans l'agglomération et les principes d'action des acteurs.

Concernant la première partie, il a été clairement montré que les conditions de la gouvernabilité de l'agglomération sont problématiques et que des enjeux très importants existent. Ces enjeux appellent des nouvelles modalités de réponses. Les limites territoriales ne correspondent plus à des espaces fonctionnels et le concept même de frontière et de hiérarchie entre les niveaux de pouvoirs semble lui-même de moins en moins adéquat. Son effacement laisse place à une gestion horizontale des thèmes. Le mode autoritaire se faisant incertain, la négociation prend le dessus. Paradoxalement, un plus grand besoin de légitimité apparaît alors. Les questions de la démocratie et de la responsabilité politique dans un espace contractuel mouvant et désenchanté ne sont toujours pas réglées.

Ensuite, nous avons insisté sur la place au cœur de ces enjeux des acteurs et de leurs représentations. Nous avons constaté que la collaboration implique une participation active des acteurs et nous avons montré assez clairement que différents facteurs provoquent des différences de perceptions. Nous en avons exploré plusieurs : la place d'une commune dans l'agglomération selon des approches concentriques et des centralités (par la taille) et le rôle des principes d'action.

Il semble donc que l'hypothèse a été confirmée. Nous émettrons deux limites importantes. Premièrement, l'hypothèse des perceptions différentes est seulement partiellement vérifiée puisque ce travail a aussi fait émerger des perceptions communes. Deuxièmement, l'existence d'un modèle postule une situation d'équilibre, or le sujet étant particulièrement actuel, la situation est en évolution. L'importance de l'expérience a été montrée et les démarches actuelles sont l'expérience de demain ! Ce travail aura donc montré quelles propositions et quelles opinions marquaient un certain consensus/accord momentané.

Par contre, nous n'aurons pas réussi à résoudre certaines questions. Par exemple, si le nouveau mode de gestion s'appuie beaucoup moins sur la démocratie représentative, d'où vient la légitimité ? Quels sont les risques de ce nouveau modèle pour la démocratie ? Dans quelle mesure ce modèle est-il ou non une vision « mondialisée » et « néo-libérale » de l'aménagement du territoire ? Les enjeux de légitimité, de légitimation et de participation sont donc encore importants.



6.2. Et après ?

Que faire maintenant des éléments amenés par ce travail ? L'hypothèse étant vérifiée, quelle utilité concrète lui donner ? Il faut puiser les éléments mis ainsi en évidence par l'analyse pour alimenter le débat sur les agglomérations. Bien sûr, il faudra encore faire évoluer le projet, convaincre, être pédagogue et ne pas se contenter seulement du plus petit dénominateur commun. Car on ne peut qu'être surpris par la faible reconnaissance institutionnelle des agglomérations dans notre pays.

Une démarche intercommunale met en jeu des relations complexes qui s'inscrivent dans un système local d'influences et d'autorité, de propositions, de mobilisation et de perceptions. Les acteurs sont au cœur de la problématique parce que ce sont eux qui agissent et que la construction de relations de confiance, capitale au demeurant, est longue. Une approche par les perceptions des acteurs permet le respect des équilibres locaux afin de minimiser les conflits et les frustrations. Les acteurs sont dotés de perceptions différentes dont il faut tenir compte.

Cette problématique est nouvelle et personne n'en possède un mode d'emploi. Où tout du moins, les modes d'emploi existants, présentés dans le cadre conceptuel (modèle métropolitain des réformateurs et théorie des choix publics), ont montré leurs limites. L'approche à retenir est donc celle de la souplesse et du pragmatisme et l'objectif à garder à l'esprit est d'arriver à une construction crédible, efficace et légitime, c'est-à-dire la mise sur pied d'un « gouvernement » de l'agglomération dont les règles et les procédures sont aptes à répondre aux défis actuels. Le caractère pragmatique du concept de gouvernance permet de lire cette apparition de nouveaux modes d'autorité.

Il ne s'agit pas de faire un éloge du conservatisme, mais bien d'éviter un débat bâclé. En effet, pour garantir une réussite, l'intercommunalité doit exprimer un accord de fond. On le sait que trop, dans un domaine où les enjeux sont si proches du pouvoir, le débat est complexe, les intérêts sont contradictoires et les conflits présents. Les enjeux de cette question sont très importants puisqu'on définit le pouvoir de demain. Il ne faut pas non plus se faire d'illusions, si le résultat doit avoir une certaine consistance, on ne fera pas l'économie des tensions politiques. Le compromis n'en sera que plus douloureux et imposera une obligation d'invention et d'innovation afin de faire coller un projet aux forces qui le portent. La réorganisation du canton (nouvelle Constitution, découpage des districts, Police 2000,...) et les élections à venir font que nous sommes dans une phase de transition et que tout est possible, les avancées autant que les blocages.

Loin de la révolution, il faudra adopter une approche pragmatique s'appuyant en particulier sur les collaborations intercommunales existantes. En résumé, chaque territoire doit trouver les réponses spécifiques les plus pertinentes à ces défis. Ces réponses ne seront que provisoires puisque les défis et les enjeux évoluent.

Dans les bémols, on regrettera qu'une approche du pouvoir trop proche de la gouvernance et trop loin de la démocratie nous rappelle un peu la ferme d'Orwell, où, bien que tous participent, la légitimité des processus de gouvernance est très discutable :

« Tous les animaux sont égaux, certains le sont plus que les autres. »



7. La bibliographie et les annexes



7.1. La bibliographie

Ouvrages

- Accardo 1983 Accardo Alain, *Initiation à la sociologie de l'illusionnisme social : invitation à la lecture des oeuvres de Pierre Bourdieu*, Bordeaux : Le Mascaret, 1983, 211 p.
- ADEF, 1996 Collectif Association des études foncières ADEF, *Qui doit payer la ville*, Paris : ADEF, 1996, 243p.
- Alvergne & Tautelle 2002 Alvergne Christel et Tautelle François, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris : PUF (coll. Major- service public), 2002, 301p.
- Ansart 1977 Ansart Pierre, *Idéologies, conflits et pouvoir*, Paris : PUF, 1977, 275p.
- Asher 2001 Ascher François, *Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues : éd. De l'Aube, 2001, 103p.
- Bailly & Béguin 2001 Bailly Antoine et Béguin Hubert, *Introduction à la géographie humaine*, Paris : Armand Colin, 2001 (8è éd.), 216p.
- Bailly 2001 Bailly Antoine (dir.), *Les concepts de la géographie urbaine*, Paris : Armand Colin, 2001 (5è éd.), 333p.
- Balme, Faure & Mabileau 1999 Balme Richard, Faure Alain et Mabileau Albert, *Les nouvelles politiques locales, dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Science po, 1999, 486p.
- Baraize & Négrier 2001 Baraize François et Négrier Emmanuel, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques politiques), 2001, 310p.
- Bassand, Jaccoud & Schuler 1996 Bassand Michel, Jaccoud Christophe et Schuler Martin (dir.), *Raisons et déraisons de la ville : approches du champ urbain*, Lausanne : PPUR, 1996, 381p.
- Bassand, Joye & Leresche 1994 Bassand Michel, Joye Dominique et Leresche Jean-Philippe (dir.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève : Georg, 1994, 315p.
- Bassand, Joye & Schuler 1998 Bassand Michel, Joye Dominique et Schuler Martin, *Les enjeux de l'urbanisation – Agglomerationsprobleme in der Schweiz*, Scheizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik, Bern : Peter Lang, 1988, 379p.
- Bassand, Kaufmann & Joye 2001 Bassand Michel, Kaufmann Vincent et Joye Dominique (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne : PPUR, 2001, 257p.
- Bassand, Leresche & Saez 1997 Bassand Michel, Leresche Jean-Philippe et Saez Guy, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris : éd. L'Harmattan (coll. Logiques publiques), 1997, 314p.
- Bouinot & Bermils 1995 Bouinot Jean et Bermils Bernard, *La gestion stratégique des villes, entre compétition & coopération*, Paris : Armand Colin, 1995 207p.
- Bouinot 2002 Bouinot Jean, *La ville compétitive : les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Paris : Economica, 2002, 180p.
- Bourdin 2000 Bourdin Alain, *La question locale*, Paris : PUF (coll. La politique éclatée), 2000, 254p.
- Bridel 1995 Bridel Laurent, *Manuel d'aménagement du territoire*, Genève : Georg, 1995, 365p.
- Calame 2003 Calame Pierre, *Repenser la gestion de nos sociétés : 10 principes pour la gouvernance du local au global*, Paris : Charles Léopold Mayer, 2003, 93p.
- Chalas et Dubois-Taine 1997 Chalas Yves et Dubois-Taine Geneviève (dir.), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube (Collection Monde en cours), 1997, 285p.
- Crivelli, Pfister et Rey 1999 Crivelli Ruggero, Pfister Barbara et Rey Michel (dir.), *Finances et territoires : leur place dans la prise de décision publique*, Lausanne : PPUR, 1999, 280p.
- Crozier & Friedberg 1977 Crozier Michel et Friedberg Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Ed. du Seuil, 1977, 436 p.
- CURAPP 1996 Collectif Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris : PUF, 1996, 400p.



- Dafflon & Ruegg 2001 Dafflon Bernard et Ruegg Jean, *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg : Ed. universitaires (Coll. Economie et gestion), 2001, 158p.
- Dafflon 2004 Dafflon Bernard, *La gestion des finances publiques communales*, Genève : Economica (coll. Collectivités territoriales), 1994 (mise-à-jour : 2004), pp.1-36
- De Motte 1995 De Motte Alain (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Paris : éd. Juris-Service, 1995, 272p.
- Découtère, Mettan & Ruegg 1994 Découtère Stéphane, Mettan Nicolas et Jean Ruegg, *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne : PPUR, 1994, 302p.
- Gilet 2001 Gilet Jean-Claude, *Les associations, des espaces entre utopies et pragmatismes*, Presses universitaires de Bordeaux (coll. Le territoire et ses acteurs), 2001, pp.1-78
- Healey 1995 Healey Patsy et al., *Managing cities : the new urbane context*, Chichester : John Wiley & Sons Ltd (Centre for Research in European Urban Environments - Newcastle), 1995, 322p.
- Horber-Papazian 2001 Hober-Papazian Katia, *L'espace local en mutation*, Lausanne : PPUR, 2001, 159p.
- Hugger 1992 Hugger Paul (dir.), *Les Suisses : modes de vie, traditions, mentalités, volume 2 : Territoires*, Lausanne : Payot, 1992, pp.661-684
- Jouve & Lefèvre 1999 Jouve Bernard et Lefèvre Christian, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris : Anthropos (coll. Villes), 1999, 305p.
- Joye & Schuler 1997 Joye Dominique et Schuler Martin, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, Berne : Office fédéral de la Statistiques OFS, 1997 (1^{ère} éd. : 1994), 312p.
- Kübler 2005 Kübler Daniel, *La métropole et le citoyen : les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Lausanne : PPUR (coll. Logiques Territoriales), 2005, 176p.
- Kuster & Meier 2000 Kuster Jürg et Meier Hans Rudolf, *La Suisse urbaine : entre évolution spatiale et structure actuelle*, Berne : Office fédéral du développement territorial ARE, 2000, 104p.
- Le Galès 2003 Le Galès Patrick, *Le retour des Villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po 2003, 470p.
- Lebreton & Beaucire 2000 Lebreton Joël et Beaucire Francis, *Transports publics et gouvernance urbaine*, Paris : Les essentiels Milan, 2000, 127p.
- Leresche 2001 Leresche Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris : éd. Pédone (Pouvoir local), 2001, 389p.
- Masbounji 1993 Masbounji Ariella (dir.), *Comprendre, penser, construire la ville : projet urbain, de l'intention à la réalisation*, Paris : Direction de l'architecture et de l'urbanisme, 1993, 83p.
- Masbounji 2001 Masbounji Ariella (dir.), *Fabriquer la ville, Outils et méthodes. Les aménageurs proposent*, Paris : La documentation française, 2001, 230p.
- Masnata & Rubattel 1991 Masnata François et Rubattel Claire, *Le pouvoir suisse : séduction démocratique et répression suave*, Vevey : L'Aire historique, 1991, 518p.
- Mettan, Ruegg & Vodoz 1992 Mettan Nicolas, Ruegg Jean et Vodoz Luc (dir.), *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausanne : PPUR, 1992, 307p.
- Meuwli 2003 Meuwli Olivier, *La politique vaudoise au 20^è siècle : de l'Etat radical à l'émiettement du pouvoir*, Lausanne : PPUR (coll. Le savoir suisse), 2003, 143p.
- Meylan 1987 Meylan Jean, *Les communes suisses : aspects institutionnels, caractéristiques générales, moyens à disposition*, Lausanne : Impr. Groux, 1987, 47p.
- Mongin 1995 Mongin Olivier, *Vers la troisième ville ?*, Paris : Hachette (Questions de société), 1995, 140p.
- Moquay 1996 Moquay Patrick, *L'intercommunalité en 12 facteurs : comprendre le contexte local*, Paris : Syros (Coll. Les cahiers de l'intercommunalité), 1996, 271p.
- Paquot 1996 Paquot Thierry, *L'utopie ou l'idéal piégé*, Paris : Hatier (Optiques philosophie), 1996, 77p.
- Racine 1993 Racine Jean-Bernard, *La ville entre Dieu et les hommes*, Genève : Presses Bibliques Universitaires & Paris : Editions Anthropos-Economica, 1993, pp.129-225
- Raséra 2002 Raséra Michel, *La démocratie locale*, Paris : LGDC (Systèmes : collectivités locales), 2002, 186p.
- Schuler 1997 Schuler Martin, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, Berne : Office fédéral de la statistique OFS, 1997, 312p.
- Touraine, 1984 Touraine Alain, *Le retour de l'acteur : essai de sociologie*, Paris : Fayard, 1984, 349p.



- Vandelli 1991 Vandelli Luciano, *Pouvoirs locaux*, Paris : Economica (Collection Politique comparée), 1991, 225p., (trad. Mariangela Portelli)
- Vandermotten 2002 Vandermotten Christian (dir.), *Le développement durable des territoires*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, 231p.
- Weill 1997 Weill Michel, *L'urbanisme*, Paris : Les essentiels Milan, 1997, 63p.

Extraits d'un ouvrage

- Derycke 1995 Derycke Pierre-Henri, « L'organisation de l'espace dans les villes » in : Bailly Antoine, Ferras Robert et Pumain Denis (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris : Economica, 1995, pp.643-666
- Devillers 1994 Devillers Christian, « Le projet urbain » in : *Conférence Paris d'architecture*, Paris : éd du pavillon de l'arsenal, 1994, pp. 1-48
- Haldy 2004 Haldy Jacques, « L'organisation territoriale et les communes » in : Moor Pierre (dir.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Berne : Staempfli, 2004, pp.291-301
- Horber-Papazian & Racine 2005 Horber-Papazian Katia et Racine Jean-Bernard, « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels : les conditions de légitimation de nouveaux espaces » in : Commerçon Nicole et Goujon Pierre (dir.), *Espaces fonctionnels, espaces institutionnels*, Presses Universitaires de Lyon, 2005 (à paraître)
- Pumain 1995 Pumain Denise, « Le système de villes » in : Bailly Antoine, Ferras Robert et Pumain Denis (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris : Economica, 1995, pp.623-641

Articles dans une revue scientifique

- Asher 1991 Asher François, « Projet public et réalisations privées : le renouveau de la planification des villes » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 51, juillet 1991, pp.5-16
- Atkins 1998 Atkins Rob, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.75-84
- Balme 1987 Balme Richard, « La participation aux associations et le pouvoir municipal » in : *Revue française de sociologie*, 28 (4), oct. – déc. 1987, pp.601-639
- Bari 1989 Bari Jean-Paul, « L'expert comme conseiller du prince » in : *Annuaire suisse de science politique*, 1989, 29, pp.55-80
- Bari 1993 Bari Jean-Paul, « Nouveaux instruments de mise en œuvre des politiques et espace public » in : *Annuaire suisse de science politique*, 1993, 33, pp.295-320
- Bochet 2005 Bochet Béatrice, « Etalement urbain, formes urbaines et structures sociales : les figures de l'urbain dans l'agglomération lausannoise » in : *Urbia, les cahiers du développement urbain durable*, 2005, 1, pp.23-40
- Both 2005 Both Jean-François, « Régimes d'urbanisation et rythmes urbains » in : *Urbia, les cahiers du développement urbain durable*, 2005, 1, pp.9-22
- Bütschi & Cattacin 1993 Bütschi Danielle et Cattacin Sandro, « L'Etat incitateur : nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse » in : *Annuaire suisse de science politique*, 1993, 33, pp.143-162
- Chalas 1998 Chalas Yves, « L'urbanisme comme pensée pratique » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp. 205-214
- Da Cunha & Schuler 2001 Da Cunha Antonio et Schuler Martin, « Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace : enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse » in : *Revue suisse de science politique*, vol. 8 (4), 2001, pp. 119-126
- Delley 1993 Delley Jean-Daniel, « Le dire et le faire. Sur les modalités et les limites de l'action étatique » in : *Annuaire suisse de science politique*, 1993, 33, pp.23-37
- Demesteere & Padioleau 1991 Demesteere René et Padioleau Jean G., « Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 51, juillet 1991, pp.28-40



- Donzelot 2004 Donzelot Jacques, « La villes à trois vitesse : relégation, périurbanisation, gentrification » in : *Esprit*, 2004, 3-4, pp.14-39
- Duran 1998 Duran Patrice, « La gouvernance » in : *Politiques et management public*, 16 (2), 1998, Avant-propos
- Estèbe 2004 Estèbe Philippe, « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? » in : *Esprit*, 2004, 3-4, pp.82-95
- Fellmann & Morel 1991 Fellmann Thierry et Morel Bernard, « Territoires en action : prospective urbaine et planification stratégique » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 51, juillet 1991, pp.92-103
- Gaudin 1995 Gaudin Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? » in : *Revue française de science politique*, 1995, 45(1), pp.31-56
- Giugni & Passy 1993 Giugni Marco G. et Passy Florence, « Une aporie de la démocratie : le blocage des politiques publiques par les nouveaux mouvements sociaux » in : *Annuaire suisse de science politique*, 1993, 33, pp.165-183
- Godard 1998 Godard Francis, « Gouverner la ville » in : *Sciences humaines*, 79, janvier 1998, pp.38-41
- Gras 2001 Gras Pierre, « Gouvernance et territoires urbaines : les partenaires s'expliquent » in : *Urbanisme*, hors-série n° 14, 2001, pp.61-62
- Harvey 1989 Harvey David, « From managerialism to entrepreneurialism : transformation in urban governance in later capitalism » in : *Geografiska Annaler, Series B Human Geography*, 1989, 17 (1), pp.3-17
- Jeannot & Margail 1998 Jeannot Gilles et Margail Fabienne, « Le "porter à connaissance stratégique" » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.155-162
- Jouve & Lefèvre 1999 Jouve Bernard et Lefèvre Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe » in : *Revue française de science politique*, Vol. 49, no. 6, déc. 1999, pp. 835-853
- Jouve 1998 Jouve Bernard, « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon » in : *Politiques et management public*, 16 (2), 1998, pp.61-81
- Jouve 2004 Jouve Bernard, « Gouvernance et décentralisation : les masques tombent enfin » in : *EspacesTemps.net*, 2004, 4p.
- Joye & Kaufmann 1998 Joye Dominique et Kaufmann Vincent, « 50 d'aménagement du territoire à Genève » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.93-100
- Lacaze 1995 Lacaze Jean-Paul, « L'aménagement du territoire : faux débats, vrais enjeux » in : *Futuribles*, juin 1995, pp. 61-73
- Le Galès & Vion 1998 Le Galès Patrick et Vion Antoine, « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes » in : *Politiques et management public*, 16 (2), 1998, pp.1-33
- Le Galès 1995 Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » in : *Revue française de science politique*, 1995, 45 (1), pp. 57-95
- Lefèvre 1998 Lefèvre Christian, « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux » in : *Politiques et management public*, 16 (2), 1998, pp.35-59
- Leresche 2002 Leresche Jean-Philippe, « La gouvernance urbaine comme enjeu de durabilité » in : *Vues sur la ville*, (3), juin 2002, pp. 3-5
- Lévy 1998 Lévy Jacques, « Quelles échelles pour gouverner la ville ? » in : *Pouvoirs locaux*, 37, 1998, pp. 19-21
- Lévy 1999 Lévy Albert, « Les trois âges de l'urbanisme » in : *Esprit*, 249, janvier 1999, pp.46-61
- Lorrain 1998 Lorrain Dominique, « Administrer, gouverner, réguler » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.85-92
- Michel 2004 Michel Pascal, « Vers des maires suisses acteurs du développement durable ? » in : *Vue sur la ville*, 2004, 10, pp.3-6
- Mongin 1999 Mongin Olivier, « Territoire et représentation, entretien avec Yves Mény » in : *Esprit*, 1999, 251, pp.189- 202
- Mongin 2004 Mongin Olivier, « La mondialisation et les métamorphoses de l'urbain. Mégacités, villes globales et métropoles » in : *Esprit*, 2004, 3-4, pp.175-198
- Novarina 1998 Novarina Gilles, « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme » in : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.173-180



- Osmont 1998 Osmont Annick, « La "gouvernance" : concept mou, politique ferme » *in*: *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.19-26
- Salomon Cavin 2004 Salomon Cavin Joëlle, « La Suisse urbaine : entre ubiquité et absence » *in* : *EspacesTemps.net*, 2004, 17p.
- Schmid 1999 Schmid Lucile, « Résister à la fragmentation, entretien avec Jean-Pierre Duport » *in* : *Esprit*, 251, mars-avril 1999, pp. 203-211
- Souami 1998 Souami Taoufik, « Participer à la gouvernance ? » *in* : *Les annales de la recherche urbaine*, 80-81, décembre 1998, pp.163-172
- Stocker 1998 Stocker Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance » *in* : *Revue internationale des sciences sociales*, 1998, 155, pp.19-30
- Walther 1996 Walther François, "Cinquante ans d'aménagement du territoire en Suisse? Quelques questions aux acteurs", *in* : *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung*, 1996, 32 (127), pp. 35-40

Articles de presse

- Barraud 2005 Barraud Emmanuel, « Exécutifs à l'agonie : des communes face à la peur d'être orphelines » *in* : *24Heures*, 14.7.2005
- Brune 1995 Brune François, « La dépolitisation par le langage. Les masques du vocabulaire peuvent aider à camoufler la réalité » *in* : *Le Monde Diplomatique*, mai 1995, p.28
- Crettaz 2003 Crettaz Francine, « L'irrésistible émergence de l'agglomération » *in* : *La Gazette*, 28.5.2003, pp.4-7
- Depoisier 2004 Depoisier Anne-Marie, « Fusionner les communes pour rétablir la démocratie » *in* : *24Heures*, 15.11.2004, p.2
- Ducret 2005 Ducret Jérôme, « Un teste de cohérence pour le développement de l'Ouest » *in* : *24Heures*, 25.5.2005, p.18
- Pilet 2005 Pilet François, « La « villa » au centre-ville : l'avenir du logement lausannois » *in* : *24Heures*, 21.7.2005, p.19
- Pont 2005 Pont Michel, « Le grand Lausanne est mort-né : la peur de la "Capitale" » *in* : *24Heures*, 15.8.2005, p.21
- Yaggi 2002 Yaggi Yvette, « La Confédération en ligne directe avec les villes » *in* : *Domaine Public*, 1534, 25.10.2002

Études et rapports

- ARE 2001 Office fédéral du développement territorial ARE, *La Confédération s'engage davantage en faveur des agglomérations*, Berne, Dossier 1, 2001, 9p.
- Arn & Strecker 2004 Arn Daniel et Strecker Mirjam, *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne : Conférence tripartite pour les agglomérations, 2004, 88p.
- Bassand 1993 Bassand Michel et al., *Identités urbaines. Une comparaison entre Genève et Lausanne*, Rapport 30 du Programme national de recherche « Ville et transport », Zurich, 1993, 280p.
- Bauer & Hüttner 2003 Bauer Tobias et Hüttner Evelyne, *Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus*, Rapport à l'attention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, Berne : Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien, 2003, pp.15-16
- Boggio 1972 Boggio Maurice, *Aménagement du territoire et vie politique : le cas du canton de Vaud*, Mémoire de licence, Institut de science politique, Université de Lausanne, 1972 207p.
- Catillaz 1981 Catillaz Jean-Michel, *La ville change, qui décide ?*, Mémoire de licence – Institut de Géographie de l'Université de Lausanne, 1981, 144p.
- CDLR 2001 Comité directeur sur la démocratie locale et régionale CDLR, *Relation entre taille des collectivités locales et régionales et efficacité et économie de leur action*, Paris, 2001 20p.
- Chevallaz 1999 Chevallaz Jean, *COREL et agglomération*, Pully : Union des communes vaudoises UCV, 1999, 4p.
- Cohen Dumani 1994 Cohen Dumani Doris, *Vers l'institutionnalisation des régions vaudoises*, Lausanne : Institut de hautes études en administration publique IDHEAP (Cahiers 128), 1994, 66p.



- Csillaghy & Cunha 1992 Csillaghy Joseph et Cunha Antonio, *La métropole absente ?*, Lausanne : Institut de recherche sur l'environnement construit – EPFL, 1992, 71p.
- Dafflon & Perritaz 2000a Dafflon Bernard et Perritaz Steve, *De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre*, Working paper 340, Université de Fribourg, 2000, 46p.
- Dafflon & Perritaz 2000b Dafflon Bernard et Perritaz Steve, *La collaboration intercommunale : proposition d'une méthode d'analyse comparative des aspects institutionnels, opérationnels et socio-économiques des diverses formes d'intercommunalité*, Working paper 335, Université de Fribourg, 2000, 38p.
- Finger & Tornay 2001 Finger Matthias et Tornay Pascal, *Etude comparative des processus de réformes des administrations communales : Etat des lieux en France et en Suisse*, Lausanne : Institut de hautes études en administration publique IDHEAP (Workingpaper 3), 2001, 22p.
- Fuchs, Muggli & Vallotton 2005 Fuchs Céline, Muggli Rudolf et Vallotton Jean-Marc, *L'aménagement du territoire dans les communes : le canton de Vaud*, Berne : Association suisse pour le plan d'aménagement national ASPAN, 2005, 23p.
- Genoud 2001 Genoud Anne-Françoise, *Les agglomérations en Suisse : vues sous l'angle de la coopération horizontale : état des lieux*, Lausanne : Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT, 2001, 46p.
- Giudici 2004 Giudici Giorgi, *La nouvelle ville de Lugano*, Présentation à l'occasion de la Journée des villes à Bâle, 2004, 6p.
- Grin 1999 Grin Nicole, *Communes vaudoises - Etat des lieux*, Lausanne : commission « Organisation territoriale et communes », Assemblée constituante, 1999, 3p.
- Holenweg-Rouyet 1999 Holenweg-Rouyet Anne, *Territorialité, tâches et compétences des communes : Quelle évolution veut-on ?*, Lausanne : Forum des Conseils communaux, 1999, 16p.
- Jacques 1988 Jacques Michel, *Géographie et gestion spatiale : un regard sur l'aménagement du territoire vaudois*, Thèse de doctorat – Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne, Lausanne : Presses centrales, 1988, 384p.
- Joye & Leresche 1993 Joye Dominique et Leresche Jean-Philippe, *Les transformations du pouvoir local en Suisse*, Lausanne : Université de Lausanne - Institut de science politique, 1993, 45p.
- Paccaud 1996 Paccaud Yves, *Quel futur pour l'aménagement de la région morgienne ?*, Mémoire de licence - Institut de géographie de l'Université de Lausanne, 1996, 65p.
- Rey 2004 Rey Michel, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois : un processus d'apprentissage innovateur. Enseignements pour les projets et démarches d'agglomération*, Lausanne : Communauté d'études pour l'aménagement du territoire CEAT, 2004, 45p.
- Rossi 1995 Rossi A. Angelo, *Concurrence territoriale et réseaux urbains : l'armature urbaine de la Suisse en transition*, Programme national de recherche 25 Ville et transport, Zürich : ETHZ, 1995, 172p.
- SECO-OFAT 1999 Secrétariat d'état à l'économie et Office fédéral de l'aménagement du territoire, *Rapport sur les centres urbains*, Berne, 1999
- UVS 1997 Union des villes suisses UVS, *Die Stadt morgen - Demain les villes*, Berne, 1997, 183p.

Documents officiels

- Conseil d'Etat 2005 Conseil d'Etat du canton de Vaud, *Exposé des motifs et projets de loi modifiant la loi du 18 février 1956 sur les communes et (...)*, Lausanne, 2005, 193p.
- Conseil fédéral 1996 Conseil fédéral, *Rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, Berne, 1996, 72p.
- Conseil fédéral 2000 Conseil fédéral, *Rapport sur les mesures de la Confédération en matière de politique d'organisation du territoire : programme de réalisation 2000- 2003*, Berne, 2000, 60p.
- Conseil fédéral 2001 Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération*, Berne, 2001, 80p.
- DDC 2002 Droit de Cité, *Motion pour les communes de l'Ouest lausannois : « Le moratoire : et après ? Conduire ensemble un grand projet participatif pour l'Ouest lausannois »*, s.l., 2002, 8p.
- État de Vaud 2005 État de Vaud, *Projet d'agglomération Lausanne-Morges, Rapport de synthèse, avant-projet soumis à consultation*, Lausanne : Etat de Vaud, 2005, 62p. + annexes



7.2. Les annexes

7.2.1. La population et les revenus des impôts cantonaux par commune dans le périmètre d'étude

	<i>Montant des impôts cantonaux par habitant</i>			<i>Montant des impôts cantonaux par habitant</i>	
	<i>Population 2000</i>	<i>(en francs)</i>		<i>Population 2000</i>	<i>(en francs)</i>
Aclens	363	3'788	Lully	663	5'354
Assens	770	2'957	Lussy-s/Morges	578	6'943
Belmont-s/-Lausanne	2'358	3'937	Lutry	8'270	6'198
Bottens	917	2'428	Mex	547	7'877
Bremblens	360	3'960	Mézières	969	2'697
Bretigny-s/Morrens	563	2'831	Montpreveyres	373	2'537
Bussigny-près-Lausanne	7'498	3'665	Morges	14'154	3'825
Bussy-Chardonney	337	4'529	Morrens	888	3'214
Carrouge	780	2'351	Paudex	1'403	9'422
Chavannes-près-Renens	6'063	2'347	Penthalaz	2'283	2'799
Cheseaux-s/Lausanne	2'939	3'240	Penthaz	1'287	2'768
Chigny	258	4'202	Poliez-le-Grand	528	2'568
Cossonay	2'558	2'809	Préverenges	4'078	3'781
Crissier	6'577	3'796	Prilly	10'955	3'349
Cugy	1'992	3'650	Pully	16'034	7'097
Cully	1'798	4'480	Renens	18'406	2'651
Dailens	598	3'200	Romanel-s/Lausanne	3'068	3'195
Denges	1'109	3'122	Romanel-s/Morges	441	5'513
Echallens	4'281	2'527	St-Prex	4'210	3'735
Echandens	2'085	4'914	Saint-Sulpice	2'914	10'742
Echichens	1'119	4'001	Savigny	3'084	3'568
Ecublens	10'227	3'360	Servion	979	2'915
Epalinges	7'516	4'379	Sullens	813	3'156
Etagnières	800	3'084	Tolochenaz	1'646	3'657
Etoy	2'289	3'642	Villars-Ste-Croix	602	5'539
Froideville	1'453	2'913	Villars-Tiercelin	343	3'175
Grandvaux	1'937	5'343	Villette	564	7'144
Jouxte-s-Mézery	1'145	6'180	Vufflens-la-Ville	999	4'913
Lausanne	124'914	4'239	Vufflens-le-Château	631	9'706
Le Mont-sur-Lausanne	5'182	4'963			
Les Cullayes	628	3'221	MOYENNE	5'000	4'259
Lonay	1'900	5'685	MEDIANE	1'403	3'665

Sources des données : Service de recherche et d'information statistiques du canton de Vaud SCRIS



7.2.2. La liste des communes ayant participé à l'enquête

	Population en 2000	Secteurs de l'agglomération	Principes d'action¹⁵³	Association régionale
Bottens	917	Agglo OFS 1990	P	Lausanne Région
Cheseaux-s/Lausanne	2939	Agglo OFS 1970	H	Lausanne Région
Chigny	258	Agglo OFS 1980	H	ACRM
Cossonay	2558	Agglo OFS 1990	H	-
Daillens	598	Agglo OFS 1990	P	
Denges	1109	Agglo OFS 1970	H	ACRM
Echandens	2085	Agglo OFS 1970	M	ACRM
Echichens	1119	Agglo OFS 1980	M	ACRM
Epalinges	7516	Agglo OFS 1970	M	Lausanne Région
Etoy	2289	Agglo OFS 1990	P	ACRM
Froideville	1453	Agglo OFS 1980	P	Lausanne Région
Lausanne	124'914	Agglo OFS 1970	P	Lausanne Région
Les Cullayes	628	Agglo OFS 1980	H	Lausanne Région
Lonay	1900	Agglo OFS 1980	H	ACRM
Lully	663	Agglo OFS 1990	P	ACRM
Lussy-s/Morges	578	Agglo OFS 1990	M	ACRM
Montpreveyres	373	Agglo OFS 1980	H	-
Morges	14'154	Agglo OFS 1980	M	ACRM
Morrens	888	Agglo OFS 1970	H	Lausanne Région
Penthalaz	2283	Agglo OFS 1980	P	-
Penthaz	1287	Agglo OFS 1980	P	-
Poliez-le-Grand	528	Agglo OFS 1990	M	-
Préverenges	4078	Agglo OFS 1980	H	ACRM
Prilly	10'955	Agglo OFS 1970	H	Lausanne Région
Pully	16'034	Agglo OFS 1970	P	Lausanne Région
Renens	18'406	Agglo OFS 1970	H	Lausanne Région
Romanel-s/Morges	441	Agglo OFS 1990	H	ACRM
Savigny	3084	Agglo OFS 1980	P	Lausanne Région
Sullens	813	Agglo OFS 1980	H	-
Tolochenaz	1646	Agglo OFS 1980	H	ACRM
Villars-Tiercelin	343	Agglo OFS 1970	P	-
Villette	564	Agglo OFS 1970	H	-
Vufflens-la-Ville	999	Agglo OFS 1980	M	-
Vufflens-le-Chateau	631	Agglo OFS 1980	P	ACRM

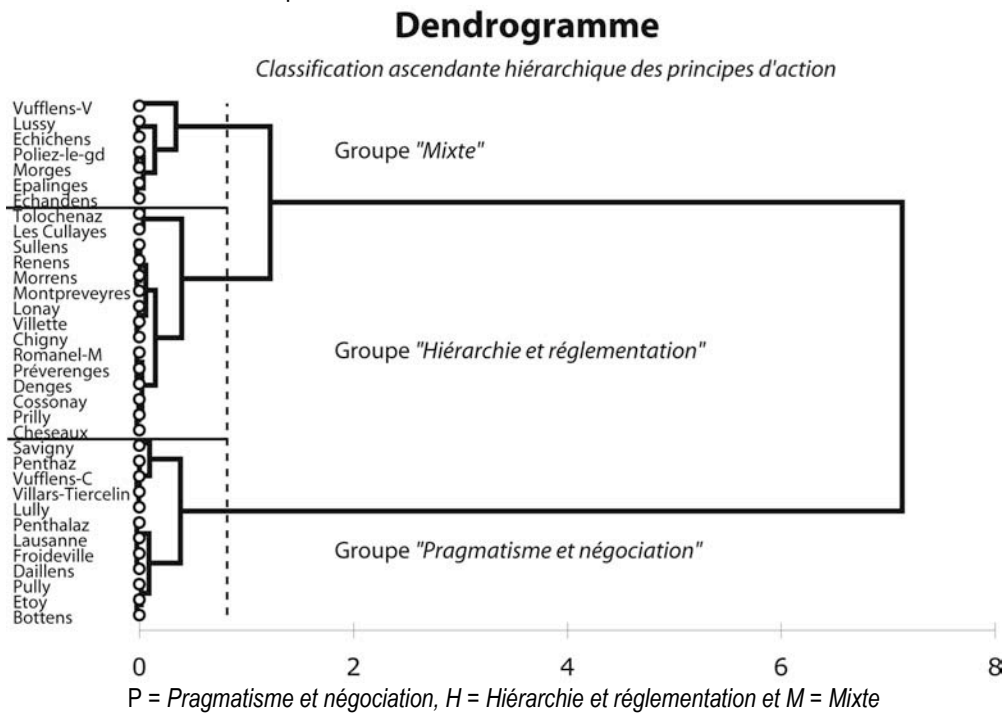
Sources des données : Service de recherche et d'information statistiques du canton de Vaud SCRIS

¹⁵³ P = Pragmatisme et négociation, H = Hiérarchie et réglementation et M = Mixte



7.2.3. La construction des catégories de principes d'action

Les réponses aux questionnaires ont été agrégées et réduites à deux indices selon le nombre de réponses favorables ou plutôt favorables à une des deux approches. Lorsque l'acteur n'émettait pas de préférence ou qu'il n'a pas répondu, il n'en a pas été tenu compte. Ces deux indices ont ensuite été traités via une classification ascendante hiérarchique dont voici les résultats :



	<i>H</i>	<i>P</i>		<i>H</i>	<i>P</i>		
	<i>H</i>	<i>P</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>P</i>	<i>G</i>	
	<i>H</i>	<i>P</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>P</i>	<i>G</i>	
Savigny	0	9	P	Cossonay	5	3	H
Villars-Tiercelin	0	7	P	Renens	6	4	H
Vufflens-le-Chateau	0	7	P	Sullens	6	4	H
Lully	0	6	P	Cheseaux-s/Lausanne	5	2	H
Penthaz	1	7	P	Montpreveyres	6	3	H
Pully	2	8	P	Morrens	6	3	H
Bottens	3	7	P	Prilly	5	2	H
Daillens	2	6	P	Chigny	7	3	H
Etoy	3	7	P	Denges	6	2	H
Froideville	2	6	P	Préverenges	6	2	H
Lausanne	2	6	P	Romanel-s/Morges	6	2	H
Penthalaz	2	6	P	Villette	7	3	H
Echichens	2	4	M	Lonay	7	2	H
Lussy-s/Morges	3	4	M	Les Cullayes	6	0	H
Echandens	4	4	M	Tolochenaz	8	0	H
Epalinges	4	4	M				
Morges	5	5	M				
Poliez-le-Grand	5	5	M				
Vufflens-la-Ville	2	1	M				



7.2.4. La définition des agglomérations 1990 de l'OFS

On entend par zone urbaine:

- Les agglomérations
- Les villes autres que celles qui font partie des agglomérations

Une agglomération remplit les conditions suivantes:

- C'est un ensemble d'au minimum 20'000 habitants, formé par la réunion des territoires de communes adjacentes
- Toute agglomération possède une zone centrale qui est formée d'une commune-noyau et, suivant le cas, d'autres communes qui remplissent les conditions suivantes: elles doivent compter 2'000 emplois ou plus et leur quotient du nombre des personnes travaillant sur leur territoire par celui des personnes actives occupées y résidant doit être supérieur ou égal à 0,85. En outre, ces communes doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune-noyau ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum un sixième de leur population active occupée.

Une commune n'appartenant pas à ladite zone centrale sera rattachée à l'agglomération:

- Si au minimum un sixième de sa population active occupée résidente travaille dans la zone centrale définie précédemment et
- Si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous sont remplies:
 - a) Il doit exister un lien de continuité de la zone bâtie entre une telle commune et la commune-noyau de l'agglomération. En d'autres termes, il ne doit pas y avoir de zone non bâtie (terres agricoles ou forêts) dépassant 200 mètres.
 - b) La densité combinée habitants/emplois par hectare de surface d'habitat et d'agriculture (sans les alpages) doit être supérieure à 10.
 - c) La population doit s'être accrue de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale au cours des dix dernières années. (Ce critère n'est valable que pour les communes qui ne font pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il sera considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).
 - d) Au minimum un tiers de la population active occupée résidente doit travailler dans la zone centrale. Pour les communes jouxtant deux agglomérations, cette condition sera également remplie si 40% au moins de leur population active occupée résidente travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum un sixième dans l'une et l'autre.
 - e) La proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale.

Est appelée ville toute commune de 10'000 habitants ou plus



7.2.5. La Constitution du Canton de Vaud (extraits)

Art. 137 Définition et garanties

1 Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.

2 Leur existence et leur territoire sont garantis dans les limites de la Constitution.

Art. 138 Tâches

1 Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable.

2 L'Etat confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui.¹⁵⁴

Art. 139 Autonomie communale

Les communes disposent d'autonomie, en particulier dans :

- f) la gestion du domaine public et du patrimoine communal;
- g) l'administration de la commune;
- h) la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux;
- i) l'aménagement local du territoire;
- j) l'ordre public;
- k) les relations intercommunales.

Art. 140 Surveillance de l'Etat

Les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi.

Art. 155 Collaborations intercommunales

L'Etat encourage les collaborations entre communes, en particulier les fédérations.

Les communes peuvent déléguer une ou plusieurs de leurs tâches à des fédérations, à des agglomérations ou à d'autres types d'organisations intercommunales : elles veillent à choisir la forme la plus appropriée.

La loi peut imposer une collaboration lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches ou à une répartition équitable des charges entre communes.

Art. 156 Fédérations

La fédération de communes est une collectivité de droit public composée de communes qui sont en principe contiguës. Elle a la personnalité juridique.

La fédération est dotée d'une autorité délibérante et d'une autorité exécutive. L'autorité délibérante est élue par les législatifs des communes membres, l'autorité exécutive par l'autorité délibérante.

La fédération gère seule les tâches que les communes membres lui délèguent. Ces tâches sont financées par des contributions communales.

Une commune ne peut faire partie que d'une fédération, sa participation à d'autres formes de collaboration restant possible.

Art. 157 Agglomérations

L'agglomération est une collectivité de droit public composée de communes urbaines contiguës et qui comprend une ville centre. Elle a la personnalité juridique.

La loi définit l'organisation, le financement et le contrôle démocratique de l'agglomération par analogie avec les règles applicables aux fédérations.

¹⁵⁴ Il s'agit donc de la définition de la notion juridique de *subsidiarité*.



7.2.6. Le questionnaire de l'enquête

Étude de l'opinion des acteurs

La gestion de la ville ainsi que sa production ont évolué ces dernières décennies. Les limites territoriales semblent ne plus correspondre à des espaces fonctionnels, mais, d'un autre côté, le concept même de frontière et de hiérarchie entre les niveaux de pouvoirs semble lui-même de moins en moins adéquat.

Ce travail vise donc à explorer la position des acteurs lausannois dans cette problématique. Devant l'évolution de la gouvernance de leur agglomération et dans les pratiques dans l'aménagement du territoire, comment se situent-ils ?

Ce questionnaire s'adresse à une centaine de personnes responsables d'une manière ou d'une autre de la collaboration intercommunale en particulier dans le cadre de l'aménagement du territoire dans la région lausannoise telle qu'elle est définie par l'OFS.

En vous remerciant d'avance pour le temps que vous consacrerez à cette enquête.

Julien Eggenberger, mémorant à l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne

Retour jusqu'au 22 avril 2005 - 8, rue Dr César-Roux, 1005 Lausanne, 076 344 04 70

1. L'institution sondée

On répondra du point de vue du responsable politique de la question de la collaboration intercommunale particulièrement en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

1.1 Commune : _____

1.2 Nom de la personne responsable politiquement de la collaboration intercommunale en matière d'aménagement du territoire et qui a rempli ce questionnaire : _____

1.3 Fonction : _____

1.4 Tranche d'âge :

< 30

30-39

40-49

50-59

> 60

1.5 Positionnement politique majoritaire de l'exécutif

Gauche

Mixte

Droite

autre : _____

1.6 Parti du/de la syndic : _____

1.7 Et du/de la responsable du dossier : _____

1.8 Taille de la commune (nombre d'habitants)

< 1000

1001-2500

2501-5000

5001-10'000

10'001-20'000

>20'000

2. Structures communales

2.1 Positionnement de la commune (une seule réponse possible)

- Rurale
- En transition (rurale -> résidentielle)
- Résidentielle
- De banlieue
- Ville

2.3 Population (une seule réponse possible)

- Familles originaires de la commune
- Familles « importées »
- Mélange

2.4 Emploi (une seule réponse possible)

- Les habitants de la commune vont chercher leur emploi à l'extérieur
- La commune attire de nombreux travailleurs de l'extérieur
- Equilibre

2.5 État de la situation

Quels sont les organismes et associations intercommunaux auxquels votre commune participe : _____

2.6 Participation de ma commune (une seule réponse possible)

En général, ma commune est plutôt

- Le moteur de ses associations de commune
- Parmi les moteurs de ses associations de commune
- Ni plus impliquée, ni moins que les autres communes
- Pas très impliquée dans ces associations
- Pas du tout impliquée

2.7 Retour dans la commune :

Un compte-rendu des discussions des différentes associations intercommunales est : (plusieurs réponses possibles)

- Régulièrement diffusé dans le cadre du conseil communal
- Intégré dans le rapport de gestion de la Municipalité
- Fait l'objet d'un rapport ad hoc.
- Est largement diffusé auprès de la population (dans le cadre d'un journal communal par expl.)
- autre : expliquez : _____

2.8 Présence d'une commission des affaires régionales dans la commune ?

- Oui
- Non

Etes-vous plutôt d'accord avec l'affirmation suivante : (une seule réponse possible)

Totalement en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Totalement en désaccord	
				2.9 Ma commune fait partie d'un ensemble fonctionnel dépendant d'une ville centre (agglomération).
				2.10 Ma commune aurait intérêt à faire partie d'une entité politique unique personnifiant cette agglomération.

2.11 Ma commune devrait céder des compétences à cette entité :

(plusieurs réponses possibles)

- transports
- fiscalité
- aménagement du territoire
- développement économique
- grandes infrastructures
- sécurité
- services sociaux
- autres : _____

2.12 Ma commune y trouverait les avantages suivants : *(plusieurs réponses possibles)*

- financement
- péréquation entre communes de capacité différente
- efficience
- planification et coordination
- prise en compte du territoire fonctionnel
- meilleure équité
- autres : _____

2.13 Ma commune y trouverait les désavantages suivants :

(plusieurs réponses possibles)

- financement de prestations bénéficiant seulement à d'autres
- déficit démocratique
- faible efficience (usine à gaz)
- perte du contact avec les citoyens usagers et leurs besoins
- autres : _____

2.14 Si une entité d'agglomération unique devait voir le jour, quelle forme devrait-elle prendre : *(une seule réponse possible)*

- nouveau niveau politique et administratif remplaçant les communes
- niveau politique et administratif supplémentaire
- niveau politique supplémentaire
- organe de coordination informelle
- réunion des exécutifs
- réunion des législatifs
- délégation des exécutifs et des législatifs

2.15 Le canton devrait-il être représenté ?

- oui non

2.16 D'où est/devrait être issue la légitimité d'une telle entité supracommunale ?

(une seule réponse possible)

- Elections directes
- Elections indirectes (par les conseils communaux)
- Elections indirectes (par les exécutifs)
- Autre : _____

2.17 L'impulsion permettant la constitution d'une telle entité d'agglomération doit : *(une seule réponse possible)*

- Venir des communes
- Etre issue d'une association communale existante
- Etre imposée par le canton
- Une combinaison des trois

3. Vision de l'aménagement du territoire

Situez-vous face aux propositions suivantes selon la réalité de votre commune :

	Totalement d'accord avec la proposition de gauche.	Plutôt d'accord avec la proposition de gauche.	Pas de préférence.	Plutôt d'accord avec la proposition de droite.	Totalement d'accord avec la proposition de droite.	
3.1 L'aménagement du territoire doit se faire en visant un objectif à long terme ou un but idéal.						L'aménagement du territoire doit se faire de manière pragmatique : il faut trouver à chaque fois la meilleure solution pour un projet précis dans le contexte local en discutant avec les acteurs et en s'appuyant évtl. sur des principes éthiques (développement durable)
3.2 Gérer et appliquer des documents d'aménagement (PGA, PPA,...) et des règles de portée générale et uniformes.						Décider pour chaque projet sur la base de règles souples et adaptables.
3.3 La prise de la décision finale appartient au sommet de la hiérarchie administrative et politique.						La prise de la décision se fait par consensus de manière horizontale entre les niveaux administratifs et politiques.
3.4 Les autorités doivent imposer des solutions puisqu'elles défendent l'intérêt public.						Les autorités doivent négocier avec tous les acteurs afin d'obtenir un consensus.
3.5 L'avis des experts et des scientifiques doit fonder l'action des autorités politiques.						Le dialogue avec les acteurs doit fonder l'action des autorités politiques.
3.6 Prescrire aux niveaux administratifs et politiques inférieurs.						Persuader les niveaux politiques inférieurs.
3.7 L'exécutif est un gestionnaire des affaires communales.						L'exécutif communal est un entrepreneur pour le développement de la commune.
3.8 Les autorités doivent avoir une vision volontariste de l'aménagement du territoire.						Les autorités doivent soutenir pragmatiquement des projets ralliant tous les acteurs.
3.9 L'impulsion et la décision doivent venir des autorités après une éventuelle consultation.						L'initiative doit être laissée aux acteurs privés, les autorités politiques doivent garantir les conditions cadres.
3.10 Légitimité politique.						Légitimité de la position des acteurs et de leurs ressources.

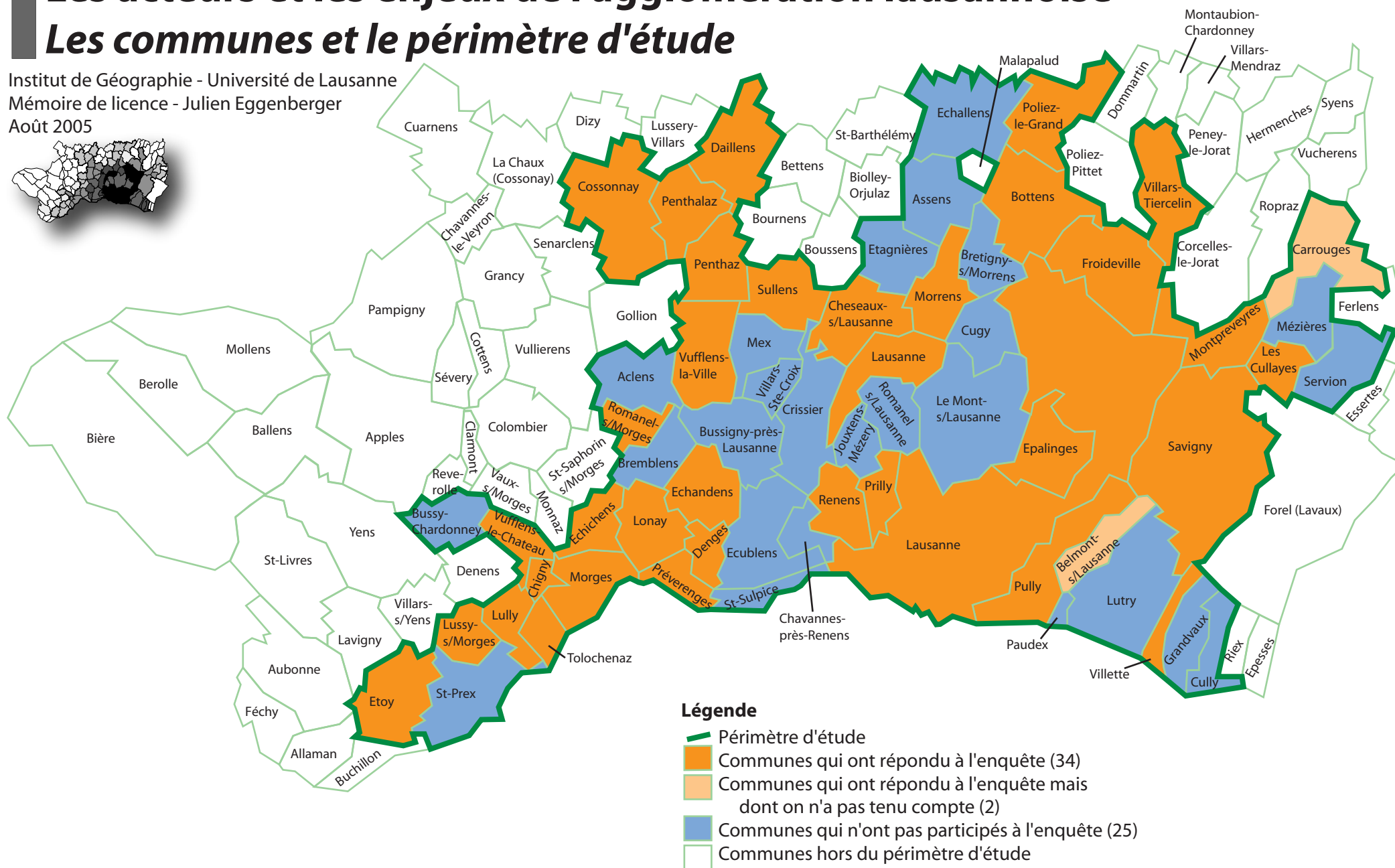
Etes-vous plutôt d'accord avec les affirmations suivantes :

<i>Totalement en accord</i>	<i>Plutôt en accord</i>	<i>Plutôt en désaccord</i>	<i>Totalement en désaccord</i>	Le but d'une politique d'aménagement du territoire...
				3.11 Constituer le terreau d'un développement économique.
				3.12 Positionner la région dans la concurrence interville.
				3.13 Offrir un cadre de vie de qualité aux habitants.
				3.14 Garantir l'équité face au territoire : transports, service public,...
				3.15 Préserver l'environnement.
				3.16 Lutter contre les dérives de l'économie (spéculation).
				3.17 Constituer un soutien aux initiatives privées.

Les acteurs et les enjeux de l'agglomération lausannoise

Les communes et le périmètre d'étude

Institut de Géographie - Université de Lausanne
 Mémoire de licence - Julien Eggenberger
 Août 2005



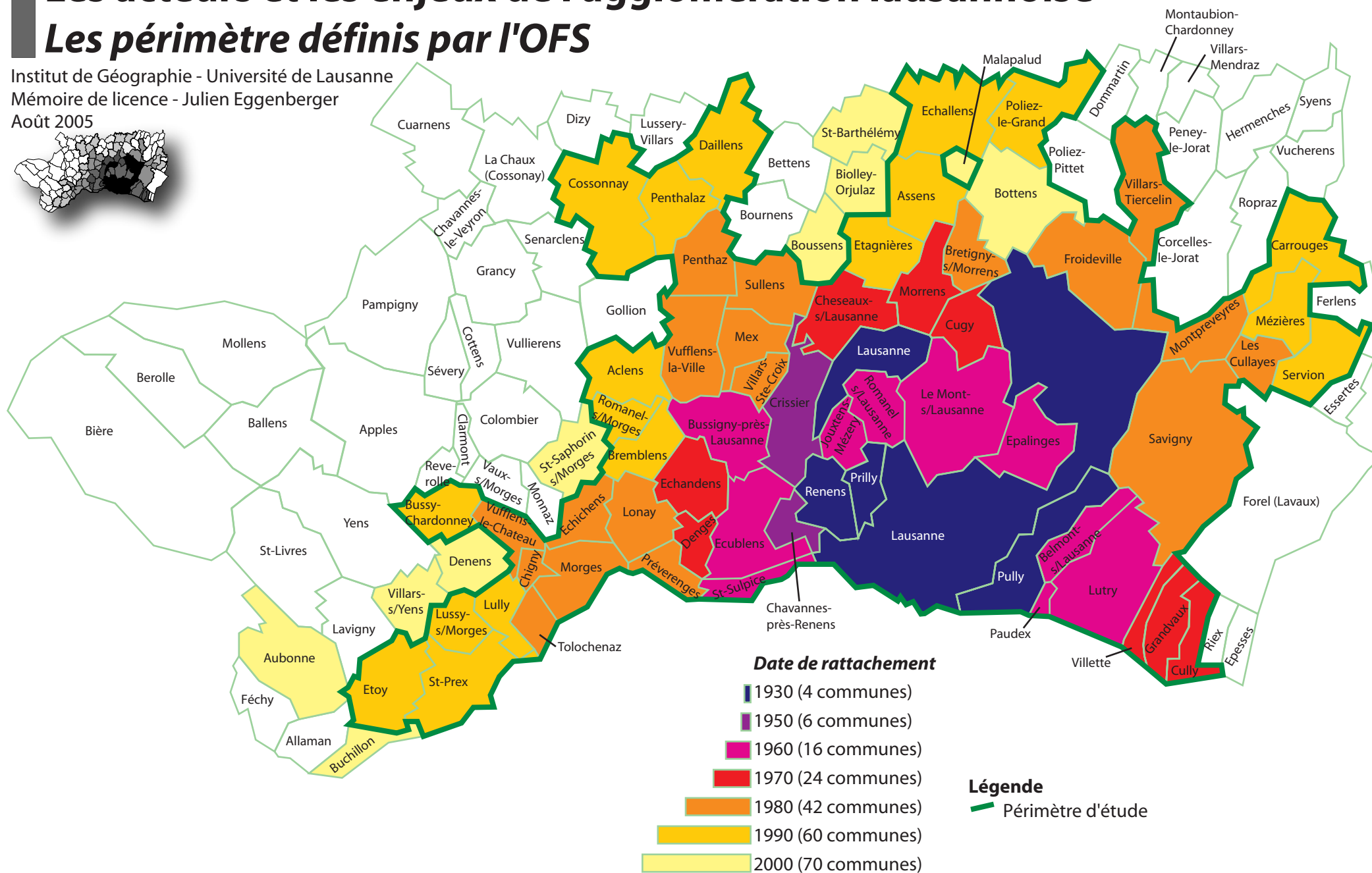
Les acteurs et les enjeux de l'agglomération lausannoise

Les périmètre définis par l'OFS

Institut de Géographie - Université de Lausanne

Mémoire de licence - Julien Eggenberger

Août 2005





On pourra se procurer des exemplaires de ce travail en contactant directement son auteur.

Coordonnées du directeur du mémoire

Prof. Antonio Cunha

Institut de Géographie IGUL
Université de Lausanne
BFSH2 - Dorigny
CH-1015 Lausanne

Tél. : +41 (0)21 692 30 70

Fax : +41 (0)21 692 30 75

Antonio.DaCunha@unil.ch

<http://www.unil.ch/igul>

Coordonnées de l'auteur

Julien Eggenberger

8, rue Dr César-Roux
CH-1005 Lausanne

Tél. : +41 (0)21 311 42 23

Mobile : +41 (0)76 344 04 70

julien.eggenberger@citycable.ch