

Zeitschrift: Tracés : bulletin technique de la Suisse romande
Herausgeber: Société suisse des ingénieurs et des architectes
Band: 134 (2008)
Heft: 04: Entre villes

Artikel: Aménagement concerté: des communes lémaniques innovent
Autor: Rey, Michel / Thévoz, Laurent
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-99658>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Aménagement **concerté** : des communes lémaniques innovent

URBANISME

En matière d'aménagement du territoire, les communes de l'Ouest lausannois, des régions de Morges et de Nyon travaillent depuis quelques années de manière concertée entre elles et avec le canton. Il en résulte des schémas directeurs qui définissent les orientations stratégiques et des conventions de collaboration dans les domaines de l'urbanisme, des transports, de la mobilité et du paysage.

Au début des années 2000, les communes de l'Ouest lausannois, des régions de Morges et de Nyon ont respectivement élaboré et approuvé trois schémas d'agglomération, une démarche menée en partenariat avec le canton.

Au terme de celle-ci, les autorités communales se sont dotées d'objectifs stratégiques de développement et d'aménagement, avec des chantiers opérationnels. Pour mettre en œuvre leurs schémas respectifs, elles ont fixé des règles de concertation et de décision entre elles et avec le canton. Cependant, compte tenu du climat de méfiance régnant à l'époque entre les communes, il a été fait appel à un médiateur¹.

Plutôt que de poursuivre, chacun dans son coin, une pratique communale au coup par coup, les autorités se sont donc engagées à travailler de manière concertée, sans remettre en cause les compétences communales. De nature contractuelle, les dispositions arrêtées complètent les bases légales en vigueur.

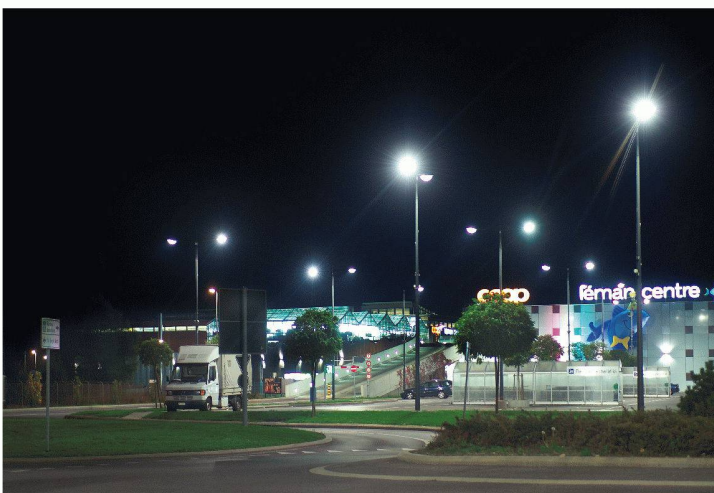
La gouvernance d'agglomération

La notion de gouvernance est d'actualité. Elle nourrit le débat, mais ne fait pas l'unanimité. Nous l'avons définie comme « la capacité des collectivités publiques à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre ».

En matière d'aménagement, deux voies sont possibles pour développer la gouvernance en milieu urbain :

- l'intercommunalité avec un pouvoir partagé entre des communes qui acceptent de se concerter et de collaborer en aménagement ;
- la création d'un pouvoir d'agglomération, soit avec une fusion des communes, soit avec un transfert de compétences à un « gouvernement d'agglomération ».

Bien que cette approche soit souvent critiquée, la solution de l'intercommunalité a été retenue dans les trois schémas d'agglomération. Dans les débats publics, nombreux sont ceux qui la mettent en cause, arguant qu'elle serait inefficace et que seul un gouvernement d'agglomération ou une fusion des communes permettrait un pilotage politique efficace.



¹ Michel Rey a œuvré dans les démarches de l'Ouest lausannois et de Nyon alors que Laurent Thévoz a travaillé dans la région de Morges. Les enseignements de ces trois expériences ont fait l'objet d'une publication en juin 2007 : « Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'arc lémanique ». Ce document sert de référence au présent article. Il est possible de le télécharger sur <<http://ceat.epfl.ch>>.

² ETH Studio Bâle, « La Suisse – Portrait urbain », Bâle 2004. Voir aussi TRACÉS n° 01/2007

³ Loi cadre, elle laisse aux cantons de nombreuses compétences d'application, par exemple celle de délimiter la zone à bâtir et les zones de non bâtir. L'ensemble du territoire suisse est zoné et réglementé.

⁴ Des informations au sujet de ces innovations sont disponibles sur <www.agglomeration.ch>.

Par exemple, certains affirment que cette collaboration est un leurre et que le fédéralisme et l'autonomie communale agissent à l'encontre d'une métropolisation dynamique. Selon eux, « la Suisse n'est pas un réservoir de stratégies novatrices, mais un laboratoire qui teste continuellement l'élasticité et la capacité d'adaptation des modèles traditionnels jusqu'à la limite de leur résistance »².

De nombreux défenseurs de l'aménagement estiment que la législation devrait confier à la Confédération et aux cantons le droit d'obliger les communes à collaborer dans le cadre d'un gouvernement d'agglomération. Ce serait le prix à payer pour un aménagement efficace.

Ces critiques ne nous paraissent pas pertinentes pour deux raisons. Dans l'agenda politique, rien ne permet d'affirmer que la législation régissant les relations entre communes, canton et Confédération soit modifiée dans les prochaines années dans le sens de la création d'un gouvernement d'agglomération. Il faut donc vivre avec les règles du jeu existantes tout en sachant que ces dernières sont souples et négociables entre les acteurs.

Seconde raison, on peut constater – et les trois démarches lémaniques le prouvent – qu'il est possible de trouver, sous

certaines conditions, des solutions territoriales et institutionnelles pour résoudre les enjeux de développement des agglomérations, sans modifier le cadre des bases légales.

Le contexte légal et institutionnel actuel

En Suisse, l'aménagement s'est d'abord mis en place au niveau communal. Les plans d'aménagement communaux ont vu le jour sur la base des législations cantonales entrées en vigueur avant l'acceptation de la loi fédérale de 1979³.

Cette autonomie communale a favorisé la tendance générale vers une urbanisation croissante de la Suisse. Sous l'effet de la mobilité galopante et à l'initiative de la Confédération, les autorités cantonales et communales sont contraintes de tendre vers une meilleure maîtrise de l'urbanisation et des transports, en particulier des transports en commun. C'est la politique fédérale des projets d'agglomération, qui exige entre autres la mise en place d'instances de pilotage, laissant aux responsables des projets le soin de définir ces institutions. En matière de politique d'aménagement, la Suisse innove à travers de nombreuses initiatives prises par les cantons et les communes en fonction de leurs spécificités historiques, politiques et administratives⁴.



2

Fig. 3 : Renens, gare de marchandises



3

Les démarches initiées en Suisse relèvent d'approches centrées sur la coproduction des territoires construits en partenariat entre acteurs publics et privés. De telles approches renouvellent le système de valeurs sur lequel la société fonde sa représentation, c'est-à-dire un système de valeurs qui est façonné par des principes d'appartenance identitaire. Le modèle de coproduction donne la priorité à la différence et au conflit comme principe actif de construction de la paix sociale et comme moteur de la mise en coopération des acteurs. Il modifie la vision de l'Etat, dans la mesure où cette vision se fonde sur un nouveau mode de traitement des conflits. Ces derniers ne se traitent ni par la force, ni par la loi, mais par la recherche et la construction d'un accord (qui n'a d'ailleurs rien à voir avec le consensus). Ce n'est plus seulement la loi qui institue l'Etat de Droit, mais la capacité d'une collectivité à produire des règles, dans les cadres ou dans les interstices de la loi. Les législations fédérale et cantonales de l'aménagement sont tout à fait adéquates pour concrétiser de telles approches de coproduction, sortes de « bricolages » sociétaux, susceptibles d'exister hors ou au-delà de la loi.

Résultats des trois démarches lémaniques

Dans les trois cas lémaniques, le processus de concertation a abouti aux résultats suivants, tous ratifiés par des accords politiques entre les exécutifs communaux et cantonaux, formalisés dans ce qui a été appelé « schéma directeur » :

- une vision du développement en termes d'objectifs et d'orientations stratégiques dans les domaines de l'urbanisme, des transports, de la mobilité et du paysage;
- des thématiques et des lieux stratégiques sous forme de « chantiers opérationnels » avec des cellules opérationnelles regroupant des partenaires publics et privés ;
- des organes de pilotage politique et technique avec des ressources, des règles de concertation entre acteurs et des règles de coordination des actions pour la mise en œuvre du schéma (conventions de collaboration).

A ces produits formels, on peut ajouter un produit « dérivé » sous la forme d'une dynamique de collaboration intercommunale en matière de développement territorial. Elle se traduit par la construction progressive d'une gouvernance d'agglomération à travers un processus d'apprentissage que l'on peut assimiler à du bricolage

institutionnel. Il est évident que le rythme et la qualité de ce processus ont été différents d'une agglomération à l'autre.

En résumé, on peut dire qu'avant le schéma directeur, la pratique de chaque commune se faisait au coup par coup, sur la base d'un plan de zones et d'un règlement de construction. Avec le schéma, on s'est orienté vers une pratique de concertation intercommunale, mais sans remettre en cause les compétences communales ni le partenariat avec le canton. De nature contractuelle, le schéma complète les bases légales en vigueur pour l'aménagement et surtout, il crée de la valeur ajoutée pour tous les acteurs de l'agglomération. Il permet à celle-ci d'améliorer ses atouts en termes de qualité de vie, de lisibilité urbaine, d'accessibilité et de desserte en transport, de lieux d'habitat et d'activités.

Les conditions de la réussite

La première expérience a été celle de l'Ouest lausannois. Dans les milieux de l'aménagement, elle a suscité beaucoup d'intérêt et a été citée en référence pour d'autres régions urbaines : pour résoudre vos problèmes, élaborer un schéma d'agglomération.

La réussite d'un schéma d'agglomération est liée à deux qualités indispensables à toute démarche : la bonne facture technique et l'envie d'adhésion des acteurs concernés⁵.

La qualité technique renvoie à la conception et au contenu du schéma. Il s'agit de faire appel aux compétences et au savoir faire des urbanistes et autres experts du développement territorial. La valeur technique d'un schéma est une condition nécessaire à son succès, mais elle n'est pas suffisante et surtout pas déterminante.

Le succès est étroitement lié à la qualité d'adhésion des acteurs politiques et sociaux concernés. Il dépend de la capacité de ces acteurs à s'impliquer dans l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre d'un schéma d'agglomération, en d'autres termes à construire progressivement une gouvernance urbaine. Si la qualité de cette adhésion n'est pas assurée, le schéma est condamné à l'oubli et la gouvernance urbaine à l'échec.

Aussi certaines conditions doivent être réunies pour généraliser les schémas d'agglomération et mettre en place la gouvernance urbaine. Elles ont été formalisées à partir des trois expériences lémaniques et sont détaillées dans la publication de 2007, « Innover dans la gouvernance urbaine ».

La démarche d'agglomération comprend quatre phases qui correspondent chacune à une décision, formelle ou

informelle, de la part des autorités politiques tant communales que cantonales. Ces autorités doivent veiller à réunir les conditions pour :

- amorcer la collaboration intercommunale ;
- formaliser et arrêter les règles de la démarche de planification ;
- mener les travaux de planification (élaboration et choix d'une solution) ;
- approuver et mettre en œuvre la solution (schéma et règles de mise en œuvre).

Reconnaître le problème de coordination

La première phase correspond aux tentatives des acteurs politiques de reconnaître de manière exploratoire les problèmes territoriaux. Il s'agit d'admettre que le statu quo n'est plus acceptable et qu'il n'est pas possible de trouver une solution de manière isolée. Chaque commune a besoin des autres pour trouver une solution aux problèmes à résoudre.

Cette reconnaissance implique une intervention externe. A ce stade, les communes entretiennent souvent des relations conflictuelles ; elles ne savent pas comment empoigner les problèmes. Le canton, à travers le Conseiller d'Etat en charge de l'aménagement et ses chefs de service, joue un rôle décisif. Dans les cas lémaniques, le canton a incité – et non pas contraint – les exécutifs communaux à se concerter pour travailler ensemble.

Sous l'effet conjoint de la pression des problèmes à résoudre et de l'intervention « externe », les syndicats des communes concernées ont décidé d'amorcer une collaboration intercommunale. Sans pression et sans intervention externe, il



⁵ Elles sont présentées dans un document élaboré en 2004 par Michel Rey « Le schéma directeur de l'Ouest lausannois : un processus d'apprentissage innovateur », téléchargeable sur <<http://ceat.epfl.ch>>.

Fig. 5: Paysage de la ceinture autoroutière lausannoise

est vain d'amorcer les travaux d'élaboration d'un schéma, faute d'une adhésion des acteurs régionaux.

Exceptionnelle au début des années 2000, l'intervention cantonale a pris de la légitimité avec notamment l'adoption du nouveau plan directeur cantonal vaudois. Mais un tel engagement cantonal ne va pas de soi dans d'autres cantons.

Définir les règles de la planification

Avant de démarrer les travaux techniques, il est impératif que les acteurs politiques s'organisent formellement et définissent les règles du jeu pour travailler et décider ensemble. Au cours de cette deuxième phase de la démarche, ils doivent créer un organe de pilotage politique pour la conduite des travaux et définir un programme de travail; ils conviennent du périmètre d'étude, des participants associés aux travaux ainsi que de la stratégie d'information et adoptent des modalités de financement pour les études.

Ces règles du jeu sont spécifiques à chaque situation régionale, car elles dépendent des rapports de force et d'une négociation entre les acteurs en présence. Elles sont aussi conditionnées par les enjeux et les thématiques prégnantes de chaque région. On peut relever que les législations

d'aménagement laissent une grande marge de manœuvre et d'interprétation aux acteurs communaux pour concrétiser ces règles.

Cette phase de formalisation demande du temps. Dans les trois démarches, ce temps a été conséquent, plus important que prévu car le climat était à la méfiance entre les acteurs.

Il est impossible d'aborder le contenu d'un schéma d'agglomération tant que les acteurs ne se sont pas mis d'accord sur ces règles du jeu. Cela est nécessaire pour définir le cahier des charges des études à confier aux experts. Ce temps est indispensable pour bien identifier le « négociable » et le « non négociable », les modalités de la prise de décision, ainsi que la portée des accords souscrits.

La perception de l'aménagement par les autorités communales est souvent de nature réglementaire (respecter des normes, des articles de loi). Initier de nouvelles démarches fait apparaître beaucoup d'incertitudes légitimes devant lesquelles un élu communal peut se sentir insécurisé. L'élaboration du programme de travail se heurte au poids de pratiques traditionnelles dominées par le pragmatisme et le poids de techniciens privilégiant des approches fonctionnelles et réglementaires. Des solutions concrètes et apparemment



5

pragmatiques sont plus crédibles aux yeux de nombreux élus que des efforts de planification orientée sur l'anticipation, la conceptualisation et les règles du jeu pour choisir et décider. Il faut donc laisser du temps à l'élu pour exprimer son point de vue, son questionnement et finalement souscrire aux règles du jeu.

Pour engendrer la confiance et l'adhésion, il faut garantir aux acteurs qu'ils auront la possibilité de faire valoir leurs points de vue, leurs intérêts et leurs valeurs et qu'ils auront voix au chapitre durant les études. Cette préoccupation est d'autant plus importante que le problème à résoudre est non seulement techniquement complexe, mais aussi politiquement et socialement conflictuel.

A ce climat de méfiance institutionnelle s'ajoutent les difficultés relationnelles entre les personnes liées aux différences de caractère, aux capacités et connaissances inégales, aux séquelles d'autres dossiers conflictuels dans la région.

Cette situation de méfiance a conduit les acteurs des trois démarches à solliciter l'appui d'un médiateur qui a aidé les parties à maîtriser progressivement leurs difficultés et leur méfiance réciproque.

Conduire les travaux et choisir une solution

La troisième phase comprend la réalisation des études techniques pour rechercher des solutions ainsi que le temps de concertation nécessaire pour examiner les options et choisir une solution tant en termes de schéma d'aménagement que de dispositifs pour sa mise en œuvre.

Elle comporte beaucoup d'incertitudes portant sur la nature, le contenu et la portée politique et juridique des travaux de planification. L'important n'est pas toujours d'apporter des réponses immédiates, mais de fournir des garanties aux élus que leurs questions trouveront des réponses au cours de la démarche. Celle-ci doit être conçue pour permettre aux élus politiques communaux de se réapproprier les enjeux territoriaux et les choix possibles. Il s'agit de les appuyer pour les aider à prendre conscience que l'aménagement relève d'abord de choix politiques, dont ils ont la responsabilité, avant d'être une activité technique soucieuse du respect de normes et d'articles de loi.

Les autorités politiques, tant communales que cantonales, ont progressivement admis que la démarche relève d'un « bricolage », d'un processus d'apprentissage collectif fait de tâtonnements et d'ajustements, voire d'erreurs. Experts et urbanistes doivent travailler dans le même esprit et livrer des propositions en termes de choix et de décision à prendre.

Les solutions se fabriquent conjointement par les experts et les politiques. Au sein d'un comité de pilotage, il convient



6

de distinguer clairement les responsabilités et les compétences. Être compétent, c'est savoir résoudre un problème. C'est le domaine de l'expert. Être responsable, c'est pouvoir et vouloir prendre une décision, y compris dans des situations complexes et incertaines. C'est le domaine du responsable politique.

On a constaté que les parties en présence ont décidé sur le mode du consensus et non en ayant recours au vote majoritaire. Cette façon de faire découle du constat qu'aucun des acteurs ne pouvait imposer ou se voir imposer une solution sans son consentement. L'interdépendance des acteurs exige une recherche négociée de la solution.

Enfin, il ne faut pas oublier que ces démarches s'inscrivent dans un contexte fait d'aléas. Des élections communales, des enjeux territoriaux imprévus, des débats politiques connexes peuvent entraîner des accélérations ou des blocages dans la démarche dont il faut s'accommoder.

Au terme de cette phase, l'accord négocié entre représentants des communes et du canton a dû être ratifié contractuellement. Chaque partie a alors signé un document commun reconnaissant les documents de planification et les dispositifs de mise en œuvre concertés. Ces modalités ont permis d'assurer la légalité des accords et leur réintégration dans les procédures légales en vigueur.

Approuver la solution et la mettre en œuvre

Quatrième phase de la démarche: les partenaires qui ont ratifié le schéma directeur se sont engagés à le mettre en œuvre, notamment via les chantiers opérationnels dirigés par des cellules d'acteurs publics et privés. Dans ce but, ils ont réexaminé la composition et les missions du comité de

Fig. 7: Le café Pam-Pam à Renens

(Toutes les images illustrant cet article ont été fournies par le bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois, photos Catherine Leutenegger)



7

pilotage. Ils se sont engagés à faire du schéma directeur une référence commune incontournable. Tout projet concernant l'agglomération est alors examiné à la lumière des exigences du plan de zones et du règlement de construction, mais aussi de son apport à la concrétisation du schéma.

La mise en œuvre est également conçue comme un processus d'apprentissage, tant pour les communes que pour le canton. On ne passe pas en quelques semaines du « chacun pour soi au coup par coup » à une « pratique concertée de l'aménagement en fonction d'un schéma d'agglomération ».

La participation du canton et l'engagement d'un(e) chef(fe) de projet sont des conditions nécessaires pour réussir la mise en œuvre du schéma. La confrontation des intérêts communaux demeure, mais elle s'inscrit dans un schéma qui a fixé des grandes orientations stratégiques et donne un cadre à cette confrontation.

Dans les trois démarches, on constate que les autorités politiques élues ont été capables de construire une solution collective à leur problème de gouvernance territoriale. Peut-on dès lors affirmer qu'il est possible de gouverner les agglomérations sans créer de nouvelles institutions et redéfinir les compétences? Nous répondons par l'affirmative, d'autant

plus qu'il est vain d'escompter – du moins dans un délai de trois à cinq ans – des modifications légales légitimant de telles instances d'agglomération. Ces démarches ont une dimension avant-coureur quelles que soient les solutions institutionnelles futures. Il faut en tirer des enseignements pour valoriser d'autres expériences à venir.

Reste bien évidemment une dernière question : savoir si ces nouveaux arrangements contractuels sont à même de résoudre des problèmes urbains. Laissons un peu de temps au temps pour tester sur le terrain la valeur des changements en cours dans les instances et les modalités de gouvernance d'agglomération en Suisse. Mais la démarche la plus concrétisée, en l'occurrence celle de l'Ouest lausannois, laisse augurer du succès de telles approches.

Michel Rey, ancien secrétaire général de la C.E.A.T.
Route de la Claie aux Moines
CH – 1090 La Croix s/Lutry

Laurent Thévoz, géographe, C.E.A.T.
EPFL, PB, Station 16
CH – 1015 Lausanne

Pour plus d'informations, voir aussi : <www.ouest-lausannois.ch>, <www.nyon.ch>, <www.acrm.ch>