Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2008)

Heft: 2

Artikel: Processus, outils et structures de gouvernance dans l'agglomération métropolitaine lausannoise

Autor: Biétry, Léo / Zuppinger, Urs

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957775

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

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

Processus, outils et structures de gouvernance dans l'agglomération métropolitaine lausannoise

La récente remise du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) à la Confédération marque une étape importante dans le développement d'une aire urbaine en pleine croissance. Ce résultat intermédiaire est le fruit de démarches innovantes engagées voici près de 10 ans, se caractérisant par une interaction originale entre canton et communes et par une articulation inédite entre réflexion directrice, consolidation politique et planification opérationnelle. Pour tenter de retracer ces processus et d'en tirer quelques enseignements, nous avons rencontré Pierre-Yves Delcourt, chef de projet du PALM au Service du développement territorial du canton de Vaud, et Ariane Widmer, cheffe de projet du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), avec qui nous avons par ailleurs évoqué la question de la métropole lémanique. Le présent article est une synthèse des deux entretiens.

▶ **Léo Biétry, architecte-urbaniste, Lausanne**
▶ **Urs Zuppinger, urbaniste, Lausanne**

Le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) résulte de deux dynamiques aux prémisses totalement différentes. La première remonte à 1998, date à laquelle la commune d'Ecublens délivre un permis de construire pour un centre commercial, malgré l'avis défavorable du canton. C'est que dans l'Ouest lausannois, région ayant connu une urbanisation rapide et anarchique, les problèmes de trafic sont aigus et les valeurs limites de l'OPair largement dépassées. L'affaire d'Ecublens, qui eut des suites judiciaires et dans laquelle le canton eut gain de cause, révélait l'urgence de la situation: sans une stratégie coordonnant efficacement urbanisation et transports à l'échelle de l'Ouest, aucun projet d'importance ne pourrait plus y être réalisé – une vraie menace pour le développement économique et social de la région.
Aussi le canton fit-il acte d'autorité et, utilisant le levier de la protection de l'environnement, imposa-t-il aux communes concernées, jusqu'à adoption d'une stratégie coordonnée, un moratoire sur les grands générateurs de trafic. C'est ainsi que fut créé un groupe de pilotage composé des syndics de six communes de l'Ouest lausannois (plus tard rejointes par trois autres), ainsi que du Conseiller d'Etat en charge de l'aménagement du territoire et des chefs des services cantonaux concernés. Fin 2000, ce groupe signa une convention et lança une première étude sur l'aménagement et les transports de la région. De ces travaux[1] naquit le Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), un instrument de planification souple et évolutif, doté d'un statut non pas légal, mais contractuel, impliquant que toutes les décisions soient prises avec l'accord de tous les partenaires.
Quant à la seconde des dynamiques évoquées, de nature incitative cette fois, elle fut déclenchée par le lancement, en 2001, de la politique fédérale des agglomérations. Ici, c'est l'association de communes Lausanne Région, le canton de Vaud et la Ville de Lausanne qui lancèrent, à titre de projet modèle, le projet d'agglomération lausannoise. Or, lorsque la Confédération annonça qu'elle contribuerait au financement des transports d'agglomération sur la base des projets d'agglomération qui lui seraient soumis, cela eut un effet accélérateur sur le projet lausannois, lequel fut alors élargi à la région morgienne, où avaient notamment été étudiées, en 2002-2003, des alternatives à la très problématique traversée autoroutière de la ville.

SDOL: du schéma à sa mise en œuvre

Dans l'intervalle, les études lancées dans l'Ouest avaient été étoffées et la convention prolongée – moratoire compris – jusqu'en 2003. C'est à cette date que le SDOL, qui avait été élaboré entre les seuls chefs des exécutifs des communes et du canton, fut publié et adopté. C'est en 2003 aussi que fut engagée la cheffe de projet et créé le Bureau du SDOL, la structure extrêmement légère chargée de piloter ou d'accompagner les processus de planification opérationnelle à lancer sur divers secteurs stratégiques, préalablement identifiés sous le nom révélateur de «chantiers». Cette structure tout à fait inédite montre qu'avait été reconnue l'importance de créer, parallèlement à l'établissement de documents de planification, des organes de management urbain chargés de les mettre en œuvre dans la durée, en mobilisant les acteurs politiques, économiques et sociaux concernés.
Peu après la mise en place du Bureau fut également créée une cellule de pilotage technique, formée de représentants des services cantonaux, de la cheffe de projet et des techniciens communaux responsables des différents chantiers. Dans le cadre de cette précieuse plate-forme d'échange sont notamment examinés, sous l'angle de leur conformité aux objectifs du SDOL, tous les projets de construction ou de plans d'affectation lancés dans la région.
Aujourd'hui, alors que les grandes études directrices sont achevées et que la planification opérationnelle est bien engagée, il s'avère que le SDOL a permis non seulement de fédérer les communes de l'Ouest autour d'une vision partagée de leur territoire, mais aussi de concrétiser cette vision, en ne cessant, au cours d'un véritable processus d'apprentissage, de tirer les enseignements des expériences acquises. Si un important travail d'explicitation des règles du jeu fut au départ nécessaire (les interférences entre politiques et techniciens s'étaient parfois révélées problématiques), la démarche permit d'instaurer de nouvelles manières de faire, caractérisées notamment par l'association des services de l'Etat en amont des procédures de planification, et par l'implication des grands prestataires de services (CFF, Transports lausannois) et des privés (en particulier les grands industriels) dans les études directrices.

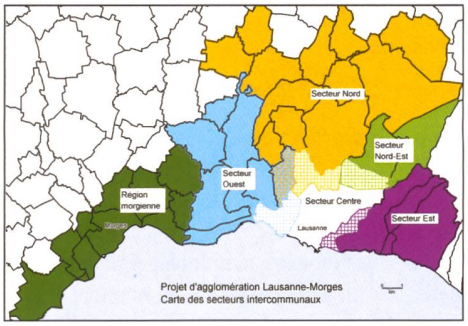
[1] Confiés aux bureaux Feddersen & Klostermann, Plarel, Transitec et Metron, et coordonnés par la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, rattachée à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne)

Contacts:
Pierre-Yves Delcourt, chef de projet, Service du développement territorial du canton de Vaud
pierre-yves.delcourt@vd.ch
www.agglo-lausanne-morges.ch

Ariane Widmer, cheffe de projet du Schéma directeur de l'Ouest lausannois
ariane.widmer@ouest-lausannois.ch
www.ouest-lausannois.ch

Source: KCAP/SDOL

Photomontage élaboré dans le cadre de l'étude test relative au secteur de Malley (chantier 2 du SDOL).

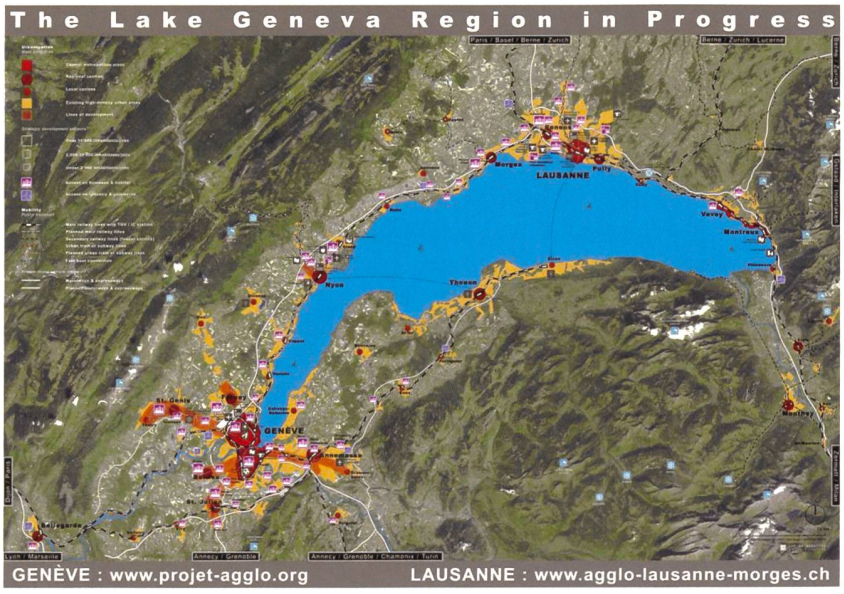


Source: OFS/SDT

PALM, carte des secteurs intercommunaux.

Le SDOL en inspire d'autres

Le SDOL ne manqua pas d'inspirer les autres secteurs de l'agglomération, soucieux, alors qu'étaient en cours tant l'élaboration du PALM que la révision du plan directeur cantonal, de clarifier leurs intentions de développement à l'échelle intercommunale. Ainsi deux autres schémas directeurs furent-ils lancés en 2004: celui du Nord lausannois (SDNL) et celui de la région morgienne (SDRM). Dans l'Est lausannois, un secteur au potentiel de développement plus limité, les communes ne devraient lancer que des chantiers ponctuels. Le SDNL et le SDRM étant aujourd'hui établis, des chefs de projets seront prochainement nommés pour en conduire la mise en œuvre.



Source: Etat de Vaud / Service du développement territorial

Articulation entre schémas directeurs, PALM et plan directeur cantonal

Or comment les instruments développés aux différentes échelles s'articulent-ils? Formellement, le territoire est régi par un système de «poupées russes»: le plan directeur cantonal fixe les conditions générales du développement territorial; le PALM les précise dans le périmètre des 27 communes concernées; les schémas directeurs détaillent les options de développement formulées dans le PALM; enfin, les communes traduisent ces choix dans leurs plans d'urbanisme. Le système n'a cependant pas été élaboré de façon linéaire, mais par itération du bas vers le haut et du haut vers le bas, ce sous le signe du principe de subsidiarité, voulant que chaque problème soit traité à l'échelon le plus bas possible.

Enjeux d'avenir

Si c'est le canton qui était responsable de l'élaboration du PALM, une structure technique ad hoc sera prochainement instituée pour le mettre en œuvre. Maintenant que le projet a été transmis à la Confédération, le but est que l'Etat passe la main aux collectivités locales, tout en gardant bien sûr un rôle d'accompagnement. Pour Pierre-Yves Delcourt, c'est lorsqu'il faudra répartir les fonds alloués par la Confédération que la solidarité intercommunale sera véritablement mise à l'épreuve. Il conviendra par ailleurs de donner au PALM un nouvel élan, en développant des stratégies dans des domaines non encore traités: équipements commerciaux, promotion économique, énergie, etc. Pour ce faire, un chef de projet PALM entrera prochainement en fonction. Celui-ci partagera d'ailleurs les mêmes locaux que les chefs de projets des différents schémas directeurs, ce qui traduit, au niveau de l'agglomération, la même volonté de sortir d'une démarche exclusivement basée sur les rapports entre acteurs politico-administratifs et mandataires, au profit d'un dispositif animé par des chefs de projets travaillant dans une optique de management urbain.

Carte élaborée dans le cadre du MIPIM

Zusammenfassung

Prozesse, Instrumente und Strukturen der Gouvernance in der metropolitanen Agglomeration Lausanne

Das vor kurzem beim Bund eingereichte Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges (PALM) ist durch eine innovative Form der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und ein neuartiges Zusammenwirken von Leitstudien, politischer Konsolidierung und operationeller Planung entstanden. Die heutige Dynamik hat ihren Ursprung im Richtschema für Lausanne West (Schéma directeur de l'Ouest lausannois – SDOL). Seine Erarbeitung wurde Ende der 1990er Jahre eingeleitet, um die Verkehrs- und Luftverschmutzungsprobleme zu lösen, welche die Entwicklung der Region gefährdeten. Das SDOL ist ein flexibles und entwicklungsfähiges interkommunales Planungsinstrument, das anstelle einer gesetzlichen eine vertragliche Grundlage besitzt. Seinen Erfolg verdankt das SDOL insbesondere der Tatsache, dass mit dem Ziel einer langfristigen Umsetzung ein echtes Stadtmanagement eingeführt wurde, das von einer dynamischen Projektleiterin angeleitet wird. Im Rahmen der vom Bund lancierten Agglomerationspolitik war gleichzeitig das Pilotprojekt Agglomeration Lausanne entstanden, das anschliessend auf die Region Morges ausgeweitet wurde und sich zum heutigen PALM entwickelte. Während für die übrigen gemeindeübergreifenden Bereiche der Agglomeration heute ebenfalls Richtschemen bestehen, will man auch auf Ebene des PALM anstelle der üblichen Planungsansätze ein System verwenden, in dem die verschiedenen Projektleiter eng zusammenarbeiten. Die «Métropole lémanique» kann erst dann eine institutionelle Realität werden, wenn die Gouvernance auf Ebene ihrer städtischen Zentren eine klare und feste Struktur erhalten hat.

Quant au SDOL, il est prévu d'établir une carte de synthèse des études effectuées jusqu'ici, laquelle pourrait, le cas échéant, servir de base à la révision des plans directeurs communaux. Actuellement, cependant, les efforts se concentrent sur la modification ciblée de l'affectation des sites stratégiques du SDOL. Ici aussi, ne cessent d'apparaître de nouvelles thématiques à traiter: harmonisation des pratiques communales de prélèvement des taxes, définition de sites de services et de logistique, élaboration d'une stratégie d'implantation de tours, etc. Or, comme le souligne Ariane Widmer, des suggestions émanent désormais spontanément des différents acteurs du dispositif – un esprit d'initiative qui montre que le dynamisme de la cheffe de projet trouve écho.

Quid de la métropole lémanique ?

Si le concept de métropole lémanique fait depuis longtemps débat dans les milieux scientifiques, qu'en est-il sur le plan opérationnel ? Pour Ariane Widmer, la métropole lémanique n'existe pour l'instant qu'à Cannes, au MIPIM[2] ! Certes, le Conseiller d'Etat vaudois en charge du développement territorial participe, depuis fin 2007, au comité de pilotage du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, qui inclut la région nyonnaise. Les deux agglomérations métropolitaines que sont Lausanne et Genève sont toutefois séparés par un territoire (entre Nyon et Morges) pour lequel n'existe aucun projet commun. Pierre-Yves Delcourt attire l'attention sur la carte qui vient d'être éditée dans le cadre du MIPIM, laquelle présente, sans doute pour la première fois, l'ensemble des projets structurants sur l'Arc lémanique. Coordonner ces projets ne sera cependant possible qu'après avoir structuré et stabilisé la gouvernance à l'échelle des centres urbains. ■

[2] Marché international des professionnels de l'immobilier.

Inserat