



Dépasser les bornes

Marc Antoine Messer

► To cite this version:

Marc Antoine Messer. Dépasser les bornes : Mise en oeuvre de projets d'urbanisation supracommunales dans les agglomérations urbaines. Science politique. Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), 2017. Français. NNT : . tel-01569835

HAL Id: tel-01569835

<https://hal.science/tel-01569835>

Submitted on 27 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

**Dépasser les bornes ;
Mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux
dans les agglomérations urbaines**

THÈSE N° 7090 (2017)

PRÉSENTÉE LE 12 JANVIER 2017

À LA FACULTÉ DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL, ARCHITECTURAL ET CONSTRUIT
COMMUNAUTÉ D'ÉTUDES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET

LABORATOIRE DE SOCIOLOGIE URBAINE
PROGRAMME DOCTORAL EN ARCHITECTURE ET SCIENCES DE LA VILLE

ÉCOLE POLYTECHNIQUE FÉDÉRALE DE LAUSANNE

POUR L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES

PAR

Marc Antoine MESSER

acceptée sur proposition du jury:

Prof. L. Ortelli, président du jury
Prof. V. Kaufmann, Dr J. Chenal, directeurs de thèse
Prof. D. Kübler, rapporteur
Dr L. Poschet, rapporteuse
Dr E. Cogato Lanza, rapporteuse



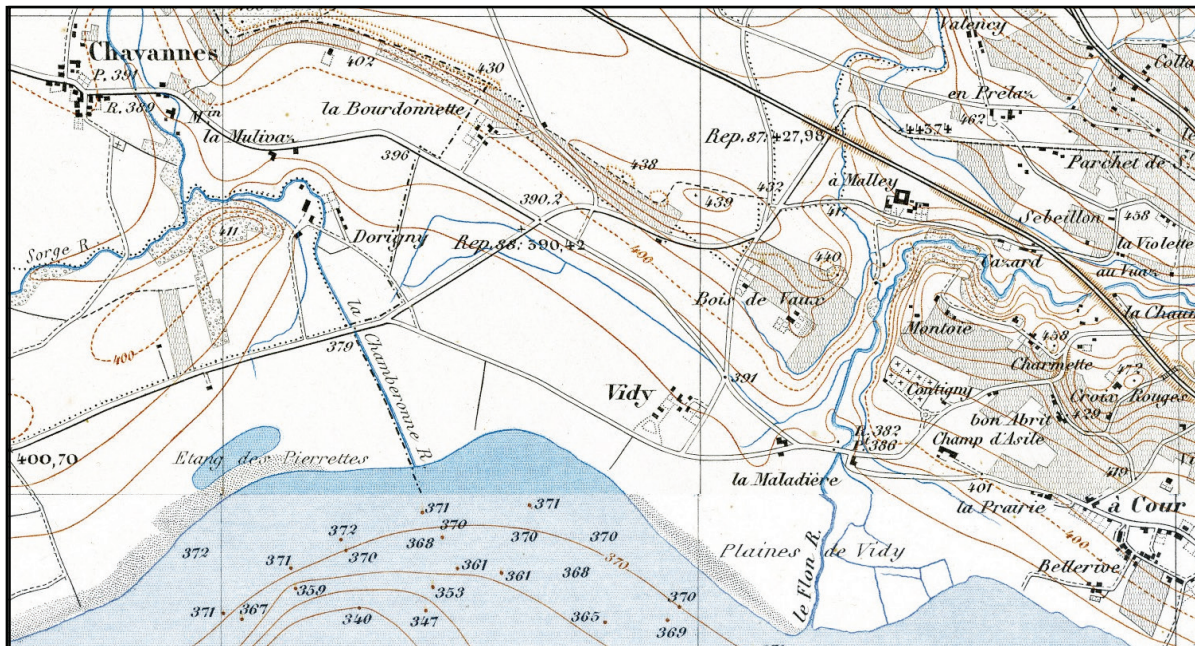
ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

Suisse
2016



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE

dépasser les bornes



mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunaux
dans les agglomérations urbaines

« Penser est la seule faculté déterminante chez l'homme ; toutes les autres en découlent. Le refus de penser est la source de tous ses maux, son principal défaut, celui que vous cherchez à vous dissimuler [...]

Ne pas penser est un acte nihiliste, une volonté de nier l'existence, une tentative de balayer la réalité. Mais l'existence existe. On ne peut pas balayer la réalité, c'est elle qui finit par balayer ceux qui la balaient. En refusant de dire : « Cela est », vous refusez de dire « Je suis » [...]

Voilà, à chaque instant et en toutes circonstances, quel est votre choix éthique fondamental : penser ou ne pas penser, exister ou ne pas exister, A ou non-A, l'entité ou le zéro »

Ayn Rand, 2013 [1957]

Remerciements

Ecrire sa recherche, loin de l'image du chercheur seul au milieu de sa bibliothèque, nécessite un travail d'équipe. Ces années, de la conception jusqu'à la rédaction finale, sont en fait remplies d'un brouhaha de discussions, de rencontres, de débats amicaux, de bruits et de mouvements. Ma recherche s'est ainsi continuellement nourrie de cette agitation. Je tiens à exprimer ma sincère reconnaissance à tous ceux qui ont été des maillons indispensables de ce travail hautement collectif. Parmi eux, mes remerciements vont aux personnes suivantes.

À deux personnes sans qui, comme le veut la formule, rien n'aurait été possible :

Vincent Kaufmann tout d'abord, qui a eu la surprenante idée, un matin, au Rondeau de Carouge, de me proposer de faire une thèse avec lui ;

Sophie Noirjean ensuite, qui m'a fait cette proposition inattendue de venir à l'EPFL et qui y a guidé mes premiers pas ;

À ceux qui ont encadré, suivi et finalement évalué mon travail :

Jérôme Chenal, mon co-directeur, pour son soutien tout au long de nos années ensemble à la CEAT et **Daniel Kübler**, juré de mon examen probatoire et juré de mon examen final et qui a accepté d'enrichir mon travail par sa critique bienveillante ;

Sous la présidence excellente de **Luca Ortell**i, les autres membres de mon jury : **Lena Poschet** et **Elena Cogato Lanza** qui ont accepté de prendre ces heures nécessaires à la lecture, à la critique puis au débat ;

Martin Schuler pour sa considération qui n'a cessé d'être une impulsion tout au long de ces années, **Jacques Lévy**, directeur du programme doctoral EDAR, dont le soutien a été bien souvent indispensable, de même que celui de **Sandra Botta**, à la tête de l'administration de l'EDAR ;

À ceux qui l'ont rendu possible en octroyant les budgets de la recherche :

Les Cantons de Suisse occidentale (Jura, Neuchâtel, Fribourg, Vaud, Genève, Valais), par leurs représentants au Conseil de la CEAT, sous la présidence de **Jean-Michel Cina**, qui ont accepté de réserver une partie des contributions financières cantonales à l'élaboration de cette thèse et parmi eux **Damian Jerjen** et **Nicolas Mettan** qui ont cru en l'application de cette recherche au terrain valaisan ;

À ceux et celles qui m'ont introduit sur les terrains de la recherche :

A Villars-sur-Glâne, Fribourg et dans son agglomération, à Renens, à Prilly et dans l'ensemble de l'Ouest lausannois et sur les terrains valaisans, dans l'agglomération de Sion et à Monthey ;

À tous ceux, bien sûr, qui ont fait vivre la CEAT, laboratoire vivant qui est presque devenu ma maison :

Gladys Ninoles, Colette Cornut et Christiane Roy, ses trois bonnes fées ;

Prisca Faure, Lorris Tabbone, Sandra Walter, Laurent Thévoz, Stéphanie Hasler, Régis Niederoest, Vincent Kaufmann, Martin Schuler, Louis Boulianne, Alain Jarne, Jérôme Chenal, Sophie Noirjean, Alexandre Rigal, Kamil Hajji, Laetitia Bettex, Mariano Bonriposi, Pierre Dessemontet, Sandra Guinand, Armel Kemajou, Diego Mermoud, Monique Ruzicka-Rossier, Valérie November, Marti Bosch, Johan Chabidon, Léonard Voirol, Béatrice Métaireau, mes précieux collègues au cours de ces années dont certains sont devenus des amis très chers ;

À tous ceux qui font vivre le LaSUR :

Les collègues, les amis, qui depuis des années m'ont accepté dans leur laboratoire, à Glasgow, à Naples, à la Chaux-de-Fonds, ou simplement au 2^{ème} étage du bâtiment BP, comme un des leurs ;

À mes relecteurs assidus :

Colette Cornut et Martin Schuler ;

À mes amis, dans les joies et dans les doutes, sans qui ces années à l'EPFL n'auraient pas été pareilles :

Fernando Simas, Eduardo Limberger et Kamil Hajji ;

À mon compagnon, soutien patient et indulgent pendant les heures de rédaction, comme toujours :

Pierre Wuthrich ;

À tous, mon infinie reconnaissance.

Fini de rédiger, en novembre 2016, à Zurich Oerlikon

Résumé

Dépasser les bornes

Les aires urbaines européennes ne cessent de s'étendre, croissant sous la pression de l'augmentation démographique et de l'explosion des flux de mobilité notamment ; cependant les territoires institutionnels des différentes collectivités locales qui les composent restent particulièrement stables. Le décalage qui en résulte, entre le territoire fonctionnel urbain et les différents territoires institutionnels, n'est pas nouveau et va en s'accroissant. Ainsi, une difficulté majeure s'installe pour gérer le développement cohérent de l'aire urbaine lorsque la prérogative de la planification territoriale demeure entre les mains des collectivités locales.

La thématique de la résolution de ce décalage a généré une littérature scientifique pléthorique depuis le début du XX^{ème} siècle. Celle-ci pourtant n'a produit ni consensus ni solutions aisément applicables. Les différentes approches théoriques se sont surtout cristallisées autour de la valeur à conférer au local et à son gouvernement, mais aussi autour de la pertinence même de tenter une réadéquation des territoires. Malgré certains écueils, des réformes de l'architecture institutionnelle ont toutefois été menées à bien dans un grand nombre de pays européens. La politique fédérale des agglomérations, lancée en Suisse au tournant du XXI^{ème} siècle, s'inscrit dans ce processus général.

La mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations, dans une très grande majorité d'aires urbaines suisses, a notamment permis l'identification de projets

d'urbanisation stratégiques à l'échelle régionale, parfois dépassant les frontières institutionnelles d'une seule commune. Ces projets doivent désormais être concrétisés, c'est-à-dire transcrits dans les instruments liants de la planification locale. Or, la politique fédérale des agglomérations n'a pas modifié les prérogatives des différents niveaux institutionnels. La mise en œuvre de ces projets d'urbanisation supracommunaux reste en mains communales et se fait donc avec les mêmes outils, les mêmes procédures et par les mêmes acteurs que précédemment.

Sous quelles modalités et avec quels effets se pratique ce dépassement des bornes institutionnelles ? Cette question est au cœur de la présente recherche. A l'intérieur de la commune, il s'agit de comprendre les modifications de la pratique de l'aménagement local que l'émergence de ces projets d'urbanisation supracommunaux engendre nécessairement. A l'échelle de l'aire urbaine, il s'agit de comprendre quelles formes de coopération se développent pour permettre aux différentes collectivités locales de mener un projet d'urbanisation en commun, avec quels succès et avec quels écueils.

L'analyse est menée par le suivi de plusieurs projets d'urbanisation supracommunaux dans différentes agglomérations urbaines suisses. Elle vise notamment à reconstituer le processus complexe de concrétisation de ces projets et à mettre en lumière les formes de gouvernance déployées pour les piloter. La comparaison entre différents terrains, de même que la comparaison avec les processus de concrétisation de projets d'urbanisation qui ne sont pas supracommunaux, permettent de former des enseignements généraux.

La recherche questionne la tentative d'une réadéquation partielle du territoire fonctionnel de l'aire urbaine et du territoire institutionnel de la planification par le seul projet urbain. Elle met en lumière les limites d'une telle approche. Plus globalement, elle montre la grande influence des valeurs attribuées au local sur les actions des acteurs et les pratiques de l'intercommunal.

Au-delà du seul cas suisse, la présente recherche contribue à améliorer les connaissances sur la capacité des différentes collectivités locales à coopérer et à interagir dans une aire urbaine fortement fragmentée pour formuler une réponse collective aux défis territoriaux.

Mots-clefs

Commune, ville, agglomération urbaine, gouvernement local, urbanisme, intercommunalité, gouvernance urbaine, projet urbain, planification, métropolisation, frontières, Suisse ; supracommunal ; modèle Tiebout ; méthode décisionnelle

Abstract

Crossing boundaries

Urban areas across Europe are constantly expanding under the pressure of demographics and of ever-increasing mobility. Meanwhile, the institutional boundaries of the various communities that make up these urban areas remain remarkably stable. The resulting mismatch between a functional urban area and its territorial governments is not new and is liable to increase. It makes the coherent planning and development of the urban area extremely difficult, if urban planning remains within the remit of the various local communities.

The dilemma of resolving this mismatch has led to many contributions to the scientific literature since the start of the twentieth century. All this work has not delivered a consensus, nor easily applicable solutions. Some of the theoretical contributions have sought to address the values that should be devolved to the local level and to its government. Others have probed whether it makes sense to try to make the various types of boundary coincide. Despite the pitfalls, institutional reform has been carried out at territorial level in many European countries. The federal policy on conurbations, launched in Switzerland at the beginning of the 21st century, is a case in point.

The roll-out of the federal policy on conurbations across a majority of urban areas in Switzerland has led to the creation of strategic urbanisation plans at regional scales, extending well beyond the boundaries of a single town. Most of these projects remain to be institutionalised, i.e. transcribed into legally binding documents for urban planning. However, the federal policy on conurbations did not change the prerogatives of the various

institutional levels. The actual implementation of a conurbation-level urbanisation plan remains in the hands of the various local communities (*commune/Gemeinden*) in the area, and is therefore carried out using the same procedures and by the same actors as before.

Under what circumstances and with what effects is this crossing of institutional lines taking place? This question is at the heart of this research project. Within a given community, the aim is to understand how the emergence of conurbation-level planning leads to a change of practice at local level. At the conurbation level, the objective is to identify how new cooperative mechanisms are being put in place to enable local actors to work together on a common project – with the inevitable successes and failures.

The analysis is operationalised by investigating urbanisation plans in several conurbations in Switzerland. The emphasis is on reconstituting the complex process whereby the planning processes were set up and on understanding the types of governance that were set up to oversee them. A comparison between different settings, as well as with urbanisation plans that do not cross community (*commune/Gemeinde*) boundaries, yields information with general applicability.

Furthermore, this research calls into question the idea of equating a conurbation's functional area with its institutional boundaries through urban projects. It demonstrates the limits of such an approach. More generally, it shows the considerable influence of local-level values on the behaviours and procedures carried out at the level of the conurbation.

Beyond Switzerland, this research seeks to add to the global knowledge base regarding

the capacity of local communities to cooperate and interact within strongly fragmented conurbations – with a view to forming collective responses to territorial challenges.

Keywords

Community (commune/Gemeinde), town, city, urban, conurbation, local government, urban governance, urban planning, urbanisation, territory, boundaries, Switzerland, Tiebout model, decisional method,

Table des matières

Remerciements	5
Résumé	7
Abstract	9
Première partie : mise en place	15
I. Introduction, du paradoxe fondateur à la formulation d'une recherche	17
I.1 De la résolution du décalage des territoires...	17
I.2 ...à une problématique de recherche	20
II. Aux fondements du questionnement, les grands champs de recherche	23
II.1 Les valeurs attribuées au local	24
II.2 Les réformes effectives du pilotage des aires urbaines	40
III. Méthodologie et plan d'exécution	59
III.1 De l'état de l'art à des questions de recherche	59
III.2 Des questions de recherche à des hypothèses de travail	62
III.2.1 Hypothèse n.1 « intra »	62
III.2.2 Hypothèse n.2 « inter »	64
III.3 Méthodes de travail	65
III.3.1 Méthode générale	65
III.3.2 Méthodologie spécifique pour l'hypothèse n.1 « intra »	67
III.3.2 Méthodologie spécifique pour l'hypothèse n.2 « inter »	71
III.4 Plan d'exécution détaillé	72
III.4.1 Arène de l'intracommunal	72
III.4.2 Arène de l'intercommunal	73
III.4.3 Tableau des correspondances	75
III.5 Sélection des cas d'étude, posture du chercheur et limites	76
III.5.1 Critères de sélection	76
III.5.2 Posture du chercheur	78
III.5.3 Limites	79
III.5.4 Cartes des cas	80

Deuxième partie : *Fribourg, côté jardin* **83**

IV. Bertigny-Ouest **85**

IV.1 Périmètre et présentation	86
IV.1.1 Approche historique	87
IV.1.2 Approche socio-économique	89
IV.1.3 Approche foncière	90
IV.1.4 Finalités et supports de la planification	91
IV.2 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local fribourgeois	98
IV.2.1 Les autorités	98
IV.2.2 Les instruments	99
IV.2.3 Les procédures	100
IV.3 Processus de concrétisation de l'objet d'étude	102
IV.3.1 Approche par acteur	102
IV.3.2 Approche diachronique	118
IV.4 Villars-sur-Glâne	123
IV.4.1 Développement territorial récent	125
IV.4.2 Un cas comparable	126
IV.4.3 Processus de concrétisation d'un cas comparable	130
IV.5 Bertigny en miroir des mutations de l'aménagement du territoire	131
IV.6 Cybernétique effective à Bertigny, cybernétique idéale pour Bertigny	137
IV.6.1 Les gremien	137
IV.6.2 Typologie de la gouvernance intercommunale	141
IV.6.3 De la réalité à l'utopie, éléments de cybernétique idéale	145
IV.7 Laboratoire de la cybernétique régionale à Bertigny	146

Troisième partie : *Vaud, côté cour* **157**

V. Malley **159**

V.1 Périmètre et présentation	161
V.1.1 Approche historique	162
V.1.2 Approche foncière	165
V.1.3 Finalités et supports de la planification	166
V.2 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local vaudois	177
V.2.1 Les autorités	177
V.2.2 Les instruments	178
V.3 Processus de concrétisation de l'objet d'étude	180
V.3.1 Approche par acteur	180
V.3.2 Approche diachronique	200
V.4 Renens	206
V.4.1 Développement territorial récent	208

V.4.2 Un cas comparable	210
V.4.3 Processus de concrétisation d'un cas comparable	214
V.5 Prilly	217
V.5.1 Développement territorial récent	219
V.6 Malley en miroir des mutations de l'aménagement du territoire	220
V.7 Cybernétique effective à Malley, cybernétique idéale pour Malley	228
V.7.1 Les gremien	228
V.7.2 Typologie de la gouvernance intercommunale	234
V.7.3 De la réalité à l'utopie, éléments de cybernétique idéale	237
V.8 Malley en laboratoire de la cybernétique régionale	240
Quatrième partie : <i>Valais, côté urbain</i>	257
VI. Terrains valaisans	259
VI.1 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local valaisan	260
VI.1.1 Les autorités	260
VI.1.2 Les instruments	261
VI.1.3 Les procédures	262
IV.2 Uvrier – St-Léonard	263
VI.2.1 Approche historique	264
VI.2.2 Finalités et supports de la planification	265
VI.2.3 Cybernétique effective pour Uvrier – St-Léonard	270
VI.2.4 Enseignements d'Uvrier – St-Léonard	271
VI.3 Clos – Donroux	274
VI.3.1 Approche historique	275
VI.3.2 Approche foncière	277
VI.2.3 Finalités et supports de la planification	278
VI.3.4 Cybernétique effective pour Clos – Donroux	281
VI.3.5 Cybernétique idéale pour Clos – Donroux et enseignements	282
VI.4 Les terrains valaisans comme variables du test de l'hypothèse intercommunale	289
Cinquième partie : <i>dénouement</i>	293
VII. Arène de l'intracommunal	295
VII.1 Des projets d'urbanisation supracommunaux comme révélateurs des mutations de l'aménagement du territoire	295
VII.1.1 Les 2'290 gouvernements locaux	295
VII.1.2 Enseignements généraux de l'arène intracommunale	298
VII.2 Validation et invalidation de l'hypothèse de l'arène intracommunale	307

VIII. Arène de l'intercommunal	311
VIII.1 Des projets d'urbanisation supracommunaux comme révélateurs des pratiques de l'intercommunal	311
VIII.1.1 Autant de terrains, autant d'expérimentations	311
VIII.1.2 Enseignements généraux de l'arène intercommunale	314
VIII.2 Validation et invalidation de l'hypothèse de l'arène intercommunale	323
IX. Ce que les terrains suisses nous apprennent du local	329
IX.1 Relire la théorie au prisme des apports empiriques	329
IX.2 Rien ne se perd, tout se transforme : les méta-enseignements	333
Sixième partie : <i>distribution</i>	345
X. Fragments communaux complets	347
X.1 Villars-sur-Glâne	347
X.2 Renens	358
X.3 Prilly	375
XI. Bibliographie et sources citées	387
Bibliographie	387
Index bibliographique	401
Curriculum vitae	407

Première partie : *mise en place*

I. INTRODUCTION, DU PARADOXE

FONDATEUR A LA FORMULATION D'UNE RECHERCHE

Le décalage entre les territoires fonctionnels de la ville et les différents territoires institutionnels qui la composent n'a cessé d'évoluer au cours du XX^{ème} siècle. Si le périmètre des collectivités territoriales ne se prête guère à devenir l'objet de modifications spontanées, le territoire de la ville est lui en évolution constante. Ce territoire vécu de la ville, appréhendé par l'habitant, est directement façonné par les évolutions de l'occupation du territoire. La résolution de ce décalage par une institutionnalisation du territoire fonctionnel crée d'autres problèmes, dont le premier est peut-être aussi le plus important : la difficulté à sélectionner puis à définir les pourtours du territoire fonctionnel lui-même. Malgré certains écueils, des réformes de l'architecture institutionnelle ont été menées à bien dans un grand nombre de pays européens. La politique fédérale des agglomérations, lancée en Suisse au tournant du XXI^{ème} siècle, s'inscrit dans ce processus général. Or, le développement d'une planification nouvelle, s'étendant désormais à l'échelle fonctionnelle de la ville, se fait avec les mêmes outils, les mêmes procédures, les mêmes acteurs que précédemment, et le périmètre de la commune demeure le référentiel dans lequel ceux-ci s'inscrivent. De ce paradoxe fondateur, d'un maintien de l'ancien pour « faire du neuf », nous développons une problématique de recherche qui se décline en objectifs spécifiques et en hypothèses de travail.

I.1 De la résolution du décalage des territoires...

La ville occidentale est en mutation. Le phénomène de l'urbanisation s'étend désormais à de larges portions du territoire, au-delà du cadre de ce qui pouvait être considéré comme la ville *historique*. Certains auteurs proposent ainsi de considérer que le processus d'urbanisation est achevé, et ceci pour l'ensemble du territoire (Lévy 2013). Cette constatation répond à la considération, deux décennies plus tôt, que l'urbanisation était « presque achevé[e] » (Ascher 1995). Or, cette urbanisation en progression des pays européens, tout du moins occidentaux, s'accompagne de profondes modifications de la compréhension même de la notion de ville. Les sciences humaines et sociales qui s'intéressent à la ville sont ainsi traversées, depuis au moins cinq décennies, par de fortes controverses sur l'identité de cette nouvelle ville. Salomon Cavin (2005) propose de voir et de distinguer, dans cinquante ans de production littéraire, trois grands courants de pensée se singularisant. Le premier courant « proclame[] la mort de la ville et le règne de l'urbain » (op. cit. p.190). Le deuxième « admet[] le règne de l'urbain [mais] conteste[] l'idée de mort de la ville » (op. cit.). Finalement, selon son raisonnement, existe un troisième courant « faisant valoir le potentiel encore existant du rural ».

S'il n'est de consensus pour désigner les effets de la transformation territoriale en cours, Secchi (2009 [2005]) pense y voir un « point de passage dans l'histoire urbaine européenne et occidentale », voire une rupture (op. cit. p.31), Ascher (2008 [2001]) le moment d'une troisième révolution urbaine. Ce processus paraît alors s'inscrire, dans ces pays, dans le régime urbain de métropolisation. Ce néologisme popularisé au cours de la décennie 1990 n'est pas synonyme

d'urbanisation, mais vise plutôt à « remplir un vide lexical » (Leresche, Joye et Bassand 1995, p.2) définissant les transformations territoriales commençant alors à être massivement observées. Ce phénomène, dépassant les seuls pays industrialisés, repose sur au moins deux facteurs centraux : la mise en place d'une « économie-monde » et le développement des sciences et techniques de l'information et de la communication, l'un et l'autre facteur s'alimentant réciproquement (Leresche et Bassand 1991) mais entraîne aussi un changement de paradigme majeur ; la gestion des flux supprime la gestion « patrimoniale » qui « consistait à [] produire, stocker, utiliser et reproduire » (idem, p.9). Le phénomène de métropolisation se cristallise autour des 4 éléments (Bassand et Kübler 2001, p.1) : urban sprawl ; functional specialisation of space ; spatial mobility ; cosmopolitan localism.

Le régime urbain de métropolisation, que Jouve et Lefèvre (2004) proposent de considérer comme « le stade le plus avancé [] du fait urbain », ne se constitue pas uniquement d'une extension spatiale de la ville sur l'ancien périmètre d'expression de son ban, mais modifie aussi en profondeur les rapports entre les différentes composantes du territoire, brouillant leurs limites respectives. La métropolisation génère ainsi une crise des centres (Gaschet et Lacour 2002), c'est-à-dire une remise en question des prérogatives respectives des villes-centres et, ce, de manière particulièrement aiguës pour les villes secondaires, sur leur territoire *historique*. Cette crise des centres se caractérise notamment par les deux éléments suivants (Chalas 2010) : premièrement une disparition du polycentrisme christallérien au profit d'un système réticulaire où l'importance du centre principal ancien se relativise (op. cit. p.28) générant une multiplication des centres principaux ; secondement une « disjonction

entre centre-ville et centralité » (op. cit. p.29).

Cette nouvelle donne territoriale fait dire à Grosjean (2010) de manière imagée qu'*urbanisation dispersée* n'est plus un oxymore. Dans ce contexte, la notion américaine d'*edge cities* trouve toute sa consistance. La définition stricte de l'*edge city* (Garreau 1991) correspond ainsi à une structuration d'une nouvelle centralité spécifique en émergence aux lisières de la ville américaine. Ce glissement spatial, premièrement de l'emploi, vers un nouvel espace en constitution hors de la ville-centre, s'observe aussi hors de l'Amérique du Nord, et notamment en Suisse (Dessemontet 2011).

Dans ces nouvelles réalités spatiales bien documentées par la littérature scientifique, l'explosion des flux, des humains, des marchandises, des communications, est à la fois moteur et amplification des mutations. Ainsi la capacité individuelle à se mouvoir, influence-t-elle la forme de la ville (notamment Newman et Kenworthy 1989). La mobilité – ou la fluidité – humaine modèle et transforme la ville et son territoire ; Kaufmann (2011) propose ainsi de considérer la ville et son environnement « as the confluence of actor's mobility capacities and a space's receptiveness to their projects » (op. cit. p.3).

La Suisse connaît aussi, comme ses voisins, un phénomène profond de métropolisation, même s'il y a lieu de remarquer que les tendances en cours, si elles s'inscrivent dans la tendance continentale, s'en singularisent aussi par l'effet des réseaux qui unissent les métropoles suisses à leur arrière-pays alpin (Chenal et Kaufmann 2006). Ces mutations opèrent au point de transformer la Suisse, peu à peu, en *Stadtland Schweiz*, « collage d'éléments urbains, de banlieue et ruraux, qui ensemble forment une zone de condensation

à plusieurs noyaux » (Eisinger et Schneider 2005 [traduction française]). La métropolisation semble reprendre une des caractéristiques du régime d'urbanisation prévalant avant son apparition, une « décentralisation de la population et des activités économiques [] dans les régions périphériques » (Rossi 1983), tout en la mariant à un retour certain à la ville. Or, les études les plus récentes tendent à démontrer que le phénomène de métropolisation va en s'accroissant en Suisse et, ce, pour les prochaines décennies. Les tendances en cours prévoient alors une concentration démographique dans les deux aires métropolitaines principales, du Léman et de Zurich (ARE 2013).

Face à cette ville en mutation, fluctuante au gré des évolutions de la pendularité humaine, polymorphe et rétive aux qualifications définitives, la stabilité des territoires institutionnels accentue le décalage entre, d'une part, le territoire vécu et appréhendé par l'habitant et, d'autre part, le périmètre de planification de la ville. En Suisse, à l'instar d'autres pays européens, le territoire de la collectivité responsable de la planification du développement urbain est réduit et les frontières de celle-ci fragmentent l'espace de la ville en autant de territoires autonomes. Si cette trame institutionnelle remonte directement à la République helvétique puis à la Régénération qui l'a définitivement établie (Ladner 2009), les frontières de la commune puisent à des origines plus anciennes, notamment la délimitation des paroisses médiévales. Le territoire au moment de la formation des frontières institutionnelles et le territoire du XXI^{ème} siècle résultent de régimes d'urbanisation distincts. Pour autant, due à l'étendue des prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire, le développement de la ville s'est globalement fait en cohérence avec les territoires

institutionnels existants. Peut-être faut-il alors chercher en l'augmentation démographique une cause première de l'extension du tissu urbain hors des frontières communales : tant pour un territoire national grossièrement identique, la population sous la République helvétique, environ 1.7 million, diffère de la population de la Suisse actuelle, environ 8.24 millions¹.

Si la ville occidentale est en mutation, la gestion de celle-ci l'est tout autant. Nous sommes ainsi entrés dans ce que Considine (2002) décrivait, il y a déjà près de quinze ans, comme « the age of networks, partnerships and joined up service »². La mutation d'un gouvernement (urbain) à une gouvernance (urbaine) est ainsi non seulement thématisée, mais admise par la plupart des chercheurs (Geddes 2005, p.359) et ceci malgré les différences de contextes nationaux et d'arrangements locaux (Papadopoulos 2010). La Suisse n'est pas non plus étrangère à ces mouvements. L'extension – la diffusion – de la ville hors de ses anciennes limites fait dire à Kübler (2005) qu'il en est définitivement fini de la ville dans sa définition wébérienne, c'est-à-dire celle d'une institution municipale exerçant son autorité sur un territoire défini, répondant ainsi en écho à Kaufmann, Bassand et Joye (2001) qui voyaient eux dans la disparition de la correspondance entre les institutions politiques et les limites spatiales de la ville une des marques du passage du régime de la ville au régime de l'urbain et à la métropolisation.

¹ Office fédéral de la statistique, Statpop, relevé structurel, 2015.

² Nous prenons la liberté de reproduire la formule de Considine, pour la beauté de sa tournure, tout en admettant l'étrangeté de celle-ci, l'auteur n'y faisant jamais référence dans le corps de son article après l'avoir placée dans son titre.

Pourtant, la disparition de l'adéquation entre territoire institutionnel de la ville et périmètre spatial maximal de son extension semble indatable ; la littérature scientifique ne s'attarde d'ailleurs guère sur cette question. Elle ne s'attarde pas plus sur la possibilité que ce décalage des territoires soit consubstantiel de la fondation de la notion de ville. Il nous semble possible alors que la recherche du moment de la rupture – pour reprendre le terme de Secchi – n'est, finalement, que l'*aggiornamento* de l'antique quête d'un *pomerium* perdu et la répétition de la recherche romaine d'une limite claire entre *urbs* et *ager* ; l'existence d'un *pomerium*, c'est-à-dire d'une limite de la ville, étant indispensable à la notion même d'*urbs* (Grimal 1959, p.46). Est-il possible ainsi que les chercheurs s'intéressant à la ville soient conditionnés – même implicitement – par l'idée de Lalande (2006 [1927]) qui veut que la définition est la détermination des limites de l'extension d'un concept ?

I.2 ...à une problématique de recherche

La pratique de l'aménagement du territoire répond à une différenciation claire entre les prérogatives respectives des niveaux institutionnels. En Suisse, la commune, en tant que collectivité publique de premier niveau, dispose d'importantes compétences de planification et d'affectation du sol, même si ses prérogatives respectives diffèrent passablement d'un canton à l'autre. Or, les outils de l'aménagement du territoire ont été forgés pour fonctionner dans les limites de cette différenciation claire des prérogatives. La commune – dans une majorité de cas – établit ainsi une planification qui est en cohérence avec le périmètre spatial de son autorité et de sa légitimité et est en charge de l'affectation du sol sur ce même périmètre.

Or, face à la constatation du décalage en accentuation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnel, des réformes ont été menées en Europe, pour permettre d'élargir le périmètre de la planification à une aire plus large de la ville [voir le sous-chapitre II.2 sur les réponses à la fragmentation institutionnelle] et rendre ainsi possible une réadéquation des territoires. Ces réformes ont pu inclure des modifications dans les prérogatives respectives des niveaux institutionnels. La réforme menée par la Suisse, dès le tournant du XXI^{ème} siècle, avec la création d'une politique fédérale des agglomérations, n'a pas inclus une telle modification mais tient, en son cœur pourtant, l'ambition d'une réadéquation – partielle – des deux territoires. De cette particularité, l'ambition de réadéquation sans utiliser les moyens de la réforme institutionnelle, naît ce que nous allons désigner, au cours de la présente recherche, comme un paradoxe. Celui-ci est fondateur de notre questionnement.

La politique fédérale des agglomérations a généralisé dès 2007 l'utilisation d'un outil projectuel à l'échelle de l'agglomération – ou tout du moins d'une partie de celle-ci – : le *projet d'agglomération transports et urbanisation* (en allemand *Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung*). L'initiation d'un projet d'agglomération (PA) se fait sur base volontaire par les collectivités impliquées. Les territoires considérés comme des agglomérations urbaines seules peuvent y prétendre, sur la base des définitions de l'Office fédéral de la statistique, reprenant les définitions de Schuler (1997). A ce jour, la pratique des projets d'agglomération s'est généralisée en Suisse et les projets déposés au 30 juin 2012 (ou, selon leur statut, au 31 décembre 2011) appelés projets de deuxième génération sont au nombre de 41. Le total des projets équivaut à 90% des agglomérations urbaines suisses et couvrent plus de 800 communes suisses, allemandes, françaises, italiennes, autrichiennes et liechtensteinoises (DETEC 2013).

L'évaluation des projets d'agglomération est basée principalement sur 4 critères d'efficacité posés par la Confédération (ARE 2004) : Amélioration de la qualité des systèmes de transports ; encouragement à la densification ; augmentation de la sécurité du trafic ; réduction de la pollution. Un examen du ratio coût – efficacité, présenté comme un cinquième critère, permet de compléter l'évaluation.

Afin de mettre en place une coordination de l'urbanisation et des systèmes de transport, les agglomérations ont donc majoritairement choisi d'opter pour une priorisation du développement territorial en spécifiant des portions du territoire stratégique en terme de développement. Celles-ci doivent se développer en priorité ces prochaines années,

afin de viser un développement qualitatif de l'agglomération urbaine, que ce soit en densification, en mutation fonctionnelle ou en extension. Or, l'échelle de la planification ayant été étendue au périmètre du projet – c'est-à-dire à l'agglomération fonctionnelle ou partie de celle-ci – les portions de territoires stratégiques ont été délimitées par-dessus les territoires institutionnels des communes urbaines et, pour une part, s'étendent à cheval sur les territoires institutionnels de plusieurs communes.

Ce que nous désignons sous le terme de paradoxe prend ici tout son sens, en cela que ces nouveaux territoires d'urbanisation, s'affranchissant des frontières communales – dépassant les bornes – sont autant de projets d'urbanisation qu'il s'agit de mettre en œuvre, de concrétiser. Or, la concrétisation reste entièrement en mains communales, l'architecture institutionnelle de l'agglomération n'ayant pas été réformée. Les communes doivent donc expérimenter la manière de faire du neuf avec du vieux : de concrétiser des projets supracommunaux avec des outils, des procédures et des jeux d'acteurs n'opérant jusqu'alors qu'à l'intérieur du seul territoire institutionnel communal.

Ce qui se passe actuellement sur le terrain de l'aménagement local dans les aires urbaines est autant de mutations de la fabrique de la ville. Suivre le processus de concrétisation de ces nouveaux projets d'urbanisation supracommunaux permet ainsi d'analyser ce contexte en évolution. Ces projets, cristallisant la tension entre une ambition régionale et une réalité locale, ont en effet la particularité de nécessiter impérativement la création de conditions opératives d'intercommunalités ou, plus largement, la mise en place d'une

véritable cybernétique³ régionale, pour pouvoir être concrétisés. Ces terrains sont les laboratoires de la présente recherche.

Les cas suisses portent en eux-mêmes une interrogation fondamentale en matière de réadéquation des territoires. Est-il possible ainsi de faire émerger une nouvelle échelle supracommunale de planification de la ville par le seul projet urbain ? La question bute alors sur le rôle du local et les valeurs qui lui sont attribuées et sur la dureté de la frontière communale, sur son importance dans une aire fonctionnelle qui semble ne lui en reconnaître aucune. A quel prix, et sous quelles modalités, pouvons-nous ainsi nous exempter des frontières institutionnelles ? Autrement dit, comment pouvons-nous dépasser les bornes ?

³ Nous ralliant à Keating (2008, p.75-76), nous choisissons de ne pas utiliser le terme « gouvernance » dans le présent travail pour décrire de manière neutre le schéma de relation des acteurs et de pilotage des projets, à la fois parce qu'il est, comme le relève Keating, trop polymorphe et trop imprécis, mais surtout parce que son emploi décrit généralement à la fois le cadre et une partie de celui-ci, un modèle de faire issu du *New Regionalism* et s'opposant à un modèle de gouvernement sur un gradient gouvernement – gouvernance. Il est difficile ainsi, lors de son emploi, de percevoir laquelle des deux réalités le terme recouvre. Nous choisissons de n'employer le terme « gouvernance » que dans les cas où il décrit précisément ce modèle de pilotage de projet et de relations d'acteurs issu du *New Regionalism*. En complément, nous employons le terme « cybernétique » pour décrire de manière neutre le cadre général des relations entre les acteurs. Nous retenons volontairement le terme de *cybernétique* dans son acception ancienne, formé sur le grec κυβερνητική – tout comme gouvernance – et proposée par Ampère (1834, annexe tableau 2) comme la science de gouverner les hommes.

II. AUX FONDEMENTS DU QUESTIONNEMENT, LES GRANDS CHAMPS DE RECHERCHE

La problématique de recherche, telle que décrite ci-dessus, se cristallise au croisement de plusieurs champs de recherches distincts, appartenant parfois à des traditions disciplinaires différentes. Dès lors, elle ne s'inscrit pas directement dans une thématique de recherche bien défrichée mais touche à plusieurs grands ensembles d'investigation, couvrant une littérature scientifique riche, à la fois en terme de volume de production qu'en terme de période de production. L'inscription de cette problématique particulière, dans une histoire longue des recherches connexes et antérieures, nécessite donc l'identification de grands champs de recherche, à la fois clairement identifiables et pouvant être synthétisés en terme d'apports critiques significatifs.

Afin de répondre au besoin d'éclaircissement de l'état de l'art et d'analyse critique des apports successifs de la littérature pour notre recherche, trois aspects particuliers sont circonscrits. Il s'agit dans un premier temps d'investiguer la question du local et de son gouvernement, en prenant comme angle d'entrée les valeurs qui leur sont attribuées et les différentes théories y relatives. Dans un deuxième temps, nous nous intéressons aux tentatives effectives pour réduire ou surpasser la fragmentation institutionnelle. Enfin, dans un troisième temps, présenté de manière transversale et synthétisé dans les parties conclusives de la présente recherche, nous analysons les rôles et les attributions spécifiques de la commune en Suisse.

Premier champ de recherche : les valeurs attribuées au local

La problématique de recherche développée plus haut investit particulièrement le rôle et les fonctions des communes suisses dans le développement territorial des agglomérations urbaines. Elle touche à des thématiques plus spécifiques comme, par exemple, les valeurs conférées au local. Les jeux d'acteurs et les actions de ces acteurs ne peuvent s'appréhender globalement sans mettre en lumière dans quelles références de pensée ils s'inscrivent. Ce premier champ de l'état de l'art s'intéresse donc particulièrement aux grandes théories sur les valeurs intrinsèques du local et de son gouvernement. Il s'attache à retracer les différentes conceptions du rôle et de la valeur du local, en mettant particulièrement en lumière les effets de ces conceptions différentes sur la compréhension des effets de la fragmentation institutionnelle dans les agglomérations urbaines.

Deuxième champ de recherche : les réformes effectives du pilotage des aires urbaines

Un deuxième champ d'analyse de l'état de l'art prend forme autour des questions du remodelage des aires urbaines et des réformes institutionnelles mises en œuvre – ou esquissées – pour repenser leur pilotage politique. Cette thématique succède naturellement au premier champ, en cela que les réformes institutionnelles articulées sur le terrain découlent aussi largement des conceptions des acteurs institutionnels modelées par les différents courants de la littérature quant aux valeurs du local. Nous abordons ainsi dans un premier temps la question de la recherche de l'optimum communal, visant à définir sur le terrain la taille la plus efficiente des collectivités publiques de base, puis les différentes tentatives de mise en place d'un

gouvernement métropolitain. Ce panorama large permet d'introduire les réflexions en Suisse autour du pilotage des agglomérations et les réformes structurelles mises en œuvre. Ce champ de recherche est en effet au cœur de la problématique de recherche développée. En effet, la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations en Suisse et les reconfigurations opérationnelles supracommunales qu'elle génère s'inscrivent directement dans une tendance lourde en Europe, et plus largement dans les pays occidentaux.

Troisième champ de recherche : la commune suisse

Finalement, nous analysons l'état de l'art sous un troisième champ, celui de la commune suisse. La définition de ce troisième champ est d'autant plus pertinent que le terme même de « commune suisse » est abusif. En effet, il est à considérer qu'il n'existe pas de « commune suisse », mais bien au moins 26 communes en Suisse, voire probablement largement plus. A ce titre, la formulation de la Constitution fédérale est particulièrement éloquente, qui reconnaît la commune dans les limites « du droit cantonal ». Ce troisième champ s'attache à la fois à synthétiser les connaissances sur les mutations actuelles des communes en Suisse dans leur globalité, mais aussi à documenter l'évolution particulière des communes dans certains contextes spécifiques liés aux terrains d'investigation de la présente recherche, en mettant en lumière les aspects relatifs à la délimitation des frontières et aux prérogatives des différents organes de l'autorité communale.

II.1 Les valeurs attribuées au local

La constatation du phénomène progressif de différenciation entre, d'une part, le territoire vécu et fonctionnel de la ville et, d'autre part, le périmètre de l'autorité municipale a généré une importante production de la littérature scientifique. La réduction de ce décalage entre les territoires a ainsi été amplement investiguée. Or, la problématique de la réponse adéquate à modeler pour relever les défis induits par la fragmentation institutionnelle de l'agglomération urbaine a produit des chapelles de pensée si divergentes qu'elles pourraient être vues comme irréconciliables.

Pour reprendre l'idée d'Estèbe (2008, p.8) à laquelle nous adhérons, ces théories différentes forgent autant de préjugés sur le local. Le chercheur qui se questionne sur le local, et particulièrement sur la notion du gouvernement local, se doit donc de clarifier ces – mais aussi ses – *a priori* sur le local. La posture du chercheur – malgré l'impératif de rigueur objective auquel il s'astreint – se nourrit en effet des apports désormais classiques des différentes chapelles de pensée. Il semble en effet, que les six dernières décennies de production littéraire sur la question, depuis au moins la fin de la Seconde Guerre mondiale, reposent sur autant d'*a priori* personnels des acteurs, quant à la valeur du local, quant à la démocratie voire à l'indépendance, qui sont forgés sur des jugements de valeur qui sont divergents (Lefèvre 1998). Cela rejoint ce que dit Chenal (2010) lorsqu'il constate que ce que l'on planifie est moins la ville que l'idée de ville.

Le débat scientifique sur la question de la réconciliation des deux territoires, institutionnel et fonctionnel et sur le pilotage

de cette aire urbaine fragmentée⁴ – c'est-à-dire sur la capacité des différentes collectivités locales à répondre et à participer collectivement aux défis qui se posent à l'ensemble de l'agglomération – semble aussi vieux que la création de l'agglomération elle-même (Kübler 2003).

Dans ce débat, et la production scientifique qui en découle, nous identifions deux particularités. Tout d'abord, il y a lieu de relever que, si deux chapelles de pensée aux conclusions divergentes se sont forgées dans la littérature ces dernières décennies, celles-ci présentent une simultanéité de production théorique. Ainsi, il ne peut guère être mis en lumière de succession des courants de pensée, évoluant par exemple au gré des connaissances empiriques et des tentatives de réorganisation institutionnelle implantées sur le terrain. Les deux courants – que nous pourrions caricaturer de façon simpliste en *libéral* et en *étatiste* – se déroulent en même temps et souvent, se répondent et dialoguent. Ensuite, il faut constater le peu de lien entre les expériences menées en Amérique du Nord et en Europe, en matière de réforme du pilotage des aires métropolitaines et la production du savoir scientifique lui-même.

Natures du local et premières études empiriques

Dans cette production littéraire d'un siècle, Sidney Webb et Beatrice Webb sont les premiers à tenter une investigation, tant réflexive que prospective, de la notion de gouvernement local. Leur œuvre

monumentale sur le local – *English Local Government* – s'étend ainsi en neuf tomes et plus de 3'000 pages – la parution va courir de 1906 à 1929 – et analyse en détail l'évolution des formes du local en Angleterre, sous ses manifestations les plus variées, à travers les âges. Dans le quatrième tome, Webb et Webb (1922) identifient deux natures différentes de gouvernement local ; la première nature fonctionne sur le principe des *Associations of Producers*, où se retrouvent diverses formes, telles que notamment les gouvernements aristocratiques, de l'Eglise, des guildes, des bourgeoises marchandes, alors que la seconde nature fonctionne sur le principe des *Associations of Consumers*. C'est dans les transformations profondes de la société anglaise engendrées par la Révolution industrielle qu'ils voient la substitution progressive des formes de gouvernements locaux de la première nature par des formes de la seconde, même si des prémisses importantes s'observent dès la fin du XVII^{ème} siècle, avec la généralisation des sociétés citoyennes actives dans la lutte contre le crime (Webb et Webb op. cit. p.438 sqq). C'est particulièrement sous l'angle des services offerts à une population urbaine toujours plus nombreuse que s'exerce ce pouvoir local de la seconde nature. Les Webb constatent ainsi que dans toutes les villes anglaises, à l'origine des tâches de voirie exercées par le gouvernement local, se trouvent des associations volontaires montées par des habitants.

Ces organisations locales – pourrait-on dire spontanées – qui se mettent en place pour surveiller, nettoyer, éclairer, paver la chaussée, répondent à cette particularité relevée par les auteurs : « It was characteristic of this new form of governmental organisation that it had absolutely no connection with, and, indeed practically no consciousness of, the producers of the commodities and services which it

⁴ Nous utilisons indifféremment dans le présent travail les notions d'aires urbaines, d'aires métropolitaines voire d'agglomérations urbaines sans connotation de taille démographique pour désigner le territoire fonctionnel de la ville, celui-ci se singularisant, non par la taille de sa population, mais par son dépassement du seul territoire institutionnel de la ville-centre.

supplied » (op. cit. p.442). Or, pour Webb et Webb, ces formes sont non seulement à la base de ce qu'ils nomment – dans un langage fortement influencé de fabianisme – *l'incipient Municipal Socialism*, mais aussi à la base des gouvernements démocratiques, ces gouvernements n'étant plus au service de quelques producteurs, mais de tous les habitants (op cit. p.444). La notion – Webb et Webb parlent de *nature* – du gouvernement local comme une *Association of Consumers* sera reprise plus tard par les tenants de la littérature *Public-choice* (voir ci-dessous), comme un idéal à mettre en œuvre, mais bien éloignée de la réalité américaine (V.Ostrom et al. 1961, p.839).

Suivant immédiatement la fin des publications d'*English Local Government*, une autre production traitant du gouvernement local va marquer son époque. Première grande publication américaine sur le sujet, *Government of Metropolitan Areas in the United States* (Studenski 1930) sanctionne en fait un travail collectif de 4 ans de recherche sur le terrain. L'étude cosignée par un comité *ad hoc* au sein de la *National Municipal League* – organisation non-gouvernementale créée en 1894 – repose sur des jugements de valeurs très clairement revendiqués : l'accroissement démographique depuis le tournant du XX^{ème} siècle a étendu les aires métropolitaines par-dessus des juridictions locales dont le nombre et l'émiettement conduit à un « chaos ». Dès lors, il est indispensable de repenser le pilotage politique des aires métropolitaines. Le patient travail de collecte des données issues du terrain vise ainsi, selon le comité, à fournir du matériel « for the erection of metropolitan governments able to serve metropolitan ends » (op. cit. Foreword).

A la fin des années 1920, les plus grandes villes américaines – que le *Bureau of the*

Census, l'agence gouvernementale de statistique américaine, vient de classer depuis 1910 dans une nouvelle définition statistique que sont les *Metropolitan Districts* – connaissent une fragmentation politique intense. Ainsi, l'aire métropolitaine de New York s'étend sur 148 juridictions locales, 14 comtés et 2 Etats. Or, les aires métropolitaines ne sont nullement constituées en instances gouvernables⁵. Non seulement ces aires sont, elles, fragmentées, mais les collectivités locales sont elles de plusieurs niveaux institutionnels : *County*, « *municipal corporation* » et *town* ou *township*, dont les prérogatives sont partiellement distinguées et dont les définitions et les noms divergent dans chaque Etat confédéré.

Or, pour Studenski, la grande fragmentation institutionnelle des aires métropolitaines américaines crée un climat de suspicion et de concurrence entre les collectivités et empêche le règlement des problèmes régionaux (op. cit. p. 29). Ainsi, il est évident pour lui que plusieurs services devraient être traités à l'échelle de la métropole : adduction et évacuation d'eau, transports, infrastructures commerciales d'importance (port régional par exemple), de même que certaines tâches de police, de protection contre le feu, d'inspection sanitaire. Ces manques de pilotage régional de l'aire métropolitaine posés, Studenski dresse un état des lieux des différentes collaborations intra-agglomération urbaines pratiquées aux Etats-Unis et au Canada. Ce large panorama, constitué en 4 années de visite sur le terrain, donne à voir des formes très diverses : de *l'intermunicipal arrangement* à l'annexion de territoire, en passant par la constitution d'une entité de

⁵ « The political organization of metropolitan areas may best be described as no organization at all » (Studenski 1930, p.23)

double niveau *City – County* ou la création d'instances *ad hoc* étendant leur activité à tout ou partie de l'aire urbaine.

La lecture de Studenski et de l'influente *National Municipal League* à la toute fin des années 1920 d'une fragmentation politique handicapant la gestion de l'aire métropolitaine va représenter le courant classique de pensée pendant plusieurs décennies aux Etats-Unis. Il ne va cesser – au moins jusqu'à la fin des années 1980 et l'apparition du *New Regionalism* – d'irriguer la réflexion d'un pan important de la recherche postérieure.

Le travail de Studenski et de la *League* au niveau national prend aussi appui sur l'émergence, dès la décennie 1910, de sociétés locales de réflexion qui s'emparent du thème des formes et des rôles du gouvernement local. Il en est ainsi du *City Club of Portland*, club fondé en 1916 dans la capitale économique et intellectuelle de l'Oregon, s'étant notamment donné pour ambition de travailler sur l'amélioration des conditions économiques et sociales de la ville (Lucia 1966, p.12). Le *Club* va ainsi directement inspirer la création d'une commission chargée d'investiguer la question des gouvernements locaux dans l'aire métropolitaine de Portland. Fondée par décret en 1925, celle-ci rend ses travaux l'année suivante (Government Simplification Commission 1926). L'étude transmise au gouverneur de l'Etat, réalisée au sein de la Commission et pour les besoins de laquelle un certain Paul Studensky^(sic)⁶ va être temporairement engagé, propose de réformer la gestion de l'aire métropolitaine et, principalement, de lancer un mouvement

d'annexion de la ville-centre sur les régions périphériques. La commission constate à ce propos que l'amélioration des infrastructures – nouvelles routes, mais aussi arrivée du téléphone – a eu comme conséquences directes de permettre à des habitants, travaillant dans la ville-centre de s'installer au-delà des limites municipales. Or, pour les membres de la commission la situation est inégale ; les habitants hors des limites n'étant astreints ni aux taxes municipales ni aux règlements, de construction par exemple, alors qu'ils sont approvisionnés en services municipaux, tels que le gaz, le téléphone ou l'électricité. De façon imagée « if the people inside the city are to exercise effective control over their health and police difficulties they must have control at the same time of those outside districts which are physically and economically a part of the city » (op. cit. p.5). La commission plaide ainsi pour une simplification des formes de gouvernement local dans l'aire métropolitaine et recommande de réorienter certaines politiques publiques de la ville-centre pour permettre une annexion plus aisée des régions périphériques.

Extension des aires métropolitaines et émergence de la littérature *Public choice*

L'analyse de la fragmentation institutionnelle comme étant un obstacle à une gestion « rationnelle » de l'agglomération urbaine va être fortement remise en question par l'émergence de la littérature du *Public choice*. Tiebout (1956) publie un court article qui va s'imposer comme un classique du genre et auquel plusieurs générations de chercheurs vont constamment faire référence. Avec son concept de « vote avec les pieds » – même si lui-même ne le nomme jamais directement ainsi – Tiebout parvient à conclure que la fragmentation institutionnelle de l'agglomération est positive. Pour cela, il

⁶ Malgré l'orthographe différente du patronyme il ne fait pas de doute qu'il s'agit du même Studenski que l'auteur de 1930.

applique la théorie du marché à l'agglomération elle-même. Un système propre, fonctionnant comme un marché, permettrait, grâce à la fragmentation institutionnelle, de déterminer l'optimal en matière de dépenses en biens et services publics. Pour parvenir à sa démonstration, Tiebout renverse les rôles généralement attribués à l'individu et à l'autorité pourvoyeuse de biens et de services. L'habitant devient ainsi un *consumer-voter* et ce n'est pas à l'autorité municipale de chercher à s'adapter aux préférences de l'habitant, mais c'est à ce dernier de manifester ses préférences en déménageant dans une municipalité offrant les biens et services qu'il souhaite se voir proposer. Il est donc légitime, dans cette approche, de considérer que plus le territoire institutionnel est fragmenté, plus large est le panel du choix résidentiel. Le modèle que développe Tiebout et qui portera ensuite son nom – s'il va être à la fois souvent cité et souvent contesté – est simple. Il repose sur plusieurs hypothèses dont celle qui veut que le citoyen-consommateur soit mobile et qu'il va pouvoir déménager selon son choix ou celle qui définit que les services et les biens publics offerts par une municipalité ne peuvent pas être consommés hors du territoire municipal. Tiebout précise aussi que pour que son modèle fonctionne, le citoyen ne doit pas dépendre du marché du travail, c'est-à-dire qu'il devrait être rentier. Pour Tiebout, il existe une taille optimale pour la collectivité de premier niveau. Cette taille dépend de la spécialisation de la commune : lorsque la commune a atteint le nombre de contribuables adéquats au financement des biens et services qu'elle désire délivrer, elle va chercher à stopper sa croissance afin de ne pas franchir de seuil qui nécessiterait de nouveaux investissements. Pour cela, il lui suffira de mettre en œuvre des mesures limitatives au développement, par exemple en

matière d'aménagement du territoire : interdiction des maisons collectives, accord avec les promoteurs immobiliers, etc.

Le modèle Tiebout amène donc non seulement à considérer la fragmentation institutionnelle comme un élément positif pour le citoyen, et la multiplication des collectivités publiques de petite taille comme le garant d'une offre diversifiée – sous-entendu le plus éloigné possible d'une moyennisation – mais surtout à considérer que toutes tentatives pour limiter la fragmentation est une violation du libre choix du citoyen.

Chronologiquement, Tiebout participe à la pose des fondements de la littérature *Public choice*. Buchanan et Tullock (1962), dans leur ouvrage fondateur du *Calculus of Consent*, s'y réfèrent d'ailleurs directement (Buchanan et Tullock 1962, note de bas de page n.74), en faisant une référence claire – sans la nommer explicitement – au concept de vote avec les pieds, et en rapprochant la mise en concurrence des collectivités d'un fonctionnement de marché. Cet enracinement du modèle de pensée issu de Tiebout, dans la littérature *Public choice*, explique peut-être pour une part, l'influence que Tiebout va avoir – implicitement ou non – sur les chercheurs traitant du local.

Wood (1958) offre, avec la publication d'un court article deux ans après Tiebout, une réponse diamétralement inverse aux vues libérales de son devancier. Robert Wood, professeur au MIT et engagé en politique sous Lyndon Johnson, propose une lecture tout autre que celle de l'économiste Tiebout. En ce qui concerne la fragmentation institutionnelle des agglomérations urbaines, ces conclusions s'opposent en effet au modèle Tiebout. Son propos peut aussi être considéré comme un classique pour les générations suivantes. Pour Wood, en 1958, quelque chose d'important

est en train de se passer dans les métropoles américaines qui – s’il est encore trop tôt pour en évaluer les conséquences concrètes – repose sur un processus profond de transformation, dont les tendances à l’œuvre peuvent déjà être identifiées. Wood met ainsi en lumière des changements qu’il voit comme fondateurs d’un bouleversement futur de l’agglomération existant jusqu’alors. Parmi ces changements, il y a notamment une amélioration en matière de transports, des améliorations dans les communications, des innovations dans les techniques de la construction, une diffusion de l’industrie en périphérie, de nouvelles aspirations au sein des familles américaines. Wood regroupe l’ensemble des évolutions qu’il observe et qu’il pense pérennes, en trois tendances. Il s’agit tout d’abord d’un changement dans la distribution spatiale des habitants ; la croissance suburbaine par rapport à la croissance urbaine connaît en 1958 une très forte dissymétrie, avec l’établissement de nouvelles populations dans la ceinture verte de la périphérie. De plus, l’industrie se répartit sur le territoire de l’agglomération et les usines, jusqu’alors au centre, s’établissent désormais aux franges de l’agglomération. Enfin, Wood prédit la diffusion de ce qu’il nomme « the cultural ethos of the metropolis ». Une manière d’être propre à la grande ville et les valeurs qui la caractérisent se propageraient ainsi sur les territoires périphériques et ruraux qui, jusqu’alors, se singularisaient par un fort esprit communautariste et des valeurs spécifiques. Cet *ethos* détruira à terme le sens civique américain, basé sur l’appartenance à une – petite – communauté et tout ce qui restera ne sera plus que « a New Yorker’s superficial pride of being part of the Big Show » (Wood op. cit. p.111).

Ainsi, pour Wood, la continuation de ces tendances aboutit à une conclusion logique :

Une communauté métropolitaine est née ! Or, de façon rationnelle, à une communauté unique à l’échelle de la métropole, il y a lieu de faire coïncider une institution politique unique sous le slogan « One community – One government ! ». Wood propose alors son modèle pour répondre à la fragmentation institutionnelle, qu’il nomme Gargantua. Gargantua est un grand gouvernement unique à l’échelle de l’aire de l’agglomération urbaine. Ce grand gouvernement permet ainsi, dans la vision de Wood, de marier l’exigence de la liberté individuelle en offrant toute la diversité de la métropole à l’habitant et l’exigence de la responsabilité, en permettant de réaliser le potentiel de cette aire urbaine autrefois fragmentée⁷.

V.Ostrom, Tiebout et Warren (1961) rétorquent que Gargantua est impossible à réaliser. En effet, pour eux, il ne saurait être défendu l’idée d’un nouveau gouvernement de l’aire fonctionnelle de la métropole, car il est impossible de déterminer le territoire fonctionnel d’une métropole. V.Ostrom et al. refusent l’idée même que l’aire métropolitaine soit fragmentée. Pour eux, cette notion renvoie à un morcellement institutionnel où chaque gouvernement local agirait

⁷ La question n’est pas au cœur du propos de la présente recherche, mais il y a lieu de relever aussi que la pensée de Wood peut aussi être vue comme le reflet des travaux de certains de ses contemporains et donc s’intégrer dans un cadre dépassant ses seuls travaux. Keating (2008, p.61) constate que l’après-guerre voit émerger des thèses liant l’intégration nationale aux théories diffusionnistes et cite en cela les travaux de Deutsch, notamment Deutsch (1966 [1953]). Pour Deutsch, l’intégration nationale s’est constituée par un mouvement circulaire, les Etats s’étant graduellement étendus sur leurs périphéries, les ayant absorbé « économiquement, culturellement et politiquement », dans un mouvement social plus large, basé sur *l’a priori* que ce sont les communautés qui forment les gouvernements, plutôt que l’inverse. Cette thèse, appliquée à la métropole, ressemble beaucoup à l’argumentation de Wood.

indépendamment sans considération pour les intérêts régionaux, ni pour ceux de leurs voisins. A la notion d'aire fragmentée, les trois auteurs substituent la notion de « systèmes politiques polycentriques ». Dans un système, les relations entre les membres – ici les collectivités de premier niveau – peuvent être plus ou moins intenses, selon les besoins, les cas pratiques, les contextes particuliers. Par contre, un système à la fois de compétition et de coopération lie l'ensemble de ces collectivités. Ainsi, pour V.Ostrom et *al.* l'échelle de coopération et l'intensité de celle-ci, ainsi que les modalités de ladite coopération dépendent du problème à traiter à l'échelle supracommunale. Il n'existe donc ni territoire fonctionnel *de la ville*, ni périmètre opportun permanent de collaboration. L'utilité et la rentabilité des services publics doivent servir à déterminer le périmètre le plus opportun pour la distribution de ces services. Il est ainsi impératif pour eux que les trois périmètres de l'autorité délivratrice, du public et de la communauté politique coïncident. Par « public », ils considèrent tous ceux affectés par la production du bien et par « communauté politique », le périmètre englobant tous ceux prenant la décision. Les circonstances et les conditions évoluant, le périmètre du « public » n'est pas toujours identique.

De plus, pour V.Ostrom et *al.*, quand bien même Gargantua existerait, il aurait tout d'un monstre inefficace. Ainsi, il ne manquerait pas d'être rapidement étouffé par des surcharges administratives. Pour ces auteurs, Gargantua serait non seulement extrêmement lent, mais surtout serait décalé par rapport aux problèmes quotidiens des habitants. Ses surcharges et sa lenteur systémique le forceraient ainsi à délaisser les objets locaux de sa compétence. Pour V.Ostrom et *al.*, à l'inverse, avec le modèle du « système politique polycentrique », les dérives de

Gargantua sont évitées. Le modèle se base sur la coopération entre les collectivités locales et il permet ainsi l'émergence d'un « quasi-market choice for local residents » (op. cit. p.838) où la concurrence est garante d'une baisse des prix.

Les concepts issus du *Public choice* vont, par la suite, faire l'objet de nombreuses remises en question – tout comme le modèle de Gargantua. Surtout, les enseignements empiriques ne vont pas pouvoir venir soutenir les théories relatives au modèle Tiebout et au vote avec les pieds. L'application de ce principe aurait en effet dû produire, grâce à la fragmentation institutionnelle, l'apparition d'un panel des préférences personnelles sur le territoire par un processus de spécialisation différenciée des municipalités. Rhode et Strumpf (2000 ; 2003) concluent que ce qui s'est effectivement réalisé sur le territoire américain est l'inverse de ce que le modèle Tiebout avait prédit. En étudiant les données statistiques disponibles pour l'ensemble des comtés américains pour la période 1850 – 1990 relatifs aux coûts de certains services publics, notamment les coûts d'éducation par tête, ils mettent en lumière une homogénéisation progressive des coûts et une réduction des écarts entre les comtés au cours de la période étudiée. Le même phénomène de réduction des écarts est relevé en ce qui concerne les impôts locaux ainsi que les revenus des particuliers. La fragmentation institutionnelle et la grande mosaïque des autorités locales n'ont donc pas provoqué, sur le long terme, une différenciation des offres de services publics. Le modèle Tiebout est d'autant invalidé sur ce point, qu'une des conditions exigées s'est, pendant le même temps, pleinement réalisée. Rhode et Stumpf démontrent en effet que les coûts liés à la mobilité résidentielle ont fortement décru pour la même période. Le vote avec les pieds aurait donc dû être progressivement plus aisé

à exploiter. Rhode et Strumpf appliquent un dispositif d'analyse similaire aux 92 municipalités de l'aire métropolitaine de Boston, sur un siècle. Or, la même réduction des écarts peut être constatée, à l'échelle municipale qu'à l'échelle des comtés.

Le modèle Tiebout a donné lieu à une importante production littéraire et notamment à de nombreuses remises en question. En parallèle, il continue à inspirer des champs importants de recherche, particulièrement concernant les mécanismes de concurrence fiscale entre les collectivités. A ce propos, Wilson (1999 p.272 sqq) propose un résumé synthétique des différentes thématiques de recherche découlant de Tiebout. Malgré tout, on peut s'étonner que si Tiebout et son concept sont si souvent invoqués, ce dernier n'ait, comme le signalent fort à propos Banzhaf et Walsh (2008), fait l'objet de si peu de tests empiriques. Son influence théorique est probablement inversement proportionnelle au nombre de vérifications empiriques réellement pratiquées. Les tests empiriques existants du modèle Tiebout sont, avant tout, américains et l'on peut clairement supposer que l'environnement dans lequel le chercheur se trouve conditionne sa capacité à se saisir ou non du modèle Tiebout. Ainsi, la structure américaine de la fragmentation institutionnelle, si elle permet de développer le modèle, semble aussi permettre de l'appréhender avec moins de préjugés, ce qui ne semble pas le cas pour la littérature française par exemple. Charnes (2012) en fait, probablement involontairement, la démonstration. Lorsqu'il s'appuie sur Tiebout pour son modèle de « clubbisation », il ne peut s'empêcher de laisser transparaître toute l'opposition qu'un modèle aussi libéral que celui de Tiebout doit faire naître chez un chercheur issu du modèle jacobin d'égalité des territoires, notant au passage que la spécialisation sociale « est un fait

regrettable », que la transformation des « communes rurales d'autrefois » doit « inquiéter », ou que la « clubbisation » est une tendance à laquelle « il sera difficile de s'[...] opposer ». Cette critique par parti-pris, et non par invalidation du modèle, se retrouve peut-être aussi plus indirectement chez Estèbe et Talandier (2005), semblant s'étonner que la « ségrégation socio-spatiale » n'est pas la résultante d'une gestion déficiente mais bien « la condition de la justice ».

Deux éléments irréductibles d'*a priori*

Au cœur de cette production de littérature scientifique particulièrement riche entre des conceptions du local totalement différentes semblent se maintenir des éléments irréductibles d'opposition rétifs à tous consensus. Peut-être s'agit-il là des éléments d'*a priori* les plus profondément enracinés. Ainsi, il nous semble que les effets sociaux de la fragmentation institutionnelle et la corrélation taille de la collectivité – qualité de la démocratie incarnent particulièrement cette absence de consensus scientifique.

La corrélation taille de la collectivité – qualité de la démocratie paraît être un de ces éléments d'*a priori* irréductibles. Pour la littérature *Public choice*, la petite taille du gouvernement garantit une proximité avec le citoyen. Ce respect de la démocratie locale et la valeur qui lui est conférée reprennent, pour bonne part, les fondements de la démocratie jeffersonienne (Lefèvre 1992). Cette conviction pourtant, ne semble pas obligatoirement partagée par les théoriciens d'un gouvernement métropolitain ; ainsi Newton (1982) pose au contraire que certains « grands » gouvernements peuvent être tout aussi démocratiques et que, globalement, les mérites de la démocratie locale ont souvent été exagérés. Dahl et Tufte (1973) remettent en question le lien entre petite taille et

démocratie, en rappelant en préambule que la petite taille des démocraties idéalisées – de la cité de Platon à la Genève de Rousseau – sont dues au hasard de la géographie, plus qu'à une réelle exigence structurelle.

A côté des *a priori* sur la corrélation entre taille de la collectivité et qualité de la démocratie, le rapport entre fragmentation institutionnelle et sociale, voire de façon plus large, entre fragmentation institutionnelle et création d'inégalité, occupe aussi une importante production littéraire. Or, là non plus, il ne peut être dégagé de consensus et les approches sont totalement antagonistes entre les chercheurs. Cette question occupe une part importante de la littérature américaine sur la question métropolitaine.

La « ghettoïsation » de la société urbaine américaine fait ainsi dire à Rusk (1995 [1993]) qu'au-delà des problèmes environnementaux, spatiaux, économiques, infrastructurels, le problème majeur de la ville américaine est la création d'une sous-classe urbaine, racialement et économiquement ségrégée. Pour sa démonstration devenue un best-seller aux Etats-Unis – *Cities without suburbs* – Rusk compare les trajectoires de deux types de villes américaines qu'il nomme les villes élastiques et les villes non-élastiques. Les villes du premier type ont étendu leur territoire municipal, principalement en absorbant tout ou partie de leur périphérie. Par contre, les villes non-élastiques, principalement des villes plus anciennement établies, à la densité plus forte que la moyenne nationale, n'ont pas modifié leur périmètre municipal au cours du XX^{ème} siècle. Or, en comparant les fluctuations démographiques entre 1950 et 1990 de la plupart des aires métropolitaines du pays, ainsi que des villes, Rusk arrive au constat que si les aires métropolitaines ont partout gagné des habitants, les villes les composant n'en

ont gagné que si elles étaient élastiques, les autres en ont perdu, parfois de façon très importante, comme Detroit ou Cleveland qui pour les quatre décennies étudiées perdent presque la moitié de leur population. En matière de qualité du développement territorial, l'élasticité de la ville devient un facteur important. Les villes élastiques contribuent-elles ainsi à freiner le développement du périurbain, alors que les villes non-élastiques y contribuent (op. cit. p. 20)⁸.

La différence entre les villes élastiques et les villes non-élastiques est particulièrement marquée en termes de ségrégation raciale. Ainsi Rusk compare Houston et Detroit ; la première comptant en 1990 moins de 20% d'afro-Américains dans son aire métropolitaine en compte un peu moins d'un tiers dans sa ville-centre ; pour la seconde, par contre, si le pourcentage d'afro-Américains dans l'aire urbaine est sensiblement comparable à celle de l'aire de Houston, la population de la ville-centre présente une surreprésentation d'afro-Américains avec exactement 3/4 de la population⁹. Rusk affirme ainsi que la fragmentation institutionnelle de l'aire métropolitaine favorise la ségrégation, quand les gouvernements unifiés promeuvent l'intégration (op. cit. p.33). Cette affirmation se base sur la comparaison entre le nombre de collectivités locales dans l'aire métropolitaine et l'indice de ségrégation

⁸ Dans le même temps nous devons constater que cette donnée n'est pas corrélée à l'utilisation du sol proportionnellement à la population totale de l'aire métropolitaine ; il est dès lors difficile de distinguer des pratiques plus vertueuses que d'autres si l'on veut considérer un thème européen, comme la lutte contre le mitage ou l'étalement urbain.

⁹ A ce propos, les statistiques 2010 montrent une augmentation de ce pourcentage à 83%. Source : United States Census Bureau. State & County QuickFacts. Detroit (city), Michigan.

établit par la statistique américaine. Dans la définition statistique, plus l'indice se rapproche de cent, plus la ségrégation est forte.

<i>Metro area</i>	<i>Percentage of area population governed by central city</i>	<i>Number of suburban governments</i>	<i>Segregation index (Blacks)</i>
Houston, Tex.	49%	79	66
Detroit, Mich.	23	338	88
Columbus, Ohio	46	203	67
Cleveland, Ohio	28	62	85
Nashville, Tenn.	50	46	61
Louisville, Ky.	28	163	69
Indianapolis, Ind.	59	160	74
Milwaukee, Wis.	44	93	83
Albuquerque, N. Mex.	80	3	39
Syracuse, N.Y.	25	97	73
Madison, Wis.	52	59	48
Harrisburg, Pa.	9	132	76
Raleigh, N.C.	28	24	48
Richmond, Va.	23	18	59

Figure 1 Rapport entre fragmentation institutionnelle et ségrégation raciale, tableau création Messer d'après Rusk (1995[1993]) p.35

Rusk explique le rapport entre haute fragmentation et ségrégation par la volonté des collectivités territoriales de protéger leur homogénéité ou de la promouvoir. Ces volontés municipales d'homogénéisation se réaliseraient ainsi principalement par le contrôle de l'aménagement du territoire et une gestion stricte de la mise en zone à bâtir. Pour réduire la ségrégation sociale et raciale, Rusk considère donc que la fragmentation de l'aire métropolitaine doit être limitée, voire supprimée, par l'émergence d'un nouveau gouvernement supra-local, dans le périmètre de l'aire métropolitaine. Ce gouvernement devra alors suivre une stratégie en 4 points, menant des réformes en parallèle visant à mettre sur pied ⁽¹⁾ un système péréquatif de l'impôt, ⁽²⁾ des mesures garantissant des loyers abordables sur l'ensemble du territoire de sa juridiction, ⁽³⁾ un développement économique

commun et ⁽⁴⁾ un contrôle et une gestion régionale de l'aménagement du territoire et un contrôle strict de l'étalement urbain.

La corrélation entre fragmentation et ségrégation ne trouve pas pour autant de consensus scientifique clair. Si Harvey (1989, p.153) pense que les juridictions locales divisent plus qu'elles n'unissent l'aire urbaine et que la fragmentation institutionnelle accentue la ségrégation, E.Ostrom (1983), pour sa part, marque son opposition à ce qu'elle considère être une présomption non étayée. Pour elle, le rapport de causalité entre la fragmentation institutionnelle et la création d'inégalité n'est nullement démontré et repose sur une base d'assertions qu'elle tente de déconstruire. Pour E.Ostrom, cet *a priori* erroné est même à la base de toute la littérature – et des appels politiques – visant à réformer la structure de l'aire métropolitaine et à supprimer les municipalités suburbaines.

Elle identifie ainsi 8 « presumed cause-and-effect relationships » (op. cit. p.94 sqq) dont elle entend démontrer la vacuité. La troisième de ces relations veut ainsi que les municipalités suburbaines soient divisées en communautés homogènes de pauvres, d'habitants de la classe moyenne ou de riches. Or, si cela était vrai, les limites institutionnelles et les limites sociales devraient coïncider. S'appuyant sur les travaux de Schneider et Logan (1981), elle constate qu'en analysant les ménages par leur niveau de revenu par municipalité dans 31 aires métropolitaines statistiques, la variation « municipalité » est tout aussi importante que la variation « intra-municipalité ». De plus, les frontières institutionnelles et sociales ne coïncident pas et l'échelle d'analyse choisie produit des résultats différents : La ville-centre elle-même est ainsi subdivisée en sous-unités homogènes, invisibles lorsque l'échelle d'analyse est l'échelle inter-municipale. Si

E.Ostrom conclut ainsi que le lien de causalité entre fragmentation institutionnelle et production d'inégalité n'est pas avéré, elle glisse, dans sa conclusion, vers un autre *a priori* qu'étonnamment elle manque de souligner comme tel. S'opposant à la suppression de la fragmentation institutionnelle dans la périphérie, elle constate que, ce faisant, l'opportunité sera supprimée pour les familles pauvres de s'échapper de l'« unresponsiveness of large, central-city bureaucracies » (op. cit. p.107), large clin d'œil à l'*a priori* de la corrélation entre taille et qualité.

Weiher (1991) s'oppose à cette lecture et pense que le désaccord d'E.Ostrom quant à la corrélation entre fragmentation institutionnelle et fragmentation sociale est pour bonne part fondé sur un clivage sémantique (op. cit. p.10). Pour lui, le concept d'homogénéité – dans le domaine des sciences sociales – se prête à des malentendus, comme il est possible d'en faire une utilisation soit trop restrictive ou au contraire trop large, les analyses basées sur ce concept sont toujours divergentes.

Affaiblissement du rôle de l'Etat et émergence d'un nouveau régionalisme

Au-delà des clivages entre la littérature plutôt libérale influencée par la pensée du *Public choice* et celle plus étatiste arguant d'un besoin d'une réforme métropolitaine, la décennie 1990 va marquer une avancée dans le débat scientifique quant à l'appréciation des effets de la fragmentation institutionnelle de l'agglomération urbaine. De grandes mutations sont en cours et qui vont marquer un solide retour sur le devant de la scène des études régionales dans un large spectre disciplinaire. Pour Keating (2008), ce retour en grâce, qui permet l'émergence de ce que l'on nommera bientôt le *New Regionalism*, est la

réponse aux tendances lourdes s'exprimant alors et à de nouvelles approches intellectuelles. Ces tendances peuvent être énumérées ainsi pour lui : « the transformation of the state and government, the loss of some capacities and the search for others, and the demystification of the state with the end of the Cold War and a more sophisticated understanding of its historical contingency » (op. cit. p.69).

Les notions de *New Regionalism*, de néo-régionalisme, de gouvernance métropolitaine, apparaissent alors dans ce monde en mutation pour décrire des réalités nouvelles de la gestion des agglomérations urbaines. Cette production littéraire qui s'articule autour de la notion de gouvernance ne nous semble pas devoir être identifiée comme une réelle troisième voie – quand bien même cela est fréquemment évoqué dans la littérature – mais rénove, en les articulant dans une nouvelle réalité économique globale, une part des tenants des deux productions littéraires précédentes. Dans ce processus de rénovation, l'évolution du contexte économique semble jouer un rôle majeur. La création de ces nouveaux concepts répond ainsi, et prioritairement, à la globalisation économique qui force les métropoles à devenir plus concurrentielles (Boisseaux et Leresche 2013). En même temps, des paramètres évoluent sur le terrain, qui rendent non-opérationnelles les solutions du « vieux » régionalisme. La montée en puissance des acteurs parapublics à la fois dans la création de la ville et dans la délivrance des biens et services publics, affaiblit en conséquence la position dominante du gouvernement – quelle que soit d'ailleurs son périmètre spatial. Aux Etats-Unis, où le mouvement semble prendre racine dès le milieu de la décennie 1990, l'émergence du *New Regionalism* semble aussi et surtout répondre à la constatation d'un immobilisme général, si général d'ailleurs

qu'il fait dire à Norris, Phares et Zimmerman (2009), que malgré cinquante ans d'appel tant des scientifiques que des praticiens à l'émergence d'un gouvernement métropolitain, aucun ne s'est matérialisé, en mettant de côté l'exception que représente Portland, Oregon.

Des mutations, pourtant, sont à l'œuvre dans les aires métropolitaines américaines. Savitch et Vogel (2000) démontrent qu'une analyse empirique dans les agglomérations américaines donne à voir des réalités qui ne sont ni la mise en œuvre du modèle Tiebout, ni la réalisation d'un Gargantua. Savitch et Vogel analysent les cas pratiques de pilotage métropolitain dans huit villes américaines de tailles différentes : Athens, Augusta, Brunswick et Macon (GA), Charlotte-Mecklenburg (NC), Indianapolis (IN), Jacksonville (FL) et Louisville (KY). L'apport majeur de Savitch et Vogel consiste à dire que les différentes modalités mises en place pour gouverner l'aire métropolitaine sont en fait des nuances graduelles sur un spectre allant des deux extrêmes que sont le gouvernement et la gouvernance. Entre ces deux pôles, les agglomérations américaines étudiées ont développé des modes de faire qui divergent tant sur les modalités que sur le modèle de relation qui unit centre-ville et périphérie. Pour définir ce grand ensemble de pratiques identifiées suite à l'observation empirique, Savitch et Vogel retiennent le concept de *New Regionalism*. Ce dernier est à la fois un « policy agenda » et un panel d'interventions publiques créé pour remplir cet agenda. Constituant les pôles extrêmes, le gouvernement – semblant directement hérité d'un Gargantua de Wood – est ainsi une institution fermement structurée, démocratiquement élue, disposant d'une bureaucratie propre et d'un périmètre d'action et de coercition clairement délimité, sur un mode de fonctionnement vertical, alors que la

gouvernance est une collaboration volontaire et fluide dont les entités-membres – collectivités territoriales ou non – peuvent être liées par des rapports horizontaux.

Pour les huit cas d'agglomérations empiriquement considérées, Savitch et Vogel différencient quatre types d'approches. La *Consolidationist Approach* vise à supprimer la fragmentation institutionnelle par une réunion des différentes composantes de l'agglomération. Il s'agit ainsi majoritairement, pour les cas américains, d'abolir la coexistence sur un même périmètre spatial du Comté et de la municipalité, par la mise en place d'un gouvernement unique disposant des compétences des deux niveaux¹⁰. La *Multitiered Approach* vise à faire cohabiter les municipalités de troisième niveau avec une nouvelle entité travaillant à l'échelle de l'aire métropolitaine, sans pour autant qu'il y ait de différence de niveau institutionnel entre les deux entités. La *Linked fonctions Approach* est, selon Savitch et Vogel, l'exemple d'une consolidation fonctionnelle et vise à une collaboration inter-collectivités de niveaux institutionnels identiques ou différents quant à la délivrance de certains biens et services publics. Ces collaborations ne nécessitent pas de création d'entité *ad hoc* et sont d'abord de nature contractuelle. Pour ces auteurs, cette consolidation fonctionnelle porte intrinsèquement la faiblesse de paraître une solution transitoire aux yeux des décideurs politiques de la ville-centre. Une recherche de prestige supplémentaire leur fera ensuite préférer une consolidation institutionnelle où

¹⁰ Cette approche d'un gouvernement consolidé est aussi pratiquée en Suisse par exemple, avec le cas particulier que représente Bâle. Dans ce cas, le gouvernement et le parlement cantonaux cumulent, dans leurs prérogatives, celles de la municipalité de Bâle depuis la suppression de cette dernière par voie constitutionnelle en 1875 (Degen et Sarasin 2009).

les périphéries pourraient être formellement absorbées. Enfin, la *Complex Networks Approach* est la plus proche d'une définition pure de la *gouvernance*. Elle fonctionne comme une forme de coopération volontaire entre collectivités portant sur plusieurs biens et services publics. La production – et / ou – la distribution de ces biens et services se font par des réseaux *ad hoc*, incluant des partenaires et des périmètres différents selon les cas. Savitch et Vogel constatent que le risque de cette approche – si un acteur important agissant en leader ne la structure pas – est de servir surtout à maintenir le statu quo régional, en permettant aux collectivités défaillantes de combler une partie de leurs manques. Malgré les dénégations de Savitch et Vogel, il est difficile de différencier clairement cette dernière approche d'un modèle libéral esquissé par Ostrom, Tiebout et Warren (voir ci-dessus) dans lequel les systèmes polycentriques fonctionnent sur les mêmes bases.

Avant Savitch et Vogel, Walker (1987) avait lui aussi tenté de créer une typologie des différentes formes de régionalisme dans les aires métropolitaines américaines – il parle de *types of interlocal approaches*. Walker, ancien directeur de l'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, l'agence du gouvernement fédéral américain en charge de l'étude des formes de relations intercollectivités, voit ainsi 17 types différents, qu'il regroupe par degrés de facilité à mettre en œuvre : 8 formes faciles, 6 formes moyennes et 3 formes difficiles. Ces formes se retrouvent sur le tableau ci-dessous.

Easiest	Informal Cooperation
	Interlocal Service Contracts
	Joint Powers Agreements
	Extraterritorial Powers
	Regional Councils – Councils of Governments
	Federally Encourage Single-Purpose Regional Bodies
	State Planning and Development Districts
	Contracting (private)
Middling	Local Special Districts
	Transfert of Functions
	Annexation
	Regional Special Districts and Authorities
	Metro Multipurpose District
	Reformed Urban County
Hardest	One-Tier Consolidations
	Two-Tier Restructuring
	Three-Tier Reforms

Figure 2 Tableau création Messer d'après Walker 1987 p.16

La typologie de Walker, pour exhaustive qu'elle soit, ne semble en l'état pas pouvoir être appliquée à des cas non-américains, tant certaines formes dépendent spécifiquement de politiques publiques particulières. De plus, le manque d'éléments précis de définition, pour chacun des types cités, rend la transposition à un contexte différent difficile. Il n'en reste pas moins que ce travail de typologie rend une image de la diversité des collaborations intercollectivités dans les aires métropolitaines américaines à la veille de la formulation du concept de *New Regionalism*.

Quant au *New Regionalism* – ainsi nommé pour le distinguer directement des

régionalismes des décennies 1960 - 1970 – il paraît surmonter une des lacunes des concepts précédents, à savoir le manque de rapport avec les observations empiriques. Pourtant, certains auteurs signalent que le *New Regionalism* repose lui aussi sur des présupposés. Ainsi, pour Swanstrom (2001), le *New Regionalism* admet-il comme acquis que, premièrement, la fragmentation institutionnelle nuit à la croissance économique de la métropole dans son ensemble et que, secondement, les communes périphériques dépendent de la ville-centre pour leur bien-être économique. Or, pour Swanstrom, si la réduction de la fragmentation institutionnelle n'est pas inefficace en matière d'amélioration des conditions cadres pour l'économie, elle n'est en aucun cas suffisante et, s'il est admis qu'il y a corrélation entre la santé économique de la ville-centre et des communes périphériques, les liens de causalité ne sont nullement connus.

Les motivations des collectivités de premier niveau à lancer ou à intégrer un processus fluide et volontaire – « mou » – de collaboration régionale sur le modèle du *New Regionalism*, sont aussi remises en question. Si pour Swanstrom (op. cit. p.480) la tentative du *New Regionalism* est de déplacer le thème de la politique urbaine du terrain instable des valeurs au roc solide des intérêts économiques, les notions néo-régionalistes sont aussi attaquées sur la solidité de leurs arguments économiques.

Ainsi, Frisken et Norris (2001) considèrent que la « prétendue logique économique » n'est pas suffisante pour que se crée une gouvernance régionale ou une coopération entre les collectivités. Ils révoquent ainsi l'argument économique qu'une globalisation des marchés stimulerait de façon suffisante les métropoles à réorganiser leurs aires

fragmentées pour devenir plus concurrentielles. Pour Frisken et Norris, le régionalisme – ancien ou nouveau – doit impérativement s'institutionnaliser pour réduire les ségrégations sociales et économiques de l'aire métropolitaine.

De nombreux obstacles semblent d'ailleurs se dresser face à la concrétisation d'une coopération fluide et volontaire entre les collectivités de premier niveau qui permettrait de répondre aux défis régionaux. Ces obstacles sont de plusieurs natures (Norris 2001) : idéologique : la croyance citoyenne dans les vertus du gouvernement local est très forte ; personnelle : le profond désir d'indépendance du citoyen lui fait rejeter tout ce qui vient de la ville-centre ; constitutionnelle : les gouvernements locaux – tout au moins dans le cas américain – sont garantis par la Constitution ; financière : aux Etats-Unis, les lobbies défendant l'étalement urbain sont à la fois mieux organisés et disposent de plus de moyens financiers que ceux luttant contre ; de peur : le refus de l'altérité, notamment dans le choix résidentiel, est un frein à la collaboration. Pour Norris, une analyse du contexte américain montre clairement que l'ensemble des blocages signalés sera insurmontable et que l'impératif économique d'une réduction de la fragmentation institutionnelle ne parviendra à justifier à elle-seule la mise en place d'une collaboration néo-régionaliste.

Mais c'est l'existence même d'un néo-régionalisme qui est mis en question. Pour Brenner (1999), il se passe effectivement une réorganisation territoriale à l'échelle des métropoles. Mais, plus largement qu'une réorganisation de la métropole pour recherche d'efficacité, ce qui est en train d'être pratiqué sur le terrain est un processus de « reterritorialisation » - « reconfiguration and re-scaling of forms of territorial

organisation such as cities and states » – et aussi « an intrinsic moment of the current round of globalisation » (op. cit. p.432). Brenner (2002) fait le pas supplémentaire en disant que le *New Regionalism* n'existe pas. Il n'existe pas, en tous cas, comme l'expression d'un mouvement singulier, unifié et cohérent d'un point de vue idéologique et politique et il y aurait lieu de plutôt lire le nouveau régionalisme métropolitain « as the outgrowth of intense, ongoing struggles among diverse actors, alliances and institutions to manage the multifarious institutional crises, governance problems and sociopolitical conflicts that have crystallized in major US city-regions since the dissolution of North Atlantic Fordism » (op. cit., p.18). En opposition à un mouvement régionaliste découlant de « la période fordiste keynésienne », la nouvelle vague de gouvernance métropolitaine est centrée sur des priorités économiques, telles que la compétitivité des territoires et l'attraction de l'investissement extérieur dans un contexte suprarégional entraîné par la globalisation (Brenner 2003, p.298).

Les thèses du *New Regionalism*, même si elles sont sujettes à discussion en Amérique du Nord, trouvent un certain nombre de supports en Europe et particulièrement en langue française où le concept est passé pour bonne part sous le terme de gouvernance territoriale. Ainsi, le concept serait à même de « permet[re] de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et [de] suggère[r] de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique » (Le Gales 1995).

Cette notion nouvelle de gouvernance ouvre ainsi une nouvelle grille de lecture des relations inter-collectivités. En prenant appui sur l'analyse des relations intra-agglomérations dans cinq aires métropolitaines suisses, Kübler et Schwab

(2007) constatent que « malgré la forte fragmentation institutionnelle » des agglomérations urbaines suisses, des formes de gouvernance capables de se saisir de problèmes à une échelle régionale ont émergé et, ce, nonobstant l'absence de tout gouvernement métropolitain. Ce développement de forme de gouvernance dans le tissu métropolitain suisse pourrait s'expliquer, comme le pensent Vodoz, Thévoz et Faure (2013), à la fois par la structure fédéraliste de l'Etat et par une « primauté de l'idéologie libérale ». Si l'influence libérale sur le glissement du modèle du gouvernement à celui du modèle de la gouvernance est très souvent thématifiée (Geddes 2005), il y a lieu de considérer que cette tendance de fond, dépassant les clivages et les contextes nationaux particuliers, produit aussi des résultats diversifiés sur le terrain (op. cit. p.373). Définir et délimiter ce qu'est la gouvernance urbaine est un défi, Stoker (1998, p.17) caractérise son essence par « its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government ». D'autres esquissent d'abord de grandes tendances. Pour Denters et Rose (2005, p. 261) il y aurait ainsi à tenir compte des trois mouvements de changement principaux : ⁽¹⁾ *a widespread adoption of NPM and public-private partnerships*, ⁽²⁾ *involvement of organized local associations, interest groups and private actors in policy partnerships*, ⁽³⁾ *introduction of new forms of citizen involvement*.

Cette nouvelle configuration de l'action publique des collectivités se double aussi d'une nouvelle pratique de la planification, voire la mise en cause de la planification même. L'outil du projet urbain répond alors à un affaiblissement du pouvoir étatique, voire même à une nouvelle conception de l'objectif de l'urbanisme (Pinson 2009). L'apparition du projet urbain – comme manière de gérer le

développement urbain, plutôt que par le plan – correspond ainsi « à une inflexion précise de la pensée urbaine et de la définition de l'action en ce domaine » (Roncayolo, 1996). Le projet urbain est l'initiateur d'une « recomposition d'une capacité d'action collective » (Pinson 2006, p.639). Il est ainsi plus vaste que le plan, parce qu'il porte en lui-même des hypothèses et des propositions dont le plan s'est expurgé (Secchi 2006 [2000], p.97). Il est l'outil nouveau d'une gouvernance plus fluide et plus horizontale. Il est surtout l'émanation d'une pratique de la gestion évolutive du territoire urbain, face à ce qu'Ascher (2008 [2001], p.44) appelait « la fin des futurs prévisibles et planifiables ». Il accompagne enfin une mutation de l'urbanisme même, qui passe « des espoirs fonctionnalistes à la recherche des garanties offertes par une approche stratégique » (Cogato Lanza et al. 2013, p.12).

Brenner (2002) voit lui trois transformations en cours dans lequel s'inscrit le néo-régionalisme – l'auteur ne le nommant pas ainsi puisqu'il en rejette la pertinence – une reconstitution spatiale de la forme urbaine, une restructuration économique globale et une restructuration politique néolibérale. Les villes et leurs systèmes de gouvernement étant à la fois les résultantes des mutations néolibérales et les amplificatrices de celles-ci (Peck, Theodore et Brenner 2013).

Malgré l'apparition de ces nouvelles formes de collaboration, il n'est pas de consensus de la littérature pour admettre que la gouvernance soit à même de résoudre les problèmes régionaux ; ainsi Lefèvre (1997) doute que la gouvernance impliquant l'ensemble des acteurs « permette de résoudre les conflits à la base de l'immobilisme institutionnel et politique » (op. cit. p.169).

Finalement, et peut-être paradoxalement, la gouvernance urbaine signe-t-elle le retour en grâce du local. Après un siècle de remise en cause du local – voir la rubrique II.2 ci-après – Wollmann (2006) propose de voir un autre processus à l'œuvre. En étudiant l'évolution historique des liens entre « local government » et « local community », en Angleterre, en Allemagne et en Suède, il parvient à mettre en lumière trois périodes se succédant. Dans un premier temps, couvrant pour bonne part le XIX^{ème} siècle, les deux entités se superposent : « local government evolved from and was embedded in the local community » (op. cit. 1419), puis, la montée en puissance centralisatrice de l'Etat au cours du XX^{ème} siècle amenuise le rôle de la « local community », alors que le processus de gouvernance urbaine – Wollmann situe lui ce troisième temps de la décennie 1980 au tournant du XXI^{ème} siècle – en diversifiant l'apport des acteurs sociaux, fait renaître la « local community ».

II.2 Les réformes effectives du pilotage des aires urbaines

Le décalage entre les territoires institutionnels et les territoires fonctionnels de *la ville*, de même que la somme des productions littéraires sur les effets de sa fragmentation institutionnelle, ont fait éclore un grand nombre de tentatives pour restructurer et réorganiser l'aire urbaine fragmentée. Ces expériences, ces tentatives remettent en question le statut, voire la pertinence, des collectivités publiques de premier niveau. Cette remise en question du gouvernement local est traversée par l'observation de ce paradoxe fondateur : lorsque les formes de la ville évoluent, s'étendent, voire se délitent, la permanence des périmètres du gouvernement local donne l'impression de s'opposer à la marche de l'histoire. Cette remise en question, peut-être fortement normative, s'appuie sur la constatation de ce paradoxe, où comme l'image Estèbe (2008, p.17) « un espace traversé par des individus et des ménages mobile^(sic) ne se gouverne pas comme des communautés rurales d'Ancien Régime ».

La recherche d'un optimum municipal

Si la réorganisation de la gestion locale et la mise en place d'une coordination régionale ont généré beaucoup de tentatives – voir ci-dessous – la thématique de la taille optimale des collectivités de premier niveau a été peu investiguée et, surtout, n'a pas débouché sur des propositions définitivement acceptables. Une des plus complètes analyses quant à cet « optimum » reste à ce jour les travaux britanniques connus sous le nom de Commission Redcliffe-Maud. En 1966, une commission royale sur la question du gouvernement local est instituée et placée sous la direction de Lord Redcliffe-Maud. Le rapport (Royal Commission 1969) propose une

réponse tranchée à la question de la taille optimale d'une municipalité de premier niveau. La mission de la commission consistait en effet à promouvoir « un système viable de démocratie locale » en Angleterre (Lemoyne de Forges 1970). Afin de contourner l'impossibilité de plaquer un nouveau territoire institutionnel sur le territoire fonctionnel, ce dernier dépendant du service public ou du bien considéré, la commission différencie deux types de services publics : les *environmental services* (tels l'aménagement du territoire, la planification des transports, les réseaux) et les *personal services* (tels l'éducation, le social, le logement). Pour la délivrance des seconds, la commission conclut qu'une taille optimale doit être au minimum de 250'000 habitants et au maximum d'un million, ceci afin de garantir à la fois une prise en compte des besoins individuels et un fonctionnement qui soit rationnel. Pour les zones denses, la commission propose qu'une autorité unique délivre les *environmental services*, alors qu'une autorité plus réduite pourrait délivrer les *personal services*, afin de ne pas couper la possibilité d'un rapport direct avec les habitants.

En rendant son rapport après plusieurs années de travaux, la commission royale recommande la création de nouvelles entités locales uniques en charge des deux types de service pour les territoires non métropolitains. Dans les territoires urbains, de nouvelles entités disposant de deux niveaux, les *Metropolitan Areas*, seraient à créer. Pour le rapport final de 1969, une telle proposition vise les aires urbaines de Birmingham, Liverpool et Manchester, Londres ayant été exclue de l'étude. Les *Metropolitan Areas* comprennent ainsi une première entité, couvrant l'ensemble du territoire métropolitain, qui est en charge des *environmental services*, ainsi que de la politique du logement, et des entités de niveaux inférieurs, les Conseils de districts

métropolitains, qui sont en charge de la politique sociale, des écoles et de la santé notamment. Les réformes préconisées seront partiellement reprises et mises en place par le gouvernement conservateur de Heath en 1972.

Le Conseil de l'Europe (1995) a dressé un large panorama des études menées dans une dizaine de pays européens, au cours des décennies après la Seconde Guerre mondiale, quant aux rapports entre taille et efficacité des collectivités publiques de premier niveau. Le panorama offre deux enseignements majeurs. Premièrement, il ne semble n'y avoir aucune convergence des enseignements empiriques d'un lien de causalité entre taille de la collectivité et efficacité. Secondement, les méthodes scientifiques utilisées dans ces analyses sont discutables. En effet, afin de pouvoir comparer les coûts des services publics délivrés par les collectivités, les comparaisons se basent sur une invariabilité de la qualité, s'appuyant sur le postulat que plus le service est cher, moins sa délivrance est rationnelle. Ce biais insurmontable rend caduc la démonstration. De plus, tranche le Conseil de l'Europe, même s'il était possible de mettre en lumière ledit lien de causalité, la réponse politique serait inapplicable en terme de politique publique, car « la définition d'une autorité locale polyvalente de taille optimale serai[t] insurmontable[], puisqu'[elle] suppose[] nécessairement des choix politiques et culturels sur le niveau des services à fournir, l'importance relative accordée à chacun d'eux » (op. cit. p.31).

Emergence d'entités métropolitaines en Amérique du Nord et en Europe

Au fil des décennies après la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses tentatives, tant en Amérique du Nord qu'en Europe, vont être menées afin de réorganiser le pilotage

régional des aires métropolitaines institutionnellement fragmentées. Cette réorganisation passe notamment par la création de gouvernement métropolitain, dont il est possible, suivant Lefèvre (1998) de distinguer deux types. Le gouvernement « supra » est une institution ayant une légitimité directe (par exemple via l'élection de son personnel politique), une autonomie financière, un territoire défini. Le gouvernement « inter » a certes un territoire défini, mais n'a de personnel politique et de capacité financière que via ses collectivités-membres.

Dès 1953, une des formes les plus abouties de gouvernement métropolitain est mise sur pied à Toronto. Le nouveau gouvernement métropolitain consiste en la création d'une municipalité régionale selon le droit ontarien, c'est-à-dire une collectivité supra-communale de deuxième niveau (Ontario 1953). La *Municipality of Metropolitan Toronto* – surnommée *Metro Toronto* – englobe treize municipalités qui sont maintenues ; ce nombre sera diminué à six suite à une réorganisation municipale en 1966. Cette nouvelle municipalité régionale reprend une partie des prérogatives qui étaient jusqu'alors en main des municipalités, telles que la gestion de l'eau et des déchets, les transports, la politique de la santé et celle du social, la police régionale, la politique du logement, la planification régionale, les parcs publics. *Metro Toronto* sera notamment à l'origine de plusieurs grandes infrastructures de mobilité, comme les lignes de métro. *Metro Toronto* est finalement dissoute en 1998 par la fusion des municipalités de premier niveau. Cette fusion aboutit à la création d'une nouvelle municipalité unique, la *City of Toronto*, plus grande municipalité canadienne et cumulant les prérogatives des deux anciens niveaux institutionnels.

L'apport de l'expérience d'un demi-siècle de gouvernance régionale à Toronto mériterait une analyse plus fine, qui ne peut avoir lieu ici, tant l'exemple de Toronto est à contre-courant, tout au long de XX^{ème} siècle, des pratiques nord-américaines en termes de pilotage régional d'une aire métropolitaine. L'exemple de Toronto est ainsi devenu un sujet d'étude à part entière et une chercheuse en sciences sociales comme Frances Frisken y a consacré la majorité de sa carrière académique. Toronto semble aussi être un laboratoire de l'ensemble des évolutions des approches en matière de gouvernance régionale. Deux éléments d'enseignement semblent se dégager (Frisken 2001). Tout d'abord, l'exemple de Toronto accrédite la thèse néo-régionaliste d'un impératif économique à la mise en place d'une gouvernance métropolitaine. Ensuite, il conforterait ceux qui voient dans un soutien de l'Etat, un moteur indispensable au succès de la réduction des disparités inter-municipalités (op. cit. p.515). Pour Frisken, ce dernier enseignement est d'autant plus clair qu'elle remarque un retrait graduel de l'implication de l'Etat ontarien en parallèle avec un affaiblissement du pilotage régional de l'aire métropolitaine et à l'aboutissement, à l'aube des années 2000, à une situation beaucoup plus fragmentée et incohérente que celle prévalant en 1953.

Au début des années 1960, Londres fait aussi l'objet d'investigation pour réorganiser le pilotage de son aire métropolitaine. Jusqu'alors, le London County Council, autorité établie depuis le dix-neuvième siècle – malgré ses prérogatives élargies –, ne gouvernait que le centre de l'agglomération et ne couvrait pas les quartiers suburbains et périphériques (Foley 1972). Foley, une décennie plus tard, fera une lecture américaine des réformes londoniennes et

s'interrogera sur leur capacité à être transposées aux Etats-Unis. Il constate que le contexte des deux pays est extrêmement divergeant, de par le pouvoir et la capacité du gouvernement central anglais à mettre en œuvre des réformes territoriales. L'exemple londonien est – même s'il n'est peut-être pas directement reproductible ailleurs – très intéressant. En 1957, une commission royale est mise en place pour présenter un plan de gestion de l'aire métropolitaine. Cette commission dite Commission Herbert du nom de son président rend ses travaux en 1960 et propose la création de ce qui deviendra en 1965 le *Greater London Council*. Ce dernier est créé par voie légale (Parliament of the United Kingdom 1963). L'acte législatif crée un système de double niveau, dont le GLC devient l'autorité de second niveau, alors que 33 entités de premier niveau sont nouvellement créés ou reconnues. Aux côtés de la *City of London*, il est créé 12 *metropolitan boroughs* représentant l'ancien centre de l'agglomération et 21 *boroughs* couvrant le solde de l'aire métropolitaine. L'acte désigne aussi les compétences de chaque niveau. La prévention contre les crues, les systèmes de lutte contre l'incendie, la gestion des ambulances sont par exemple dévolus à la nouvelle entité métropolitaine, alors que l'éducation, la planification, la politique du logement ainsi que les infrastructures de transport sont partagées entre le GLC et les boroughs. Le GLC sera supprimé par le gouvernement conservateur de Thatcher. Self (1982) considère que l'expérience du GLC est un échec, car – quand bien même l'argument central de sa création avait été la nécessité d'une gestion locale de la planification territoriale stratégique – les compétences de planification stratégique ne lui seront jamais vraiment dévolues *de facto* et le gouvernement national va s'octroyer le pilotage des dossiers les plus importants.

En Europe, d'autres institutions de type gouvernements métropolitains sont créées dans les années suivantes. Une autorité du Grand Rotterdam est créée en 1964 puis sera supprimée en 1985. En France, des communautés urbaines sont créées dès 1966 à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Ces instances de pilotage métropolitain sont parmi les seules créations européennes de cette époque à ne pas avoir été supprimées dans les décennies suivantes. Lefèvre (1998) l'explique notamment par la très faible capacité de ces institutions métropolitaines à s'imposer face aux communes, ce qui a favorisé une situation générale moins conflictuelle qu'ailleurs entre les niveaux institutionnels. L'Ecosse procède aussi en 1974 à la création d'institutions métropolitaines, de même que Barcelone la même année.

L'âge de la pensée libérale : moins de local, moins d'institution, plus de souplesse

La décennie politique 1980 semble plutôt orientée, en matière d'analyse de la fragmentation institutionnelle, vers une lecture typée *Public choice*, quoique fortement divergente du modèle de base de Tiebout. L'heure des gouvernements conservateurs et néolibéraux en Angleterre et aux Etats-Unis n'est pas à la création de nouvelles entités étatiques mais plutôt à leur démantèlement. De façon plus fondamentale, ce que nous appellerions par goût de la formule « l'âge de la pensée libérale » va fortement attaquer le local et son gouvernement. Ces mouvements contre le local s'inscrivent probablement plus largement dans ce que Goodwin et Painter (1996) proposent de nommer *the post-Fordist mode of regulation* et dont ils esquissent un modèle en 4 caractéristiques principales : ⁽¹⁾ un glissement du *welfare to workfare* ; ⁽²⁾ une transition d'une gestion politique centrée autour du gouvernement à une conduite

entrepreneuriale de la gouvernance appuyée sur une coopération public-privé ; ⁽³⁾ l'austérité fiscale et ⁽⁴⁾ l'évolution de la promotion économique basée notamment autour de la construction d'infrastructures.

DiGaetano (2002) qui fait l'exercice de la comparaison entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis tente de montrer l'évolution du local dans ces deux pays entre 1970 et 2000. Il résume ainsi l'ambition libérale, incarnée par les gouvernements Thatcher successifs, pour le local : « to transform the function of the local state from service provider to that of enabler or facilitator of service delivery by private sector or non-profit organisations » (op. cit. p.62). Cette ambition générale va se concrétiser par une série de lois successives limitant l'autorité des gouvernements locaux, puis limitant leurs capacités financières et enfin détachant des services publics de leurs compétences pour les confier à des organisations non-gouvernementales « quasi-autonomous » (les *quangos*) et aux responsables non-élus mais disposant d'une capacité de gestion de l'argent public. Surtout, l'époque va voir l'introduction d'un processus obligatoire de mise en concurrence à tous les niveaux – influence notable sur la pensée libérale de la conception de Tiebout des vertus de la concurrence inter-collectivités que DiGaetano ne relève pas – qui passent pas des obligations de soumettre en processus d'enchères toute une série de services urbains, mais qui va aussi servir à classer les collectivités territoriales locales, selon une série d'indicateurs de performance et de comparaison, afin de déterminer notamment les besoins financiers de celles-ci. Ces systèmes de benchmarking et de mise en concurrence des gouvernements locaux, loin d'être supprimés à la chute des gouvernements conservateurs britanniques, vont être perfectionnés et amplifiés sous la conduite des gouvernements issus du New

Labour. Le Galès (2005) retrace avec brio les origines du sentiment anti-communal de la classe politique dominante sous Blair où se distinguent, sur les questions locales, des politiciens écossais hostiles aux pouvoirs locaux ou des élus de circonscriptions recouvrant les grandes municipalités post-industrielles de l'Angleterre du Nord, bassin endémique de corruption municipale.

Aux Etats-Unis, un même mouvement de mutation du local se poursuit pendant ces décennies, mais avec des modalités différentes qu'au Royaume-Uni, de par la nature décentralisée du pouvoir américain. Citant Kodras (1997), DiGaetano retient l'évolution du local aux Etats-Unis sous ses trois facettes clefs : *devolution*, *privatisation* et *dismantling*.

Pour les Etats-Unis, Clark (2002) propose un élargissement intéressant. Plaçant son discours dans une évolution historique plus large, il remarque que les mutations du local aux Etats-Unis – mais aussi dans une majorité de pays occidentaux avec des calendriers différents – répond à des mutations socio-économiques plus larges que simplement la mise en place de gouvernements libéraux. La fin des *trente glorieuses*, les événements parisiens de mai 1968, le choc pétrolier de 1973 sont autant d'éléments à remettre dans le contexte d'une évolution du local. Ainsi, dans la lecture de Clark, la crise fiscale de New York en 1975 engendre une modification du personnel politique. Il y voit un événement si choquant qu'il a changé les règles du jeu du local à travers les Etats-Unis, en produisant notamment ce changement notable pour le nouveau personnel politique : « *They competed for elected and appointed office less in terms of how to spend, and more in terms of how to cut spending* » (op. cit., p.71).

Sur le terrain européen, ces fluctuations de rôle et de compréhension du gouvernement local se retrouvent aussi au cœur des évolutions institutionnelles du local, de la ville et de son aire métropolitaine. Suivre l'évolution des collectivités locales en Allemagne au cours de la deuxième partie du XX^{ème} siècle donne par exemple à voir les évolutions successives des théories relatives au local. Historiquement, l'Allemagne reconnaît surtout un système institutionnel à deux niveaux, le local étant laissé à la définition des Länder, tout en lui offrant une grande latitude en lui donnant le droit de « *alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln* »¹¹. Pour autant, la loi fondamentale (Grundgesetz) de 1949, a-t-elle réduit le champ de la démocratie directe dans les collectivités locales, tant sous l'influence de l'instrumentalisation de celle-ci sous le régime national-socialiste, que sous l'influence des forces d'occupation britanniques et françaises (Wollmann 1999). Au niveau local, l'Allemagne connaît aussi un système à deux niveaux et une délimitation – relativement – nette entre ceux-ci, avec des exceptions, notamment dans les trois Villes-Etats. Majoritairement, le premier niveau institutionnel est la commune (sous ses formes de *Gemeinde* ou de *Stadt*) qui est globalement en charge du développement territorial, de la planification, des infrastructures, de certains aspects du service social, ainsi que toutes tâches supplémentaires dont elle souhaite se doter, alors que le deuxième niveau est l'arrondissement (*Kreis*) (soit sous sa forme de *Landkreis*, soit sous une forme intégrée à deux niveaux, de *kreisfreie Städte*¹²) qui est en

¹¹ Art. 28 Abs. 2 GG

¹² Les termes changent selon les Länder.

charge notamment de la supervision des constructions, de la protection de l'environnement, de la santé et de la gestion des risques (Egner et Heinelt 2011).

Le rôle des collectivités territoriales et la question de la gouvernance régionale des aires métropolitaines ont aussi connu en Allemagne des évolutions successives, que Blatter (2005) regroupe dans trois phases historiques. Pour lui, la première phase recouvre des formes de gouvernance qu'il nomme *normatives* – *normative Steuerungsformen* – et s'applique au moins depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1970. A cette phase, succède une intensification des réflexions visant à réformer la conduite régionale des aires métropolitaines – de même qu'à redéfinir le découpage optimal du territoire – sous la conduite – néolibérale – de la décennie 1980, « durch ein utilitaristisches Paradigma ». Les années de la décennie 1990 en Allemagne marquent un net changement de paradigme, via ce qu'il nomme un paradigme de la gouvernance dramaturgique (op. cit. p.133).

Dans ce contexte national en évolution, des réformes ont été matérialisées au niveau local et régional. Un panorama des pratiques dans cinq aires métropolitaines – Hanovre, Munich, aire Rhin-Neckar, aire Rhin-Main et Stuttgart – laisse voir une grande diversité actuelle de forme de cybernétique régionale, résultant d'ambitions et d'époques de réalisation différentes (Heinelt, Razin et Zimmermann 2011). La région urbaine d'Hanovre est un exemple des tentatives successives de réformes institutionnelles, face à un problème de fragmentation institutionnelle et d'un déséquilibre régional tant en capacité financière – avec une ville-centre ayant des charges sociales plus lourdes que ses voisines – qu'en répartition démographique – avec un

transfert progressif de la population de la ville-centre vers la périphérie. En 1962, le parlement de Basse-Saxe vote la création de la *Verband Grossraum Hannover*, qui commencera à fonctionner au 1^{er} janvier 1963. Avec cette nouvelle institution forte, Hanovre est la première aire métropolitaine allemande à se doter d'une entité de pilotage à l'échelle régionale (Blatter 2006). Son fonctionnement est proche de celui d'un Kreis mais ses responsables sont élus par les communes-membres et non directement par les citoyens. L'association, qui couvre 210 municipalités, est financée par les contributions de ses membres et obtient une mission de coordination des intérêts régionaux à l'échelle de l'aire métropolitaine, ainsi que la tâche d'adopter une planification territoriale régionale, valable pour cinq ans et avec laquelle les communes-membres doivent se mettre en conformité. En 1969, l'Association reçoit de plus la compétence de la planification des transports.

Au tournant des années 1970, la Basse-Saxe réforme ses structures territoriales, notamment en réduisant drastiquement le nombre de ses communes. Des 210 communes-membres, il ne reste que 20 communes. L'Association créée en 1963 est supprimée et remplacée en 1974 par la *Greater Hannover Association*, association à buts multiples qui désormais possède une assemblée directement élue par les citoyens. En plus du développement territorial et des transports, l'entité régionale se voit octroyer les tâches hospitalières, scolaires, de gestion des déchets, de l'eau ou de l'énergie. Les années de cette deuxième entité, malgré des succès dans la planification des transports, sont surtout marquées par des frictions avec les communes-membre, dues notamment à la fois à une répartition peu claire des compétences respectives entre les niveaux et une moins bonne interpénétration du personnel politique communal et régional

(Krüger 2011). A la fin de la décennie 1970, des communes, dont Hanovre, proposent une réforme de l'entité régionale. Ces demandes de réforme – voire d'abolition – coïncident avec un changement de couleur politique du Land en 1976 où les conservateurs et les libéraux prennent le pouvoir. La grande entité, disposant de larges compétences et d'une assemblée élue est finalement supprimée en 1980. Une troisième institution d'agglomération est créée en 1980 et nommée *Zweckverband Grossraum Hannover*. Cette association fonctionnera jusqu'en 2001. Elle garde la compétence des transports, ainsi que celle de la planification régionale. L'assemblée, constituée de 28 membres, est à nouveau élue de façon indirecte, la moitié par la Ville de Hanovre et l'autre par le Conseil du Kreis. Son financement se fait par des dotations de ses membres et vise principalement à faire fonctionner le réseau de transports. En 1992, le parlement du Land renforce la légitimité de l'Association par son ancrage dans la loi et introduit des éléments péréquatifs dans son financement. Après les élections régionales de 1996, des réflexions autour d'une réforme de la conduite régionale de l'aire métropolitaine sont lancées, visant particulièrement à regrouper les forces pour accroître la capacité d'action de la métropole, à renforcer la position économique d'Hanovre et à gagner en efficacité. Cette réforme aboutira en 2001 à la suppression de l'Association ainsi que du Kreis, et la création de la *Region Hannover* disposant d'une assemblée et d'un président directement élus par les citoyens. La *Region* reprend les tâches de l'Association, du Kreis ainsi que de certaines de celles du district. Il s'agit notamment des transports, du développement économique, du développement territorial régional, du social, de la santé publique, de la police des constructions et de la gestion des déchets. Certaines tâches du Kreis, telle la gestion des

écoles, sont données aux communes. La mise en place d'un pilotage de l'aire métropolitaine de Hanovre donne à voir l'évolution successive des formes possibles de cybernétique régionale, dont les formes et les capacités de fonctionnement semblent autant dépendre de l'organisation de l'institution elle-même que du contexte – évolution du nombre de communes-membres, de leur capacité de collaboration – et que des majorités politiques en présence. La création d'une entité régionale « dure » au tournant du XXI^{ème} siècle semble s'écarter d'une tendance de l'époque.

Triomphe de la souplesse et de la gouvernance : l'implantation du New Regionalism

Les années 1990-2000, marquées notamment par les courants de pensées issus du *New Regionalism*, semblent en effet voir moins de réalisation de nouvelles entités « dures », c'est-à-dire institutionnalisées et formalisées. Des formes de coopération et d'organisation « molles » semblent peut-être plus en phase avec ce que Chalas (2004) appelle « la société d'incertitude ». En phase aussi avec les changements de l'Etat lui-même, un Etat que Lascoumes et Le Galès (2004) voit « de plus en plus différencié » et où, désormais, l'action publique « se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication des acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes et des changements d'échelles des territoires de référence » (op. cit. p.23).

Londres représente peut-être un contre-exemple, avec la mise sur pied du *Greater London Authority* (GLA) en 2000. Mais l'exemple du GLA ne semble pas résoudre un des problèmes majeurs de tous les gouvernements métropolitains, à savoir un

conflit récurrent avec les collectivités de premier niveau. Ainsi, le GLA partage une part de son champ de compétence avec les *boroughs*, tant dans la prestation de services urbains, que dans le domaine des orientations directrices (Harloe 2003), ce qui est source de tensions importantes.

L'Allemagne voit quant à elle l'apparition d'une tendance à la création de nouvelles institutions « molles », dans la lignée des principes théorisés par le *New Regionalism*. Pourtant, dans les mouvements s'observant dans les aires métropolitaines allemandes, deux options différentes semblent se matérialiser (Blatter 2006). L'analyse comparative des formes de cybernétiques régionales des six aires métropolitaines différentes mises en place dans les décennies 1990 et 2000 fait dire à Blatter que les villes profondément enracinées dans une compétition économique globale agissent différemment que les villes à l'économie moins globalisée. Ainsi, Francfort et Munich semblent avoir opté pour des réformes proches des théories issues du *Public choice* (op.cit. p.143), c'est-à-dire en préférant se baser sur les acquis de la coopération volontaire et de la décentralisation. A l'inverse, Blatter voit dans les réformes d'Hanovre – comme mentionné plus haut – et de Stuttgart les marques des influences respectivement du (vieux) régionalisme et du *New Regionalism*, Hanovre se dotant d'un gouvernement régional fort, doté de compétences claires, de moyens financiers et administratifs importants, Stuttgart d'un gouvernement régional tout en maintenant les institutions telles que les Kreis.

Ce n'est pas, en Allemagne, seulement le pilotage des aires métropolitaines qui est repensé, mais c'est aussi l'ensemble de la structure institutionnelle de gestion du local. Pendant les deux décennies 1960 et 1970 les

Länder de l'Ouest – puis, dans les mêmes proportions, ceux de l'Est durant la décennie 1990 – vont lancer des réformes territoriales ambitieuses des gouvernements locaux. Fait du fédéralisme, ces réformes prennent deux directions totalement divergentes, selon les Länder, dans ce qui pourrait être vu comme l'aboutissement pratique de décennies de lutte théorique entre libéraux du *Public choice* et étatistes de l'école réformatrice. Ainsi, les Länder de Rhénanie-du-Nord - Westphalie (NRW) et de Hesse vont-ils choisir la voie de la réforme territoriale, en fusionnant les communes et en créant de nouvelles aux compétences élargies, dotées de plusieurs dizaines de milliers d'habitants, alors que l'ensemble des autres Länder vont opter pour des réformes maintenant les (petites) communes existantes et en développant les coopérations intermunicipales et en les institutionnalisant. Wollmann (2010, p.269-270) explique ces différences par la typologie de l'urbanisation et la couleur politique. Il avance en effet que les deux Länder de NRW et de Hesse connaissent une urbanisation beaucoup plus forte que les autres, plus ruraux. De même, au moment des réformes, ces deux Länder étaient pilotés par des coalitions menées par les sociaux-démocrates du SPD, quand les autres Länder étaient gouvernés par l'un des partis de l'Union chrétienne. Les Länder est-allemands vont eux suivre, dans la décennie 1990, un mouvement de réforme identique à la majorité des Länder de l'Ouest, sous le mouvement d'un transfert institutionnel et d'un mimétisme (op. cit. p.272).

Aux Etats-Unis, pendant la même décennie, 1990-2000, plusieurs initiatives repensant le pilotage des aires métropolitaines. La très grande fragmentation institutionnelle et les larges prérogatives du pouvoir local dans le contexte américain ont rendu, peut-être plus qu'ailleurs, particulièrement aigües les

conséquences du phénomène de polarisation territoriale, tel que Rusk par exemple le décrit. Deux aires métropolitaines moyennes – à l'échelle américaine – sont ainsi les terrains d'investigation de politiques régionalistes ambitieuses, Portland, Oregon, sur la côte ouest et les *Twin Cities* au Minnesota. Ces deux aires métropolitaines partagent la particularité d'avoir hérité de la décennie 1970 des gouvernements métropolitains. Dans le dernier cas, l'aire métropolitaine des villes jumelles Minneapolis et St. Paul s'étend sur environ 180 collectivités locales et englobe plus de trois millions et demi d'habitants. Orfield (1997) a documenté par le menu la situation complexe de l'aire métropolitaine et les déséquilibres régionaux prévalant au début de la décennie 1990, puis les facteurs d'émergence d'une coalition politique au sein de l'Etat du Minnesota en faveur d'une réforme régionale du pilotage métropolitain. Orfield pose, sur le cas des *Twin Cities*, sa double expertise de chercheur en sciences politiques et d' élu régional. La situation qu'il décrit est celle d'une très forte polarisation régionale en cours depuis la décennie 1980, avec une paupérisation très importante des villes-centres, puis de la première couronne métropolitaine et un transfert de la richesse dans certains secteurs de la périphérie. Or, la situation qu'il analyse, en examinant notamment l'accroissement des aides étatiques aux écoliers, des crimes ou des dépenses infrastructurelles, est paradoxale : plus le centre et sa première couronne s'appauvrissent, plus les besoins financiers des collectivités augmentent. Or, pour lui, le constat est simple et s'inscrit dans la droite lignée des régionalistes, tel Wood, « because the dynamics are regional, only a regional approach can change them » (Orfield op. cit. p.74). Cette polarisation territoriale a créé, peu à peu, la partition du territoire métropolitain entre un « favored quarter » – notion de promoteurs immobiliers,

notamment popularisée par Leinberger (2008) – et les trois quarts restants. Or, dans l'expérience innovante des *Twin Cities*, ce sont ces trois quarts du territoire métropolitain qui vont s'allier. Orfield détaille ainsi les motivations et le processus de création d'une coalition d'intérêt entre d'une part les villes-centres et leur première couronne, très appauvries et en butte à d'énormes défis sociaux et sécuritaires, et d'autre part la périphérie regroupant la classe moyenne laborieuse. Cette coalition va agir dans les institutions politiques de l'Etat et acter une série de réformes régionalistes. En 1994, le parlement bicaméral du Minnesota vote le Metropolitan Reorganization Act qui renforce le gouvernement métropolitain existant depuis 1967 en lui conférant les domaines de l'adduction et de l'épuration de l'eau, de la mobilité et de l'aménagement du territoire – de même qu'une gestion indirecte sur les aéroports. La coalition adopte d'autres réformes, dont la plupart bien que votée par le parlement, sera censurée par le gouverneur républicain Carlson, portant notamment sur une réforme péréquative de l'impôt ou sur l'accès au logement.

Les effets des initiatives de la coalition régionaliste dans l'aire métropolitaine des *Twin Cities* ne sont pas mesurés directement. Il est même douteux que l'émergence d'un gouvernement métropolitain ait eu un effet dans la lutte contre l'étalement urbain (LeBlanc 2002). Le Metropolitan Council, de seize membres désignés par le gouverneur, dispose d'un pouvoir élargi et d'un budget conséquent. Il est difficile par contre de savoir si l'existence de cette entité supra-locale a eu des effets sur la limitation de l'étalement urbain, de la pollution ou un effet sur la réduction des disparités sociales. Une représentation des disparitions de revenus dans l'aire métropolitaine montre une division assez nette du territoire.

Cette division entre un sud-ouest et un nord-est qui sont privilégiés alors que le centre de l'aire métropolitaine concentre les bas revenus, se retrouve encore via les statistiques de 2000, dans les cartes établies en 2006 par William Rankin¹³, où les secteurs dont le bleu ciel est le plus fort sont les moins bien dotés, alors qu'à l'inverse, les secteurs tirant vers le magenta représentent les plus forts revenus par tête.

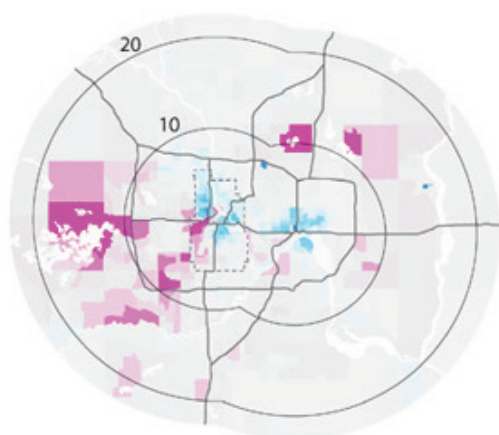


Figure 3 Minneapolis-St. Paul. William Rankin 2006, voir note de bas de page

L'aire métropolitaine de Portland, dans l'Etat d'Oregon, est l'autre exemple particulier d'expérience de gouvernance régionale à l'échelle d'une aire métropolitaine. La création d'un gouvernement métropolitain, le Metropolitan Services District (MSD) – rebaptisé Metro en 1992 – est créé par référendum populaire en mai 1978. Ce nouveau gouvernement s'inscrit en fait dans une évolution des structures en place depuis les années 1950 où une première entité publique de planification est mise en place sur le centre de l'aire métropolitaine, puis renforcée deux décennies plus tard (Metro Regional Government 2010). La mise en place progressive d'un gouvernement métropolitain

s'expliquerait notamment par l'émergence d'une alliance objective à visée écologiste, entre différents habitants de l'aire urbaine, ayant pour objectif de préserver le patrimoine naturel régional (Ghorra-Gobin 2005).

Les prérogatives de Metro sont réglées par une *home-rule* particulière, acceptée en votation populaire en 1992 (Portland area metropolitan service district 1992) : politique de mobilité, développement territorial, épuration des eaux, gestion des parcs, gestion du jardin zoologique, etc. (op. cit. sections 5 et 6). Celle-ci donne aussi au gouvernement métropolitain la possibilité d'ajouter des tâches et des prérogatives (op. cit. section 7) et le droit de lever des impôts et des taxes et d'émettre des emprunts (op. cit. section 10) mais lui impose de passer chacune des créations ou augmentations d'impôts en votation populaire (op. cit. section 11). De façon surprenante, seule l'augmentation de l'indice d'utilisation du sol dans les zones résidentielles unifamiliale est formellement interdite au gouvernement métropolitain (op. cit. section 5,4,b), par quelques plans ou législations que ce soit. La charte – amendée sur ce point en 2000 – prévoit une instance gouvernementale de 7 membres, appelés conseillers, et élus pour quatre ans. Cette dernière particularité, à savoir le fait d'avoir un pilotage métropolitain par des élus, semble être un cas unique aux Etats-Unis et est en tous cas revendiqué comme tel. Metro dispose aussi d'une capacité importante de gestion du développement territorial – tout du moins en comparaison américaine – en disposant de l'outil de l'*urban growth boundary* (UGB) : *grosso modo* une délimitation du territoire urbanisable. Cette délimitation a permis à Metro de délimiter de façon stratégique son développement vers l'intérieur de l'UGB qui englobe environ 24 villes et 1.3 millions d'habitants. Metro s'est doté en novembre 1996 d'une planification

¹³ William Rankin (2006) *City Income Donuts*. www.radicalcartography.net

stratégique de développement, visant à la mise en œuvre d'un réseau polynucléaire urbain à l'intérieur de l'UGB. Les planifications inférieures doivent dès lors se mettre en conformité avec ce plan régional.

L'existence d'un gouvernement métropolitain élu depuis plusieurs décennies, ainsi que notamment l'utilisation de l'UGB – pratique spécifique aux Etats de l'Oregon et de Washington (Knaap 2007) – ont fait de Portland un cas d'étude souvent cité. Les effets de cette organisation inédite aux Etats-Unis sur l'étalement urbain ont aussi fait l'objet de nombreuses conjectures. Song et Knaap (2004) ont tenté de mettre en lumière les effets réels sur le territoire de cette politique volontariste, en utilisant les indicateurs du système INDEX créé par Allen (Allen 2001). Afin de mettre en place un monitoring de l'étalement, ils sélectionnent un mélange d'indicateurs relevant à la fois des niveaux de connectivité, de densité d'habitations et de surface par habitation, de mixité fonctionnelle, de proximité aux commerces, aux arrêts de bus et aux parcs. Avec de nombreuses limites, dues principalement aux manques de données statistiques relatives aux habitations multifamiliales, Song et Knaap (op. cit. p.223) mettent en lumière des effets importants, particulièrement après les années 1990, d'un compactage de l'urbanisation à l'échelle du quartier. Ainsi pour eux, la politique volontariste de l'autorité métropolitaine a eu des effets sur le sol, mais particulièrement en terme de typologie du bâti et si une première manche contre l'étalement urbain a été remportée par Portland, à l'échelle métropolitaine les progrès restent minimes.

Mutations des conditions cadres dans le pilotage des aires métropolitaines

Si globalement, la décennie 1990 – 2000 n'est plus guère propice à la mise en place de

nouvelles structures « dures » de gouvernement à l'échelle de l'aire métropolitaine – à quelques notables exceptions dont certaines ont été détaillées ci-dessus – le contexte dans lequel évoluent les aires urbaines, particulièrement en Europe, se modifie-t-il pour autant passablement pendant ces années.

Par les enseignements empiriques issus de 8 villes, dans 6 pays européens différents (Italie, France, Suisse, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne) Jouve et Lefèvre (1999, p.843) mettent en lumière deux tendances : dans tous les pays sauf la Suisse des « processus de reconfiguration d'ensemble des relations entre niveaux territoriaux » sont en cours. Or, pour les auteurs, c'est dans ces cadres que la réorganisation du pilotage de l'aire urbaine se concrétise. Dans le cas de la Suisse, Jouve et Lefèvre constatent là aussi un « processus de reconfiguration » alors même que le contexte institutionnel n'évolue pas, se formalisant en des « réseaux de politiques publiques ». Les recompositions territoriales engendrées par les nouvelles institutions d'agglomération permettent aussi un développement du jeu des acteurs politiques de la ville-centre, tentant d'accroître leur influence sur la périphérie (Bachelet 2001).

La remise en question du local prend au courant des années 1990 – 2000 une nouvelle assise, avec l'augmentation des effets du régime de métropolisation. Wiel (1999) se demande ainsi, si pour résoudre le défi de l'étalement urbain, dans lequel il voit les communes jouer un rôle majeur, il faut « changer les institutions ou mieux les coordonner ». Il répond à sa propre interrogation en proposant un renforcement de l'intercommunalité, à mettre en œuvre par la « généralisation de la pratique de la contractualisation, à l'initiative de l'Etat », plutôt que par des réformes institutionnelles

aboutissant à des entités inefficaces (Wiel op. cit. p.105). Il n'est pas certain pourtant, qu'en l'état, les compétences locales soient suffisantes pour permettre l'émergence d'un pilotage de l'agglomération par les communes, qu'elles soient liées par voie contractuelle ou non. Ainsi Bourdin (2000, p.144) pense que l'Etat – dans l'exemple français – est encore trop présent, voire trop indispensable, pour qu'il soit réellement possible pour les acteurs locaux de « mener une politique vraiment locale ». Cette constatation se rapprocherait de celle de Blanc (2001), pour qui le gouvernement local est une « affaire d'Etat ».

Au niveau des aires urbaines européennes, la montée en puissance d'un véritable Gargantua est limitée par au moins trois types de raisons que Jouve et Lefèvre (2002, p.22) résument ainsi : premièrement, il s'agit d'une difficulté globale à modifier un ordre institutionnel qui est toujours préjudiciable aux métropoles ; deuxièmement, la dépendance des élites métropolitaines aux structures politiques des partis représente un frein ; troisièmement, les métropoles européennes ne parviennent pas à développer suffisamment, et à leur échelle, la « médiation public-privé ». Pourtant, malgré ces écueils, le contexte légal et réglementaire dans lequel évoluent les collectivités locales est lui en constante évolution. Comme signalé ci-dessus, les innovations légales visent tant à l'institution d'une collaboration intercommunale nouvelle qu'aux déplacements des frontières locales, en se justifiant d'une incapacité des collectivités à agir par elles-mêmes. Pour reprendre Offner (2006, p.27), les réformes territoriales sont ainsi pensées « au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées ».

La France connaît ainsi par exemple une grande activité législative en matière de réorganisation des collectivités locales. Au tournant des années 2000, trois lois successives de décentralisation visent « à redéfinir les échelles territoriales de l'action publique » (Desjardins 2008). Cette réorganisation structurelle provoque certes des effets sur le gouvernement local en général, mais semble aussi agir en singularisant des types de collectivités locales par le type d'espace dans lequel elles s'insèrent. Ainsi, Estèbe (2008) défend la thèse que la loi dite Chevènement ayant créé les notions de communautés de communes et communautés d'agglomération et ayant donc fondé une séparation ville – périurbain a « créé l'institutionnalisation d'un régime périurbain » (op. cit. p. 6). La loi aurait ainsi produit une sorte de *spécification territoriale* – Estèbe parle de différenciation des régimes – entre « un régime à la Tiebout » pour la périphérie et un « régime plus consolidé » pour le cœur des agglomérations (op. cit. p.46). Cette différenciation serait de nature à rendre plus difficile le dialogue entre les deux composantes territoriales de l'aire métropolitaine. La lecture d'un « émiettement urbain » est proposée par Charmes (2011) en complément. Ce dernier voit le périurbain français pendre forme sur le modèle Tiebout, avec une transformation des communes en club, par un processus « d'exclusivisme mis en œuvre » (op. cit. p.5). Ce processus se laisserait entrevoir dans les profils de plus en plus homogènes que présentent les populations de ces communes périphériques.

Tout comme il est difficile – l'exemple cité plus haut des *Twin Cities* l'illustrant – de mettre en corrélation l'existence d'un gouvernement supra-local et une meilleure gestion du développement territorial, il est aussi difficile d'établir des liens clairs entre

l'existence d'une collaboration intercommunale forte et intégrée, par exemple au niveau de l'aire fonctionnelle de la ville, et une planification des infrastructures véritablement plus intégrée. C'est à cette constatation peut-être contre-intuitive qu'arrivent par exemple Gallez et Kaufmann (2010) dans leur étude comparée sur la coordination urbanisation – transports dans quatre aires métropolitaines françaises et suisses. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une institution intégrée de coordination existe à l'échelle de l'aire que le résultat politique est plus intégré, tout comme il n'est pas nécessaire qu'une telle institution existe pour que des résultats significatifs soient présents sur le terrain (op. cit. p.193 sqq).

Sager (2004) tente un exercice approchant en analysant directement les liens de corrélation entre les architectures de la coordination institutionnelle métropolitaine et le niveau d'intégration effectif des politiques d'urbanisation et de transports. Il investigate pour cela les cas de quatre agglomérations suisses et conceptualise deux types de gouvernance métropolitaine différente, qu'il appuie sur les modèles de pensée issus du *Public choice* pour le premier et l'influence du courant qu'il nomme *Neoprogressive* pour le second. Le premier modèle répond principalement aux quatre critères suivants : décentralisé, fragmenté, amateur et n'offrant pas une division claire entre les sphères politique et administrative. Le second répond pour sa part aux quatre critères : centralisé, consolidé, professionnel et offrant une division claire entre les sphères politique et administrative. Il traite ces différences comme autant de variables utilisées pour une lecture binaire de la structure métropolitaine. L'exercice n'aboutit pas à la mise en lumière de la plus grande opérativité d'un modèle sur l'autre, mais à montrer les résultats que peuvent produire les différents agencements

de variables. Il conclut qu'en terme de mise en œuvre, plusieurs agencements – il parle de constellations – fonctionnent (op. cit. p.245), mais où la variable de la centralisation semble être une condition indispensable.

Débat suisse : entre recherche de l'optimum et émergence des agglomérations

La Suisse, pour sa part, n'a pas connu d'institution d'un Gargantua, ni d'ailleurs d'un véritable échelon métropolitain. Pour autant, la thématique du pilotage politique des agglomérations, tout comme celle de la remise en cause de la pertinence de l'échelon communal – voire de l'absence de reconnaissance de la ville fonctionnelle – ont généré des travaux et une littérature spécifique. La répartition des compétences entre les niveaux institutionnels – Etat fédéral - Canton - Commune – n'a pas été directement remise en question par des réformes structurelles. Avant que les villes et les agglomérations reçoivent une existence constitutionnelle en 1999, Bassand (1974) constatait ainsi la difficulté de pilotage d'un système territorial dont les villes « sont de facto la charnière » alors qu'« elles n'existent pas de jure ». En Suisse, tout autant qu'ailleurs, le maintien de la trame communale entretient le décalage entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. Ce maintien des frontières communales peut être vu comme le résultat d'un choix (Bassand 2004, p.93) ou comme la marque d'un manque de volonté face aux résistances des acteurs politiques locaux, par « crainte de perte des acquis » (Horber-Papazian et Soguel 1996, p.5).

Le débat autour de Gargantua prend plutôt la forme en Suisse d'un débat sur l'émergence d'un quatrième niveau, c'est-à-dire se situant entre commune et canton. Pour Horber-Papazian et Jacot-Descombes (2013),

l'institution de ce quatrième niveau est la solution à la fragmentation institutionnelle des agglomérations et le problème ne vient pas de sa difficulté à être mis en œuvre mais bien du fait que le personnel politique des collectivités locales l'ait « transformé en tabou ». Malgré cela, une volonté de réorganisation de la délivrance des services publics alimente en Suisse un débat sur l'évolution du contexte institutionnel tout au long des années 1990 (Ladner 2001).

La remise en question de la pertinence de la commune rejoint en Suisse un certain discours sur la recherche de l'optimum en matière de gouvernement local. Ainsi, Dafflon et Ruegg (2003, p.890) constatent que les limites communales « coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire de façon optimale les biens et les services collectifs locaux ». Surtout, il est constaté qu'en Suisse « les communes sont trop petites pour remplir les tâches qui leur sont confiées » (Dafflon 2001, p.39) et que le pays compte finalement « trop de trop petites communes » (Dafflon et Ruegg 2001). Leur petite taille mais aussi « leurs grandes différences » et leur « très faible correspondance avec des unités fonctionnelles » en font naturellement « des candidats à une réforme » (Schuler et Rey 2000, p. 18, citant Ladner et Steiner 1998).

Ces constatations posées, il s'agit de trouver des solutions pour agrandir les communes. La fusion permet ainsi de répondre à cette problématique, en supprimant les communes les plus petites. S'il n'est pas possible de découvrir l'« optimum » par un calcul coût-bénéfice » Dafflon (2000) propose de fusionner alors les communes sur la base des collaborations intercommunales les plus fortement établies.

La fusion de communes est thématiquée comme réponse à cette incapacité de la commune. Ainsi, de nombreux cantons soutiennent-ils financièrement et matériellement les processus de fusion sur leur territoire dans l'objectif de « palier à l'incapacité grandissante » de celles-ci à remplir leurs tâches (Robert-Progin et Gigandet 2006). Ces soutiens étatiques, financiers ou non-financiers sont désormais à l'œuvre dans une majorité de cantons suisses (Forowicz 2015). Ce soutien étatique à la fusion semble déployer des effets, puisque le nombre de communes en Suisse est en diminution constante depuis la création de l'Etat moderne (Martenet 2007). Pour autant, il est à noter l'extrême lenteur du processus, le nombre de communes ayant effectivement diminué d'un peu moins de 15% en Suisse entre la création de l'Etat fédéral et 2012. Pour la période 1850 à 2000, la diminution équivaut à 10% du nombre total (Schuler, Dessemontet et Joye 2005, p.24), ce qui illustre une accélération du phénomène depuis 2000. Kübler, Schenkel et Leresche (2003, p.271) pour leur part relevaient de plus la forte opposition des « élites locales » à l'émergence de collectivités régionales à l'échelle des aires urbaines.

Au-delà des blocages, c'est une accélération de l'ensemble des relations intercommunales qui se fait jour. Ce sont les fusions, mais aussi et surtout les collaborations intercommunales, via des associations à but unique ou à buts multiples, qui se développent principalement. Steiner (2003) y voit d'abord une réponse aux limites de performance atteintes par les communes suisses. Il constate pour autant que le manque de capacité financière n'est pas la seule explication du besoin de renforcement de la collaboration ou de la fusion, ni qu'elle n'est une explication suffisante (op.cit. p.567). Malgré le soutien étatique aux processus de

fusion de communes, ainsi qu'une diminution effective du nombre de ces dernières, les preuves empiriques d'une plus grande efficacité des nouvelles entités fusionnées manquent. Les enseignements empiriques ne semblent pas d'ailleurs indiquer une économie d'échelle significative. Un élément intéressant est la constatation que les charges ont plus rapidement augmenté dans les communes nouvellement fusionnées par rapport à celles restées extérieures à ce processus (Lüchinger et Stutzer 2002). Steiner (2003) montrait lui dans son étude empirique des communes suisses que la fusion n'avait pas forcément réduit les coûts. En fait, pour moitié d'entre elles, une augmentation de la dette publique pouvait être constatée après la fusion, quand l'autre moitié l'avait au contraire réduite. Ce qui fait dire à Steiner (op. cit. 556) qu'il y a lieu de tenir compte dans le processus de fusion à la fois d'économies d'échelle et de déséconomies d'échelle.

La piste des fusions de communes n'est pour autant pas la seule investiguée. Plusieurs tentatives hétérogènes sont menées dans les agglomérations et dans les aires métropolitaines pour faire émerger un pilotage régional sur certains domaines d'action publique. Les agglomérations suisses vont ainsi choisir d'engager des réflexions, voire de les concrétiser, en optant pour des modalités pratiques parfois très différentes les unes des autres. L'agglomération de Fribourg va ainsi choisir au tournant 2000 la voie d'une institutionnalisation de l'agglomération urbaine, le Canton de Fribourg ayant adopté en 1995 une législation spécifique sur les agglomérations, visant à donner à celles-ci « une structure juridique propre »¹⁴. Une assemblée constitutive commence à siéger

dès 2002, dont les membres ont été élus par les législatifs des dix communes désignées comme membres par l'exécutif cantonal. Le travail consultatif aboutit à un projet de statuts de l'Agglomération, accepté en votation populaire en juin 2008. L'institution d'agglomération ainsi constituée est dotée d'un exécutif et d'un législatif et reprend les prérogatives de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de l'environnement, de l'économie, du tourisme et de la promotion de la culture. Malgré la dureté de la solution choisie, l'Agglomération de Fribourg semble souffrir dès le débat d'un double déficit, à la fois structurel et démocratique (Messer 2013, p.227), en cela que le personnel politique actif au sein de l'Agglomération est choisi parmi le personnel politique des communes membres et que les élections de celui-ci ne se font pas à l'échelle du périmètre de l'agglomération.

Pendant les mêmes années, des réflexions semblables sont menées dans le canton de Berne. L'exécutif cantonal lance dès 2001 son projet de stratégie en faveur des agglomérations urbaines qui vise à « piloter plus efficacement le développement de l'espace fonctionnel qu'est la région » (Miesch 2013, p.151). L'outil retenu sera ici la conférence régionale qui ne devient pas une institution à part entière à l'échelle régionale, mais plutôt une plateforme de décision. La stratégie n'est ici pas pensée uniquement dans l'optique d'un pilotage de l'agglomération urbaine, mais vise à relier celle-ci à sa périphérie, voire à son arrière-pays. La conférence régionale est dirigée par une assemblée réunissant les maires des communes membres et a pour tâche obligatoire l'aménagement régional, la mobilité, la promotion culturelle et la politique énergétique.

A Zurich, un autre mouvement est à l'œuvre, qui renforce l'acteur cantonal en ce qui

¹⁴ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations du canton de Fribourg, article 1.

concerne certains axes de politique publique, tel que la gestion de la mobilité, à l'échelle de l'agglomération. Ce renforcement du canton, au détriment des communes, est en fait le résultat d'une longue maturation politique, basée notamment sur l'échec de plusieurs projets de mobilité en votation populaire (van der Heiden, Koch et Kübler 2013). Comparant les pratiques bernoises avec la création des conférences régionales et la pratique zurichoise ayant, pour les aspects de mobilité et d'aménagement du territoire, renforcée le rôle du canton comme acteur majeur, Christmann (2014) voit à l'œuvre deux modèles différents, la pratique zurichoise étant plus proche d'un modèle du gouvernement alors que la pratique bernoise se rapproche d'un modèle de gouvernance, que Christmann spécifie comme une gouvernance d'un type ancien, c'est-à-dire celle d'une coopération horizontale entre différents systèmes d'acteurs.

L'échelle métropolitaine, au tournant de la décennie 2010, émerge aussi en Suisse dans les tentatives de réarticuler la gouvernance territoriale, avec différentes interventions : *Metrobasel* dans l'aire bâloise, la *Metropolitankonferenz* à Zurich et la *Hauptstadtregion Schweiz* dans l'aire métropolitaine bernoise. A Zurich, constituée sous forme d'association, la *Metropolitankonferenz* est pensée comme un organe de coordination stratégique. Elle est constituée d'un législatif constitué de deux chambres délibérantes, une chambre des cantons membres – huit en 2016 – et une chambre de communes – environ 120 en 2016 – ainsi que d'un exécutif, le *Metropolitanrat*. Le rôle de la *Metropolitankonferenz* est double, il s'agit dans un premier temps de représenter l'aire métropolitaine zurichoise à l'extérieur et dans un second temps l'élaboration de bases stratégiques dans des

domaines d'action politique identifiés comme prioritaires (Kübler 2013, p.112).

Malgré ces expérimentations dans les agglomérations, la Suisse connaît majoritairement jusqu'au tournant des années 2000 une très grande stabilité de ses institutions. A ce moment, va s'opérer une accélération des modifications du contexte légal et réglementaire tant en matière d'aménagement local que dans le domaine de la collaboration intercommunale. Ces changements s'appuient sur une modification constitutionnelle majeure. La révision totale de la Constitution fédérale, acceptée par le peuple et les cantons en avril 1999 et entrée en force au 1^{er} janvier 2000, reconnaît désormais les besoins spécifiques des villes et des agglomérations¹⁵, alors que la Constitution précédente de 1874 ne reconnaissait qu'une division « classique » Confédération – Canton – Commune.

La Suisse prépare sa première politique fédérale relative aux agglomérations urbaines en publiant un rapport en 2001 (Conseil fédéral 2001). Celui-ci dresse un état des lieux des agglomérations urbaines suisses en vue de déterminer les orientations qu'une politique fédérale *ad hoc* devra arrêter. Une stratégie en cinq axes en est tirée. Ceux-ci touchent à la fois les questions de politique thématiques : ⁽¹⁾ « axer les tâches fédérales sur les problèmes des agglomérations » (notamment politique territoriale et politique de mobilité), mais aussi les questions institutionnelles et surtout d'amélioration de la coordination et de la collaboration interinstitutionnelles : ⁽²⁾ « améliorer la collaboration verticale », ⁽³⁾ « améliorer la

¹⁵ « Ce faisant, elle [la Confédération] prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne ». article 50 al.3 nCst.

collaboration horizontale » et finalement l'échange et le partage des expériences à l'échelle suisse et internationale,⁽⁴⁾ « encourager l'intégration dans le réseau de villes européennes » et ⁽⁵⁾ « sensibilisation, échange d'expériences ». Afin de concrétiser ces objectifs, la Confédération soutient dès 2002, financièrement et logistiquement, des projets-modèles dans les agglomérations urbaines, visant à une amélioration de la collaboration inter-collectivités (ARE et SECO 2006). En parallèle, les deux offices fédéraux en charge du pilotage de la politique fédérale des agglomérations, celui du développement territorial (ARE) et celui de l'économie (SECO), définissent en 2007 les modalités de réalisation d'un nouvel instrument de collaboration et de planification à l'échelle des agglomérations : les *projets d'agglomération transports et urbanisation*.

Le principe central de la disposition des projets d'agglomération est de conditionner le co-financement fédéral pour les infrastructures de mobilité à une évaluation des projets à l'échelle du périmètre d'agglomération, sur cinq critères d'efficacité (ARE 2004) : amélioration de la qualité du système de transports, contribution à la densification vers l'intérieur, augmentation de la sécurité du trafic, réduction des atteintes et de la pollution et ratio coût-efficacité. Afin de mettre en œuvre ces objectifs, les projets d'agglomération doivent notamment démontrer que les démarches d'urbanisation et de planification des transports sont intégrées. Le projet d'agglomération devient ainsi un véritable document de planification stratégique de l'agglomération, même si cela se fait de façon indirecte. Pour être contraignantes et opposables tant aux autorités qu'aux tiers, les mesures du projet d'agglomération doivent encore être transcrites dans les outils *ad hoc* de l'aménagement du territoire (Plan directeur

cantonal, Plan directeur régional, intercommunal puis plans d'affectation). Sur cette base une trentaine de projets d'agglomération sera déposée auprès de la Confédération à fin 2007 pour la première étape dite de première génération. La deuxième génération verra la réception de 41 projets. La planification de secteurs stratégiques d'urbanisation à l'échelle de l'agglomération est donc, en peu de temps, devenue une réalité en Suisse et dans une très grande majorité des agglomérations.

En matière de collaboration et de concrétisation sur le terrain des projets inclus dans les projets d'agglomération – c'est-à-dire principalement leur transcription dans les instruments légaux d'affectation du sol – le cadre fédéral pose peu d'exigences. Dans la version 2010 des exigences de la Confédération (DETEC 2010), la Confédération fixe six critères de base que les projets d'agglomération doivent impérativement remplir pour pouvoir être examinés sur le fond. Trois de ces exigences renvoient à la collaboration et à la concrétisation. La première pose le principe du suivi d'une « démarche participative » pour l'élaboration du projet. La mise en œuvre pratique et la définition exacte de cette démarche sont par contre laissées à l'appréciation des acteurs du projet. Une consultation des communes et du ou des cantons figure par contre comme une exigence minimale de cette démarche participative, de même qu'une implication « judicieuse » de la population. La deuxième exigence vise à l'identification d'un interlocuteur unique, ce dernier étant responsable du pilotage du processus d'élaboration du projet et des relations avec la Confédération. La sixième exigence enfin concerne la mise en œuvre. Elle vise en fait à doter le projet d'agglomération d'un effet contraignant pour les collectivités impliquées.

En matière de suivi, un rapport de mise en œuvre des mesures de la première génération a été rendu obligatoire dans le cadre du dépôt des projets de la deuxième (DETEC 2010, p.70). Ce rapport sur l'avancement des projets concerne tant les mesures infrastructurelles que celles non infrastructurelles. L'avancement des projets d'urbanisation doit aussi être renseigné.

En matière de collaboration intercommunale dans le cadre des projets d'agglomération, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a édité des recommandations (CTA 2004). Celles-ci se basent sur un constat des « limites de capacité des structures locales et cantonales (op. cit. p. 26). Pour la mise en œuvre de solutions, la CTA propose un modèle de gouvernance de l'agglomération, « pragmatique et réalisable à moyen terme » qu'il nomme Conseil d'agglomération et qui permet une collaboration formalisée entre les exécutifs communaux, sans pour autant nécessiter de création d'une institution nouvelle. Ces recommandations ont fait l'objet d'une remise à jour (CTA 2013).

Un monitoring « projets d'agglomération » est réalisé par la Confédération. La première version (DETEC 2009) n'étudie pas directement le suivi de la mise en œuvre des mesures d'urbanisation, ni les éléments d'amélioration des collaborations interinstitutionnelles. A ce jour, tant la mise en œuvre au niveau local, que les formes de collaboration intercommunale développées pour les concrétiser, ne font donc pas l'objet d'un panorama comparatif à large échelle, dû peut-être au fait de la nouveauté de ces évolutions.

III. METHODOLOGIE ET PLAN D'EXECUTION

Le chapitre III fait le lien entre la problématique de recherche (chapitre I) et son inscription dans un état de l'art fouillé (chapitre II) d'une part et le dispositif empirique (chapitres IV, V et VI) d'autre part. Il est articulé du plus générique vers le plus précis. Il synthétise tout d'abord les principaux apports de l'état de l'art, puis en formule des questions de recherche. Ces questions de recherche sont ensuite formalisées en hypothèses de travail. En détaillant les méthodes sur lesquelles le dispositif empirique va s'appuyer, des méthodes spécifiques à chaque hypothèse de travail sont alors détaillées. Un plan d'exécution détaillé est ensuite élaboré. Le chapitre III détermine finalement les critères de sélections des cas d'étude qui feront l'objet des chapitres IV, V et VI.

III.1 De l'état de l'art à des questions de recherche

L'examen attentif de la production littéraire et de la recherche sur les questions du local, de sa gouvernance et de la réadéquation entre territoire fonctionnel de la ville et territoire de planification permet de dégager une première constatation claire. La politique des agglomérations suisses et le paradoxe qu'elle contient et que nous pouvons formuler sous l'aphorisme « faire du neuf avec du vieux » - c'est-à-dire initier une planification de la ville à son échelle fonctionnelle tout en ne touchant pas aux instruments de la planification qui restent délimités par les territoires institutionnels – s'inscrivent dans et répondent à une tendance globale.

La politique fédérale des agglomérations en Suisse s'insère ainsi dans un large spectre d'interventions historiques visant à résoudre les défis du pilotage de l'aire urbaine, ceci au moins depuis les travaux fondateurs de Studenski (1930) en Amérique du Nord, puis toutes les productions américaines et européennes postérieures. En plus d'être située historiquement, la politique fédérale des agglomérations est aussi le produit dans sa conception, de près d'un siècle de production littéraire sur le rôle du local et de son gouvernement et les valeurs qui leur sont attribuées.

La politique fédérale des agglomérations est un hybride ! Deux champs différents – même si extrêmement interdépendants – structurent notre état de l'art. Ces deux champs sont les points de cristallisation de deux dilemmes fondateurs. La politique fédérale des agglomérations fait le choix de se positionner sur chacun de ces deux dilemmes et l'articulation de ce double positionnement a créé ce que nous appelons un résultat hybride. Ces deux dilemmes sont les suivants :

1. Est-il pertinent de piloter, respectivement planifier, la ville à son échelle fonctionnelle ?
2. Quelle importance faut-il prêter au local ?

La littérature scientifique est prolixe pour répondre à ces deux questions et, comme déjà souligné, elle a réussi le tour de force de ne jamais faire émerger de consensus ni sur l'une ni sur l'autre de ces questions-dilemmes. La première question est celle de la finalité. Les travaux orientés par une conception plutôt étatiste ont ainsi prôné le besoin de planifier la ville à son échelle fonctionnelle pour résoudre les problèmes régionaux, mais aussi sous des aspects moraux, tel qu'un traitement égalitaire de tous les citoyens. Les courants plutôt libéraux se sont opposés à ces arguments, notamment sous des aspects économiques d'inefficience des structures trop larges, des effets positifs de la concurrence entre les territoires pour le libre-choix du citoyen et pour un meilleur respect de ses aspirations. La deuxième question est celle des moyens. Face à la volonté de piloter, de planifier la ville à son échelle fonctionnelle, est-on prêt à liquider le local et son gouvernement, ce local qui fragmente l'espace fonctionnel urbain ? Là, les productions de la littérature scientifique sur la question se sont différenciées par des conceptions antagonistes, avec d'un côté un respect pour ce premier niveau institutionnel proche du citoyen, apte à entendre ses besoins et à y répondre, un respect pour la proximité et pour la diversité des aspirations des êtres humains, que la fragmentation institutionnelle rendait possible, et d'un autre côté un soupçon constant pour ce corps politique facilement clientéliste, obstacle à un traitement égalitaire des différents habitants de la ville et dont les frontières fonctionnent comme des barrières ségrégationnistes.

Sans le revendiquer jamais, la politique fédérale des agglomérations prend position face à chacun de ces deux dilemmes. Elle retient tout d'abord qu'il est pertinent de planifier l'aire urbaine à son échelle fonctionnelle. Pour cela, elle met même des moyens financiers conséquents à disposition de la cinquantaine d'aires urbaines reconnues comme des agglomérations en Suisse. Elle se positionne ensuite de côté du respect du local et de son gouvernement qui en Suisse prend la forme de la commune politique. La politique fédérale des agglomérations ne s'accompagne en effet d'aucune modification institutionnelle – la commune reste l'autorité d'affectation du sol¹⁶ – ni d'aucune création de nouveaux instruments planificateurs.

Le positionnement qui résulte de ces deux réponses est hybride : il faut révolutionner le pilotage des agglomérations urbaines mais sans révolutionner l'architecture institutionnelle. Si le positionnement est hybride, il n'en est pas pour autant révolutionnaire en lui-même. Nous avons montré en déroulant l'état de l'art que la tendance actuelle, suivant deux décennies de triomphe de la pensée libérale puis deux autres dominées par le *New Regionalism* et sa gouvernance polymorphe, prône le pilotage de l'aire urbaine par une voie médiane : ni réforme métropolitaine – c'est-à-dire pas de Gargantua – ni laissez-faire – c'est-à-dire pas de modèle Tiebout. Cette voie moyenne se concrétise ainsi par une gouvernance fluide et souple où les institutions publiques sont un acteur parmi d'autres et au niveau des instruments par une valorisation des

¹⁶ Elle reste en fait ce qu'elle était précédemment, en conformité avec la répartition institutionnelle prévalant dans son canton. Dans une majorité des cas, est-elle ainsi autorité d'affectation du sol.

instruments stratégiques non liants, conglomérés autour du « projet urbain ».

Même en phase avec son époque, la politique fédérale des agglomérations en Suisse pose une interrogation majeure quant à sa mise en œuvre. Cette interrogation est notre problématique de recherche : comment fait-on pratiquement pour mettre en œuvre une planification territoriale qui fait semblant que les frontières institutionnelles communales n'existent plus, alors que les instruments existants pour sa mise en œuvre sont totalement dépendants des territoires institutionnels dans lesquels ils doivent déployer leurs effets ?

Le débat peut être recentré en deux questions de recherche. La première question prend forme autour des connaissances relatives aux évolutions du rôle du local et de son gouvernement, pour le cas suisse, aux évolutions des pouvoirs communaux, législatifs et exécutifs. Ayant fait le choix de ne pas toucher aux compétences de la commune, la politique fédérale des agglomérations n'impulse-t-elle pas pour autant un grand changement dans les ambitions planificatrices de la commune ? En effet celle-ci doit désormais planifier au-delà de son territoire institutionnel. Nous pouvons donc nous demander quels sont les changements induits par ce nouvel impératif, sur les jeux d'acteurs, sur les procédures, sur les instruments. La question peut aussi s'élargir à l'évolution des instruments eux-mêmes et à leurs procédures. La première question pourrait être grossièrement formulée comme telle : « Quelles modifications sur le fonctionnement du gouvernement local la pratique d'une planification territoriale élargie à l'aire urbaine

fonctionnelle introduit-elle ?¹⁷ ». Nous avons aussi vu, à l'analyse de l'état de l'art, que le dilemme entre démocratie et efficience structure une bonne part du débat sur les effets d'une gestion de l'aire métropolitaine à une échelle élargie. La première question devrait donc aussi questionner les modifications du fonctionnement du gouvernement local sous son aspect des pratiques de la démocratie.

La seconde question prend forme autour du débat sur les formes de cybernétique mises en place pour piloter l'aire urbaine. Dans le cas suisse, il n'y a pas eu de création homogène d'une nouvelle institution métropolitaine ; pour autant, les projets supracommunaux, planifiés à l'échelle fonctionnelle de la ville, nécessitent d'être portés et conduits par plusieurs communes à la fois. Une cybernétique régionale *ad hoc* doit donc impérativement se mettre en place, sous quelque forme que ce soit, pour piloter ces projets. La seconde question pourrait être grossièrement formulée comme telle : « Quelle forme de cybernétique est mise en place par les acteurs pour conduire les projets supracommunaux, et avec quels effets ? ». Cette question porte donc sur l'intercommunal.

Ces deux questions délimitent en fait deux arènes de recherche qui vont structurer notre

¹⁷ Pour les cas suisses, il ne s'agira pas forcément de planification à l'échelle de toute l'aire fonctionnelle. Une planification sur plusieurs territoires institutionnels, ou à cheval sur leurs frontières, fonctionne avec exactement le même type de changement de paradigme. Ce sont ces derniers cas qui feront l'objet pour la Suisse du dispositif empirique. Ainsi, l'Ouest lausannois, traité dans les terrains vaudois, ne peut être considéré comme un territoire fonctionnel, n'étant constitué que par une partie suburbaine du territoire « fonctionnel » de l'agglomération de Lausanne, voire de l'aire métropolitaine du Léman.

questionnement et nos investigations empiriques. La première arène touche à l'**intracommunal**. La seconde arène touche à l'**intercommunal**.

III.2 Des questions de recherche à des hypothèses de travail

Pour chacune des deux arènes, nous choisissons de tirer, des questions de recherche, une hypothèse de travail. Le test des conditions de leur validité structure l'intervention sur le terrain.

III.2.1 Hypothèse n.1 « intra »

La mise à plat de l'état de l'art a montré que le débat sur les valeurs intrinsèques du local s'est souvent cristallisé autour des valeurs attribuées à la proximité et à la démocratie. Pour analyser ce dilemme théorisé à l'échelle de l'aire métropolitaine, il nous paraît impératif de le circonscrire à une échelle assez restreinte pour pouvoir être soumise à un examen complet. Nous choisissons de descendre donc au niveau de la commune et des projets d'urbanisation supracommunaux, ceci, pour au moins deux raisons.

Premièrement, cette « redescente » d'un débat métropolitain à l'échelle de la commune, nous l'opérons en nous appuyant sur Bassand. Celui-ci, s'appuyant lui-même sur Tocqueville, constatait que si la Suisse est exemplaire pour sa pratique de la démocratie, cela était surtout dû à la commune (Bassand 1974, p.7). La commune est donc aussi l'échelle pertinente pour examiner le dilemme démocratique. Secondement, les projets d'urbanisation supracommunaux sont des objets assez clairement délimités pour pouvoir être soumis à un examen empirique complet, par leur emprise spatiale réduite, leur durée de concrétisation restreinte à l'échelle de la fabrique de la ville dans son ensemble. Surtout, les projets d'urbanisation supracommunaux cristallisent dans l'opérationnel les grands débats théoriques qui traversent l'aire métropolitaine. Les enseignements empiriques que nous pouvons

extraire des terrains communaux et des projets d'urbanisation supracommunaux ont donc la capacité à être généralisés et étendus à l'échelle métropolitaine.

L'interrogation quant à la démocratie s'inscrit aussi directement dans une partie de la littérature en sciences politiques sur les formes de gouvernance. Celle-ci constate en effet que la gouvernance multi-niveau, intégrant les collectivités publiques et des acteurs privés, peut engendrer des déficits démocratiques (Papadopoulos 2010), même si l'analyse des effets sur les processus démocratiques de la généralisation des arrangements intergouvernementaux reste encore largement négligée (Papadopoulos 2006). Il n'en demeure pas moins évident que l'exercice du pouvoir à plusieurs collectivités en parallèle soulève des questions de contrôle démocratique, comme le synthétise Benz (2015, p.10) : « complexity is increased as effective tasks have to be fulfilled in intergovernmental processes whereas approval of decisions can only be voiced in intra-governmental processes ».

Cette interrogation quant à la pratique de la démocratie dans les processus multi-collectivités complète la première question de recherche visant à circonscrire les mutations en cours dans la pratique locale de l'aménagement du territoire. L'hypothèse devrait donc être formulée de telle manière qu'elle permette de mettre en lumière les mutations de la pratique sous un angle « démocratique ». Comme vu dans l'analyse de l'état de l'art, la suppression du local ou son affaiblissement ont des conséquences en termes de perte de proximité et perte démocratique. Pour contribuer à ce débat, nous formulons une hypothèse de travail prenant le contre-pied partiel de cette assertion. Il est aussi possible de postuler en effet que même en cas de maintien du local –

comme cela est le cas dans la pratique suisse de la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations – les valeurs relatives à la proximité et à la qualité de la démocratie sont affaiblies par le fait même de l'apparition d'un projet d'urbanisation supracommunal.

La pratique démocratique en matière d'aménagement du territoire local est plutôt indirecte. Le contrôle démocratique direct se pratique peu : les référendums sont ainsi rares en matière de décisions communales de planification¹⁸. Une modification de portée démocratique s'exprimerait donc principalement par une modification des pratiques des différentes autorités communales élues.

Nous posons l'hypothèse que cet affaiblissement de la proximité et de la qualité démocratique se matérialise par un affaiblissement du rôle du législatif communal par rapport à l'exécutif. Cette première autorité est en effet la plus proche des citoyens, la plus ouverte à leurs demandes et la plus apte à fonctionner comme un relais entre le citoyen et l'exécutif. Elle représente donc un rouage essentiel à la démocratie telle que pratiquée au sein des communes suisses en matière d'aménagement du territoire.

L'hypothèse de travail de l'arène de l'intracommunal, dite hypothèse n.1 « intra » est ainsi formulée comme suit :

« Le processus de prise de décision et le pilotage de sa mise en œuvre opèrent un recentrage vers les autorités communales exécutives au détriment des autorités communales législatives ».

¹⁸ S'ils sont par exemple prévus par le droit vaudois (art. 107 de la Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques), ils ne sont pas prévus dans la législation fribourgeoise.

III.2.2 Hypothèse n.2 « inter »

Les relations entre les gouvernements locaux peuvent prendre des formes très diverses. Reprenant les considérations du *New Regionalism*, et notamment de Savitch et Vogel (2000), nous retenons que les relations inter-collectivités s'inscrivent sur un gradient allant de « molles » à « dures ». Sous cette lecture, les formes les plus dures se rapprochent de l'institutionnalisation la plus poussée de l'intercommunalité, alors que les formes plus molles vont, par exemple, des rencontres informelles et multithématiques aux relations contractuelles.

Comme l'a montré l'examen de l'état de l'art, la recherche en Suisse a plutôt considéré la création d'une nouvelle entité à l'échelle de la ville fonctionnelle, tout en prônant la disparition de la commune. Sans l'assumer, la tendance suisse a alors plutôt considéré la plus grande opérativité des formes les plus « institutionnalisées ». Ceci, d'ailleurs, plutôt en contradiction avec la tendance majoritaire actuelle qui prône une gouvernance fluide et souple où le gouvernement local n'est qu'un acteur parmi d'autres. Nous entrons dans ce débat en formulant une hypothèse de travail tranchée. Nous décidons pour une part de suivre la littérature suisse qui prône la primauté des formes de cybernétique « dures », tout en ayant une approche originale sur la forme. Nous posons en effet que la forme la plus dure est la plus efficiente, mais qu'il n'est pas nécessaire pour autant de supprimer la commune – la littérature scientifique suisse a surtout prôné son remplacement par un « 4^{ème} niveau », alors que – et nous l'avons montré plus haut – la réalisation de celui-ci est plus qu'hypothétique. La mode est indéniablement à la conduite de l'urbanisme par projet et la valorisation de la gouvernance urbaine fluide

est pensée majoritairement dans des contextes institutionnels où soit l'Etat est fort, soit le local est peu autonome, soit généralement les deux à la fois. Le cas de la Suisse, où la force étatique est faible et le local historiquement autonome, nous force à prendre le contre-pied de la tendance majoritaire de la littérature en posant au contraire que pour le pilotage de projets d'urbanisation pensés à l'échelle fonctionnelle de la ville, les formes les plus institutionnalisées de collaborations inter-collectivités sont les plus opératives, en suivant ainsi notamment Frisken et Norris (2001).

L'hypothèse de travail de l'arène de l'intercommunal, dite hypothèse n.2 « inter » est formulée comme suit :

« Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux ».

III.3 Méthodes de travail

Le test des hypothèses de travail va se réaliser par une analyse à la fois particulière et comparative de cas d'étude. Ces derniers seront des projets d'urbanisation supracommunaux, c'est-à-dire qu'ils portent l'ambition de viser tout ou partiellement à un développement territorial de la ville à son échelle fonctionnelle et qu'ils s'affranchissent des frontières institutionnelles communales. La rubrique III.3.1 présente le cadre théorique dans lequel s'inscrit l'analyse empirique, les rubriques III.3.2 et III.3.3 le détaillant pour chacune des deux hypothèses.

III.3.1 Méthode générale

Les cas d'étude sont des projets d'urbanisation¹⁹ qui dépassent les frontières institutionnelles communales. Ces projets d'urbanisation supracommunaux sont directement reliés aux projets d'agglomération. S'il est déjà arrivé par le passé que des projets d'urbanisation soient menés à un niveau supracommunal, en dépassant les frontières institutionnelles de la commune pilote, ce qui est totalement novateur est la généralisation de ceux-ci induite par le dépôt de plus de 40 projets d'agglomérations en Suisse au tournant de la décennie 2010. Un double angle d'analyse est retenu, à la fois sectoriel et comparatiste. Chaque cas d'étude sera analysé par lui-même puis, un deuxième niveau d'analyse permettra de comparer les enseignements obtenus pour chacun d'eux.

Il s'agit de sélectionner des projets d'urbanisation supracommunaux dans trois contextes cantonaux différents et de suivre le

processus de concrétisation, en documentant et en analysant l'avancée du processus, à la fois dans l'arène de l'intracommunal et dans celle de l'intercommunal. Le cadre légal mais aussi l'histoire et la pratique font que chaque canton offre un contexte très différent à l'exercice du local. Les mêmes investigations dans des terrains si différents permettent ainsi de mettre en lumière, par la comparaison, ce qui se rapporte intrinsèquement aux grands enjeux du local et ce qui est dû aux particularismes du contexte lui-même. Ces trois terrains différents sont les cantons suisses de Fribourg, de Vaud et du Valais.

Pour élaborer le déroulé méthodologique de la recherche nous nous appuyons notamment sur Kantor et Savitch (2005). Constatant les plus-values de la comparaison en matière de politique urbaine de développement, Kantor et Savitch rappellent les écueils principaux de toutes méthodologies comparatives et esquissent des pistes de solutions pour les surmonter. Dû à la grande diversité des contextes entre les différentes agglomérations urbaines en Suisse, la contribution de Kantor et Savitch, considérant principalement des comparaisons transnationales, s'applique aussi pour bonne part au cadre de la présente recherche. Les deux auteurs constatent en préambule que malgré le principe durkheimien de l'impératif comparatiste, la comparaison est finalement très peu pratiquée en matière d'analyse des politiques publiques urbaines, à moins que celle-ci ne se borne en fait à juxtaposer des chapitres successifs monographiques. Le grand défi de l'analyse urbaine véritablement comparatiste est ainsi pour eux « to achieve improved rigor, while remaining sensitive to the urban context » (op. cit. p.136). Afin d'y parvenir, ils retiennent trois conditions : ⁽¹⁾ l'analyse doit être menée sous un cadre explicite disposant de propositions pouvant être testées ; ⁽²⁾ les comparaisons doivent être effectuées via des variables ou

¹⁹ Le terme est volontairement générique pour permettre une inclusion de divers cas de figure.

des concepts qui peuvent être mesurés ; ⁽³⁾ les comparaisons doivent être faites de manière constante à travers toute l'étude. Malgré l'application de ces trois conditions, quatre écueils importants hypothèquent la conduite de toute analyse comparative de politique urbaine de développement (op. cit. p.137 sqq). Ils sont développés ci-dessous, ainsi que les solutions que nous retenons pour y pallier.

- Délimiter le nombre de sujets d'étude

Le premier écueil réside dans le choix du nombre de cas d'étude. En effet, la difficulté réside dans l'équilibre entre un nombre assez haut de villes – permettant de montrer les éléments vraiment comparables entre les cas et d'isoler les éléments propres au contexte – et la profondeur dans le traitement de chacun des cas – au risque d'une trop grande simplification et d'un manque de compréhension des phénomènes en action dû à un traitement trop superficiel. Tentant de chiffrer le nombre raisonnable de ville à prendre en compte pour atteindre l'impératif durkheimien, Kantor et Savitch proposent de retenir une fourchette de 8 à 12.

➔ Nous retenons ainsi dans la recherche sept projets d'urbanisation²⁰.

- Saisir les différences contextuelles

Le deuxième écueil de toutes recherches comparatistes réside dans la difficulté à isoler les éléments pouvant être comparés à ceux directement issus des contextes particuliers dans lesquels évoluent les cas d'étude. Pour éviter cet écueil, il s'agit donc de trouver et

d'isoler des éléments d'analyse qui sont partagés.

➔ Malgré les différences de contexte cantonal, chaque projet d'urbanisation supra-communal doit être concrétisé, c'est-à-dire qu'il doit passer d'un statut de planification à une inscription dans un instrument liant d'affectation du sol. Cette démarche poursuit donc le même objectif dans chaque contexte. De même, il est impératif pour chaque cas de mettre sur pied une forme d'intercommunalité permettant d'atteindre la concrétisation

- Définir des outils conceptuels comparatifs

La difficulté est de construire des outils conceptuels qui puissent rendre compte des mêmes problèmes dans des contextes différents.

➔ Le glissement du législatif vers l'exécutif, de même que la « dureté » de l'intercommunalité sont des concepts dont la définition et la délimitation ne varient pas d'un contexte à l'autre.

- Obtenir des données qui soient comparables

Finalement, il est à relever la difficulté d'obtenir des données – notamment statistiques – qui soient comparables. Il est ainsi impératif de savoir quelles informations contiennent précisément les indicateurs utilisés. Les auteurs relèvent à ce sujet particulièrement les difficultés liées aux tailles et aux fluctuations des communes, selon les contextes nationaux, qui peuvent générer des données différentes et peu comparables dans le temps.

➔ En exploitant principalement les actes des travaux parlementaires communaux, ainsi que les témoignages d'acteurs communaux et régionaux, nous obtenons un matériau empirique cohérent dont les

²⁰ Théoriquement il était prévu initialement de retenir huit projets et de satisfaire ainsi pleinement à l'impératif de Kantor et Savitch. En cours de terrain, face à l'incapacité à sélectionner un projet dit de « cas comparable » sur le territoire communal de Prilly, le nombre global a été réduit à sept.

légères fluctuations selon les contextes cantonaux – ou communaux – n’hypothèquent pas la capacité à mener une comparaison ni à les soumettre au même protocole d’analyse.

III.3.2 Méthodologie spécifique pour l’hypothèse n.1 « intra »

Nous intéressent aux jeux d’acteurs et aux mutations des procédures générés par la concrétisation de projets d’urbanisation, nous concentrons nos investigations sur les moments et les modalités de la prise de décision. Pour cela, nous retenons comme pertinent d’utiliser les méthodes et les apports des publications « classiques » de la sociologie des élites, d’inspiration et de conception principalement américaines, mais dont la Suisse a aussi été un terrain d’expérimentation, notamment grâce aux travaux de Michel Bassand.

La sociologie des élites d’après-guerre a principalement donné naissance à trois courants méthodologiques différents (Scott 2012). Ceux-ci s’articulent autour de leur auteur théoricien et sont largement contemporains. Ils adoptent généralement les noms de leurs méthodes : *réputationnelle* pour les travaux issus de Floyd Hunter ; *positionnelle* pour ceux issus de Charles Mills ; *décisionnelle* pour ceux issus de Robert Dahl. Ces théories différentes, ainsi que l’ensemble de la littérature américaine s’intéressant à l’élite et à la prise de décision s’inscrivent dans une littérature riche découlant des travaux « classiques » de la sociologie italienne de Mosca et Pareto. Les méthodes se sont ainsi déployées pour pouvoir tester empiriquement les théories énoncées (Parry 2005 [1969]). Les différentes tentatives visant à analyser sur le terrain la structure du pouvoir se concrétisent principalement par la monographie d’une ville américaine spécifique. Birnbaum (1971) fait

remonter cette tradition aux publications de Robert et Helen Lynd qui travaillent dans les décennies 1920 et 1930 sur la structuration des élites dans une petite ville de l’Indiana. Leur méthode qualifiée d’« impressionniste » n’a pas été directement reprise comme telle par la suite. Pour Birnbaum, Warner, avec sa méthode basée sur l’évaluation du prestige des individus, puis Hunter avec sa méthode réputationnelle visent à donner plus de rigueur méthodologique aux démarches analytiques initiés par les Lynd.

Les trois méthodes de Hunter, Mills et Dahl développées après-guerre se différencient dans leurs outils analytiques, mais aussi par les objets de l’étude et le matériel analysés. Leurs différences peuvent être synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Auteur représentatif	Recherche de données	Analyse de données	Objet d’analyse
Tradition de recherche : réputationnelle			
Hunter (1953)	Jugements d’experts, interviews	Vote, classification, établ. de note	Image du pouvoir
Tradition de recherche : structurelle			
Mills (1956)	Documents	Analyses des réseaux sociaux	Position du pouvoir
Tradition de recherche : décisionnelle			
Dahl (1961)	Observations, interviews	Résultats politiques	Organisation du pouvoir

Figure 4 Tableau librement inspiré de Scott (2012) p.70, création Messer.

La méthode réputationnelle est élaborée par Floyd Hunter pour son étude de la structure du pouvoir dans la ville qu’il rebaptise *Regional City*, en fait Atlanta. Sa méthode vise à identifier les leaders en se basant sur la

réputation qu'ils ont de l'être. Elle consiste donc particulièrement à dresser des listes de personnalités via l'interview de leaders de différentes « classes » : leaders politiques, économiques, religieux, etc. Ces listes sont ensuite affinées par des groupes d'experts constitués par le chercheur lui-même. La méthode positionnelle, ou structurelle, étudie les positions des leaders dans la politique, l'économie et le pouvoir militaire en analysant les parcours des leaders entre ces trois sphères. Ces deux méthodes, en s'intéressant principalement aux acteurs composant l'élite, soit nationale chez Mills, soit urbaine chez Hunter, ne peuvent être mises en œuvre pour tester les hypothèses de recherche que nous avons développées. À l'inverse, nous retenons que la méthode décisionnelle peut être opérative pour notre étude.

La production la plus connue de Robert Dahl, consiste en *Who Governs ?* publié en 1961. Il y détaille son étude du fonctionnement du pouvoir à New Haven, ville moyenne du Connecticut et siège de l'Université Yale où Dahl travaillera plus de quatre décennies. La question que pose Robert Dahl – et l'analyse détaillée et diachronique qu'il met en place pour y répondre – s'appuie sur un constat de base (Dahl 1971 [1961], p.13) : de prime abord, toutes les théories relatives à la pratique du pouvoir semblent fonctionner à New Haven : tant les théories mettant le poids de la décision sur le rôle pivot des partis politiques, que celles identifiant l'existence d'une élite sociale et économique se répartissant le pouvoir, qu'encore les théories sur le pouvoir des masses et le populisme. De plus, il considère – et là la différence avec Hunter est la plus importante – que la pratique du pouvoir – Dahl parle lui d'influence – est circonstancielle. Il y a donc lieu d'isoler le sujet et le domaine précis dans lequel on cherche à déterminer le niveau de pouvoir des différents acteurs étudiés. Dahl met donc sur pied, pour

saisir plus finement le fonctionnement de la vie politique urbaine, un dispositif précis et extrêmement vaste. Au-delà des enseignements qu'il obtient de l'application de sa méthode à New Haven, des éléments de la méthode elle-même sont pertinents pour le test de l'hypothèse n.1 « intra ».

La méthode appliquée par Dahl à New Haven et qu'il désigne comme une « méthode éclectique » se décline en six étapes, qu'il détaille en annexe de son ouvrage de 1961²¹ et que nous synthétisons ainsi :

1^{ère} étape : analyse historique

L'analyse vise à faire émerger les grandes étapes historiques de la gestion de la ville, en s'appuyant principalement sur l'évolution des caractéristiques socio-économiques des habitants exerçant une fonction publique stratégique. Cette première partie utilise les méthodes classiques de l'historien : analyse des biographies des acteurs, littérature grise, statistiques électorales, etc.

2^{ème} étape : analyse approfondie d'une catégorie socio-économique

L'analyse nécessite d'abord la délimitation d'une catégorie socio-économique spécifique. Elle vise à déterminer l'implication spécifique de cette catégorie dans la conduite politique de la ville. Premièrement, Dahl délimite qui sont ses « notables sociaux » en s'appuyant sur la liste des membres du très select country-club. Secondement, il compare les membres retenus avec environ cinq cents fonctions électives de la ville, afin de mettre en lumière l'implication de la classe socio-économique sur ceux-ci.

²¹ Nous nous référons aux formulations de la version en langue française publiée en 1971.

3^{ème} étape : détermination de l'impact personnel sur certains types de décision

Cette analyse vise à reconstruire les processus de la prise de décision par « domaines ». L'analyse se réalise d'abord par un examen historique des activités politiques dans le domaine, les années passées, en vue de sélectionner certains actes représentatifs. Suite à cela, des interviews approfondies sont réalisées avec l'ensemble des acteurs ayant participé à la prise de décision. Ces interviews s'accompagnent d'un examen de la presse et la lecture d'archives pour reconstruire le processus de prise de décision.

Cette partie constitue le travail le plus conséquent de Dahl à New Haven, puisqu'il couvre des centaines d'interviews durant, selon le rapport de Dahl, jusqu'à 6 heures par interview. Dahl signale deux éléments méthodologiques spécifiques ; premièrement l'anonymat doit être garanti aux acteurs interviewés, deuxièmement ceux-ci sont tous invités à faire une relecture du manuscrit de la recherche, voire plusieurs si nécessaire.

4^{ème} étape : étude d'un échantillon d'acteurs secondaires pris au hasard

L'analyse vise à déterminer les caractéristiques d'acteurs secondaires choisis au hasard et intervenant dans les « domaines » sélectionnés. Cette analyse s'effectue d'abord via un sondage par questionnaire à plusieurs centaines de personnes, puis des interviews de certains des acteurs ayant répondu au sondage.

5^{ème} étape : étude d'un échantillon d'électeurs

L'analyse vise à déterminer les caractéristiques d'électeurs en examinant leurs participations à la vie politique de la ville.

6^{ème} étape : variantes des types de votes selon les catégories socio-économiques.

L'analyse s'effectue par un examen des données officielles relatives aux votes et les analyses de scrutins pour les élections locales. Ces données statistiques sont ensuite mises en rapport avec les informations socio-économiques des arrondissements.

Le modèle proposé par Dahl s'inscrit dans un débat très fourni – et principalement américain – entre les différentes méthodes, qui se cristallise surtout autour des notions de théories « monistes » contre des théories « pluralistes » que Genieys (2000) tente de résumer dans un conflit idéologique entre sociologie marxiste et sociologie libérale. Pour Magill et Clark (1975) les auteurs pluralistes considèrent que plusieurs acteurs sont plus ou moins impliqués dans la prise de décision selon les champs thématiques considérés, comme l'éducation ou le renouvellement urbain. De même, pour eux, l'utilisation de la méthode décisionnelle permet aux auteurs pluralistes de reconstruire les décisions spécifiques dans ces champs thématiques communautaires (op. cit. p.34).

Quoi qu'il en soit, ces dernières décennies ont connu un fort ralentissement des expérimentations empiriques de la *méthode décisionnelle*. Cela doit plutôt être dû à une question d'évolution de l'actualité scientifique, ou à l'émergence de nouveaux concepts et donc d'outils méthodologiques, qu'à une invalidation des méthodes de la sociologie américaine des élites d'après-guerre. Cette possibilité d'émergence de nouveaux outils méthodologiques, ayant supplanté les méthodes des décennies précédentes, s'illustre peut-être par le cas de la notion de « régime urbain », comme semble le penser Pinson (2010).

Le modèle développé par Dahl n'est pas exempt de critiques postérieures. Ainsi Vogel (2003 [1989]) remet en question les apports de Dahl et de certains de ses disciples. Ses remarques portent pourtant plus sur les résultats empiriques obtenus quant à la structure pluraliste du pouvoir – particulièrement l'absence de domination du pouvoir économique sur les autres acteurs – que directement sur la méthode mise au point par Dahl. De plus, comme Vogel le précise lui-même, cette lecture découle probablement d'une mauvaise compréhension des changements du contexte économique dans lequel les Etats-Unis vont entrer après la publication de *Who Governs* ?

La critique plus générale apparue dès la décennie 1960, à savoir la remise en question de la pertinence du choix de l'étude par monographie, a aussi probablement changé la perspective des chercheurs. Ainsi, pour Clark (1968), la posture de Dahl, Hunter et les autres chercheurs s'intéressant aux cas spécifiques d'une ville en particulier comme terrain d'étude n'est plus pertinent. Cette remise en question, Clark l'explique par trois raisons objectives : tout d'abord l'impossibilité de la généralisation des enseignements empiriques issus d'un seul cas d'étude, puis la reconnaissance de la plus-value de la comparaison en vue d'éliminer les difficultés méthodologiques à la compréhension de la structure du pouvoir, enfin, à une augmentation des budgets de recherche qui permettent désormais des études plus larges. Clark propose donc d'étendre la méthode de Dahl et la transforme en ce qu'il nomme « the ersatz decisional method » (op. cit. p.580).

Cette nouvelle méthode, il l'applique à cinquante-et-une villes américaines en parallèle, en sélectionnant quatre « domaines » d'étude : renouvellement urbain, lutte contre la pauvreté, élection du maire et lutte contre

la pollution – c'est-à-dire des domaines assez proches de ceux retenus par Dahl à New Haven qui étaient : renouvellement urbain, sélection des candidats sur les listes électorales et instruction publique. L'étude se fait par questionnaire, visant à déterminer la participation et les chevauchements. Ces deux indications découlent de l'examen de l'ensemble des résultats des questionnaires dans une matrice, mettant en lumière le nombre d'acteurs cités et les répliques des noms, qui fournissent alors les indications de la nature centralisée ou décentralisée de la prise de décision. Pour Clark, la plus-value de la comparaison est d'élargir la question de *qui gouverne ? à qui gouverne ? , où ? , quand ? et avec quels effets ?*

En Suisse, Michel Bassand, d'abord à l'Université de Genève, puis à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, a démontré la pertinence de cette méthode pluraliste pour étudier la prise de décision et les formes du pouvoir urbain dans les communes suisses. C'est à ce raccrochement suisse de la méthode décisionnelle que nous nous rallions. En effet, la méthode pratiquée par Michel Bassand en Suisse a offert des enseignements empiriques d'une qualité et d'une finesse rarement égalées. Cette finesse des résultats est également indispensable pour pouvoir tester la validité de nos hypothèses de travail et, plus largement, pour comprendre comment se résout le dilemme fondateur de « faire du neuf avec du vieux » dans les agglomérations urbaines.

Bassand se servira à la fois de la méthode décisionnelle de Dahl, et des adjonctions de Clark, pour son étude de la structure du pouvoir dans trois villes genevoises et un élargissement à une analyse typologique des villes suisses (Bassand et Fragnière 1978). Il appliquera la même méthode aux villes jurassiennes de Delémont et Moutier (Bassand

et Fragnière 1976). Le même croisement de l'analyse de typologie des collectivités et de la structure du pouvoir, Bassand l'applique à une région, et rurale et périphérique, en appliquant les méthodes décisionnelles et réputationnelles (Bassand et Windisch 1974). Les différentes recherches menées par Bassand dans le tissu suisse démontrent que ces méthodes, expérimentées parfois pour de grandes villes américaines, fonctionnent aussi à une échelle plus réduite et dans un contexte libéral offrant une grande latitude au pouvoir local. Les recherches menant à la publication de 1974 avec Windisch portent ainsi sur les communes du Clos-du-Doubs jurassien, petites entités de quelques centaines d'habitants. Comme le confie lui-même Bassand (Jaccoud et Kaufmann 2010, p.36), ces méthodes « américaines » permettent de développer les questions telles que « qui conduit la dynamique urbaine ? Qui sont les acteurs ? Qui procèdent aux décisions ? Qui réalisent ces décisions dans des contextes urbains différents ? ». Touchant directement à la structure du pouvoir local, les méthodes de Dahl et de Clark permettent ainsi d'intervenir dans un contexte urbain très varié, quelles que soient la taille, l'orientation politique, la structure du tissu urbain.

Faire appel aux méthodes développées principalement dans les décennies 1950 et 1960 n'est pas totalement original aujourd'hui, celles-ci continuent épisodiquement à être pratiquées sur des terrains européens. Boogers (2014) par exemple utilise la méthode réputationnelle de Hunter, tout en la modifiant un peu sur la composition du panel des experts, pour mettre au jour la structure du pouvoir local dans trois villes du Brabant néerlandais.

Le sous-chapitre III.4 synthétise les éléments repris des méthodes explicitées ci-dessus et

déroule les étapes effectivement mises en œuvre dans la recherche.

III.3.2 Méthodologie spécifique pour l'hypothèse n.2 « inter »

L'objectif principal de la méthodologie développée est de pouvoir mettre en exergue les facteurs facilitateurs et les facteurs de blocages intrinsèques inhérents aux différentes formes de cybernétiques intercommunales mises en place dans les cas d'étude, afin de tester l'hypothèse de la plus grande opérativité des formes de collaboration les plus « dures ». Afin de réaliser ce test, il s'agit tout d'abord d'établir une typologie des formes de cybernétiques développées. Nous nous appuyons là sur les typologies existantes de Savitch et Vogel (2000) et de Walker (1987). Nous nous appuyons aussi sur les conditions nécessaires à la mise en œuvre des projets régionaux de planifications développées par Rey et Thévoz (2012).

III.4 Plan d'exécution détaillé

Le plan d'exécution détaillé déroule les étapes du dispositif empirique de test de la validité des hypothèses de travail. Pour ce qui est spécifiquement de l'hypothèse *intra*, le dispositif s'appuie principalement sur la méthode de Dahl, pour les premières étapes relatives à l'analyse historique, d'une catégorie d'acteurs et de leur implication dans la prise de décision. Les compléments apportés par Clark, dans son *ersatz decisional method*, sont matérialisés par l'ajout d'une méta-synthèse finale. Des aménagements sont réalisés visant à réduire le spectre de la méthode décisionnelle à un seul champ thématique : l'aménagement du territoire.

La ou les décisions faisant l'objet de l'analyse de l'ensemble du dispositif sont celles relatives à la concrétisation des cas d'étude. La ou les décisions auxquelles nous nous référons en cours d'analyse sont donc celles qui permettent le passage de la planification – directrice, localisée, etc. – à l'affectation effective du sol, c'est-à-dire en termes plus généraux, le passage de projet d'urbanisation à celui d'objet constructible.

III.4.1 Arène de l'intracommunal

Etape préalable : sélection des cas d'étude, des cas comparables et délimitation des objets d'étude

En amont de l'intervention sur le terrain, il est procédé à une sélection de projets d'urbanisation supracommunaux dans des agglomérations urbaines en Suisse, ainsi que des cas dits « comparables ». Les cas d'étude sont des projets d'urbanisation de nature supracommunale – le sous-chapitre suivant III.5 en présente les caractéristiques. Les cas comparables sont au contraire des projets d'urbanisation limités au territoire d'une seule

commune. La sélection de ces seconds se fait par une étude documentaire et des interviews d'acteurs locaux.

1ère étape : analyse contextuelle (historique et géographique)

L'étape n.1 vise à déterminer le plus finement le contexte d'émergence du cas d'étude et du cas comparable dans leur agglomération urbaine, ainsi que leur adhésion à celle-ci. Cette mise en contexte historique et géographique replace aussi les projets comme un élément d'un développement territorial plus large. L'étape n.1 se subdivise en plusieurs analyses sectorielles :

- A** historique du développement territorial communal / régional, sur la base d'analyse documentaire et de données statistiques.
- B** historique des cas d'étude, analyse des enjeux spatiaux, sur la base d'études cartographiques et documentaires.
- C** examen des enjeux fonciers et éléments socio-économiques, sur la base d'études des données foncières et statistiques.

2^{ème} étape : analyse contextuelle (politique)

L'étape n.2 relie les cas étudiés à la fois au contexte institutionnel dans lequel ils sont forgés et à l'emboîtement des planifications qui les contraignent et les orientent.

- A** synthèse des dispositions légales et constitutionnelles en matière d'aménagement du territoire dans l'agglomération / canton, répartition des compétences entre les acteurs / niveaux institutionnels, des instruments et procédures de l'aménagement du

territoire, sur la base d'un examen des dispositions légales.

- B** examen exhaustif des planifications dites « supérieures » dans lequel l'objet étudié doit s'insérer – en différenciant les instruments liants de la planification et les instruments stratégiques ou volontaires – ainsi que d'autres dispositions planificatrices, sur la base d'une analyse des instruments adoptés par les différents niveaux institutionnels, cantonaux, régionaux, d'agglomération, supracommunaux, communaux, infra-communaux.

3^{ème} étape : analyse d'une catégorie d'acteurs

L'étape n.3 vise à la fois à analyser les rôles et les prérogatives de la catégorie d'acteurs sélectionnés en matière d'aménagement du territoire. Les acteurs étudiés sont là les corps communaux élus.

- A** analyse des actions des acteurs en matière d'aménagement du territoire au niveau communal et au niveau des objets d'étude sur un temps long (6 à 12 ans), par l'analyse exhaustive des travaux parlementaires (procès-verbaux, instruments parlementaires déposés, interventions, etc.)

4^{ème} étape : analyse des interactions des acteurs avec les décisions de concrétisation

L'étape n.4 vise à analyser les interactions des acteurs avec les différentes décisions de concrétisation des objets d'étude.

- A** analyse des contributions des acteurs aux décisions de concrétisation des objets d'étude, par l'analyse exhaustive des travaux parlementaires, les documents extérieurs (littérature grise, littérature secondaire, communications

officielles, etc.) et par des interviews d'acteurs locaux et régionaux.

5^{ème} étape : détermination de l'impact des acteurs sur les décisions de concrétisation

Complémentaire à l'étape précédente, l'étape n.5 vise à reconstruire le processus multi-acteurs de la concrétisation des objets d'étude, en mettant en lumière les liens entre les différentes interventions des acteurs en déroulant l'ensemble des étapes de la concrétisation, par l'analyse exhaustive des travaux parlementaires et les documents extérieurs et par des interviews d'acteurs locaux et régionaux.

6^{ème} étape : vérification de la validité de l'hypothèse et comparaison inter – communale

L'étape n.6 vise à la synthèse des enseignements obtenus par les analyses des étapes précédentes, tout d'abord sectoriellement par objet d'étude, puis en procédant à une comparaison intercommunale.

7^{ème} étape : synthèse méta : comparaison inter - agglomération

La dernière étape vise à la production d'enseignements plus généraux par une comparaison des enseignements obtenus à l'étape n.6, puis à leur relecture à la lumière de l'état de l'art.

III.4.2 Arène de l'intercommunal

1^{ère} étape : analyse cybernétique effective

L'étape n.1 vise à une mise à plat de la cybernétique effectivement mise en œuvre à la fois dans l'agglomération en général et à l'échelle du projet supracommunal.

- A** analyse des différents supports intercommunaux servant à la cybernétique régionale (analyse des gremien), par une analyse documentaire des bases légales, des documents publics, de la littérature grise et secondaire et complémentirement par des interviews d'acteurs.
- B** typologie de la cybernétique régionale et de la cybernétique *ad hoc* pour le projet, inscription dans la théorie, par une analyse documentaire et des interviews d'acteurs.

2^{ème} étape : analyse des interactions des acteurs avec la cybernétique effective

L'étape n.2 vise à mettre à plat les interactions des acteurs communaux analysés avec les différents supports intercommunaux.

- A** analyse des interventions parlementaires et du discours des acteurs relatifs à la cybernétique régionale et à la cybernétique pour le cas d'étude, par une analyse exhaustive des travaux parlementaires.

3^{ème} étape : reconstruction cybernétique idéale

L'étape n.3 vise à mettre en lumière les limites de la cybernétique effective dans l'agglomération et celle *ad hoc* pour le cas d'étude.

- A** analyse des propositions personnelles de certains acteurs individuels pour des modifications à adopter tendant à une amélioration de la cybernétique (cybernétique idéale), par des interviews personnelles approfondies.

4^{ème} étape : synthèse par cas et éléments pour test de l'hypothèse

L'étape n.4 vise à tirer les enseignements des propositions recueillies à l'étape n.3 et des écarts avec la situation effective mise en lumière à l'étape n.1. Elle vise de plus à fournir des éléments pour le test de l'hypothèse réalisée à l'étape suivante.

5^{ème} étape : synthèse méta : test de l'hypothèse, comparaison inter - agglomération

La dernière étape vise à procéder au test de l'hypothèse en analysant les variables issues des différents cas d'étude. Cela permet ensuite la production d'enseignements plus généraux par une comparaison des enseignements des différents cas d'étude, puis à les relire à la lumière de l'état de l'art.

Interviews et validations

Pour l'ensemble des deux arènes, des interviews avec des acteurs locaux et régionaux sont menées. Ces interviews sont réalisées au moyen d'entretiens semi-directifs. Ils visent premièrement à compléter les différentes étapes du processus de concrétisation des cas d'étude, en faisant valider ou confirmer les éléments issus de l'analyse documentaire, voire à tenter de dater les différentes étapes du processus lorsque l'information n'a pu être trouvée par un autre biais. Dans un deuxième temps, ces interviews visent à fournir du matériel au traitement de l'étape 3 A du déroulé méthodologique pour l'arène intercommunale. Dans le courant de l'étude, des interviews ont été menées pour le cas de Bertigny-Ouest (2), pour le cas de Malley (5), pour le cas de Uvrier – St.-Léonard (2) et pour le cas de Clos – Donroux (1). Par souci de confidentialité, les retranscriptions des interviews ne sont pas reportées dans le corps du présent travail.

D'autre part, en fin de processus de recherche, les analyses diachroniques et par acteurs des processus de concrétisation des cas issus de l'agglomération de Fribourg et de l'Ouest lausannois ont été transmis pour information aux personnes interviewées. Sur cette base, les acteurs ont pu prendre position ou signaler le cas échéant les incohérences des processus reconstitués. Cette possibilité a été utilisée pour les cas issus de l'agglomération de Fribourg mais pas pour ceux de l'Ouest lausannois.

III.4.3 Tableau des correspondances

Ci-dessous le tableau récapitulatif offre la correspondance entre les différentes étapes du dispositif d'analyse et les différents livrables se matérialisant sous forme des sous-chapitres (X.1) et sections (X.1.1) des deuxième et troisième parties de la présente publication. La troisième partie relative à Malley est utilisée pour l'exemple.

	comparable
Intra 5	V.3.2 Approche diachronique
Intra 6	V.6 Malley en miroir des mutations
Intra 7	VII. Arène de l'intracommunale
Inter 1.A	V.7.1 Les gremien
Inter 1.B	V.7.2 Typologie de la gouvernance intercommunale
Inter 2 et Inter 3	V.7.3 De la réalité à l'utopie
Inter 4	V.8 Malley en laboratoire de la cybernétique régionale
Inter 5	VIII. Arène de l'intercommunale

Intra 1.A	V.4.1 Développement territorial récent ; V.5.1 Développement territorial récent
Intra 1.B	V.1.1 Approche historique ; V.4.2 Un cas comparable
Intra 1.C	V.1.2 Approche foncière
Intra 2.A	V.2 Cadres et marges de l'aménagement du territoire
Intra 2.B	V.1.3 Finalités et supports de la planification
Intra 3	V.3.1 Approche par acteur
Intra 4	V.3.1 Approche par acteur ; V.4.3 Processus de concrétisation d'un cas

III.5 Sélection des cas d'étude, posture du chercheur et limites

III.5.1 Critères de sélection

Les cas d'étude sont des projets d'urbanisation qui se singularisent par leur nature supracommunale, c'est-à-dire qu'ils sont réalisés au-delà de la fragmentation institutionnelle communale et répondent donc à une ambition, tout au moins partielle, de planifier la ville à son échelle fonctionnelle, en ne se laissant pas limiter par les frontières institutionnelles qui fragmentent le territoire urbain. Les cas d'étude répondent aux projets d'agglomération déposés par les différentes agglomérations urbaines suisses, soit que les projets d'agglomération les aient engendrés soit qu'ils les aient intégrés à différents degrés d'avancement.

Nous choisissons des projets d'urbanisation issus de trois contextes cantonaux différents. Les cadres et les pratiques de l'aménagement du territoire diffèrent d'un canton à l'autre. La sélection de trois cantons différents permet une généralisation, par la comparaison, qu'une monographie sur un terrain unique n'aurait pas permise. Les différences majeures en matière de pratique de l'aménagement du territoire local, ainsi qu'en matière de répartition des prérogatives entre les autorités communales sont synthétisés au début des chapitres relatifs aux terrains fribourgeois, vaudois et valaisan.

Nous utilisons le terme générique de « projets d'urbanisation supracommunaux ». Il s'agit fonctionnellement de portions du territoire urbain ou communal, identifiées comme des ensembles pertinents par les analyses effectuées dans le cadre des projets d'agglomération.

III.5.1.1 Nature de la supracommunalité

Théoriquement, au moins trois types de dépassement de la fragmentation institutionnelle pourraient caractériser la nature supracommunale d'un projet d'urbanisation, l'élément constitutif indépassable étant le besoin impératif d'une collaboration entre au moins deux communes pour pouvoir être concrétisé.

- A cheval sur une ou plusieurs frontières

Il s'agit de quartiers planifiés soit en densification, soit en extension s'étendant sur une partie du territoire d'au moins deux collectivités locales. Il s'agit notamment de quartiers visant à densifier ou à urbaniser des quartiers existant en périphérie communale, parfois à l'intercession de réseaux de transports régionaux. Il peut aussi s'agir d'extension de quartiers existants, avec une partie du secteur prévu en densification sur un territoire communal et une extension par-delà la frontière.

- En enclavement

Il s'agit notamment de secteurs planifiés en totalité sur un seul territoire communal mais dont la majorité de la desserte ou de l'équipement se réalise depuis le territoire d'une commune voisine.

- A particularité foncière

D'autres cas ne répondant pas aux deux premiers types peuvent malgré tout nécessiter impérativement, pour être concrétisés, une démarche cohérente et concertée de plusieurs communes. Il s'agit par exemple du cas où tout ou partie des biens-fonds du secteur d'intervention appartient au domaine privé d'une commune, mais sur le territoire institutionnel d'une autre commune.

Il est fréquent que ces typologies se croisent dans un seul cas. Nous sélectionnons donc des cas d'études présentant des éléments différents constitutifs de leur nature surpacommunale. Le tableau ci-dessous résume ces différences.

	A cheval sur une ou plusieurs frontières	En enclavement	A particularité foncière
Bertigny-Ouest		X	X
Malley	X		X
Clos – Donroux	X		X
Uvier – St-Léonard	X		

III.5.1.2 Dureté de l'institutionnalisation

L'hypothèse n.2 dite de l'intercommunale postule que les formes les plus « dures » de la collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets étudiés. Dès lors, nous intégrons dans les éléments de sélection l'impératif d'une variabilité de cet élément. Les cas de Bertigny-Ouest, de Malley et les deux cas valaisans répondent ainsi à des modalités de collaborations régionales différentes.

Bertigny-Ouest s'intègre dans l'expérimentation probablement la plus « dure » de Suisse en matière de collaboration intercommunale. En effet, depuis le début des années 2000, s'est mis sur pied une institution

de l'agglomération, actée en 2008 par la création de l'Agglomération de Fribourg, collectivité territoriale en charge notamment de la politique de mobilité, de l'aménagement du territoire régional, de la protection de l'environnement, de la promotion de la culture, de l'économie et du tourisme. La pratique fribourgeoise a donc consistée à institutionnaliser la cybernétique régionale et a partiellement transféré des compétences des communes à cette entité régionale.

Malley s'intègre quant à lui dans un cadre de collaboration de nature différente, en cela qu'une pratique décennale de la collaboration intercommunale s'est progressivement intensifiée et formalisée autour d'un instrument projectuel commun. La solution opérée dans l'Ouest lausannois n'a pas institutionnalisé la cybernétique régionale, celle-ci s'est par contre basée sur des dispositions conventionnelles adoptées par les communes. Elle n'a pas introduit de transfert de compétences mais a créé un outil projectuel nouveau.

Les deux cas valaisans s'intègrent dans un troisième cas de figure. Aucune solution historique de collaboration intercommunale accrue en matière d'aménagement du territoire n'a été mise en œuvre. Les trois types de cas d'étude répondent donc aux caractéristiques suivantes ci-dessous.

	Type de collaboration intercommunale	« intensité » de la collaboration intercommunale
Bertigny-Ouest	institutionnalisé	dure
Malley	conventionnel et projectuel	moyenne
Cas valaisans	absent	faible

III.5.2 Posture du chercheur

Bertigny-Ouest, Malley, Clos-Donroux et Uvrier – St-Léonard partagent la particularité de s'inscrire dans la dépendance de plusieurs communes à la fois. La diversité des formes de cette dépendance rend écho à la diversité des cas sur le terrain. Les formes de dépendance sont diverses, comme le sont les rapports de forces entre les communes : parfois deux communes de taille égales, parfois un chef-lieu cantonal et une petite commune dépendant de son aire d'influence, une commune à très haut rendement de l'impôt cantonal et une commune désargentée. Chaque cas est particulier et il n'existe pas de situation « classique » sur la base de laquelle des écarts pourraient être mis en lumière.

L'analyse de ces cas d'étude constitue le *corpus de l'intrigue* du présent travail de recherche. Ces cas d'étude sont envisagés comme les laboratoires de l'aménagement local, où les mutations générées par la mise en place de la politique fédérale des agglomérations prennent formes et sont à la fois observables. La posture du chercheur devient alors celle d'un observateur, mettant dans la lumière, les jeux d'acteurs, les formes et les modalités des relations humaines et institutionnelles, à l'intérieur de la commune et à l'intérieur de l'agglomération.

En matière d'étude de cas, l'analyse approfondie du contexte est indispensable. Comme le souligne Bensman (1965), auquel nous nous rallions, « *any community study reflects primarily the specific background and characteristics of the community studied* ». L'investissement dans une analyse fouillée du contexte permet de clarifier ainsi les apports spécifiques à celui-ci et de poser les bases pour distinguer les enseignements intrinsèques au cas d'étude. L'inscription de

l'analyse des cas d'étude est d'ailleurs au cœur de la pratique méthodologique de Dahl.

Inévitablement, l'appel à une posture d'observateur, pour le chercheur, introduit la question de la délimitation de cette posture, de son impact et de sa pertinence. Cette question, bien évidemment, à la fois dépasse largement le cadre de cette seule recherche et est en soi indépassable. La délimitation de la posture du chercheur – et par extension de celle de sa voix – pose une question fondamentale en sciences. Toute recherche qualitative scientifique – et cela vaut aussi pour les recherches en sciences humaines et sociales – est conditionnée par les quatre écueils que Katz (1983) systématise ainsi : representativeness, reactivity, reliability, replicability. Or, pour Katz (op cit. p.128), les études qualitatives sont particulièrement vulnérables aux critiques parce qu'elles ne suivent pas des designs fixes de recherche. Pour ne pas prêter à ces critiques, le chercheur devrait être invisible²².

Burawoy (1991) relaie les critiques assénées face à la non-neutralité du chercheur en prenant en exemple l'observation participante. Les deux critiques sont en effet de considérer premièrement qu'une recherche menée grâce à l'observation participante est incapable de généralisation et n'est donc pas de la vraie science, secondement qu'elle est forcément réalisée à une échelle micro et dans une temporalité ahistorique et ne répond donc pas aux critères sociologiques (op. cit. p.271).

Dans la présente recherche, la comparaison est utilisée pour sortir de la difficulté de

²² La thématique rappelle l'illustration par l'absurde qu'en propose le Norvégien Bent Hamer dans *Salmer fra Kjøkkenet* (2003).

distinguer, dans les cas d'étude, ce qui est une anomalie due au contexte et ce qui est le signal d'un mouvement plus large. La comparaison se pratique ainsi à la fois à l'intérieur de la commune – cas d'étude et cas comparable – entre les communes et entre les trois contextes. La comparaison sert ainsi à passer du particulier au général²³. Nous nous rallions à l'idée – encore une fois – de Burawoy (cité par Céfaï, 2003, p.426) : « L'objectivité n'est pas mesurée par des procédures qui assurent une cartographie précise du monde, mais elle est garantie par la croissance de la connaissance que permet une reconstruction inventive et économe de la théorie à travers son accommodation aux anomalies²⁴ ».

III.5.3 Limites

Des limites de la notion de concrétisation

Nous retenons le terme de « concrétisation » pour délimiter à la fois *le processus* et *le moment* sur lequel nous nous focalisons. Le terme de concrétisation n'a aucune valeur légale en aménagement du territoire. La concrétisation représente l'ensemble des étapes menées par la collectivité publique pour que le projet planifié devienne liant pour les propriétaires fonciers. Nous excluons de cette concrétisation les démarches de réalisation constructives à proprement parler telles que le financement des projets par des investisseurs privés, les procédures de permis de construire, etc. Il y a donc lieu de comprendre la transposition, à l'échelon communal, des dispositions planifiées à

l'échelle régionale. Il faut encore préciser les deux limites suivantes :

Premièrement, la recherche ne vise pas à définir une valeur normative ou une qualité aux processus de concrétisation des projets examinés. Secondement, la recherche ne vise pas à évaluer la qualité des projets d'urbanisation eux-mêmes.

De la qualité des acteurs étudiés

La recherche étudie la catégorie d'acteurs que Bassand (2007) appelle les « acteurs politiques » dans sa définition des quatre types d'acteurs individuels de la production urbaine. S'il est évident que bien d'autres acteurs *fabriquent* la ville, la présente recherche ne vise pas à reconstituer une systémique de la fabrication urbaine. Dès lors, nous lisons l'ensemble des interventions de ces différents acteurs via le prisme des actions des « acteurs politiques ». Il est incorrect de considérer les autorités communales comme un tout uniforme, agissant de concert et menant une politique cohérente. Si la remarque énonce une évidence, il est à constater que les travaux traitant de la construction de la ville tout en mettant en lumière les degrés d'implication différents des acteurs composant les autorités exécutives municipales, voire, plus largement, l'ensemble des autorités municipales, ne sont pas courants²⁵.

²³ Nous remercions vivement Luca Pattaroni de nous avoir soufflé cette formule.

²⁴ La traduction française de l'original en anglais est de Marie Buscatto et Daniel Céfaï.

²⁵ Dans un exercice un peu approchant, Schneider et Teske (1992) investiguent le profil entrepreneurial en politique local et tendent à déterminer qui sont les auteurs des propositions politiques ou des positions politiques qui ont changé l'existant de manière dynamique. Suite à une enquête auprès des administrations municipales, ils proposent le tableau suivant : 43% de ces auteurs étaient maires, 26% étaient membres du Conseil municipal, 23 étaient grands fonctionnaires municipaux et 8% étaient issus du secteur privé.

III.5.4 Cartes des cas

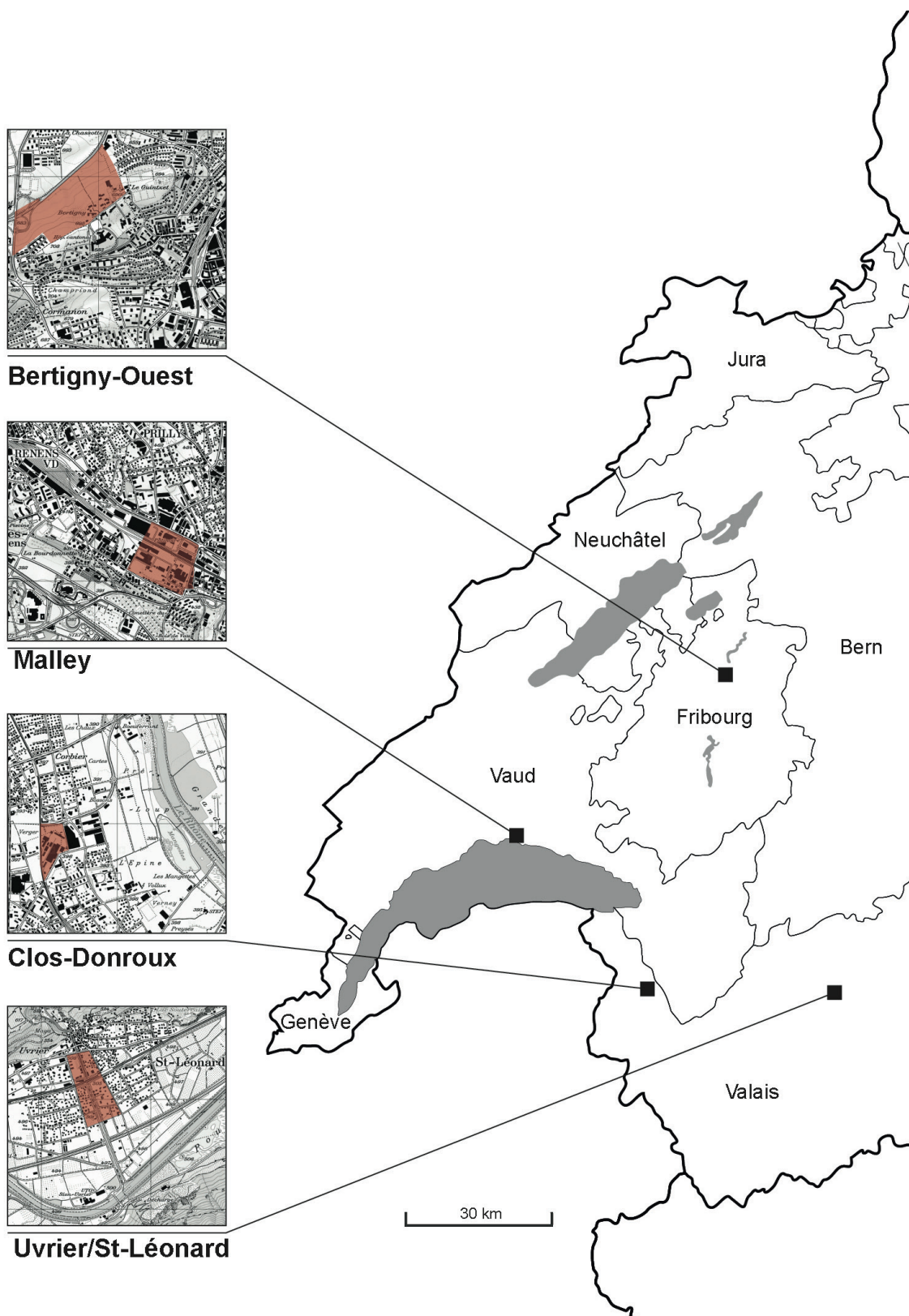


Figure 5 Image création Fernando Simas,
fonds : geodata © swisstopo et d-maps.com

« Reality is not a datum, not something given or bestowed, but a construction which man makes out of the given material. »

José Ortega y Gasset, 1958 [1942]

Deuxième partie :
Fribourg, côté jardin



IV. BERTIGNY-OUEST

La typologie des cas d'étude, théoriquement esquissée, prévoit des situations où l'impératif d'intercommunalité se matérialise sous d'autres formes qu'une stricte répartition spatiale supracommunale. Bertigny-Ouest, dans l'agglomération de Fribourg, embrasse alors les deux types esquissés « à particularité foncière » et « en enclavement ».

Après un examen des projets d'urbanisation répondant aux critères souples des « quartiers supracommunaux », il nous est apparu que Bertigny-Ouest était un cas d'espèce en matière d'interpénétration des problématiques liées aux frontières et aux compétences des territoires institutionnels dans la planification d'un projet d'urbanisation. En effet, si le périmètre du projet est entièrement contenu sur le territoire de la commune fribourgeoise de Villars-sur-Glâne, celui-là voisine la commune de Givisiez. D'autre part, l'accès pour le site dépend partiellement de la commune voisine de Fribourg, commune qui se retrouve surtout, via le prisme particulier de son institution bourgeoise, unique propriétaire foncier du secteur. Cette situation particulière, d'une possession indirecte d'une commune sur le territoire de sa voisine, offre un intérêt supplémentaire au cas d'étude. En matière d'accès, la réalisation de nouvelles infrastructures de liaison avec l'autoroute rajoute de plus l'acteur Confédération dans les institutions directement concernées par la réalisation de Bertigny-Ouest.

Enfin, en matière de cybernétique régionale, le cas d'étude offre deux particularités qui en renforcent l'unicité. Premièrement, le Canton de Fribourg s'est récemment octroyé, via sa propre planification directrice, des prérogatives en matière de pilotage du site,

ce qui est une rareté dans un contexte reconnaissant par ailleurs une délimitation stricte des compétences respectives des niveaux institutionnels. Secondement, l'agglomération de Fribourg est devenue depuis 2008 le laboratoire de la cybernétique régionale la plus intégrée de Suisse. L'institution d'une Agglomération constituée complexifie les relations entre les niveaux institutionnels, tout en délimitant à la fois le support et le cadre sur lequel, et dans lequel, les relations d'intercommunalités peuvent se développer. Bertigny-Ouest, par la complexité des emboîtements institutionnels et l'importance stratégique de son développement pour l'ensemble de l'agglomération – voire du Canton – représente donc un cas d'étude extraordinaire pour investiguer le champ des mutations de l'aménagement local à l'œuvre dans les agglomérations urbaines suisses et les rôles des gouvernements locaux qui les composent et les fragmentent.

IV.1 Périmètre et présentation

Ne faisant pas l'objet d'un projet de développement unique et avancé, Bertigny-Ouest ne possède pas directement une délimitation exacte et reconnue par les différents niveaux institutionnels, comme pourrait par exemple l'être un projet de renouvellement de friches sur un nombre de parcelles spécifié. Les délimitations du secteur sont donc approximatives dans les différents documents de planification existants. La dénomination même peut être sujette à discussion. La valeur cardinale présente dans son nom ne semble pas directement traduire l'existence d'un pendant, à l'est. Il s'agit pourtant du terme utilisé le plus couramment tant par les documents de planification de la commune de Villars-sur-Glâne que par les propriétaires fonciers.

Le projet d'agglomération déposé par l'agglomération de Fribourg parle quant à lui de Bertigny, alors que le plan directeur cantonal fribourgeois retient la dénomination « Environs immédiats de la jonction autoroutière Fribourg-Sud » en écartant le terme Bertigny-Ouest « afin de laisser de la marge de manœuvre »²⁶. Les cartes nationales éditées par Swisstopo au 1:25'000 et 1:50'000 indiquent aussi simplement « Bertigny ». Finalement, le terme « Gottéron-Village », très utilisé dans les années 2000 – 2010 pour désigner le secteur, semble avoir presque totalement disparu dans les documents plus récents. Nous choisissons donc Bertigny-Ouest par commodité, afin d'harmoniser les éléments de dénomination. Le toponyme Bertigny serait formé sur un gentilice romain (Jaccard 1906).

²⁶ Plan directeur cantonal fribourgeois, Rapport, fiche 4. *Zones d'activités et politique foncière active cantonale*, p.4

Bertigny-Ouest est tout d'abord un grand pré. La nature agricole du secteur peut permettre d'arrêter un premier niveau de délimitation, en gardant à l'intérieur du cadre ce qui est non-construit. En retenant ce critère, l'autoroute A12 permet d'en délimiter la frontière nord et ouest et la limite du bâti, avec le quartier dit de Villars-vert au sud-ouest et la fin du quartier du Jura à l'est et permet de tracer un rectangle imparfait légèrement décalé sur un axe sud-est – nord-ouest. Afin de garantir une certaine souplesse, nous retenons un périmètre resserré et un périmètre élargi pour le cas d'étude. Le périmètre resserré est délimité à l'est et au nord par l'autoroute, à l'est par la limite communale et au sud par le chemin de crête reliant le quartier de Villars-vert au parking de l'hôpital cantonal, en excluant les fonds bâtis à l'intérieur du rectangle ainsi créé. Le périmètre élargi inclut, en complément, les secteurs non bâtis à l'est, sur la commune de Fribourg, ainsi que les fonds bâtis à l'intérieur du périmètre précédent et les fonds non bâtis sis au sud du chemin de crête. Lors de l'étude, sauf mention contraire, le périmètre retenu prioritairement est le périmètre resserré. Le total du secteur ainsi retenu représente environ 300'000 m².



Figure 6 Délimitation approximative du périmètre du cas d'étude (création Messer, fonds de carte geodata © swisstopo)

IV.1.1 Approche historique

Pente douce orientée au nord d'un des nombreux drumlins qui ponctuent le paysage glaciaire fribourgeois, Bertigny-Ouest occupe une position de pont, entre le centre de l'agglomération et l'arrière-pays, le long d'un *continuum* non bâti préservé jusqu'à aujourd'hui. Périphérique par rapport au centre historique de Villars-sur-Glâne, Bertigny-Ouest semble davantage caractérisé par sa proximité avec la ville de Fribourg. Le grand pré en continuation de la colline du Guinzet se situe en effet à moins d'un 1.5 kilomètre des limites médiévales de la ville. Le terrain semble ainsi appartenir depuis plusieurs siècles à la bourgeoisie de la Ville-Etat, comme l'est le secteur des prés de Montcor – actuellement orthographié Moncor – qui font partie des biens de la bourgeoisie lors de la séparation Etat – commune sous la République helvétique. Situé sur le flanc sud d'une légère combe dont le fond est occupé par le ruisseau du Chandolan qui coule vers l'actuel quartier du Jura à l'est, Bertigny reste jusque tardivement à l'écart des axes de

circulation. Cet éloignement relatif lui permet peut-être, à la différence de l'axe Moncor – Beauregard via Saint-Jacques et Bethléem, de rester en dehors de l'urbanisation. La première édition de la carte Siegfried montre un secteur agricole, à l'écart entre les premières extensions de la ville de Fribourg, le long de la route reliant Payerne et le hameau de Villars installé plus à l'ouest.

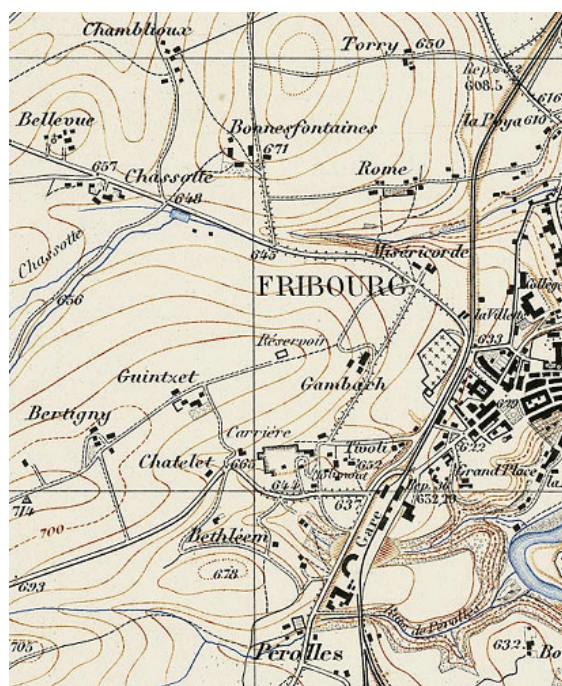


Figure 7 Bertigny-Ouest en 1874 (LT TA 331, 1874) geodata © swisstopo

Malgré l'extension de la ville vers l'Ouest au cours du XX^{ème} siècle, Bertigny reste un des segments d'une grande pénétrante agricole jusqu'au centre de l'aire urbaine. La réalisation de nouvelles infrastructures de mobilité modifie la structure de la zone dans le courant des décennies 1960 – 1970. La nouvelle route nord – sud reliant Villars-sur-Glâne à Givisiez coupe en deux la combe à la fin des années 1960, puis, surtout, la réalisation du segment de l'autoroute, dont le tronçon Matran – Guin, ouvert à la circulation le 31 juillet 1971, coupe le secteur, en reprenant l'ancien tracé du ruisseau et séparant le versant nord de Chandolan et le versant sud de Bertigny en deux secteurs distincts.

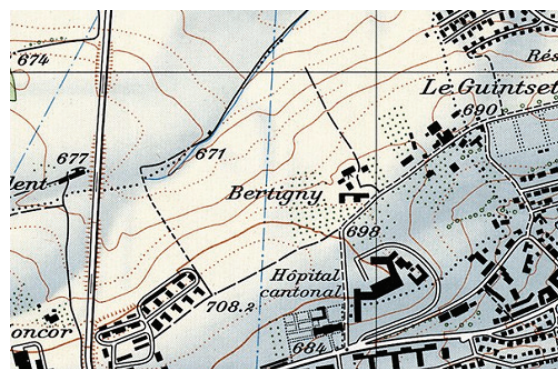


Figure 8 Bertigny et la première route Villars-sur-Glâne - Givisiez (1969 environ) geodata © swisstopo

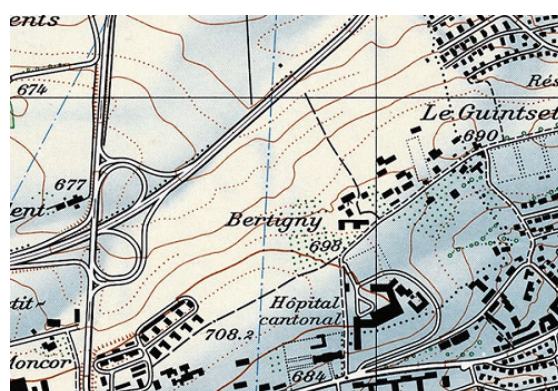


Figure 9 Réalisation de l'autoroute et de la bretelle d'accès (1975 environ) geodata © swisstopo

Malgré l'avancement de l'urbanisation aux alentours – et l'extension démographique galopante de Villars-sur-Glâne passant de 1'500 habitants en 1950 à 12'000 en 2014 – Bertigny-Ouest reste non bâti. Ce maintien de la nature agricole du secteur est la conséquence d'une volonté planificatrice. Le plan d'aménagement local (PAL) de Villars-sur-Glâne de 1993 différencie trois secteurs pour Bertigny-Ouest. La moitié est maintenue en hors-zone, alors que le sommet de la colline, le long du chemin de crête, est attribué à la zone d'intérêt général Parc urbain. La moitié ouest est par contre classée en zone d'activités. En revanche, comme le précise la disposition du Règlement communal d'urbanisme (RCU) de 1993, la zone demeure inconstructible tant qu'un accès via la jonction autoroutière et une desserte via le réseau de transports en commune ne sont pas « garanti[s] juridiquement ». Le RCU

précise que la constructibilité du fonds ne pourra se faire qu'avec l'accord du gouvernement cantonal lui-même.

Le secteur fait ensuite l'objet de planification de détail, avec l'approbation par le Conseil d'Etat le 4 décembre 2002, d'un plan spécial (PS) « Bertigny-Ouest » et d'un plan d'affectation partiel (PAP). Ce dernier a une durée limitée dans le temps. Ses dispositions sont valables cinq ans dès l'approbation.

Depuis le début des années 2000 jusqu'à environ 2007, le secteur va être l'objet d'un important projet immobilier nommé Gottéron-Village qui n'aboutira finalement pas. Ce projet multifonctionnel prévoyant d'occuper une vingtaine d'hectares de Bertigny-Ouest devait comprendre un centre commercial, un complexe aquatique dont un bassin olympique, un hôtel, un centre sportif, une résidence pour personnes âgées, des restaurants, pour un investissement – hors aménagements extérieurs et intérieurs – dépassant les 400 millions de francs²⁷. Le projet était notamment soutenu financièrement par un des deux grands distributeurs suisses, ainsi que par la Fédération suisse de natation qui devait faire de Gottéron-Village son futur centre national. Suite à des développements dans la région de Fribourg, Coop se retire du projet en 2005²⁸ ; reprise des activités du détaillant Loeb en ville de Fribourg la même année, rachat du centre commercial Carrefour de Villars-sur-Glâne à moins d'un demi-kilomètre de Bertigny-Ouest, deux ans plus tard. Les permis de construire

pour le complexe valables un an avaient été délivrés en décembre 2002, puis prolongés trois fois jusqu'en décembre 2006. La demande de prolongation supplémentaire des permis de construire ayant été préavisée négativement par le Conseil communal de Villars-sur-Glâne, le Préfet de la Sarine – autorité de délivrance des permis de construire selon le droit cantonal fribourgeois – refuse la prolongation en juin 2007. Le projet sera définitivement abandonné suite à la décision de justice de ne pas renouveler les permis en novembre 2007. Dans son arrêt, le Tribunal cantonal constate, notamment, que le projet ne répond plus aux objectifs de planification. En effet, depuis 2007, le projet d'agglomération de Fribourg identifie le secteur de Bertigny-Ouest comme un pôle d'urbanisation stratégique, les centres commerciaux étant exclus de ces pôles. Suite à 2007, il n'y aura pas d'autres projets développés sur le secteur – tout au moins pas jusqu'au stade de la demande de permis de construire.

IV.1.2 Approche socio-économique

Comme signalée plus haut, la question de localisation est centrale pour appréhender l'importance du pôle que représente Bertigny-Ouest pour l'ensemble de l'agglomération fribourgeoise, voire du canton. Le secteur cumule en effet l'avantage de sa localisation et de son statut de solde non-construit dans le tissu urbain. Bertigny-Ouest possède en effet le double avantage d'être à la fois au cœur de l'agglomération fribourgeoise, donc pouvant bénéficier d'une desserte TIM exceptionnelle, et d'être à la marge de l'urbanisation, dans un secteur soumis à des contraintes importantes liées au bruit, qui rendent difficilement envisageable un changement d'affectation vers du résidentiel et destine le terrain plutôt à un usage industriel ou artisanal. La taille du secteur peut de même être considérée

²⁷ Les données chiffrées et de programme du projet Gottéron-Village sont principalement issues de l'arrêt du tribunal administratif du Canton de Fribourg du 20 novembre 2007.

²⁸ Communiqué de presse du 22 juin 2005, « Fribourg Centre : Coop City reprend la place occupée par Loeb », Bâle.

comme un avantage, l'agglomération ne possédant pas d'équivalent d'un tenant de 30 ha. Il semble de même qu'une offre de ce type soit une rareté au niveau régional, voire suprarégionale. Le rapport explicatif du plan directeur cantonal fribourgeois constate la rareté des terrains en zone d'activités de grande superficie, dans le canton et en Suisse. Le potentiel d'emplois sur le secteur est ainsi important. Une étude de la promotion économique du canton de Fribourg de 2011 estime un potentiel de 2'000 à 3'000 emplois sur le secteur.

IV.1.3 Approche foncière

Une des particularités du périmètre de Bertigny-Ouest est que le foncier connaît un propriétaire principal, même unique si l'on considère les limites du secteur prévues dans le plan directeur régional d'agglomération de 2008 puis celui de 2012. Ce propriétaire, la Régie des copropriétés bourgeoises²⁹,

²⁹ Entité constituant avec d'autres fondations les « institutions bourgeoises de la Ville de Fribourg », elles-mêmes entité de droit publique régie par la loi fribourgeoise sur les communes et par un règlement communal ad hoc. La Régie représente la part la plus ancienne de la « bourgeoisie » de Fribourg et est propriétaire des biens « communs » – terrains, forêts, pâturages, vignobles, bâtiments – issus des achats successifs menés par la Ville, puis la Ville et République de Fribourg, depuis le XII^{ème} siècle. Formellement établie sous ce nom par la loi (nationale) sur les communes adoptée par la République helvétique (15 février 1799) qui prévoit la création de deux entités distinctes, d'un côté la ville « politique » et de l'autre la Chambre de Régie, dont sont membres uniquement les anciens bourgeois selon le système de l'Ancien Régime. Reconnue par la loi cantonale sur les communes de 1980 qui maintient l'assemblée des bourgeois tout en limitant son autonomie : obligation d'affecter les revenus à des fins d'utilité publique et pilotage de la bourgeoisie par les membres – bourgeois – du Conseil communal, la Régie

possède en effet presque tout le solde non bâti du replat et de la pente de Bertigny s'inclinant vers le nord. Ci-dessous, sont représentées en vert les possessions foncières de la Régie dans le périmètre élargi de Bertigny-Ouest.



Figure 10 Le fonds cadastral à Bertigny-Ouest avec les possessions de la Bourgeoisie représentées en vert (création Messer, fonds de plan map.geo.fr.ch)

Les terrains de la Régie constituent un rectangle imparfait, fermé au nord par l'autoroute A12, à l'est par la semi-autoroute, au sud par les jardins familiaux et à l'est par les terrains appartenant à la commune de Fribourg. Les biens fonds de la Régie se détaillent en cinq parcelles différentes : art. 4024 RF (21'030 m²) ; art. 4025 RF (28'370 m²) ; art. 4025 RF (81'889 m²) ; art. 4026 RF (117'394 m²) et art. 3002 RF (68'084 m²), pour un total de 316'767 m². Le secteur élargi est complété à l'est par la parcelle art. 3001 RF (5'187 m²) située sur la commune de Villars-sur-Glâne et appartenant au domaine privé de la commune de Fribourg. Au nord de cet article, la parcelle art. 6716 RF (17'180 m²) est quant à elle située sur la commune de

est dirigée par le Conseil bourgeois, de sept membres, dont le Président est lui-même membre du Conseil communal. Le Président au moment de l'examen est M. Jean Bourgnecht, vice-syndic du Conseil communal de Fribourg.

Fribourg et appartient aussi au domaine privé de cette commune. Cette parcelle fonctionne en quelque sorte comme un tampon entre les possessions de la Régie à l'ouest et les rues parallèles du quartier du Jura (Route des noisetiers, Route des pervenches, Route du champ-des-fontaines, Route du champ-fleuri, Route mon-foyer). Fonctionnant comme des enclaves bâties au sud des possessions de la Régie, mais situées au nord du chemin de crête, les parcelles art. 3005 RF (10'139 m²) abritant un centre de tennis, art. 3004 RF (19'346 m²) et abritant depuis 1921 l'institut St-Joseph accueillant principalement des enfants sourds et les art. 4029 RF (1700 m²) abritant le centre Time-out, géré par le Foyer Saint-Etienne pour les adolescents en difficulté sociale et scolaire et 3003 RF (6509 m²) abritant le couvent des Ursulines, appartiennent respectivement à la Commune de Fribourg, l'association de l'institution St-Joseph du Guintzet, l'œuvre des Crêches^(sic)-Foyer Saint-Etienne et la communauté des Ursulines. Les terrains de la Régie incluent aussi une ferme en activité, insérée entre le couvent et le foyer pour les enfants sourds.

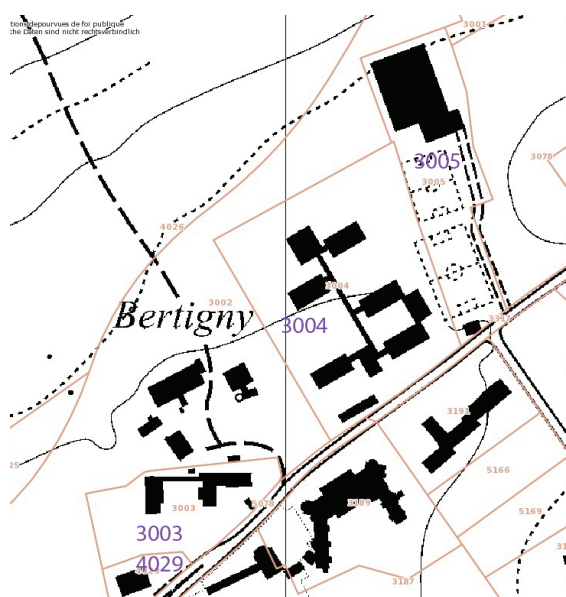


Figure 11 Détail du parcellaire sud-est de Bertigny-Ouest (fonds de plan map.geo.fr.ch)

Au sud-ouest le site est fermé par la zone résidentielle dite de Villars-Vert, quartier d'une vingtaine d'immeubles résidentiels de gabarit allant de r+5 à r+10. Les fonds bâtis appartiennent principalement soit à des particuliers, soit à des sociétés de la région.

IV.1.4 Finalités et supports de la planification

La mise en lumière des finalités, des temporalités et des données spécifiquement liées aux outils de planification permet de circonscrire l'ensemble des enjeux spécifiques des procédures de l'aménagement du territoire.

Le plan directeur cantonal, révision de 2011

Bertigny-Ouest fait son entrée dans le plan directeur cantonal en 2011, quoique sous un nom plus générique. Il n'est pas habituel que le plan directeur fribourgeois mentionne spécifiquement une zone géographique clairement définie, cet outil de planification étant plutôt utilisé comme un instrument fixant les règles pour les pesées d'intérêts réalisées dans les planifications inférieures et agissant donc indirectement sur le territoire (Messer, Walter et Noirjean 2013). Le Conseil d'Etat fribourgeois, autorité d'adoption de la planification directrice cantonale, a adopté le 3 mai 2011 les modifications de la fiche *Urbanisation et équipement 4*, intitulée désormais *Zones d'activités et politique foncière active cantonale*. La fiche existait déjà dans le plan directeur cantonal de deuxième génération adoptée par le Conseil d'Etat en 2002 (approuvé par le Conseil fédéral en 2004), sous l'intitulé « Zones d'activités et grands générateurs de trafic ». La fiche 4 vise à « concentrer les efforts de planification et de promotion économique sur les sites présentant le meilleur potentiel pour l'implantation de nouvelles entreprises ».

Ainsi, en plus de sept pôles de développement identifiés par le plan directeur cantonal de 2002, la fiche révisée de 2011 rajoute des *secteurs stratégiques* au nombre de huit, dont le deuxième est « Environs immédiats de la jonction autoroutière de Fribourg-Sud ». Le périmètre de ces environs demeure flou et la carte de synthèse du plan directeur ne localise ledit site que par un pictogramme superposé de façon aléatoire au territoire de Villars-sur-Glâne. Même si le terme « environs » laisserait à penser que le secteur inclus s'étend indistinctement au sud de la jonction sur le territoire de Villars-sur-Glâne et au nord sur le territoire de Givisiez, seule Villars-sur-Glâne dispose, sur la carte de synthèse, d'un pictogramme signifiant selon la légende « Commune avec site stratégique et zones d'activités d'importance cantonale », il y aurait lieu de comprendre que seuls les secteurs de Bertigny-Ouest (sud-est de la jonction) et Belle-Croix (sud-ouest) répondent au statut de secteur stratégique, les secteurs au nord-ouest (Toutvent) et nord-est (Chandolan), n'y répondant pas. Le plan directeur cantonal arrête douze critères qui permettent de retenir les sites comme secteurs stratégiques. Ces critères recouvrent des valeurs d'accessibilités (réseaux de mobilité douce attractifs, existence de plans de mobilité, voies d'accès ne traversant pas de zones résidentielles, qualité de desserte individuelle et collective), de qualité urbanistique, fonciers (majorité du secteur en mains de collectivités publiques), etc.

Surtout, la révision de 2011 modifie totalement la répartition des tâches quant au pilotage des secteurs stratégiques, par rapport à la version de 2002 prévalant pour les pôles de développement en prévoyant un glissement de la commune vers le Canton de trois prérogatives essentielles, à savoir la gestion, le financement et l'affectation. Selon la répartition, le Canton, via sa Direction

compétente – ici celle de l'aménagement, de l'environnement et des constructions DAEC – reprend ainsi la main sur la gestion de façon effective : « La DAEC est en charge de la gestion des projets et de la coordination des études de planification dans les secteurs stratégiques », de même qu'[elle] « met en place les structures de projet nécessaires à la mise en œuvre des secteurs stratégiques ». De façon optionnelle, le Canton prend aussi un rôle prééminent dans le financement et la propriété des secteurs en se dotant de la capacité à acquérir les terrains ainsi qu'à financer l'équipement. Enfin, toujours optionnellement, le Canton se réserve le droit de procéder lui-même à l'affectation du sol³⁰. De façon plus dirigiste, le plan directeur cantonal interdit expressément aux communes de procéder à des affectations du sol contraire à la réalisation des secteurs stratégiques.

Accompagnant le passage d'une conduite communale à une conduite cantonale, des consignes claires concernant les instruments de planification inférieure sont décrites par le plan directeur cantonal. Le plan d'aménagement local (PAL) – à la fois instrument spatialisé communal d'affectation du sol et loi communale régissant l'urbanisation et les constructions – doit ainsi intégrer les secteurs stratégiques et prévoir les solutions à leur réalisation (intégration au tissu environnant, gestion des voies d'accès, etc.). Le dossier directeur – planification directrice communale, partie du PAL – doit quant à lui définir les principes de la desserte et les étapes de réalisation du site. Le plan d'affectation des zones (PAZ) – document opposable aux tiers définissant l'affectation du sol, partie du PAL – doit pour sa part délimiter la zone d'activités en utilisant les critères

³⁰ Possibilité très rarement utilisée dans le canton de Fribourg.

définies par le plan directeur cantonal. Finalement, le plan directeur donne un délai de deux ans, depuis l'adoption de la fiche révisée (3 mai 2011), aux communes pour examiner leurs zones via les critères fixés par le plan directeur.

Le plan directeur régional d'agglomération de 2008

En droit fribourgeois (art. 26 LATeC), le plan directeur régional est « l'instrument dont dispose la région pour définir la politique d'aménagement régional ». Non opposable aux tiers, il a une force contraignante et lie les autorités entre elles. S'il est prévu dans le droit fribourgeois, il n'est pas pour autant un instrument couramment utilisé dans le canton à ce jour. L'existence d'un plan directeur régional pour l'agglomération urbaine de Fribourg s'explique par la disposition introduite dans le droit fribourgeois en 2008 voulant que pour les aspects d'aménagement du territoire les projets d'agglomération au sens du droit fédéral soient compris comme des plans directeurs régionaux. Le plan directeur régional d'agglomération de 2008 est donc le pendant du projet d'agglomération transports et urbanisation (PA) déposé par Fribourg auprès de la Confédération en décembre 2007.

Au moment où nous l'analysons, le plan directeur régional d'agglomération de 2008 n'est plus en vigueur. Il a été abrogé par décision du Conseil d'Etat du 19 mars 2012. Cette décision d'abrogation est simultanée à l'approbation par la même autorité du plan directeur de l'agglomération de janvier 2012. Il n'en demeure pas moins pertinent d'analyser les dispositions du plan directeur régional de 2008, afin de retracer l'évolution de la planification du secteur de Bertigny-Ouest.

Le plan directeur régional d'agglomération, dénommé simplement plan directeur d'agglomération (PDA) a été adopté par le Conseil d'agglomération de Fribourg dans sa 4^{ème} séance ordinaire du 27 novembre 2008 à Fribourg. Son adoption se déroule dans un contexte doublement particulier. Premièrement, la procédure d'adoption du plan directeur d'agglomération doit se coller aux évolutions institutionnelles de l'Agglomération elle-même. En effet, comme le retrace le message du Comité d'agglomération (Comité d'agglomération 2008), le Projet d'agglomération (PA) de première génération dont le plan directeur d'agglomération est l'émanation directe a été élaboré en parallèle de la création de l'institution d'Agglomération. Le PA transmis à la Confédération l'a été sous l'égide d'un comité de pilotage *ad hoc*, alors que le plan directeur d'agglomération est pour sa part désormais adopté par le Conseil d'agglomération, entité créée par la votation populaire du 1^{er} juin 2008. Secondement, si le plan directeur d'agglomération est l'émanation directe du PA de première génération transmis à la Confédération le 21 décembre 2007, ce dernier a été mal évalué par le Département fédéral compétent³¹. Dans son examen du PA de Fribourg, le DETEC constate à la fois un manque d'amélioration apporté par le projet dans le cadre de la coordination entre développement urbain et réseaux de transports (DETEC 2009-2, p.5) et un dimensionnement trop généreux des nouvelles zones à bâtir et des localisations « inadéquates » de certains des pôles de développement stratégiques (op. cit. p.7). En conclusion, le DETEC propose donc que

³¹ L'évaluation, confidentielle, est tout d'abord transmise au seul Comité d'agglomération, mais les grandes lignes sont reprises dans la presse régionale. Le rapport définitif d'évaluation ne sortira qu'en 2009 (DETEC 2009-2).

l'agglomération de Fribourg ne perçoive aucun cofinancement du fonds d'infrastructure pour les mesures de son PA. Dès lors, la qualité du plan directeur d'agglomération élaboré en 2008 et calqué sur le PA est remise en question. Le Comité d'agglomération – tout en proposant au Conseil d'agglomération de l'adopter – constate son « imperfection » (Comité d'agglomération 2008, p.15). Cette imperfection du document est relevée dans les débats parlementaires, par le rapporteur francophone du Comité notamment et par de nombreux intervenants. Dans le discours de ce premier, il est notamment évoqué le cas de Bertigny-Ouest – ici sous le nom de Gottéron-Village – dont l'état actuel ne concorderait plus avec les orientations du plan directeur d'agglomération en phase d'adoption. Après discussions, le Conseil d'agglomération adopte le plan directeur d'agglomération à une très large majorité. Le plan directeur d'agglomération va ensuite être approuvé par le Conseil d'Etat fribourgeois en sa séance du 30 juin 2009.

Le plan directeur de 2008 se décompose en plusieurs documents, dont certains ne sont pas liants alors que d'autres le sont partiellement. Le rapport explicatif procède tout d'abord à un historique de l'évolution démographique et de l'emploi dans le périmètre de l'agglomération, en constatant que Villars-sur-Glâne (principalement avec Bertigny-Ouest) et Givisiez (notamment avec Chandolan) disposent des plus grandes réserves en matière de zone à bâtir pour l'activité. Le rapport détaille ensuite la stratégie générale qui s'articule autour de l'identification de « pôles d'urbanisation ». Le document « Modules d'action » détaille notamment cette stratégie en déterminant douze pôles, dont le cinquième est dénommé « A 05 Bertigny ouest (Villars-sur-Glâne) ». Le document prévoit aussi une répartition des tâches relatives aux pôles d'urbanisation. Les

communes sont chargées d'inscrire le pôle dans leur plan d'aménagement local (PAL), en respectant les objectifs du plan directeur régional. Elles sont aussi en charge des relations avec les propriétaires fonciers et doivent s'assurer de la disponibilité des terrains. L'Agglomération reçoit des tâches de coordination claires. Elle doit financer les études nécessaires et mettre en place des structures de gestion de projet en coordination avec communes et Canton. Le Canton ne reçoit pas de tâches spécifiques organisationnelles. Le document « fiches de projet », entièrement non liant, détaille les dispositions prévues pour les pôles de développement. La fiche A 05 Bertigny ouest, ainsi que partiellement la fiche A 04 Belle-Croix, détaillent les éléments de stratégie pour le développement du secteur de Bertigny-Ouest. La fiche de secteur 05 détaille les responsabilités. Les Communes de Fribourg et Villars-sur-Glâne sont désignées comme instances responsables de la réalisation du pôle d'urbanisation. Les objectifs élaborés sont la création de 1'200 emplois dans des « activités stratégiques ». Le nombre d'habitants est laissé ouvert. Le plan ci-dessous accompagne la fiche A 05.

40% pour la contribution fédérale aux mesures cofinancées, ce qui est le taux le plus haut retenu effectivement pour les projets de deuxième génération (Projet d'arrêté fédéral 2014). La stratégie d'urbanisation identifiée sous le slogan « qualité en compacité » vise principalement des densifications ciblées et des transformations du tissu urbain de l'agglomération. Elle s'écarte en cela du plan directeur régional de 2008, en ne reprenant pas directement la stratégie des pôles d'urbanisation. Le document identifie néanmoins des « sites stratégiques d'agglomération » au nombre de 5⁺. En effet, Bertigny-Ouest, ici décrit uniquement sous la dénomination Bertigny, est considéré comme un « site stratégique d'agglomération d'exception », s'ajoutant aux cinq sites stratégiques d'agglomération identifiés. Bertigny-Ouest fait l'objet d'un sous-chapitre du chapitre 4.1.5 du fascicule A. Ce premier évoque les manques en matière d'accessibilité du site en transports collectifs et en mobilité douce pour expliquer son statut « d'exception ». Le texte fixe de façon liante³⁵ que l'urbanisation du secteur doit s'articuler autour de trois obligations spécifiques : premièrement seule une implantation exceptionnelle par sa taille (au minimum 5 ha) peut justifier l'urbanisation, deuxièmement seul un projet de « très haute valeur ajoutée » peut être justifié. Enfin, la démarche d'urbanisation du secteur doit être « réglementée par une « boîte à outils » restrictive ». En matière de gouvernance de projet, le plan directeur reste très flou, tout en posant comme principe liant la définition d'un « mode de prise de décision » pour

garantir la mise en œuvre des trois conditions explicitées plus haut.

Le rapport stratégique du plan directeur d'agglomération (2013)

Document supplémentaire remplaçant partiellement et complétant partiellement le plan directeur d'agglomération de 2012, le rapport stratégique a été adopté par le Conseil d'agglomération le 23 mai 2013. Il fait suite à une exigence émise par le Conseil d'Etat fribourgeois dans le cadre de son approbation du plan directeur. Le rapport stratégique devient le document liant contenant les mesures de mise en œuvre des mesures du plan directeur. Par son adoption, il supprime la qualité de document liant du fascicule A qui contenait notamment, comme décrit ci-dessus, les objectifs liants de concrétisation du secteur de Bertigny-Ouest. Le rapport stratégique est donc à comprendre, selon le message n.14 du Comité d'agglomération³⁶ au Conseil d'agglomération du 18 avril 2013, comme « un document complémentaire » au plan directeur. De la même façon que le plan directeur, le rapport stratégique retient Bertigny-Ouest comme « site stratégique d'agglomération d'exception ». Les objectifs de la fiche U4.7 concernant le secteur sont repris du plan directeur de 2013.

Le plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne de 1993

Le plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Villars-sur-Glâne a été approuvé par la Direction compétente du Conseil d'Etat le 13 juillet 1993. Les éléments de

³⁵ Le statut liant semble être réputé caduc par l'adoption en 2013 du rapport stratégique du plan directeur d'agglomération. Nous sommes dubitatifs quant à la légalité de la démarche.

³⁶ Cette fois, c'est l'identité du signataire qui est erronée. Le message est signé au nom « du Conseil d'agglomération » alors qu'il ne peut s'agir que du « Comité d'agglomération ».

planification à considérer pour Bertigny-Ouest ont déjà été énoncés ci-dessus. La durée généralement admise des PAL étant d'une génération de plan, c'est-à-dire au maximum 15 ans (art. 34.3 LATeC), une révision générale a été entamée en 2004. La révision générale du plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne a été mise à l'enquête publique le 20 mai 2014 puis soumise à une nouvelle enquête publique le 19 mars 2016. Au moment de l'analyse, le plan de 1993 est le seul en force.

Les révisions du plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne de 2014 et 2016

Au moment de l'analyse, aucune des modifications apportées par la révision soumise à l'enquête publique au printemps 2014, puis au printemps 2016, n'est entrée en force. La révision de 2016 prévoit trois types de destination pour le secteur de Bertigny-Ouest.

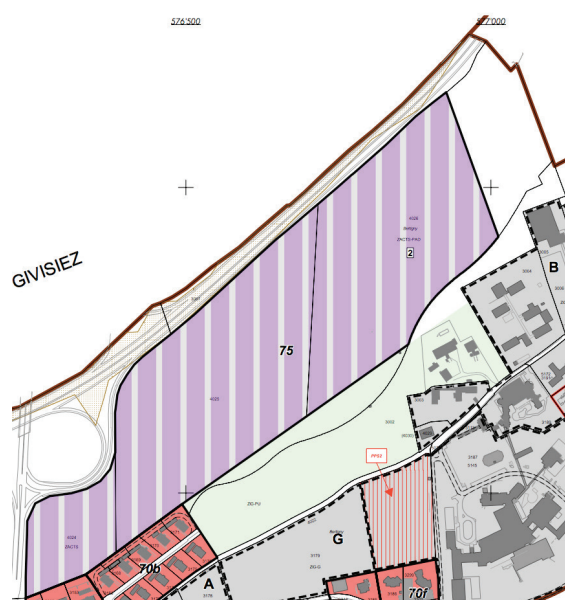


Figure 13 Extrait du plan d'affectation des zones (PAZ) de Villars-sur-Glâne, version seconde mise à l'enquête publique 2016 (auteur du plan : Urbasol SA à Givisiez)

La majorité du secteur, mentionnée en lila, est ainsi dévolue dans un type de zone *ad hoc* dénommé « zone d'activités du secteur

stratégique de Bertigny ZACTS». La partie sud est attribuée à la zone d'intérêt général parc urbain, alors que la partie est, non affectée, est renvoyée au plan directeur comme « secteur d'extension future des zones à bâtir ». L'ensemble du segment prévu à l'affectation en type ZACTS est soumis à l'obligation d'élaboration d'une planification de détail. Selon l'article 39 du règlement communal d'urbanisme (RCU), dans sa version pour la consultation publique de mars 2016, la ZACTS est destinée « de manière prépondérante » aux activités économiques non polluantes, cela inclut textuellement les activités telles que « recherche et développement technologique ou médical, artisanal, industriel, administratif, telles les petites et moyennes entreprises à grande densité de places de travail ». Les commerces de proximité en lien avec l'activité sont de mêmes autorités, tout comme de manière complémentaire les infrastructures sportives, de loisirs, de restauration ou d'hôtellerie. Le RCU liste encore les points à régler impérativement dans le cadre de la planification de détail. Il s'agit notamment de prévoir un accès unique depuis la semi-autoroute qui sera « dimensionné pour répondre aux différents besoins de l'ensemble du secteur ainsi qu'à l'accès à l'HFR », de prévoir un raccordement aux transports publics, une gestion de la mobilité douce et une minimisation des impacts de la voiture individuelle ; de mettre en place un concept paysager permettant l'intégration des bâtiments, la protection des chênes protégés mentionnés au PAZ, le traitement des abords routiers, des liaisons de mobilité douce et des espaces résiduels. Le RCU rend aussi obligatoire la construction d'une centrale de chauffage à distance pour l'ensemble du site, voire le raccordement à un chauffage à distance existant.

IV.2 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local fribourgeois

Notre investigation empirique se développe dans trois contextes cantonaux différents. Ces contextes se différencient notamment par un cadre légal spécifique arrêtant les prérogatives des différents acteurs, délimitant les procédures et la portée des instruments de l'aménagement du territoire.

IV.2.1 Les autorités

Parmi les cantons suisses, Fribourg présente une autonomie communale probablement dans les plus larges en matière d'aménagement du territoire (Messer, Walter et Noirjean, 2013). Il présente aussi la particularité de donner un poids plus important qu'ailleurs à l'exécutif communal en matière d'aménagement du territoire.

Le dimensionnement de la zone à bâtir dépend selon le plan directeur cantonal de 2002 de l'application d'un facteur de dimensionnement appliqué à la surface totale de la zone à bâtir utilisée pendant les quinze années précédentes, de laquelle sont déduites les réserves. Ce système de dimensionnement calculé à l'échelle de la commune – s'il n'est plus conforme ni à l'esprit de la loi fédérale après la révision de 2012, ni à sa lettre³⁷ – a eu notamment pour conséquence de favoriser les communes ayant connu une forme d'urbanisation nappant plutôt que compacte ou dense. De même, le système présente une assez grande inertie, c'est-à-dire que le dimensionnement de la

zone pour quinze ans peut se baser sur un contexte de référence qui n'est peut-être plus conforme au contexte de l'époque de planification : La commune pourrait être ainsi dotée, pendant un temps de pression démographique moins importante, de réserves de zone à bâtir dimensionnées sur une décennie et demie de forte croissance. Ce système a notamment eu pour conséquence d'utiliser beaucoup de zones à bâtir par habitant en comparaison suisse³⁸. Fribourg a aussi la particularité – même l'exception en Suisse au côté du canton de Soleure – de prêter à l'exécutif communal la compétence d'adoption de la planification. Le plan directeur cantonal n'est pour sa part pas pré-affectant.

Ces trois éléments : relative libéralité dans le dimensionnement de la zone à bâtir, autorité exclusive de l'exécutif communal et souplesse dans la localisation du développement territorial, posent le cadre général de l'aménagement du territoire au niveau local dans le canton de Fribourg. Il est encore à préciser qu'en droit fribourgeois, les communes ne sont pas autorités compétentes pour la délivrance des permis à bâtir dans la zone à bâtir – avec des exceptions pour les projets de minime importance. Cette compétence est dévolue à la préfecture.

³⁷ Au moment de l'analyse, l'ensemble du cadre légal et planificateur cantonal était en révision afin de le mettre en adéquation avec les modifications apportées à la loi fédérale.

³⁸ La statistique produite dans le cadre de la documentation technique relative au dimensionnement de la zone à bâtir, suite à la révision de la LAT, place ainsi Fribourg dans les dix cantons les moins économes en zones à bâtir (Taux cantonal d'utilisation des zones d'habitation, des zones mixtes et des zones centrales : Calcul théorique de la Confédération pour la période 2012-2027, état au 1^{er} janvier 2012.)

Le Conseil communal

Le Conseil communal est l'autorité exécutive de la commune fribourgeoise. Selon la loi³⁹, il « dirige et administre la commune ». Il est une autorité collégiale. Composé le plus couramment de sept ou de neuf membres, le Conseil communal est élu au scrutin de liste, pour cinq ans. Il s'organise lui-même. Après le renouvellement complet, il désigne parmi ses membres un syndic, qui présidera le Conseil communal et un vice-syndic, qui le suppléera. Le Conseil communal répartit « les domaines de responsabilités » entre ses membres. Ces domaines sont désignés comme dicastères. Le Conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement du territoire⁴⁰. Il a une obligation d'information.

La commission au sens de l'article 36 LATeC

Commission obligatoire au sens de l'article 36 LATeC, la commission d'aménagement est un organe consultatif permanent compétent en matière d'aménagement du territoire. Elle est composée d'au moins cinq membres. Une majorité des membres doit être désignée par l'organe législatif communal, le reste par le Conseil communal. Il n'y a aucune condition préalable pour être membre de la commission et les membres du Conseil communal peuvent être membres et désignés soit par le Conseil communal soit même par le législatif. Le président de la commission est nommé par le Conseil communal, parmi les membres de la commission. Fréquemment, le Conseiller communal en charge du dicastère de l'aménagement du territoire préside la commission. La commission n'a pas de calendrier particulier ni d'obligation de siéger,

ce qui veut dire que sa convocation dépend de la volonté de son président. La fréquence des séances et le rôle de cette commission diffèrent donc de manière très importante d'une commune à l'autre.

IV.2.2 Les instruments

Nous distinguons trois grands types d'instruments, qu'ils visent à l'affectation générale du sol, à son affectation de détail ou aient un statut particulier.

L'affectation générale

Par affectation générale, nous comprenons le processus visant à l'affectation du sol pour l'ensemble de la commune. L'affectation du sol est comprise en Suisse au sens de l'article 14 LAT comme l'outil réglant « le mode d'utilisation du sol ». En droit fribourgeois, la commune est l'autorité responsable de l'aménagement du territoire au niveau communal⁴¹, dont l'instrument principal est le plan d'aménagement local (PAL) au sens des articles 38 et suivants LATeC. Ce plan d'aménagement, établi pour une durée de l'ordre de quinze ans, contient quatre éléments : le dossier directeur⁴² qui contient lui-même le plan directeur communal et le programme d'équipement ; le plan d'affectation des zones (PAZ)⁴³ qui répartit l'ensemble du territoire communal en zones ; le règlement communal⁴⁴ éditant la réglementation relative à la fois au plan d'affectation des zones et à la police des constructions ; les plans d'aménagement de détail.

³⁹ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (Canton de Fribourg).

⁴⁰ Art. 36 LATeC.

⁴¹ Article 34 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

⁴² Art. 40 ss LATeC.

⁴³ Art. 43 ss LATeC.

⁴⁴ Art. 60 ss LATeC.

L'affectation de détail

L'affectation de détail est définie par le droit fribourgeois. Elle vise particulièrement à « compléter ou affiner »⁴⁵ la planification générale. L'affectation de détail permet en effet de détailler des prescriptions particulières, de même qu'elle peut déroger à la planification générale. Pour autant, elle peut déroger jusqu'à une certaine mesure, comme le fixe la jurisprudence fédérale⁴⁶. Dans le contexte fribourgeois, l'affectation de détail se pratique via l'outil du plan d'aménagement de détail (PAD). Les PAD sont obligatoires dans certaines implantations d'importance fixées dans la législation cantonale. Pour le reste, la commune est libre de prévoir sur son territoire, via son PAZ, des territoires qui devront faire l'objet d'une planification de détail. La procédure d'adoption d'un PAD est la même que celle prévalant pour un PAL. Par contre, l'élaboration d'un PAD répond à des particularités qu'il y a lieu de relever. Premièrement, les PAD peuvent être élaborés soit pas la commune soit par les propriétaires fonciers concernés. Le PAD proposé par les propriétaires doit être accepté par la commune. L'ensemble des frais est par contre à charge des propriétaires, que le plan soit élaboré par l'un ou par l'autre. Deuxièmement, le PAD peut être « subordonné à des justifications et à la prestation de garanties financières »⁴⁷.

Les dispositions contractuelles ou conventionnelles visant la mise en œuvre

Par dispositions contractuelles et conventionnelles visant la mise en œuvre,

nous ouvrons le champ de l'analyse à l'ensemble des documents annexes pertinents liés directement au processus d'affectation générale ou, plus particulièrement, au processus d'affectation de détail. Comme relevé plus haut, l'affectation de détail, via l'instrument du plan d'aménagement de détail tel que prévu en droit fribourgeois, peut être conditionnée à des engagements particuliers des propriétaires fonciers. Cela touche notamment la question de la prise en charge partielle ou totale de certains frais inhérents à la procédure elle-même, voire à la réalisation d'infrastructures. Ces dispositions peuvent aussi régler la gouvernance future des infrastructures, voire de l'ensemble du quartier, notamment les mécanismes de répartition financière des bénéfices générés sur le site. Les modalités effectives des accords signés entre collectivités et propriétaires fonciers sont ouvertes. Il est à signaler que depuis 2008, la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions reconnaît aux communes le droit de conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires fonciers « en vue de la construction des terrains que [la commune] entend mettre en zone à bâtir »⁴⁸.

IV.2.3 Les procédures

Les procédures des instruments opposables aux tiers se distinguent de celles prévues pour les instruments qui ne le sont pas. Dans les instruments opposables aux tiers, le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal d'urbanisme (RCU) sont les documents les plus stratégiques.

La procédure concernant le plan d'affectation et le règlement d'urbanisme est régie par les articles 77 ss LATeC. Le PAZ et le RCU sont

⁴⁵ Art. 62 LATeC.

⁴⁶ Par exemple, arrêt (du Tribunal fédéral) 1C_800/2013 du 29 avril 2014, dans le cas d'un plan spécial communal.

⁴⁷ Art. 63 LATeC.

⁴⁸ Art. 48 LATeC.

d'abord soumis à un examen préalable du service cantonal compétent, puis mis à l'enquête publique pendant trente jours. La mise à l'enquête publique doit être préalablement annoncée dans la Feuille officielle⁴⁹. Toute personne « touchée » par les documents et « ayant un intérêt digne de protection » peut déposer une opposition par écrit pendant la durée d'enquête, auprès du secrétariat communal. A la fin de la durée d'enquête, le Conseil communal ou une délégation de celui-ci, convoque chaque opposant – en les groupant pour les oppositions groupées – pour une séance de conciliation. L'organisation de la séance de conciliation est obligatoire sauf certaines exceptions (motifs d'opposition trop généraux, conduite abusive de l'opposant, etc.). A la fin de la séance de conciliation, l'opposant déclare s'il retire ou non son opposition. Un délai de dix jours est encore donné à l'opposant pour se prononcer sur le procès-verbal dressé pendant la séance de conciliation. Si la séance de conciliation n'a pas aboutie – c'est-à-dire que l'opposition n'a pas été retirée par son auteur – le Conseil communal en séance ordinaire statue sur l'opposition par une décision motivée. Ce faisant, le Conseil communal peut rejeter l'opposition et donc ne pas en tenir compte. Simultanément, ou plus tard, le Conseil communal adopte le plan d'affectation des zones et / ou le règlement communal d'urbanisme. Le Conseil communal dispose de six mois dès clôture de l'enquête publique pour adopter les plans et règlements. A ce stade, les documents adoptés par le Conseil

communal ne disposent pas encore de la force obligatoire. Les documents doivent encore être approuvés par le Canton, via sa Direction compétente en matière d'aménagement du territoire.

Après avoir été adoptés par le Conseil communal, les documents ainsi que les oppositions accompagnées des décisions y relatives du Conseil communal sont transmis au service cantonal compétent en matière d'aménagement du territoire qui consulte tous les services cantonaux concernés. En parallèle, la décision du Conseil communal, relative à l'adoption des documents et au rejet, le cas échéant, de l'opposition, est transmise aux opposants. Ceux-ci peuvent formuler un recours auprès de la Direction cantonale compétente contre la décision communale. Après consultation interne, le service cantonal compétent transmet à la Direction compétente le dossier pour approbation. La Direction approuve, le cas échéant, tout ou partie des documents qui lui sont soumis. Elle statue simultanément sur les recours. Dès leur approbation, le plan d'affectation et le règlement communal d'urbanisme entrent en force et ont force obligatoire pour les autorités et pour les propriétaires fonciers. La décision d'approbation est publiée dans la Feuille officielle. Elle peut dès lors faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal. L'ensemble de la procédure ci-dessus s'applique de même pour les plans d'aménagement de détail.

Pour les instruments non opposables aux tiers, tels que le plan directeur communal, qui n'ont force obligatoire que pour les autorités, la procédure est plus courte. Les documents sont mis en consultation publique pendant 30 jours. Il est possible, durant cette période, de déposer par écrit des observations ou des propositions. Les auteurs des observations ou propositions sont entendus par le Conseil

⁴⁹ La Feuille officielle du Canton de Fribourg (FO) est le journal officiel du canton, paraissant chaque vendredi. Il publie les actes administratifs, les avis de la Chancellerie, les annonces liées aux marchés publics, les avis des communes, les décisions en matières civiles, pénales et administrative, les délivrances de permis de construire, etc. Il paraît en deux langues.

communal ou une délégation de celui-ci, à l'échéance de la consultation. Le Conseil communal adopte les documents. Il les transmet au Canton. La Direction compétente approuve les documents. Il n'est pas possible de formuler d'opposition ou de recours.

IV.3 Processus de concrétisation de l'objet d'étude

Le sous-chapitre IV.3 vise à la reconstruction du processus de concrétisation de l'objet d'étude. Il s'articule sous deux approches successives, celle par acteur reprend une stratégie sectorielle horizontale en mettant le focus sur un acteur particulier – en l'occurrence le législatif communal sous sa forme de plénum, puis la commission d'aménagement rattachée au Conseil communal. L'approche diachronique au contraire replace les faits dans leur succession temporelle. Elle permet de mettre en lumière avec finesse l'articulation des décisions et des actes d'un grand nombre d'acteurs. La reconstruction du processus est réalisée par une analyse des sources disponibles publiquement⁵⁰ et par le traitement des interviews.

IV.3.1 Approche par acteur

L'étude des jeux d'acteurs entre les autorités législatives et exécutives communales est au cœur du test de l'hypothèse n.1 « intra », mais constitue aussi une base importante à celui de l'hypothèse n.2 « inter ». Ci-dessous, les deux autorités analysées pour Villars-sur-Glâne sont le Conseil général, c'est-à-dire l'autorité législative réunie en plénum et la commission d'aménagement, corps mixte exécutif – législatif, rattachée à l'exécutif et présidée par un de ces représentants, mais constituée majoritairement de représentants du législatif.

⁵⁰ Nous nous sommes basés exclusivement sur des informations publiques et officielles pour reconstituer l'ensemble de l'approche diachronique. La seule dérogation à cette pratique a été faite pour l'approche par acteur concernant la commission d'aménagement. Pour cette dernière, les données collectées sur des supports non publics ont été strictement anonymisées.

IV.3.1.1 Conseil général

Informations préalables

Le Conseil général est l'autorité législative de certaines communes fribourgeoises, organe obligatoire à Villars-sur-Glâne en vertu des dispositions de la loi fribourgeoise sur les communes⁵¹. Le Conseil général est un parlement constitué de cinquante membres élus au scrutin de liste pour une durée de cinq ans. Il est dirigé par une présidence tournante d'un an élue parmi ses membres et est doté d'un bureau. Il se réunit environ quatre fois par an. Les membres du Conseil communal participent aux séances sans droit de vote.

Nature de la source

Les procès-verbaux des séances du Conseil général sont tenus par l'administration communale. Ils sont publics. Les procès-verbaux des années 2008 à 2015 sont accessibles sur le site communal (état à février 2016). Les procès-verbaux des années 2004 à 2007 incluse nous ont été fournis sur support papier par l'administration communale. L'analyse des documents a consisté en une analyse documentaire classique de l'ensemble du corps. Celui-ci, volumineux, forme un corpus d'exactly 2'433 pages, sans annexes. L'examen a été fait entièrement manuellement, afin de permettre une analyse exhaustive. Les procès-verbaux étudiés sont bien développés. Ils couvrent environ une heure de discussion par une vingtaine de pages de texte, ce qui illustre une bonne reprise des interventions. Il est à noter que les procès-verbaux ne sont pas des minutes et des reprises mot à mot, et peuvent être l'objet d'un processus de censure. La pratique est

annoncée puis débattue lors de la dernière séance de 2014⁵².

L'analyse effectuée a poursuivi plusieurs objectifs. Premièrement, il s'agit de mettre en lumière les références et les mentions, spontanées ou prévues, quant à l'objet d'étude (Bertigny-Ouest) et au cas comparable (projet du Vallon). Il est ainsi relevé toutes les mentions, les positions des intervenants, le niveau de la discussion et des prises de position, voire l'absence de celles-ci lorsque des thématiques proches permettraient de traiter de l'objet d'étude et/ou du cas comparable. Deuxièmement, il s'agit de relever l'ensemble des interventions du Conseil général en matière d'aménagement du territoire, particulièrement sous ses aspects stratégiques et quant à la répartition des compétences entre les différents corps (Conseil communal, Conseil général, commission d'aménagement, etc.). Finalement, l'analyse a aussi porté sur l'ensemble des domaines touchant aux questions de cybernétique régionale directement en lien avec l'aménagement du territoire. Les interventions touchant aux seules relations intercommunales, sans références explicites au développement

⁵² Lors de la séance ordinaire du Conseil général du jeudi 11 décembre 2014, le groupe PLR, par la voix du Conseiller général François Grangier, relève que le procès-verbal ne contient pas l'ensemble des termes utilisés lors du débat du 2 octobre 2014 pour qualifier la commune voisine de Matran. Mme la Syndique annonce « être coupable, mais pas condamnable » d'avoir demandé la suppression des passages « vexatoires » pour la commune de Matran. Elle signale de même avoir fait « retoucher » une intervention d'une Conseillère générale (Corinne Fässler, PLR) mettant en cause un tiers. Il est à signaler que les propos qualifiés de « vexatoires » par la Syndique sont à nouveau prononcés par leur auteur, pour figurer à nouveau dans le procès-verbal du 11 décembre 2014. Suite à l'adoption du procès-verbal les propos dits « vexatoires » sont reportés en italique. Les propos de la Conseillère Fässler ne sont pas reportés.

⁵¹ Art. 25 Loi sur les communes du 25 septembre 1980 (RSF 140.1)

territorial n'ont pas été retenues comme pertinentes pour la recherche et ne ressortent pas de l'analyse documentaire.

Comptes rendus de l'analyse documentaire

Afin de fluidifier la lecture, l'analyse documentaire se divise en deux corpus. Ci-dessous, des résumés annuels retracent les engagements du Conseil général sur les axes étudiés, c'est-à-dire notamment à propos du cas comparable, du cas d'étude, ainsi qu'en matière de cybernétique régionale. Ce premier corpus permet un traitement similaire à celui effectué pour les documents issus de la commission d'aménagement. Le texte détaillé de l'analyse documentaire est quant à lui basculé dans la sixième partie de la recherche.

2004. 5 séances. Le Conseil général aborde relativement peu la thématique de l'aménagement du territoire en cette année 2004. Le Conseil procède une fois à un renouvellement de membres à la commission d'aménagement, sans que des enjeux particuliers relatifs à cette commission ne soient évoqués. Bertigny-Ouest est encore évoqué par le prisme du projet de développement de Gottéron-Village dont le démarrage semble imminent. Celui-ci n'est pas abordé sous son aspect stratégique.

2005. 6 séances. L'année 2005 marque le refroidissement net des relations entre le législatif et l'exécutif pour ce qui est des thématiques de l'aménagement du territoire, ce qui poursuit une tendance dont les premiers signaux étaient visibles en 2004 déjà. Les tensions entre les deux corps portent tant sur le fond que sur la forme et se cristallisent passablement autour de la commission d'aménagement. La fin de la réalisation du quartier de Cormanon-Est empoisonne littéralement les relations, avec notamment un serpent de mer consistant en l'équipement de

la place publique principale du quartier pour lequel l'exécutif est accusé de dépenses excessives, mais aussi dans les aménagements routiers du quartier. Le Conseil communal, en la personne de son responsable de l'aménagement du territoire, contribue largement à ce refroidissement des relations, notamment en relayant en plénum des discussions menées au sein de la commission d'aménagement. C'est aussi le contournement de cette commission et le fait que des projets routiers ne lui aient pas été soumis qui exaspèrent certains membres du législatif. La question du rôle et des prérogatives de la commission d'aménagement soulève en creux, ceux du législatif face à l'exécutif sur le développement stratégique de la commune.

2006. 6 séances. L'année 2006 est celle d'une rupture. Le printemps est marqué par les élections communales qui renouvellent passablement le paysage politique communal. Au-delà du basculement à gauche de l'exécutif pour la première fois, c'est aussi la majorité des figures politiques de l'aménagement du territoire qui disparaissent, de gré ou de force. Le législatif use dès lors nouvellement de son droit d'inventaire, en critiquant avec virulence les pratiques villaroises de l'aménagement du territoire. Au cœur de ces critiques réside le développement du très important quartier de Cormanon-Est qui, à lui seul, accueillera un quart des habitants de la commune. Le législatif, agité d'« indignation et [de ...] colère », critique tant les manières de l'ancien exécutif que les relations dégradées entre les deux corps, législatif et exécutif. L'exécutif qui a connu aux élections générales du printemps un certain renouvellement – quatre nouveaux sur neuf membres – profite de la crise ouverte pour annoncer un changement de cap en aménagement, tant sur la forme que sur le fond. Des nouvelles procédures devront être mises en place, incluant une

professionnalisation et les contrôles seront accrus. Sur le fond, le Conseil communal annonce qu'il renoncera désormais à développer d'autres grands projets d'aménagement. Signe peut-être de ce changement de cap, l'année voit aussi le renforcement de la position publique du Conseil communal contre les promoteurs de Gottéron-Village. La commune signale exiger des promoteurs la réalisation totale du projet, sous-entendu pas seulement celle du centre commercial. De plus, l'exécutif signale aussi un changement de pratique dans les réflexions sur le développement stratégique de la commune : il supprime le groupe de travail *ad hoc* qui était en charge du suivi de la procédure de révision du plan d'aménagement du territoire (PAL) et rapatrie cette prérogative dans le giron de la commission d'aménagement. Ce changement de pratique marque une relative ouverture du jeu en direction des membres du législatif, tout au moins auprès de ceux qui siègent au sein de ladite commission.

2007. 4 séances. L'année 2007 marque tout d'abord l'épilogue du projet de Gottéron-Village et ouvre donc de nouvelles perspectives pour le secteur qui est nouvellement désigné sous son appellation de Bertigny-Ouest. C'est à ce qui pourrait être lu comme une reprise en mains communales du pilotage du dossier que l'on assiste, alors que jusque-là les autorités communales semblaient plutôt se caractériser par une certaine passivité, tout du moins publiquement. En fin d'année, le projet de Gottéron-Village et ses suites judiciaires sont définitivement clos.

La reprise en main du pilotage de Bertigny-Ouest s'accompagne aussi de l'émergence d'un statut stratégique de celui-ci, tant pour la commune que pour l'agglomération fribourgeoise, que même, comme le Conseil communal le signale nouvellement, pour

l'ensemble du canton. Cette montée en puissance du statut stratégique de Bertigny-Ouest est d'abord constatée et mise en avant par l'exécutif communal. Le législatif, s'il demande des nouvelles quant à l'avenir du secteur, ne profite pas de l'évolution du contexte pour imposer ses vues. Il ne prend ainsi pas position activement sur le type et les orientations du développement à retenir pour le secteur. Il n'émet pas de propositions, ni aucun appel ou avis. Des occasions se présentent pourtant où Bertigny-Ouest est à l'ordre du jour des discussions du législatif, notamment lors de la présentation de l'avancement des travaux du projet d'agglomération de première génération.

L'année 2007, année d'un nouveau départ en matière de gestion de l'aménagement du territoire, après la rupture de l'année précédente, présente aussi la particularité de faire apparaître de manière concrète pour la première fois la mise en place de l'Agglomération comme nouvelle entité publique. Les statuts de celle-ci seront d'ailleurs acceptés en votation populaire l'année suivante. Cette prise de consistance de l'Agglomération offre au législatif la possibilité d'une discussion sur le futur de la gouvernance régionale et les finalités de celle-ci.

2008. 3 séances. L'année est particulièrement calme au regard de l'aménagement du territoire. Les choses se mettent en place au niveau régional avec l'élection des premiers représentants de Villars-sur-Glâne dans les instances de l'Agglomération (Conseil et Comité) acceptée en votation populaire le 1^{er} juin.

Le destin de Bertigny-Ouest est entièrement dans les mains du seul exécutif. La membre de l'exécutif en charge de la mobilité informe le législatif des démarches qu'elle a entrepris

auprès de partenaires potentiels pour le développement du secteur tels que le Canton, la Confédération ou la promotion économique cantonale. Les renseignements délivrés par l'exécutif sont exclusivement d'ordre technique. Il est ainsi présenté les démarches pour obtenir un montage financier pour les accès à la zone. Bertigny-Ouest n'est pas présenté sous son aspect stratégique de développement. Il est à relever que le membre de l'exécutif en charge du dicastère de l'aménagement du territoire, et donc pilote naturel des réflexions sur l'avenir stratégique de Bertigny-Ouest, ne s'exprime nullement devant le plénum pendant l'année écoulée.

2009. 4 séances. Année extrêmement calme sur le front de l'aménagement du territoire pour le Conseil général, 2009 est la continuation de l'année précédente. Le seul aspect de Bertigny-Ouest porté à la connaissance du législatif par l'exécutif, via sa membre en charge de la mobilité, touche aux modalités techniques d'accès à la zone. Il est ainsi explicité les différentes solutions techniques retenues. La Conseillère présente aussi les visions de l'exécutif pour la réfection de l'important giratoire routier de Belle-Croix où les solutions retenues esquissent en creux les choix opérés pour Bertigny-Ouest. Ainsi, l'exécutif mentionne dans les paramètres pris en compte pour le dimensionnement du giratoire routier le flux consécutif à la création de 2 à 3'000 emplois à Bertigny-Ouest. Les présentations techniques ne donnent lieu à aucune discussion au sein du législatif ni aucune question.

2010. 4 séances. Contrairement aux années précédentes, le sujet de l'aménagement du territoire revient plusieurs fois au centre des débats du Conseil général lors de l'année 2010 et non plus seulement sous ses aspects techniques. Ce n'est pas Bertigny-Ouest qui est visé par les inquiétudes du législatif, mais

le développement d'un autre secteur majeur de la commune : le secteur dit du Croset au sud de Villars-sur-Glâne. Le Conseil général fait part au Conseil communal de ses préoccupations. Il souhaite en effet que le développement de ce secteur n'engendre pas les mêmes problèmes que ceux de Cormanon-Est quelques années auparavant.

La dernière séance ordinaire de l'année donne à voir un échange très éclairant sur le fonctionnement de l'exécutif et les jeux d'acteurs qui sont à l'œuvre à la fois à l'intérieur de l'exécutif communal et à l'intérieur de l'exécutif de l'Agglomération. Cette double intervention de la Syndique et de la Conseillère en charge de la mobilité est ainsi à lire sur deux niveaux en parallèle. Elle est informative tout d'abord pour ce qu'elle transmet sur l'état d'avancement des discussions stratégiques sur le développement de Bertigny-Ouest. En creux ensuite, elle laisse entrapercevoir, comme rarement devant le plénum du législatif, les différents courants qui traversent l'exécutif, enfin, sur les luttes intestines qui organisent les rapports entre le local et le régional.

Dans les divers de l'ordre du jour de la séance du législatif, l'exécutif donne des informations stratégiques sur Bertigny-Ouest. Il est démontré une volonté très forte du Conseil communal de classer le secteur en zone d'activités. Cette démonstration de force est la réponse villaroise aux instances de l'Agglomération. Celles-ci, notamment via les mandataires travaillant sur l'ébauche du projet d'agglomération de deuxième génération, tendraient en effet vers un maintien du secteur en zone verte, voire un classement en zone résidentielle de faible densité. La Conseillère communale en charge de la mobilité relate au plénum du législatif le fait que les mandataires du projet d'agglomération souhaitent ne pas classer Bertigny-Ouest en zone d'activités. La

Syndique intervient ensuite devant le plénum, annonçant vouloir « rectifier certains propos » de la Conseillère en charge de la mobilité. Elle annonce alors qu'une séance du Comité d'agglomération – l'exécutif de l'Agglomération dont la Syndique de Villars-sur-Glâne est membre – s'est tenue l'après-midi même. Elle informe que Villars-sur-Glâne, ainsi que les communes de Fribourg et de Givisiez ont clairement manifesté auprès des mandataires du projet d'agglomération leur volonté de voir Bertigny-Ouest classé en zone d'activités. Cette détermination des trois communes semblerait avoir été comprise par l'ensemble du Comité d'agglomération. Suite à cette intervention, la Conseillère en charge de la mobilité reprend la parole pour se féliciter de ce qu'elle nomme « la décision » du Comité d'agglomération.

Cet échange, s'il est relativement bref, est particulièrement intéressant parce qu'il met en lumière des jeux d'acteurs au niveau intercommunal et au niveau intracommunal qui ne sont normalement pas rendus publics. Au niveau intercommunal tout d'abord, c'est bien la volonté de Villars-sur-Glâne et son assiduité à la défendre qui est déterminante en termes de choix stratégique régional pour Bertigny-Ouest. Les communes de Fribourg et Givisiez sont d'ailleurs nommément citées pour relever leur rôle d'alliés. La capacité régionale d'élaboration d'une vision stratégique paraît en conséquence assez faible si les communes arrivent si clairement à dicter leurs vues et en tirent publiquement si grande satisfaction. Il est à remarquer aussi que les trois communes concernées, possédant cinq votes sur douze au sein du Comité d'agglomération, doivent posséder une certaine force de persuasion sur le collège. Cet étalage public de la force laisse aussi penser que l'exécutif communal a perçu un risque dans l'émergence de l'Agglomération, se concrétisant vers un

glissement de la décision stratégique en matière de développement territorial du local vers le régional. Au niveau intracommunal enfin, c'est l'émergence du rôle de pilote du dossier au sein de l'exécutif qui est intéressant, avec un partage des rôles entre la Syndique et la Conseillère en charge de la mobilité et une complémentarité des deux actrices du dossier. Il est à relever que cette configuration ne peut tenir qu'aux personnalités et non aux fonctions, puisque la gestion stratégique du dossier de Bertigny-Ouest est toujours inscrit dans le dicastère du Conseiller communal en charge de l'aménagement du territoire. Or, celui-ci ne joue, tout du moins publiquement, pas un rôle leader.

2011. 5 séances. Année de renouvellement suite aux élections générales du printemps, le Conseil général ne traite pas d'aménagement du territoire. La seule discussion touchant au territoire vise en fait la commission d'aménagement. A l'occasion de l'élection des membres de cette commission, celle-ci est décrite comme non stratégique et uniquement consultative. Il est aussi avancé que cette commission est au seul service du Conseil communal. Cette dernière remarque, émise par un membre sortant de la commission d'aménagement, est à considérer comme une manifestation au sein du Conseil général des discussions internes qui agitent la commission d'aménagement elle-même, sur son rôle et sur ses prérogatives par rapport au rôle du Conseil communal.

2012. 4 séances. Au printemps, le Conseil général demande des nouvelles sur l'état d'avancement de Bertigny-Ouest. Il lui est répondu que le développement du site a été inclus dans le projet d'agglomération de deuxième génération, c'est-à-dire en adéquation avec la destination souhaitée par la commune de Villars-sur-Glâne. La Syndique

signale alors que Bertigny-Ouest souffre de « deux problèmes essentiels ». Le premier problème évoqué est d'ordre technique : les accès à la zone sont en effets très complexes à construire. Le second problème tiendrait plutôt à ce que nous identifierions comme une faiblesse de gouvernance. Pour la Syndique, le second problème « tient au Canton » ! Le Canton a en effet aussi développé d'autres zones notamment à Guin et à Fribourg. Entre les lignes du discours de la Syndique, ce qui est mis en lumière est un manque de temps, voire de volonté cantonale de s'engager pour faire avancer le dossier de Bertigny-Ouest. Il est aussi évoqué des divergences de vue encore la commune et certains services cantonaux sur la destination du secteur. Face à ces informations et particulièrement à la désignation d'un responsable extérieur de la lenteur d'avancement du dossier, le Conseil général ne se montre ni curieux, ni critique. Il ne demande ainsi aucun complément pour bien circonscrire la nature de la divergence évoquée ou les manquements effectifs du partenaire cantonal.

Ce manque de réactivité du Conseil général s'explique probablement par la compréhension qu'il a de son propre rôle en matière d'aménagement du territoire. Une intervention particulière d'un membre donne d'ailleurs à voir des éléments de compréhension de la répartition des responsabilités entre les autorités. Cet élu, non membre de la commission d'aménagement, appelle l'exécutif, mais aussi « la commission d'aménagement en particulier » à réfléchir aux contours du développement territorial. Cette remarque est à mettre en regard avec celle prononcée quelques mois plus tard (en 2013) par un autre membre du Conseil général.

2013. 4 séances. 2013 est une année exceptionnellement riche au sein du Conseil

général de Villars-sur-Glâne par la qualité de ses discussions en matière de cybernétique supracommunale. L'automne est en effet occupé à un très long débat sur l'opportunité d'une fusion de Villars-sur-Glâne avec sa grande voisine de Fribourg et la commune suburbaine de Marly. Le débat, ne se cantonnant pas à un discours autour des questions fiscales ou de l'enjeu de l'autonomie communale, évoque plusieurs fois le cas de Bertigny-Ouest.

Bertigny-Ouest est bien évidemment mentionné pour sa contribution future à l'augmentation des recettes fiscales des entreprises dans la commune. Mais c'est surtout par des aspects de sa gouvernance que le projet est abordé. Ainsi, dans le discours des intervenants, c'est à la fois des éléments de cybernétique régionale qui sont l'obstacle principal à sa réalisation et qui, paradoxalement, sont tout autant la clef de sa réalisation. La Syndique critique frontalement le Canton, cette autorité ayant un temps soutenu le projet puis l'ayant abandonné : « et puis tout à coup, plus rien ! ». Cet abandon s'explique selon la Syndique par une absence d'unanimité de vue au sein même du Canton et des divergences entre le Canton et certains des partenaires. Ainsi, la promotion économique cantonale est désignée comme favorable au projet, lorsque le service cantonal de l'aménagement bloquerait les avancées. Le Conseiller communal en charge des finances voit lui en Bertigny-Ouest « un cadeau », « un trésor » et évoque pour la première fois publiquement l'idée d'y étendre le modèle de gestion intercommunale déjà expérimenté par le CIG⁵³. Dans son idée, le développement de

⁵³ Le Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand-Fribourg (CIG) est créé en 1969 pour développer et exploiter une zone industrielle et administrative régionale d'environ 100 hectares et est propriété à parts non égales de six communes (Fribourg, Givisiez, Villars-

Bertigny-Ouest pourrait ainsi servir à l'ensemble de la région. De ces discours des membres de l'exécutif, il est possible aussi de comprendre que la concrétisation du projet nécessite l'appui régional et l'appui des autres communes, l'appel à une gestion partagée du secteur fonctionnant ainsi comme l'appât pour l'intéressement des autres collectivités territoriales.

En regard de l'intervention d'un membre quant à la commission d'aménagement l'année précédente, un membre du Conseil général, non membre de la commission, interpelle cette dernière et la prend à partie. Lorsqu'il s'exprime en faveur d'une orientation du développement territorial vers l'accueil de contribuables à plus hauts revenus, il appelle à ce que « la commission d'aménagement [] prenne ses responsabilités ». Cette remarque, au-delà de son effet déclamatoire, révèle aussi la différence de compréhension de l'importance de cette commission et de sa capacité à peser dans le processus décisionnel entre les élus membres de la commission et les élus qui ne le sont pas.

2014. 4 séances. Année très calme pour le Conseil général sur le front de l'aménagement du territoire s'il n'est à constater que désormais Bertigny-Ouest et, pour la première fois, le cas du Vallon sont définitivement entrés dans le champ de vision des membres du législatif, c'est-à-dire qu'il y fait référence lorsque l'on cite le développement futur ou l'état de la place industrielle locale. Il est à constater de même qu'une forme de confiance, ou tout du moins de non-remise en question de la répartition des compétences entre législatif et exécutif, s'est installée au Conseil général, à l'inverse du climat au début de la législature précédente. Il n'est pas

d'éléments qui permettent de déterminer si cette baisse de la tension est due à une plus grande satisfaction du législatif ou à un abandon de ses revendications faute de possibilité de faire entendre sa voix. Il paraît assez clair que le message – conscient ou non – de l'exécutif visant à externaliser la source des blocages affectant la conduite du projet de Bertigny-Ouest participe à la création d'un esprit de corps entre les deux autorités de Villars-sur-Glâne ; les membres du Conseil général déplorant ces dernières années le peu de concrétisation du développement de la zone n'ont pour autant jamais tenté d'en imputer la responsabilité au Conseil communal.

Il est aussi à souligner le niveau global particulièrement faible d'implication du législatif dans la fixation des grandes orientations du développement territorial et le très bas niveau d'informations que l'exécutif lui concède. La mise à l'enquête de la révision générale du plan d'aménagement local a lieu au printemps et pourtant le sujet ne devient jamais un thème en plénum. De même, la révision du PAL va générer plus de trente oppositions, si ce n'est pas un nombre très important par rapport aux 12'000 habitants que compte la commune, il y a tout de même lieu de postuler que cet *aggiornamento* majeur de la planification territoriale à Villars-sur-Glâne, si ce n'est qu'il déchaîne les passions, préoccupe et occupe tout du moins une part des citoyens. Le Conseil général ne devient jamais le relais d'une telle préoccupation citoyenne ni le support d'une discussion entre les habitants et l'exécutif. Il n'est ainsi jamais relayé ni demandes personnelles, ni intérêts locaux spécifiques. Globalement, l'année est inversement calme pour le Conseil général qu'elle est animée sur le front de l'aménagement du territoire pour le Conseil communal. Ce dernier est en effet occupé par la finalisation de la révision, puis

sur-Glâne, Belfaux, Granges-Paccot et Corminboeuf) et indirectement du canton via la société Groupe E.

par les informations à la population pendant la durée d'enquête publique, puis enfin par l'organisation des dizaines de séances de conciliation avec les opposants.

Le désintérêt pour le développement territorial de Villars-sur-Glâne semble même correspondre à un étonnant manque de curiosité pour la chose politique. Alors que l'entrée en vigueur de la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire est bien relayée médiatiquement et engendre, selon les communes, des conséquences majeures notamment en termes d'obligation de déclassement, il ne se trouve personne au sein du législatif communal pour s'interroger sur les conséquences qu'un tel changement légal va avoir sur Villars-sur-Glâne. La question n'est pas traitée ni sous l'angle stratégique ni sous l'angle financier, alors que des déclassements pourraient engendrer le versement d'indemnités pour expropriation matérielle et auraient donc un impact important sur les finances communales.

2015. 4 séances. Tant le projet du Vallon, que le secteur de Bertigny-Ouest font plusieurs passages devant le plénum du législatif pendant l'année 2015. Pour ce qui est du Vallon tout d'abord, des membres y font référence à plusieurs reprises spontanément. Le secteur est désigné notamment comme un apport démographique futur, comme le pourvoyeur de futurs petits écoliers à scolariser. Il est aussi évoqué directement par l'exécutif qui dit avoir réfléchi à l'acheter, même s'il n'est pas possible de savoir si cette option a vraiment été examinée avec soin ou si elle a seulement été évoquée comme une option parmi d'autres. Le Vallon est cité en exemple lorsqu'on se réfère aux travaux de la commission d'aménagement pendant l'année, étant relevé par un de ces membres qu'à cinq reprises la commission a auditionné les porteurs privés du projet. Il est donc au centre

de l'attention et sa réalisation est accompagnée par le législatif.

Bertigny-Ouest est aussi présent dans le champ de vision des membres du Conseil général. Pourtant, le législatif semble considérer que sa conduite n'est plus du ressort communal, à tort ou à raison. La désignation par l'exécutif communal de freins extérieurs dans la conduite du projet est probablement à la base de cette prise de distance du législatif. Plusieurs fois Bertigny-Ouest est évoqué lorsqu'il est dressé la liste des projets menés par le Canton sur le territoire communal. Le législatif communal paraît ainsi regarder Bertigny avec l'œil du spectateur passif, même si attentif. La manne financière que les entreprises promises à Bertigny-Ouest pourraient apporter n'est jamais totalement oubliée. Sur le fond par contre, le législatif ne manifeste aucun avis. La stratégie, évoquée plusieurs fois les précédentes années, d'accueil d'entreprises à « forte valeur ajoutée » n'appelle aucune remarque, malgré le flou de sa formulation

L'année 2015 est intéressante sous l'angle du regard porté par le Conseil général sur la commission d'aménagement. Ainsi, plusieurs fois au cours de l'année est-il fait référence à ses travaux et particulièrement à la qualité de ceux-ci. Lorsque le Conseil communal présente son projet de relocalisation de l'administration communale, regrette-t-on ainsi que la commission n'ait pas été intégrée aux réflexions en se basant sur son implication dans le projet du Vallon. Là, la commission d'aménagement a permis de faire évoluer la qualité du projet, « via le Conseil communal ». Il est aussi relevé à un autre moment de l'année que les membres du Conseil également membres de la commission ont eux « la chance » de bénéficier d'une meilleure qualité de l'information. Finalement, et cela est totalement nouveau, un membre

de l'exécutif, par ailleurs président de ladite commission, souligne l'avis de la commission pour s'y appuyer et défendre ainsi sa proposition face au plénum du législatif. Il est difficile de déterminer si cet attachement assez récent à la qualité de l'apport de la commission d'aménagement correspond à un regain d'activité de celle-ci ou s'il répond à des évocations fortuites dues à l'actualité générale.

Finalement, l'année 2015 ne révolutionne pas l'implication du législatif dans l'aménagement du territoire en général, ni dans la révision du PAL en particulier. L'annonce d'une seconde mise à l'enquête publique de la révision du PAL ne génère aucune demande de précisions quant aux changements opérés par rapport à la première mouture. Il n'est pas non plus fait le lien entre l'entrée en vigueur de la révision de la LAT et l'élaboration d'une nouvelle mouture pour le PAL. C'est d'abord l'annonce d'une seconde mise à l'enquête qui passe tout à fait inaperçue au sein du plénum. C'est enfin le fait que celle-ci soit repoussée à l'année suivante qui n'appelle aucune remarque du législatif. L'exécutif ne communique d'ailleurs pas vraiment activement sur le sujet. Alors que l'annonce d'une deuxième mise à l'enquête publique avait été faite par le Conseiller communal en charge dans les divers d'une séance du Conseil général – sans générer aucune manifestation d'intérêt de qui que ce soit – le report d'une année est lui annoncé par communiqué de presse et l'information n'est nullement évoquée, ni par l'un ni par l'autre corps, à la séance suivante du législatif.

IV.3.1.2 Commission d'aménagement

Informations préalables

A Villars-sur-Glâne, la commission d'aménagement (CA) compte un nombre fluctuant de membres selon les années

étudiées. L'analyse des procès-verbaux de la CA courant de 2004 à début 2015 incluse, le nombre de membres varie de dix en 2004 et 2005, puis douze jusqu'en 2011 où le nombre monte à treize, puis douze en 2012 puis à nouveau treize⁵⁴. Comme l'exige la loi, la majorité des membres est toujours élue par le Conseil général. Le nombre des membres du Conseil communal fluctue lui aussi, de trois en 2004 et 2005, il passe à quatre pour les années suivantes. Un certain nombre de membres supplémentaires s'ajoute aux membres effectifs, ne possédant pas de droit de vote. Ils représentent soit les services communaux soit sont des mandataires externes. La présence de ces membres supplémentaires est d'ailleurs un enjeu clair d'influence, le mandataire extérieur en charge de l'aménagement du territoire (désigné ci-dessous comme l'urbaniste communal) est ainsi invité à chaque fois dans les premières années de l'analyse, puis épisodiquement, puis plus du tout. Par deux fois au cours des onze ans analysés, l'urbaniste communal se voit retirer son mandat et être remplacé par un confrère. Les autres membres supplémentaires fixes sont des représentants de l'administration : l'ingénieur communal, la responsable des permis de construire, le responsable administratif de l'aménagement du territoire (pour les années où il officie au sein de l'administration), la responsable de l'environnement et de la sécurité (pour les années où elle officie au sein de l'administration). Le Président du Conseil général semble s'ajouter parfois à la liste des membres, sans que son statut ne puisse être clarifié avec exactitude. Il ne figure presque

⁵⁴ Ne pouvant se baser sur une liste officielle des membres pour les années antérieures, la détermination du nombre de membres se fait en cumulant le nombre de présents, d'excusés et d'absents lors de la première séance ordinaire de l'année.

jamais à la liste des présences de chaque procès-verbal, mais figure parfois dans les salutations ou même intervient dans le débat sans que sa participation n'ait été signalée. Quoi qu'il en soit, sa présence ne semble pas être un enjeu. La présidence de la CA est occupée par quatre personnes différentes au cours des années analysées. Il s'agit à chaque fois du membre du Conseil communal en charge du dicastère de l'aménagement du territoire. Le retrait de la présidence correspond à une démission, une fin de mandat ou une non-réélection à la charge de Conseiller communal. Au niveau des forces politiques, la présidence est occupée successivement par un élu du parti socialiste (PS) puis un démocrate-chrétien (PDC) puis par deux verts. Par aisance d'analyse nous regroupons les différents membres de la CA en trois corps. Les deux premiers corps sont de nature politique : le premier, dit corps du Conseil communal (CC), regroupe la personne qui préside la CA, ainsi que les autres conseillers communaux, le deuxième, dit corps du Conseil général (GC), regroupe l'ensemble des membres politiques élus par le Conseil général⁵⁵. Le troisième, dit corps administratif et technique, regroupe tous les membres permanents supplémentaires, non dotés d'un droit de vote, mais pouvant s'exprimer au sein de la commission et représentant les services communaux ou agissant sous mandats.

Les années 2004 à 2014 ont été intégralement analysées par un dépouillement exhaustif des procès-verbaux de séance. Les travaux de la commission d'aménagement étant confidentiels, le traitement de l'information et

son exploitation répondent à des impératifs de respect de la confidentialité. L'analyse documentaire exhaustive n'est ainsi pas reportée in extenso dans le chapitre X, contrairement à ce qui a été fait pour le Conseil général. La composition de la commission d'aménagement étant rendue publique en séance de Conseil général, ainsi que sur le site web de la commune, elle ne peut être considérée comme confidentielle.

Nature de la source

Les considérations suivantes sur la source peuvent être reportées : il s'agit de procès-verbaux rédigés de manière « décisionnelle » qui reflètent fidèlement les données techniques des projets présentés et débattus, notamment les volumes des bâtiments, les orientations, les circulations proposés à la commission. Dans les premières années, ils retracent uniquement la décision finale. Il n'est donc pas possible en l'état de connaître les prises de position personnelles des membres, ni de reconstruire le cheminement du débat en vue de la prise de décision de la commission. Les membres ne sont pas cités *ad nominem*, exception faite pour certains points traités en plus de l'ordre du jour prévu, notamment dans les divers. Il s'agit de procès-verbaux concis, représentant environ une page par heure de séance. Ce traitement assez lapidaire des débats évolue un peu au fur et à mesure des années, même si la secrétaire reste la même de 2004 au début 2015. Dès les années 2010, les identités sont plus fréquemment relevées, aussi dans la partie principale hors divers. La longueur des procès-verbaux reste globalement la même sur la dizaine d'années analysée. La lecture des procès-verbaux a été effectuée sur les exemplaires papiers originaux du service technique de Villars-sur-Glâne, dans ses locaux, les 19 et 20 février 2015. Les sources se présentent sous la forme d'un coffret

⁵⁵ En application de l'article 13 du règlement du Conseil général du 28 mai 2013 les membres de la CA élus par le CG sont impérativement membres du CG.

contenant les originaux papiers reliés par année, pour les années 2004 à 2007 et d'un classeur fédéral pour les années suivantes. Mis bout à bout, les procès-verbaux comptent exactement 350 pages de texte. Les annexes des séances de la CA n'étant pas jointes aux procès-verbaux, elles n'ont pas été analysées.

Comptes rendus de l'analyse documentaire

2004. 12 séances. La commission est très occupée par la réalisation du quartier de Cormanon-Est qui est en phase de construction. De nombreux projets de construction passent devant la commission et l'occupe passablement. Les nombreuses séances traitent presque exclusivement de données techniques.

2005. 7 séances. La commission continue à travailler sur le développement de Cormanon-Est, mais de façon plus sporadique qu'en 2004. Les autres discussions tournent généralement comme en 2004 autour de la réfection du giratoire routier de Belle-Croix. Il est difficile d'apprécier pleinement les discussions internes à la commission d'aménagement pour ces années, tant la prise du procès-verbal se borne à présenter les données techniques puis la décision elle-même. Il doit aussi être pris en considération que les procès-verbaux passent volontairement sous silence certaines critiques des membres de la CA émises sur le moment⁵⁶.

⁵⁶ A posteriori, nous avons découvert fortuitement que la séance du 19 avril 2005 de la CA avait donné lieu à un échange de lettres cinglantes entre le membre X et le Conseil communal. Dans une lettre du 6 mai 2005, dont nous avons trouvé l'originale, X présente trois doléances. La deuxième et la troisième sont les plus intéressantes, la première étant la mise en cause d'une personne. Il est ainsi reproché que l'on traite la CA comme « une commission de bâtisse » en lui faisant des présentations tellement détaillées techniquement. La lettre mentionne

2006. 13 séances. L'année est surtout caractérisée par le renouvellement des autorités. Deux éléments centraux ressortent de l'analyse des procès-verbaux. Ceux-ci sont premièrement relatifs aux thèmes. Dans le cadre de la révision du PAL, c'est le sujet de l'« urbanisation du sud de la commune », et particulièrement du Croset, qui occupe la plus grande place dans les discussions et dans les réflexions de la CA. L'aménagement de Bertigny-Ouest n'est jamais abordé sous son aspect stratégique et n'est appréhendé que sous l'aspect « procédural », c'est-à-dire que ce sont les renouvellements de permis et le début du chantier de Gottéron-Village qui génèrent des discussions, jamais l'aspect stratégique. Cela était déjà le cas pour l'année 2005.

Ces éléments sont secondement relatifs au rôle de la CA. La CA, en 2006, comme pour les deux années précédentes étudiées, comprend son rôle comme une super commission technique. Les discussions portent sur les volumes, les gabarits et les choix d'ingénierie de chaque projet soumis à préavis. Cette prévalence du technique sur le politique se retrouve matériellement dans la tenue du procès-verbal lui-même, qui prend note des données techniques les plus pointues, mais ne rend la discussion de la commission que sous sa forme de décision, pour la plupart des points à l'ordre du jour, l'aspect technique occupant *grosso modo* 80% du texte du compte-rendu. Les discussions de la CA évoquent d'ailleurs

l'anecdote suivante en appui : lors de la séance du 19 avril, il a été soumis à la CA des échantillons de dalle d'une future place publique. Il est ensuite reproché un manque d'information quant à la révision du PAL, la CA n'étant informée que « presque par hasard » des études mandatées par le Conseil communal. La lettre se termine par la mise en cause d'une deuxième personne. La lettre donne lieu à une réponse écrite du Conseil communal dont nous avons pu retrouver la copie.

plusieurs fois indirectement ce sujet, notamment après le renouvellement de la CA, lorsque ses membres se demandent s'ils ont le droit de donner un avis politique et stratégique. En creux, est questionné le statut de super commission technique.

Finalement, l'année 2006, peut-être encore plus fortement que les deux années précédentes, marque une préséance des membres du corps administratif et technique sur les membres politiques des deux autres corps. Pour les années 2004 et 2005, les convocations aux séances étaient envoyées et signées par l'ingénieur communal. En 2006, elles le sont désormais par la secrétaire qui signe non comme secrétaire de la CA, mais comme « resp. secteur police des constructions. » Les interventions des membres du corps administratif et technique sont plus souvent reproduites que celles des deux corps politiques (Conseil communal et Conseil général). Pour autant, au sein de ces corps, une plus grande diversité apparaît. Les autres membres du Conseil communal – c'est-à-dire les membres du Conseil communal non président de la CA – jamais cités en 2004 et 2005, commencent à être cités assez fréquemment. Ils sont aussi trois au lieu de deux les années précédentes (Président + 3 CC). L'année 2006 présente ainsi les signes d'un double mouvement contradictoire, celui d'un léger affaiblissement du rôle du président et celui de l'émergence d'une parole « stratégique » par la voix des autres membres du corps Conseil communal inexistants jusqu'alors. Il est par contre à prendre en compte la nuance suivante : Cette existence des autres membres du CC ne porte pas sur des avis politiques personnels ou sur des avis politiques du Conseil communal ; elle se matérialise plutôt par un rappel plus constant du travail effectué par le Conseil communal. Il s'agit donc d'un passage de l'information plus actif du Conseil communal

vers la commission, même si celui-ci semble répondre non à une volonté de transparence accrue, mais plutôt comme une revendication du leadership en matière d'aménagement. Cette démarche vise peut-être aussi à renforcer la distinction entre l'exécutif et la commission : tout en informant ce que le Conseil communal fait, celui-ci matérialise aussi son autorité de conduite. Ce qui nous amène à retenir cette lecture est l'absence d'augmentation du débat politique global au sein de la CA, malgré l'augmentation de l'intervention du corps des élus du Conseil communal. Cette augmentation pourrait en effet servir de support à une discussion politique plus fréquente entre les membres de la commission. Or, ceci n'est pas le cas.

2007. 11 séances. Le fonctionnement de la CA semble être entré dans une forme de routine. La fin de la réalisation de Cormanon-Est occupe encore une certaine part des décisions techniques de la CA. L'aspect technique domine toujours largement l'aspect politique, même si la présence physique du corps administratif et technique a été réduite. L'urbaniste communal a été écarté. Il n'est plus invité aux séances, pour raison d'économie comme le reporte un procès-verbal. De plus, le responsable communal de l'aménagement du territoire ayant démissionné en cours d'année, il n'a pas été remplacé. Si cette réduction des membres du corps administratif et technique – surtout la mise à l'écart de l'urbaniste communal – correspond à une volonté des deux corps politiques de reprendre la conduite de la CA, cela ne se matérialise pas du tout dans les thèmes et le niveau des discussions de la CA. La mise à l'écart de l'urbaniste communal peut tout aussi être le signe d'une lutte d'influence au sein du corps administratif et technique.

2008. 6 séances. Le travail de la CA est particulièrement réduit en 2008, tant en

fréquence de séance, qu'en longueur de séances et contenu présenté. Cela ne semble pas seulement être dû à une « baisse des affaires » mais bien à une baisse d'importance de la CA. L'annulation des séances et le peu de contenu de celles-ci sont d'ailleurs thématiques par les membres de la commission issus du Conseil général à au moins deux reprises. Il est répondu que la réduction des compétences de la CA est un parallèle au redécoupage des dicastères au sein du Conseil communal. Ce qui semble aussi passer au travers des critiques des membres issus du Conseil général est l'abandon de toute ambition politique pour la commission. La baisse de régime de 2008 semble aussi liée à la montée en force d'une autre commission, celle des services extérieurs, qui reprend l'ensemble des dossiers techniques de mobilité sur laquelle la commission d'aménagement travaillait jusqu'alors. Au sein des forces en présence, les membres du corps Conseil communal baissent en influence au point de ne quasiment plus exister au travers des procès-verbaux. L'année 2008 marque aussi la mise à l'écart définitive de l'urbaniste communal mandaté, puisque celui-ci est remplacé par un nouvel urbaniste mandaté.

2009. 10 séances. La reprise des travaux de la révision du PAL constitue le cœur des travaux de la commission durant l'année. La présence de cette thématique explique aussi que l'urbaniste communal soit présent à la majorité des séances. Pour autant, le travail dévolu à la CA semble plutôt être un rôle technique de vérification des documents et des plans préparés par l'urbaniste communal et de prise d'informations des projets développés par le Conseil communal. Le projet le plus politique au sens de la CA est l'urbanisation du sud du village, désormais plutôt désignée sous les termes d'urbanisation du Croset et du Pré-Neuf. La CA procède une fois à un vote sur la stratégie à adopter quant à ces terrains. Les

résultats des votes donnent une dispersion⁵⁷. Cette question spécifique semble acter le déclin de l'influence de la CA puisque par la suite le Conseil communal ne va pas démontrer une volonté de suivre l'option majoritairement retenue par la CA. La situation relève d'ailleurs une ambiguïté. Alors que la CA continue à travailler sur la stratégie qu'elle a définie pour la zone du Croset, le Conseil communal annonce dans ses informations avancer dans un autre sens.

Au niveau des forces présentes à la CA, l'année 2009 semble marquée par un changement de ligne de fracture par rapport à la lutte traditionnelle entre corps politiques et corps administratif et technique qui avait vu ces derniers prendre le dessus. Désormais, c'est un courant nouveau, qu'on pourrait désigner comme politico-technique, c'est-à-dire issu du politique, mais reprenant les termes et les postures des techniciens, qui prend le dessus sur les techniciens eux-mêmes. Le nouveau courant résulte d'une division au sein des corps politiques et donne aussi les signes d'une nouvelle ligne de fracture ouverte au sein des membres de la commission issus du Conseil communal. Les élus issus du Conseil général voient aussi leur influence diminuer encore. Les membres issus du Conseil général en appellent plusieurs fois, dans les divers, à une redéfinition du rôle de la CA, ce qui dénote leur insatisfaction en cette année 2009.

2010. 8 séances. L'année 2010 poursuit les mouvements observés en 2009. Les séances sont peu nombreuses et sont courtes. La CA

⁵⁷ L'existence de ce vote, de même que le principe de la dispersion des avis ont été rendus publics lors d'un débat du Conseil général, en sa séance ordinaire du 30 septembre 2010, dès lors nous ne les considérons plus comme confidentiels. Nous ne reportons pas, *a contrario*, les résultats de ce vote dispersé.

se réunit surtout pour statuer sur des propositions techniques qui lui sont soumises pour des projets ponctuels de constructions à divers points du territoire communal. Définitivement, la CA n'est plus stratégique et les critiques, émises par les membres issus du Conseil général, ne portent plus tant sur le manque de considération du rôle de la CA que sur le fait que cette dernière n'est pas informée de ce que le Conseil communal fait des préavis qu'elle lui transmet. Une anecdote illustre la détérioration inégalée des rapports entre les deux corps politiques. Sur un projet d'aménagement du territoire émanant d'un membre de la CA à titre privé, le Conseil communal n'a pas suivi le préavis négatif émis par la CA et n'en a pas informé cette dernière en invoquant la confidentialité des décisions de l'exécutif. La relation entre la CA et le Conseil communal semble guidée par une sorte de *real politik*. La CA peut discuter des projets, mais finalement entérine les états de fait, même s'ils ne sont pas conformes à ce qu'elle prévoyait.

2011. 8 séances. En tenant compte des heures de séances, jamais la CA n'a aussi peu siégé qu'en 2011. Les dates prévues en début d'année ont été souvent annulées et une des séances est présentée comme ayant lieu sur requête des membres, non pas par volonté de la présidence. Sur le fond, la CA continue de se pencher, sporadiquement, sur des projets qui lui sont soumis pour préavis. Les procès-verbaux retracent désormais des discussions entre les deux corps qui peuvent être comprises comme autant de marques de défiance réciproque.

Au cœur des désaccords se trouve un dossier litigieux, préavisé négativement par la CA, mais pour lequel un préavis positif du Conseil communal a été notifié aux requérants moins de dix jours après la séance de la commission. Deux lignes de fracture apparaissent à travers

les procès-verbaux, entre les deux corps politiques tout d'abord, puis entre les élus issus du Conseil communal eux-mêmes. Nous considérons l'année 2011 comme l'aboutissement d'un processus de concentration des pouvoirs – et des connaissances techniques – au sein du Conseil communal, qui se répercute, par écho, au sein de la CA. Ce mouvement de super-spécialisation à l'œuvre au sein du Conseil communal découlerait à la fois d'un processus engagé depuis au moins deux ans, d'un passage graduel de la compétence technique du corps administratif et technique au corps politique et d'un processus plus récent d'hétérogénéisation tant entre les deux corps politiques que spécifiquement au sein des élus issus du Conseil communal.

2012. 8 séances. Au vu de son peu d'activités en 2012, il est difficile de tirer des enseignements définitifs. Il est possible pourtant de déceler certains signes de changements de fond probablement à l'œuvre. Tout d'abord, la commission fonctionne désormais uniquement comme commission technique analysant les projets soumis par des promoteurs. Cela tient aussi au calendrier, la révision du PAL qui occupait la commission ayant été envoyée au Canton pour consultation. La CA ne profite pas du temps libéré pour entamer des réflexions stratégiques sur des thèmes particuliers ou globaux.

Dans la structure de la commission et ses rapports avec le Conseil communal, des changements notables semblent en cours. Le climat est plus apaisé, cela est aussi dû au renouvellement de personnes que la CA connaît en cette année 2012. Après des années de « super-spécialisation », le renouvellement humain laisse apparaître un plus grand équilibre des forces, notamment au sein des élus issus du Conseil communal.

Certains de ces membres sont fréquemment cités dans les procès-verbaux et font désormais jeu égal. Les procès-verbaux semblent aussi faire état d'une plus grande prise de parole et surtout d'une plus grande liberté du corps administratif et technique. Les avis de ce corps sur des thèmes jusqu'alors réservés aux deux corps politiques – au moins depuis la montée en puissance de ceux-ci il y a trois à quatre ans – sont relayés par les procès-verbaux. Il n'est pas possible de percevoir si la plus grande pluralité des prises de parole est due à un changement dans le style de tenue du procès-verbal ou un changement effectif au sein de la CA.

2013. 8 séances. Avec le retour de la révision du PAL de l'examen préalable au Canton, la CA semble reprendre un peu de couleurs. Le suivi des projets, tels que le Croset ou le Vallon l'occupe toute l'année, même si c'est sur un nombre assez restreint de séances, comme cela est habituel depuis plusieurs années. Globalement l'année 2013 se place dans la continuité de celle de 2012. Les procès-verbaux retracent une ouverture du jeu, en citant plus souvent les membres de la CA comme intervenants. Là encore se pose la question d'un changement de prise de procès-verbal ou d'un changement effectif en CA. Des signes pourraient être vus comme des mouvements d'apaisement entre les deux corps politiques, comme l'ouverture aux membres volontaires d'une participation à un groupe de réflexion *ad hoc* pour un des projets d'aménagement les plus importants de la commune, même si les réponses à cette ouverture sont timides.

Thématiquement 2013, comme 2012, marque une certaine rupture avec les années 2010 – 2012. Cela vaut particulièrement pour un projet de mise en zone important, ayant généré, lors des années précédentes, un désaccord entre la CA et le Conseil

communal, ce dernier faisant progressivement marche-arrière et se dirigeant vers l'option soutenue alors par la CA. La différenciation entre les corps politiques et administratif et technique sont moins marqués et ces premiers dominant totalement la conduite de la CA, à l'exacte inverse de la situation prévalant sept ou huit ans auparavant. Pour autant, la voie hybride du techno-politique est close et ce sont sur des thèmes politiques que les membres politiques marquent des points.

2014. 6 séances. L'année 2014 se place en continuation des deux années précédentes et des changements intervenus alors. Le nombre de séances est particulièrement réduit, tant en nombre d'heures que de séances effectives. L'agenda politique de l'aménagement du territoire est pourtant paradoxalement plutôt lourd. La mise à l'enquête de la révision du PAL est actée pendant cette année, mais le traitement du suivi, dont notamment les séances de conciliation avec les opposants organisées par le seul Conseil communal, retourne plutôt dans le giron de ce dernier. Le travail de la CA fonctionne donc dans une certaine routine, à un rythme ralenti.

Si au vu de ses travaux réduits, ainsi que de la baisse de présence des élus issus du Conseil communal, la CA n'est plus directement stratégique, les élus présents semblent lui accorder une certaine importance, preuve en est par exemple les appels transmis au Conseil communal pour que celui-ci ne cède pas sur les options soutenues par la CA, lors des phases de conciliation sur des projets d'urbanisation. L'année marque à nouveau, comme quelques années précédemment, la mise à l'écart de l'urbaniste communal. Celui-ci n'est plus invité aux séances de la commission. L'année se clôt par la rupture du mandat qui lui était octroyé et l'annonce de l'engagement d'un nouvel urbaniste.

IV.3.2 Approche diachronique

2006. Le 6 janvier 2006, le **Préfet de la Sarine** prolonge les neuf permis de construire octroyés en décembre 2002 aux investisseurs du projet prévu sur l'ensemble du secteur de Bertigny-Ouest.

Suite à une rencontre avec les investisseurs, les propriétaires fonciers (Bourgeoisie et Syndic de Fribourg) et le Canton (deux Conseillers d'Etat) à mi-mai 2006, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** annonce qu'il n'acceptera pas la réduction du projet prévu initialement sur les terrains de Bertigny-Ouest et exige une réalisation conforme au permis de construire reçu.

En octobre, les investisseurs mettent à l'enquête plusieurs modifications des permis octroyés en 2002. Ils font de même en novembre.

2007. Le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** décide le 12 juin de délivrer un préavis défavorable à la prolongation des permis de construire pour le projet Gottéron-Villars sur les terrains de Bertigny-Ouest.

Le **Préfet de la Sarine** refuse le 20 juin⁵⁸ la délivrance des permis demandés par les investisseurs du projet. A la justification de son refus, il évoque notamment que la réalisation des infrastructures routières pour les accès à Bertigny-Ouest n'est pas acquise.

Courant de l'été, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** transmet à l'Agglomération sa prise de position par rapport au projet d'agglomération de première génération en

demandant notamment que soit supprimée la possibilité d'une utilisation commerciale pour Bertigny-Ouest et en demandant l'adjonction dans le projet d'une nouvelle liaison routière pour desservir la zone.

Au **Grand Conseil fribourgeois** un député⁵⁹ dépose, le 6 juillet, une question relative à Bertigny-Ouest en demandant premièrement si le Conseil d'Etat va « réunir les partenaires » et « assumer le rôle de coordinateur » et secondement si le Conseil d'Etat va créer un « organe approprié » pour développer le site⁶⁰.

Le **Conseil d'Etat fribourgeois** répond le 28 août à la question relative à Bertigny-Ouest. L'exécutif cantonal répond par deux éléments clefs : tout d'abord il annonce qu'il va « inciter[] la Commune de Villars-sur-Glâne à mettre en œuvre le pôle d'urbanisation de Bertigny-Ouest » et que la commune⁶¹ va prendre contact avec la Bourgeoisie de Fribourg pour discuter de l'affectation du sol et de la vente des terrains ; de plus l'exécutif cantonal annonce que les formes de collaborations sont ouvertes et que Villars-sur-Glâne a la compétence de les arrêter, tout en précisant que l'Etat est « disposé à participer activement ».

⁵⁹ Il est à noter que l'auteur de la question, le député Jean-Pierre Dorand, est à la fois un grand connaisseur de la bourgeoisie de Fribourg, notamment comme auteur d'une thèse d'habilitation portant sur l'époque de création de la Bourgeoisie de Fribourg dans son acception moderne, mais aussi en étant impliqué dans le fonctionnement de cette institution. Pour la législature 2011 – 2016, il est membre de la Chambre des Scholarmes, une des institutions de la Bourgeoisie.

⁶⁰ Grand Conseil du canton de Fribourg, QA 3061.07, 2007.

⁶¹ De façon très surprenante, l'exécutif cantonal répond des actions futures de la commune, sans qu'il soit précisé la qualité de cette information et si celle-ci émane directement de la commune concernée.

⁵⁸ Il s'agit du 20 juin selon l'arrêt du Tribunal cantonal du 20 novembre 2007 (2A 07 85) et du 19 juin selon le procès-verbal de la séance du Conseil général de Villars-sur-Glâne du 21 juin 2007.

La II^{ème} cour administrative du **Tribunal administratif** du Canton de Fribourg rejette le 20 novembre les recours interjetés par les investisseurs contre la décision préfectorale de juin.

Le 4 décembre, le plan spécial « Bertigny-Ouest » affectant les terrains arrive à échéance. Le secteur repasse donc dans son affectation précédente, c'est-à-dire pour sa moitié à l'ouest en zone d'activités 2^{ème} étape et en zone agricole pour le solde, en conformité avec le plan d'affectation des zones de 1993.

Vers la fin de l'année⁶², la **Bourgeoisie de Fribourg** intervient auprès du Conseil d'Etat pour demander la mise sur pied d'une Task force « Bertigny-Ouest » ; celle-ci va permettre de mettre autour de la table les communes, le Conseil d'Etat et la Bourgeoisie notamment⁶³.

2008. Le 14 mai, le **Conseil communal de la ville de Fribourg** reçoit le Conseil communal de Givisiez pour discuter de la valorisation des terrains de Bertigny-Ouest⁶⁴.

Courant de l'année le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** entreprend des démarches auprès du Canton, de l'OFROU et de la Promotion économique notamment pour un plan de financement des accès à Bertigny-Ouest⁶⁵.

⁶² L'annonce de la création de cette Task force est faite à la commission d'aménagement au 1^{er} juillet 2008, elle a donc du être créée avant cela. Le rapport de gestion annuel de la ville de Fribourg la cite déjà pour l'exercice 2007.

⁶³ Ainsi qu'il est relaté par le Conseiller communal de Fribourg en charge des affaires bourgeoises à l'assemblée bourgeoise du 15 décembre 2010.

⁶⁴ Ville de Fribourg, rapport de gestion 2008, p. 14.

⁶⁵ Ainsi qu'il est relaté au Conseil général de Villars-sur-Glâne par la Conseillère communale en charge lors de la séance de ce Conseil le 11 décembre 2008.

2009. La **commission d'aménagement** débat le 20 février en séance ordinaire de l'aménagement pour Bertigny-Ouest, afin de réaffecter le secteur après la disparition du projet Gottéron-Village.

Le 14 avril 2009, la **Task force « Bertigny-Ouest »** transmet au Conseil d'Etat fribourgeois une demande pour obtenir un financement des études pour Bertigny-Ouest au titre de la NPR⁶⁶.

En mai, le **Conseil d'Etat fribourgeois** accepte la demande d'avril de la Task force « Bertigny-Ouest »⁶⁷.

Le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** lance une étude « environnementale stratégique » sur un périmètre élargi englobant Bertigny-Ouest, dans le but de « trouver une solution avec les partenaires » pour que la commune ne doive pas porter « toute seule un aménagement »⁶⁸.

2010. Le 10 mars 2010⁶⁹, les trois **Conseils communaux de Villars-sur-Glâne, Givisiez et**

⁶⁶ Ville de Fribourg, rapport de gestion 2009, page 28.

⁶⁷ Ville de Fribourg, op. cit.

⁶⁸ Ainsi qu'il est relaté au Conseil général de Villars-sur-Glâne par la Conseillère communale en charge lors de la séance de ce Conseil le 5 novembre 2009.

⁶⁹ La datation de la signature de cette entente est douteuse, malgré sa mention très précise dans la source de cette information (voir note de bas de page suivante), en effet le rapport de gestion de la ville de Fribourg, pour l'année 2009, contient déjà l'information de la constitution de cette entente, mais sans mention de date. Il est possible que le rapport de gestion de la ville de Fribourg ait intégré malhablement des informations postérieures à la période couverte par le rapport. Les rapports de gestion sont généralement écrits assez tard dans l'année suivante. Ainsi, le rapport de gestion 2009 ne sera traité par le Conseil général de la ville de Fribourg que lors de sa séance du 31 mai 2010. Il est donc possible de postuler que ce premier ait été envoyé aux parlementaires début mai, à un moment où l'entente pouvait déjà avoir été signée (10 mars 2010).

Fribourg signent une entente intercommunale, présidée par Villars-sur-Glâne, pour lancer les études préparatoires nécessaires à la valorisation de Bertigny-Ouest⁷⁰.

Le **Conseil communal de la ville de Fribourg** reçoit le Conseil communal de Villars-sur-Glâne le 3 mai pour discuter de Bertigny-Ouest parmi d'autres sujets communs⁷¹.

Le 7 mai 2010, l'**Entente intercommunale** Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg commence ses travaux. Un comité de pilotage constitué de trois personnes la dirige⁷².

En mai, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** transmet au Canton pour consultation préalable son projet de révision du plan d'affectation local (PAL)⁷³.

Courant de l'année, l'**Entente intercommunale** Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg mandate un bureau spécialisé pour une étude liée aux projets de développement

envisageables sur le secteur de Bertigny-Ouest⁷⁴.

Le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** communique en juin⁷⁵ qu'en l'état il a décidé, « dans un premier temps »⁷⁶, d'affecter l'ensemble du secteur de Bertigny-Ouest en zone d'activités dans le cadre de la révision générale du PAL actuellement en cours.

2011. Février 2011, l'**Entente intercommunale** Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg reçoit le rapport technique sur les accès pour Bertigny-Ouest, commandité auprès d'un bureau spécialisé et le transmet au Conseil d'Etat.

Le 5 mai, le **Conseil d'Etat** procède à une modification de la fiche relative aux zones d'activités du plan directeur cantonal. Il y inscrit Bertigny-Ouest – sous le nom « Environs immédiats de la jonction autoroutière Fribourg-Sud » - comme secteur stratégique et donne à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions la tâche de « veiller à la mise en place des structures de projet adéquates » pour la réalisation des secteurs stratégiques. De même, la modification donne la possibilité au canton d'affecter lui-même les secteurs

⁷⁰ Fiche de projet « Zone d'activités « Bertigny-Ouest » de la base de données de projet de la NPR (fiche du 14.06.2010).

⁷¹ Ville de Fribourg, rapport de gestion 2010, page 10.

⁷² Un doute subsiste quant à la composition initiale de ce comité de pilotage de trois personnes. Le procès-verbal de la séance du Conseil général de la Ville de Fribourg du 19 avril 2010, en page 451, annonce qu'il est composé des trois syndics de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg alors que les interviews d'acteurs locaux nous indiquent que la personne représentant Villars-sur-Glâne et présidant le comité de pilotage est, dès le début, la Conseillère communale en charge, Marie Garnier, qui pilotera l'Entente jusqu'à sa démission en 2011. Il est à noter que le rapport annuel de gestion de Villars-sur-Glâne pour 2010 mentionne en sa page 22 que la Syndique est présidente de « l'Entente intercommunale en vue de la promotion des terrains de Bertigny Ouest ».

⁷³ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport de gestion 2010, page 36.

⁷⁴ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport de gestion 2010, page 38.

⁷⁵ Procès-verbal de la séance du Conseil général de Villars-sur-Glâne du 21 juin 2007.

⁷⁶ La mention « dans un premier temps » n'est pas directement compréhensible. Peut-être le Conseil signifie-t-il son ouverture à un changement d'avis. Quoi qu'il en soit, le rapport de gestion de 2010, rédigé environ une demi-année après les propos de la séance de juin, annonce-t-il que le secteur de Bertigny a bien été prévu pour des activités, mais n'a pas directement été affecté. Il a en effet été prévu au plan directeur de l'utilisation du sol. La mention « dans un premier temps » peut aussi être comprise comme une référence à un changement possible de stratégie, affectation du sol via le plan d'affectation des zones ou inscription d'une intention de l'affecter à terme, via une mention dans le plan directeur.

stratégiques, « subsidiairement » au plan d'aménagement local. Finalement, la modification apportée élargit les compétences du « groupe de coordination et de soutien » défini par le plan sectoriel des zones d'activités de 1998 « au suivi des secteurs stratégiques ».

Toute l'année 2011, l'**Entente intercommunale** Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg continue ses travaux dans le cadre d'un groupe de travail réunissant aussi le Canton et l'Agglomération⁷⁷.

2012. Le **Conseil d'Agglomération** adopte le projet d'agglomération de deuxième génération de l'agglomération de Fribourg, le 26 janvier 2012⁷⁸ qui fait de Bertigny-Ouest – sous la dénomination Bertigny – un « site stratégique d'agglomération d'exception ».

Le **Conseil d'Etat fribourgeois** décide la création d'un comité de pilotage, abrégé COPIL, dit « Jonction autoroutière Fribourg-Sud-Centre⁷⁹ » et désigne sa composition le 10 septembre 2012. Pour constituer ce comité de pilotage, il nomme le Conseiller d'Etat en charge de l'aménagement, de l'environnement et des constructions comme président et désigne trois représentants des communes de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg. Pour Villars-sur-Glâne, est nommé le conseiller communal en charge du dicastère de l'aménagement du territoire notamment, Bruno Marmier (Verts), pour Givisiez, le syndic

Jean-Daniel Wicht⁸⁰ (PLR) et pour Fribourg, le conseiller communal en charge du dicastère « police locale et de la mobilité, services industriels et service des sports », Thierry Steiert (PS). Selon le compte-rendu de séance du Conseil d'Etat, sont aussi nommés membres du COPIL des députés représentants les groupes au Grand Conseil : Solange Berset (groupe socialiste), Daniel Gander (groupe UDC), Benoît Rey (groupe Alliance centre-gauche), Edgar Schorderet (groupe PDC – PBD), ainsi qu'un représentant du Comité de l'Agglomération, Yvan Tona, un représentant de l'OFROU, David Gastaldi, de l'HFR (Hôpital fribourgeois), Robert Overney, le responsable de la politique des agglomérations au sein de la Direction AEC, Grégoire Cantin, un conseiller économique au sein de la Direction FIN, Steve Perritaz, le directeur de la promotion économique, Jean-Luc Mossier, l'ingénieur cantonal, André Magnin et un représentant du Service des ponts et chaussées, Denis Wéry⁸¹.

En septembre, le **Conseil d'Etat fribourgeois** décide de transmettre à l'OFROU le rapport technique de février 2011 sur les accès pour Bertigny-Ouest⁸².

Le 12 septembre 2012, le **service cantonal de l'aménagement du territoire** transmet à la

⁷⁷ Ainsi que nous l'ont confirmé des acteurs locaux impliqués.

⁷⁸ Vu les discussions menées jusqu'à une heure avancée de la nuit, la décision a été techniquement prise le 27 janvier.

⁷⁹ Aussi dénommé « COPIL FRIBOURG » dans le message du Conseil d'Etat du 3 novembre 2015.

⁸⁰ Celui-ci, syndic depuis le renouvellement général des autorités au printemps 2011, démissionnera de son poste au 31 décembre 2012.

⁸¹ Le tableau recensant les membres de toutes les commissions parlementaires et les comités de pilotage à disposition sur le site web du canton, mentionné comme « continuellement actualisé » ne semble nullement à jour (état au 1^{er} mai 2015). Les membres démissionnaires comme Jean-Daniel Wicht ou Grégoire Cantin sont toujours mentionnés.

⁸² Etat de Fribourg, message 2015-DAEC-158, page 4.

commune son préavis de synthèse sur le projet de révision du PAL⁸³.

Après réception du rapport de février 2011, l'**OFROU** décide de créer un comité de pilotage, abrégé COPIL, dont il prend la tête, pour étudier le projet de sortie autoroutière liée à la desserte de Bertigny-Ouest. Ce COPIL intègre le Canton.

2013. Le 28 janvier le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** reçoit le Conseil communal de la ville de Fribourg pour discuter de l'aménagement de Bertigny-Ouest, parmi d'autres sujets communs⁸⁴.

Au cours de l'année, l'**OFROU** mandate des études concernant la réfection de la sortie autoroutière et l'accès à Bertigny-Ouest et à l'hôpital cantonal⁸⁵.

2014. Les 20 et 22 mai 2014, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** organise deux soirées d'information à la population quant à la révision du plan d'aménagement local.

Le 24 mai 2014, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** met à l'enquête publique le plan d'aménagement local révisé. L'enquête court jusqu'au 23 juin.

Fin mai et courant du mois de juin, **32 citoyens ou entités** déposent une opposition à la révision générale du plan d'aménagement local⁸⁶.

Deuxième moitié de l'année, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** organise des

séances de conciliation individuelles avec tous les opposants à la révision du PAL⁸⁷.

2015. Le 23 janvier 2015, le **COPIL « Jonction autoroutière Fribourg-Sud-Centre »** valide les solutions techniques proposées par l'**OFROU**, afin de desservir le secteur de Bertigny-Ouest et le site de l'hôpital cantonal⁸⁸.

Le 1^{er} octobre, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** annonce que la révision du PAL sera remise à l'enquête le 13 novembre. Concernant Bertigny-Ouest, il annonce que les travaux de réflexion concernant les accès avancent et que le Canton y travaille⁸⁹.

Le 13 octobre, au **Grand Conseil fribourgeois**, deux députées⁹⁰ déposent un postulat visant à ce que le Conseil d'Etat réalise l'étude d'une desserte de Bertigny-Ouest depuis la gare de Fribourg, par un système de transport par câble.

Le **Conseil d'Etat fribourgeois** soumet le 3 novembre 2015 au Grand Conseil un message sollicitant l'octroi d'un crédit pour les études relatives à l'aménagement des accès routiers pour Bertigny-Ouest, l'adaptation de la jonction autoroutière et l'adaptation du carrefour de Belle-Croix. Le message traite aussi de l'acquisition de 38'000 m², possession de la Bourgeoisie de Fribourg à Bertigny-Ouest, pour l'adaptation de la jonction autoroutière et pour l'accès à Bertigny-Ouest et à l'hôpital. Le planning joint prévoit une

⁸³ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport de gestion 2012, page 35.

⁸⁴ Ville de Fribourg, rapport de gestion 2013, page 9.

⁸⁵ Etat de Fribourg, message 2015-DAEC-158, page 5.

⁸⁶ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport annuel de gestion, page 36.

⁸⁷ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport annuel de gestion, page 36 et interviews d'acteurs locaux.

⁸⁸ Etat de Fribourg, message 2015-DAEC-158, page 6.

⁸⁹ Procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2015 du Conseil général de Villars-sur-Glâne, page 23.

⁹⁰ Il est à noter que les deux députées sont directement intéressées au projet de Bertigny, la première est Syndique de Villars-sur-Glâne, alors que la seconde est membre de l'exécutif de la ville de Fribourg.

mise à l'enquête des infrastructures routières à mi-2016 pour l'accès à Bertigny-Ouest et à l'hôpital et un début des travaux à mi-2017.

Le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** annonce, par voie de communiqué le 11 novembre, reporter jusqu'à la première partie de l'année 2016 la seconde mise à l'enquête publique pour la révision générale du PAL⁹¹.

2016. Le projet de décret relatif aux études routières pour Bertigny-Ouest, notamment, va en commission des routes du **Grand Conseil fribourgeois**.

Le **Conseil d'Etat fribourgeois** répond, le 19 janvier, au postulat de Weck / Schnyder déposé en octobre, qu'il accepte de réaliser cette étude si le Grand Conseil décide de lui transmettre le postulat. Outre les questions techniques liées au type de transport, l'étude devra « définir les compétences des différentes parties prenantes » : Etat, Agglomération, Communes de Fribourg et Villars-sur-Glâne et Confédération⁹².

IV.4 Villars-sur-Glâne

Selon la typologie en vigueur pratiquée par l'Office fédéral de la statistique, Villars-sur-Glâne est une commune du douzième type (commune d'emploi hors-métropoles) et une commune du deuxième type agrégé (commune suburbaine). En avril 2016, la commune comptait 12'052 habitants⁹³. D'une taille relativement réduite (545 ha), la commune compte une densité humaine relativement élevée (2'150 h/km²) par rapport à la valeur moyenne du district (446 h/km²). Partageant ses frontières avec la ville historique de Fribourg dont elle constitue la porte d'entrée ouest, Villars-sur-Glâne fonctionne à la fois comme commune résidentielle importante et comme bassin d'emploi, avec près de 9'000 emplois sur son territoire (15% de l'emploi du district) en comptant 12% de la population du district. L'emploi se concentre notamment dans une zone d'activités et une zone commerciale. De grands groupes ou leurs filiales sont installés sur le territoire communal, Cremo (laiterie industrielle), Richemont (luxes), Meggitt (ingénierie aérospatiale), etc. Cette importance des sociétés basées dans la commune se retrouve dans la structure financière de la commune, où l'impôt sur les bénéfices des personnes morales couvre près d'un tiers (32%)⁹⁴ de l'ensemble des impôts perçus. A titre de comparaison, le même taux est de 14% pour la ville voisine de Fribourg. La somme d'impôt perçue par Villars-sur-Glâne pour les personnes morales représente environ un cinquième de la somme totale perçue à ce titre par l'ensemble des communes fribourgeoises, alors que la

⁹¹ Commune de Villars-sur-Glâne, communiqué de presse du 11 novembre 2015 « Plan d'aménagement local : 2^e mise à l'enquête en 2016 ».

⁹² Etat de Fribourg, réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, 2015-GC-133.

⁹³ Sauf référence contraire, les informations statistiques proviennent du Service cantonal de la statistique SStat, Fribourg.

⁹⁴ Comptes communaux 2012

population villaroise ne représente pas un vingtième de l'ensemble de la population cantonale. Cet apport financier des sociétés permet aussi à la commune de pratiquer un taux communal d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques dans les plus bas du canton (63.9 centimes par franc dû au canton).

La commune offre à la fois de l'habitat collectif, avec de grands quartiers d'immeubles construits dans les décennies 1970 et 1980 et depuis 2000, ainsi qu'un important quartier pavillonnaire résidentiel. Elle compte notamment un fort taux d'habitants étrangers (32%) contre une moyenne de 25% pour l'ensemble du district. Bien reliée aux réseaux nationaux de mobilité, la commune dispose d'une sortie de l'autoroute A12 sur son territoire, d'une gare – légèrement excentrée au sud du territoire – ainsi que de plusieurs lignes de trolley-bus urbains.

Villars-sur-Glâne est notamment caractérisée par une faiblesse d'une partie de sa population résidente, présentant notamment une part (4.1%) de la population bénéficiant de l'aide sociale nettement plus élevée que la moyenne du district (3.6) ou du canton (2.4). Il n'en demeure pas moins que cette population fragile est compensée fiscalement par une autre part beaucoup plus aisée de la population. Le rendement de l'impôt fédéral direct par habitant à Villars-sur-Glâne (chiffres 2005) étant le double qu'à Fribourg (CHF 1'214 contre CHF 675).

Les autorités de Villars-sur-Glâne sont organisées en deux corps, un exécutif, qui dirige la commune et la représente et un législatif, qui délivre les crédits et adopte taux d'impôt, taxes et règlements notamment. Les élections aux deux corps sont distinctes, mais organisées le même jour, pour une législature

durant cinq ans. Les dernières élections communales ont eu lieu au printemps 2016. L'exécutif, nommé Conseil communal, est composé de neuf membres élus à la proportionnelle. Le Conseil est totalement politisé, à savoir que chacun des membres est membre ou sympathisant d'un parti politique local, ce qui est plutôt l'exception que la norme parmi les communes fribourgeoises. Le Conseil communal a changé de majorité aux élections communales de 2006, jusqu'alors dirigé par une majorité bourgeoise (PDC, PLR), pour se doter d'une majorité de centre-gauche. En 2016, la répartition des forces penche à nouveau en faveur du centre-gauche (quatre membres socialistes, un vert) et trois élus bourgeois (PDC, PLR). Le législatif est nommé le Conseil général, Villars-sur-Glâne étant une des huit communes que la loi fribourgeoise oblige à se doter d'un parlement élu, plutôt que d'une assemblée des citoyens actifs, comme cela se pratique dans une grande majorité de communes fribourgeoises. Le Conseil général, assemblée de cinquante membres, est aussi élu à la proportionnelle. Les élections de 2011 ont donné pour la première fois une majorité de centre-gauche (PS 33% des voix, verts 14%, divers gauche 6%) et une minorité bourgeoise (PLR 19%, PDC 18%, UDC 9%). Les élections de 2016 ont modifié à nouveau la balance vers une majorité bourgeoise (PLR 19%, PDC 17%, UDC 8%, divers droite 4%) et une minorité de centre-gauche (PS 33% des voix, verts 9%, divers gauche 4%).

La nouvelle majorité communale issue de 2006 – et l'élection pour la première fois d'une syndication de centre-gauche – marque aussi un glissement progressif de l'électorat vers les partis de centre-gauche pour les élections cantonales et fédérales depuis 2000 environ et un affaiblissement de la force des partis bourgeois, notamment du PDC. Cette érosion du PDC semble être constitutif de la

vie politique villaroise au cours des dernières décennies. Aux élections fédérales, alors que le PDC « pesait » entre 37.2% et 43.1% de 1970 à 1995, il va ensuite s'affaiblir régulièrement de 32.6% en 1999, 28% en 2003, 23.4% en 2007, à 18.7 % en 2011 puis à nouveau environ 23% en 2015. Le même mouvement s'observe globalement dans le canton de Fribourg, le PDC ayant perdu des points de pourcentage à toutes les élections fédérales depuis 1963 – exception faite de 1975 – passant d'une époque où il obtenait jusqu'à deux tiers des suffrages à un cinquième des suffrages en 2011.



Figure 14 Vue aérienne de Villars-sur-Glâne (fonds de carte geodata © swisstopo)

IV.4.1 Développement territorial récent

Il y a lieu de considérer l'environnement général dans lequel s'insère le cas d'étude

analysé, notamment en termes de dynamique de développement. De 1999 à 2014, la commune de Villars-sur-Glâne a connu un développement important démographique. Passant, à fin décembre 1999 de 8'855 habitants à 12'057 habitants à fin décembre 2013, Villars-sur-Glâne est statistiquement devenue une ville⁹⁵. Depuis 1999, la commune a crû en population chaque année, à un rythme qui est relativement élevé en comparaison régionale. Ci-dessous le tableau présente la croissance démographique annuelle de la commune de Villars-sur-Glâne, en comparaison avec les chiffres de la croissance du district.

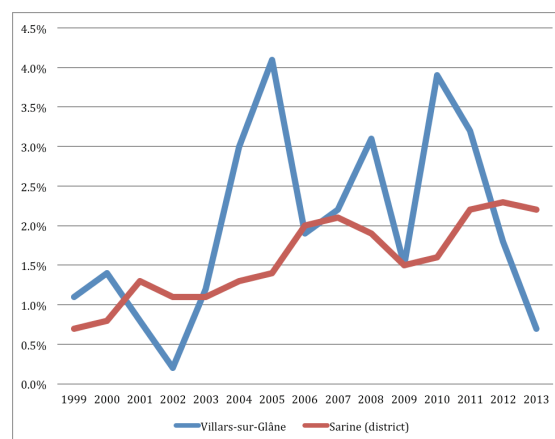


Figure 15 Croissance respective de la commune et de la région (création Messer, source chiffres OFS su-f-01.02.02.01.15)

De fin 1999 au 1^{er} janvier 2014, la commune a donc crû de 3'202 habitants, ce qui représente une croissance de 36% en 14 ans. Dans le même laps de temps, la zone à bâtir a été augmentée de 34 hectares⁹⁶, dont 6.4 ha

⁹⁵ L'ensemble des chiffres et des statistiques produits dans ce paragraphe ainsi que dans les graphiques ci-dessous proviennent de l'Office fédéral de la statistique.

⁹⁶ Les données quant au dimensionnement de la zone à bâtir sont extraites des informations produites par la commune dans le rapport explicatif et de conformité accompagnant l'enquête publique de la révision générale du PAL du 20 mai 2014.

n'ont pas été construits. La zone à bâtir⁹⁷ utilisée par chaque nouvel habitant représente donc une superficie moyenne de 86.24 m². Ce chiffre rend état d'une densité élevée. Il équivaut à une densité humaine de 116 habitants à l'hectare, c'est-à-dire nettement plus que la moyenne cantonale fribourgeoise se situant aux alentours de 33 habitants⁹⁸. L'accroissement démographique communal est en effet surtout le fait de la construction d'habitations collectives, réparties soit sur le territoire, soit dans le développement d'un nouveau quartier central ; une demi-douzaine d'immeubles R+2 à R+3 au sud de la Route des Préalpes, une petite dizaine autour de la halte CFF, une vingtaine de maisons individuelles dans le quartier des Blés-d'or, mais surtout le développement d'un nouveau quartier résidentiel dense à Cormanon. Ce nouveau quartier de Cormanon, dit aussi de Cormanon-Est, compte environ une quarantaine d'immeubles collectifs, de gabarit moyen (de R+ 4 à R + 7) ainsi qu'une vingtaine d'habitations individuelles groupées. Les immeubles ont été vendus soit en propriété par étage soit à des investisseurs privés ou institutionnels (notamment la caisse de pension de l'Etat de Bâle campagne, la société de fonds des banques cantonales Swisscanto, la caisse de pension du personnel de la Confédération Publica).

En matière de développement économique, Villars-sur-Glâne dispose d'une zone d'activités à Belle-Croix – Moncor, à l'ouest de

la sortie d'autoroute. Cette zone, traversée par la Route de Moncor – Route de Payerne, s'est développée dans les limites du périmètre prévu par le plan d'affectation des zones de 1993. L'ensemble des surfaces en zone d'activités représente un total d'environ 332'000 m², dont 15'000 m² sont libres de constructions mais réservés pour le développement interne d'une entreprise sise sur place⁹⁹. En termes d'emploi et d'habitant, Villars-sur-Glâne a donc connu une grande progression les quinze dernières années, qui a aussi dû se traduire par la construction d'équipements nouveaux, dont un nouveau bâtiment administratif communal sur le site de Cormanon, des infrastructures scolaires, etc. La révision du plan d'aménagement local telle que proposée en 2014 semble tenir compte de ce développement important, puisque les nouveaux projets planifiés sont plus circonscrits. En termes de développement résidentiel, le projet de Vallon, que l'on retient comme objet d'analyse en tant que cas comparable, représente un développement modeste. Notre cas d'étude, à savoir Bertigny-Ouest, s'insère quant à lui dans une continuation de la spécialisation de Villars-sur-Glâne en commune-siège d'entreprises à haute valeur ajoutée.

IV.4.2 Un cas comparable

En application de la méthodologie mobilisée dans la recherche, un autre projet d'urbanisation à Villars-sur-Glâne est sélectionné à fin d'analyse. Ce projet, fonctionnant comme un « cas comparable » de référence, a été sélectionné par discussion avec des acteurs locaux. Le projet dit « du Vallon » s'inscrit dans un développement territorial actuellement en cours, ce qui

⁹⁷ Les zones industrielles et artisanales ne sont pas comprises dans le calcul.

⁹⁸ Les chiffres de la densité humaine cantonale sont issus de la statistique des zones à bâtir pour 2012 mise en forme par l'ARE. Les chiffres communaux et cantonaux ne sont pas directement comparables, dans la mesure où le calcul du chiffre cantonal exclut les zones à bâtir mixtes et de centre, alors que celles-ci sont incluses dans le calcul effectué par nos soins pour Villars-sur-Glâne. La comparaison n'en garde pas moins une valeur indicative.

⁹⁹ Cette information, non vérifiée par nos soins, est issue du rapport d'explication et de conformité du 20 mai 2014.

permettra de reconstruire plus aisément le processus de sa concrétisation. Surtout, il est exclusivement circonscrit sur le territoire communal, ce qui permettra de le traiter en point de comparaison avec Bertigny-Ouest. Le projet d'urbanisation du Vallon est aussi parfois dénommé PAD Vorlet du nom de la famille villaroise propriétaire du fonds. Il consiste principalement en la réaffectation en zone de centre-village B d'un rectangle de terrain d'environ 20'000 m² au centre du cœur historique de Villars-sur-Glâne, actuellement en zone centre-village et en zone libre.



Figure 16 Vue du projet du Vallon, reporté en rouge (création Messer, fonds de carte réorienté est – ouest : geodata © swisstopo)

Le futur quartier du Vallon s'étend au sud-ouest de la commune de Villars-sur-Glâne, occupant un rectangle imparfait d'environ 200

m. de long sur son plus grand côté. Il occupe un des rares emplacements non construits dans le cœur de l'ancien centre villageois et est longé par la voie de chemin de fer permettant la liaison principale est – ouest du plateau suisse et accessible principalement depuis la route (route du Soleil / route de l'Eglise) reliant le quartier de la gare de Villars-sur-Glâne au quartier de Moncor. Le secteur se situe en contrebas de l'église paroissiale, à l'ouest de l'ancienne école villageoise et à une centaine de mètres de la halte CFF. Le secteur présente une certaine déclivité, avec une inclinaison vers l'ouest. Le bas du secteur est délimité par le ruisseau du Croset, affluent de la Glâne.

Approche géographique et historique

Le secteur du Vallon occupe une des pentes derrière la ferme en contrebas de l'église des Saints Pierre et Paul construite elle-même de 1914 à 1916 en remplacement d'une église précédente.

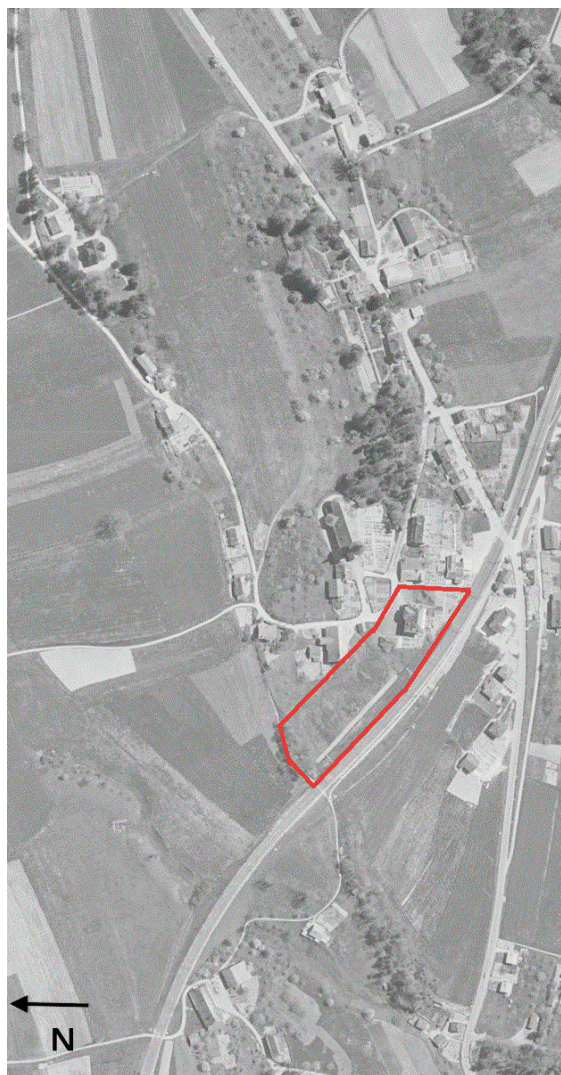


Figure 17 Vue aérienne du centre de village de VSG en 1954, la zone du Vallon occupe le secteur en dessous de l'église, en direction de la voie ferrée (image 19541830021487 geodata © swisstopo, extrait, création Messer).

Alors que l'ensemble du secteur se densifiait et s'urbanisait, notamment avec la réalisation dense du quartier des Dailles au nord de la voie ferrée, le secteur du Vallon restait non urbanisé de par son utilisation exclusive comme pépinière. La délimitation et l'utilisation du secteur sont bien visibles sur l'image aérienne ci-dessous de 1972.



Figure 18 Vue aérienne du secteur utilisé comme pépinière en 1972 (image 19729990275648 geodata © swisstopo, extrait).

Le secteur est en effet propriété de la famille Vorlet, dont Félix Vorlet a fondé en 1959 l'entreprise Vorlet paysage SA¹⁰⁰. A l'étroit à Villars-sur-Glâne, l'entreprise a déplacé son siège social, ainsi que ses activités dans une autre commune sarinoise courant 2006 – 2007. Les terrains de Villars-sur-Glâne ont ainsi été libérés.

Approche foncière

Le Vallon couvre trois parcelles enregistrées sous les numéros 4389 RF (secteur ouest, 11'545 m²), 4129 RF (secteur centre, 4'884 m²) et 4130 RF (ancienne ferme, 2483 m²). Les deux premières parcelles, totalisant 16'429 m², sont propriétés de M. Louis-Guy Vorlet, la dernière est propriété de M. Louis-Guy Vorlet, ainsi que de l'hoirie Vorlet, pour respectivement environ 4/10^{ème} et 6/10^{ème}. Sur la représentation ci-dessous nous reportons les trois parcelles en question, marquées d'une teinte bleue, ainsi que les domaines des CFF en jaune et les terrains des collectivités (commune, paroisse) en violet.

¹⁰⁰ Les informations relatives à l'entreprise ont été reprises de la présentation faite par M. Louis-Guy Vorlet à l'assemblée communale de Rossens (FR) du 27 juin 2005 et reproduite dans le procès-verbal de cette dernière.

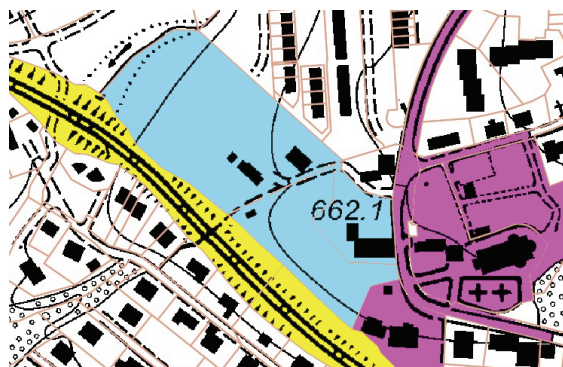


Figure 19 Représentation des terrains du Vallon, ainsi que des propriétés voisines (création Messer, fonds de plan guichet cartographique du canton de Fribourg, échelle 1:2'000).

Finalités et supports de la planification

Dans la planification communale en force au moment de l'analyse, c'est-à-dire le plan d'aménagement local approuvé par le Conseil d'Etat le 13 juillet 1993, le secteur du Vallon est divisé en deux parties plus ou moins égales : un classement en zone de centre-village (ZCV, au sens de l'article 11 du Règlement communal d'urbanisme de 1993 de Villars-sur-Glâne) à l'est, et un classement en zone libre (ZL, au sens de l'article 21). La ZCV de 1993 est plutôt inclusive et est destinée tant à l'habitation qu'aux « activités économiques » et aux installations et espaces d'utilité publique. Une planification de détail est exigée pour le secteur, « pour toute nouvelle construction ». La ZL de 1993 est destinée « aux emplacements de verdure ».

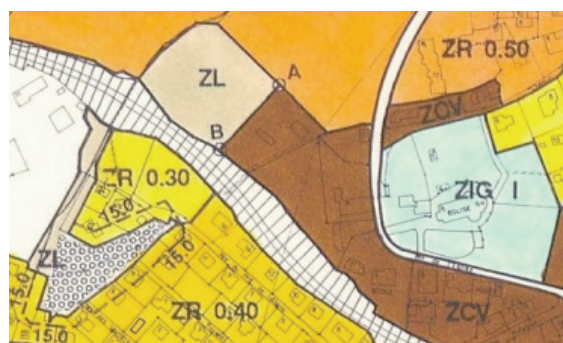


Figure 20 Extrait du PAZ de 1993 de Villars-sur-Glâne (Auteur du plan : Feddersen & Klostermann à Zurich).

Dans le cadre de la révision de sa planification, la commune de Villars-sur-Glâne a décidé de réaffecter le secteur du Vallon, tant la partie en ZCV que celle en ZL à du résidentiel. Cette mutation permet d'urbaniser le secteur après le déplacement de l'entreprise de paysagisme. Le nouveau plan d'affectation des zones, mis à l'enquête publique par publication dans la feuille officielle du 23 mai 2014, prévoit donc un classement en zone de centre-village B (ZCVB) au sens de l'article 31 du Règlement communal d'urbanisme version pour l'enquête publique.

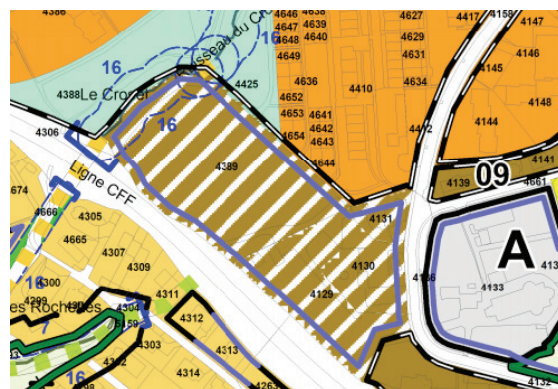


Figure 21 Extrait du PAZ de 2014 (version pour mise à l'enquête publique) (Auteur du plan : Artefact urbanisme à Fribourg).

La ZCVB est destinée « à l'habitation et aux activités de service ». Des infrastructures et des bâtiments d'utilité publique sont aussi admis mais sont exclues les constructions destinées à des activités industrielles. L'article 31 du RCU 2014 prévoit des contraintes supplémentaires pour le secteur du Vallon. Il s'agit d'établir obligatoirement une planification de détail (PAD) qui devra répondre à différents objectifs dont assurer une densification du secteur, créer un espace public, intégrer le quartier aux réseaux de mobilité douce et prévoir un approvisionnement énergétique principalement de source renouvelable.

IV.4.3 Processus de concrétisation d'un cas comparable

Comme pour le cas de Bertigny-Ouest, le processus de concrétisation est analysé sous le double angle sectoriel des acteurs et temporel de l'approche diachronique.

IV.4.3.1 Approche diachronique

2007. La **Commission d'aménagement**, dans sa séance du 23 janvier, discute pour la première fois du devenir du secteur après le départ de l'entreprise Vorlet.

2010. La **Commission d'aménagement** statue à fin août sur une nouvelle version du plan d'aménagement de détail pour le secteur du Vallon. Elle donne son avis sur le projet qui lui est présenté. L'objectif principal du PAD est de construire l'ensemble du secteur du Vallon ; la partie en zone centre village et la zone libre¹⁰¹.

2011. En juin, la **Commission d'aménagement** statue sur le plan d'affectation de détail pour le Vallon. Celui-ci est ensuite soumis au Canton pour examen préalable¹⁰².

2012. Les **propriétaires fonciers** modifient leurs ambitions pour le secteur du Vallon et lancent un mandat d'études parallèles (MEP)

en vue de l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement de détail¹⁰³.

En juin, le projet lauréat du MEP est présenté à la **Commission d'aménagement**.

En septembre, la **Commission d'aménagement** statue sur le projet de PAD.

2013. Au cours de l'année, le PAD pour le Vallon est en cours d'examen préalable auprès du **Canton**.¹⁰⁴

2014. En mai, la révision du plan d'aménagement local est mise à l'enquête publique par le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne**, pour une durée d'un mois. Celle-ci contient les dispositions pour le Vallon.

Au début de l'été, la **Commission d'aménagement** débat d'une nouvelle mouture du PAD pour le Vallon et reçoit les promoteurs du projet¹⁰⁵.

2015. Au début de l'année, le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** étudie la possibilité d'acquérir une partie du secteur du Vallon pour ses besoins en bâtiments mais renonce faute de superficie suffisante¹⁰⁶.

2016. En mars 2016, le plan d'aménagement de détail « le Vallon » est mis à l'enquête

¹⁰¹ Cette information n'est pas confidentielle puisqu'elle a été rendue publique dans le rapport de gestion 2010, page 37. Il est à rappeler que les dates des séances de la Commission ne sont pas confidentielles, ni d'ailleurs la composition des membres présents lors des séances de commissions selon l'avis du Conseil communal de Villars-sur-Glâne défendu devant le Conseil général le 16 juin 2005.

¹⁰² Commune de Villars-sur-Glâne, rapport de gestion 2011, page 36.

¹⁰³ Dossier de presse des promoteurs du projet, « le Vallon de Villars », du 1^{er} mai 2014.

¹⁰⁴ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport de gestion 2013, page 35.

¹⁰⁵ L'information d'une rencontre entre la CA et les promoteurs du projet n'est plus confidentielle dans la mesure où le membre de la CA, Pierre-Yves Moret (PCS) a annoncé en plénum du Conseil général, lors de sa séance du 19 mars 2015, que la CA avait reçu à 5 reprises les promoteurs du projet du Vallon.

¹⁰⁶ Ainsi que le rapporte le Conseiller communal en charge des bâtiments à la séance du Conseil général du 19 mars 2015.

publique par le **Conseil communal de Villars-sur-Glâne**.

IV.4.3.2 Approche par acteur

Par confort de lecture, l'approche par acteur pour le projet du Vallon a été traitée conjointement avec celui de Bertigny-Ouest, sous la sous-rubrique IV.3.1.2

IV.5 Bertigny en miroir des mutations de l'aménagement du territoire

Bertigny-Ouest ne répond pas seulement aux considérations « classiques » d'un projet d'urbanisation supracommunal que nous avons énumérées dans le chapitre de méthodologie. Ce projet les dépasse et les complexifie tout à la fois. Il répond évidemment à l'ambition générale politique d'une planification plus fonctionnelle à l'échelle des aires urbaines. Bertigny-Ouest est ainsi une opportunité importante de densification et de diversification fonctionnelle de l'agglomération de Fribourg. L'enjeu de sa concrétisation dépasse ainsi largement les frontières des deux communes politiques touchées, la commune territoriale d'une part et la commune propriétaire du fonds d'autre part. C'est d'ailleurs probablement la portée régionale, voire cantonale, de sa signification qui exacerbe les difficultés de la concrétisation, beaucoup d'acteurs ayant un intérêt à ce que les terrains soient équipés et vendus, beaucoup d'acteurs évoluant dans le dossier, assumant parties de responsabilités, parties de procédures, sans pour autant que l'ensemble donne véritablement l'impression d'être clairement coordonné et piloté.

C'est aux hasards de l'histoire que Bertigny-Ouest doit sa situation complexe. Son traitement, au fil des siècles, éclaire d'ailleurs la tension constante entre les territoires fonctionnels et les limites institutionnelles. Les terres de Bertigny appartiennent d'abord à la Ville de Fribourg qui, devenue Ville et République, gère ses possessions hors de ses frontières politiques comme une métropole, ses colonies. Les évolutions de l'histoire compliquent ces relations de possession et la création des communes politiques au tournant du XIX^{ème} siècle instaure de nouvelles frontières institutionnelles. Les deux partages successifs des possessions, d'abord sous le

régime de la République helvétique centralisée entre ancienne Ville et République et Etat central, puis sous un régime hybride entre commune politique et commune bourgeoise, aboutit à cette particularité : la possession de terres, sur la commune politique de Villars-sur-Glâne, par la commune bourgeoise de Fribourg, elle-même, progressivement inféodée à la commune politique de Fribourg. Mais les hasards de l'histoire confèrent aussi sa particularité à Bertigny-Ouest par l'entrelacs progressif des infrastructures qui aboutissent à ce paradoxe actuel: celui d'un territoire ceinturé par des voies majeures de communication, délimitées par elles et pourtant inaccessible.

Décortiquer le mécanisme de concrétisation d'un projet comme Bertigny-Ouest est au cœur de notre analyse. La planification et l'affectation, mais aussi le portage technique et politique des projets d'une telle complexité vont se généraliser en Suisse, si l'ambition de densification vers l'intérieur et de recentrage de l'effort de développement se transportent effectivement vers le centre des agglomérations urbaines, comme tentent de l'infléchir les évolutions récentes du cadre légal fédéral en matière de développement territorial. Or, les secteurs déjà denses des agglomérations présenteront tous des difficultés de conduite liées à l'extraordinaire complexité des réseaux urbains, des possessions croisées, des frontières institutionnelles dont le tracé est hérité d'éléments topologiques ou hydrauliques désormais totalement gommés, de la multiplication des acteurs et des niveaux institutionnels touchés. Ceci étant, nous n'avons pas la preuve que le cadre légal et les instruments et les procédures de l'aménagement du territoire puissent opérer dans ces cas complexes. Nous savons qu'ils n'ont pas été pensés pour ça. Jusqu'alors, nous nous sommes peu demandé si les

ambitions politiques dont nous nous dotions pouvaient raisonnablement être mises en œuvre.

Le double questionnement, que nous faisons porter sur les tentatives de concrétisation de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines suisses, porte sur les effets internes à la commune et ceux internes à l'agglomération urbaine. Bertigny-Ouest permet de réaliser le test de l'hypothèse de travail de l'arène intracommunale. Le présent sous-chapitre IV.5 procède au test de l'hypothèse n.1 « intra ». Pour rappel, elle est formulée comme suit : *Le processus de prise de décision et le pilotage de sa mise en œuvre opèrent un recentrage vers les autorités communales exécutives au détriment des autorités communales législatives.* L'analyse de Bertigny-Ouest permet de formaliser des enseignements sectoriels détaillés ci-dessous.

Il y a lieu tout d'abord de questionner le niveau et les modalités de la participation du Conseil général, respectivement de la commission d'aménagement, dans la concrétisation du projet de Bertigny-Ouest. Il peut globalement être considéré que le niveau d'implication du législatif est faible, voire extrêmement faible, dans le cadre de la concrétisation de Bertigny-Ouest. Jamais, à aucun moment des douze années examinées, le législatif ne joue un rôle leader. Cela n'est finalement pas une surprise et est conforme avec la répartition des prérogatives entre les pouvoirs fixée par le cadre légal fribourgeois. Non seulement ainsi le pouvoir décisionnel et le pilotage effectif sont entre les mains de l'exécutif, mais encore le législatif ne cherche-t-il jamais à remettre en cause cette séparation très nette des prérogatives. Cet état de fait peut être qualifié de pérenne dans le sens où il n'est pas mis en lumière d'évolution majeure pendant les douze années examinées.

Le législatif, tout du moins pour ce qui est du projet de Bertigny-Ouest, ne joue pas non plus pleinement son rôle de contrôle de l'exécutif. Les demandes de renseignements directement émises en plénum sont extrêmement rares. Bertigny-Ouest existe au sein du législatif par deux canaux. Premièrement, l'exécutif choisit de tenir informé le législatif sur l'avancement du dossier. Cette information se fait à un rythme espacé, moins d'une fois par année, et répond à un calendrier que l'exécutif fixe seul. Certaines discussions connexes permettent de faire le point sur l'avancement du dossier, tels les deux projets d'agglomération. Il est très rare que spontanément l'exécutif choisisse de faire le point sur l'avancement du dossier pour lui-même. Secondement, Bertigny-Ouest est évoqué et invoqué par le législatif. Le projet est ainsi plusieurs fois évoqué lorsque l'on parle de diversification des rentrées fiscales, de la part importante des impôts de personnes morales dans l'ensemble des revenus communaux, de la place économique locale. Il est tout autant invoqué pour répondre aux besoins futurs d'un avenir qui a la constance, pendant toute la décennie analysée, d'être systématiquement présenté comme beaucoup plus préoccupant que la situation actuelle.

Que ce soit par l'un ou par l'autre de ces deux canaux, deux constantes demeurent dans l'évocation de Bertigny-Ouest. Tout d'abord, le législatif ne cherche jamais à orienter sa conduite stratégique ou à imposer quelques vues ou conditions à l'exécutif. Jamais en douze ans il n'est ainsi remis en question la destination de la zone, ni ne sont abordées les questions de sa mixité fonctionnelle, de sa densité, d'options qui pourraient représenter une alternative et ce même lorsque la discussion pourrait servir de support à une remise en question de la destination retenue :

des activités, une interdiction du commercial et une priorité absolue pour 1 à 2 grandes entreprises, plutôt qu'un tissu de PME. Lorsque l'Agglomération lance ses travaux pour la deuxième génération du projet d'agglomération, il est rapporté, en plénum du législatif les propositions des mandataires spécialisés en charge de l'élaboration du projet, de laisser Bertigny-Ouest en parc d'agglomération. Ce changement majeur par rapport à la destination évoquée jusqu'alors est très fortement combattu par l'exécutif qui relaye en plénum ses différentes démarches pour faire corriger cette proposition hétérodoxe. Le législatif ne profite pas de ce moment pour entamer un dialogue avec l'exécutif sur le futur de la zone. Il ne demande pas à l'exécutif d'explicitier les raisons de son opposition aux propositions de l'Agglomération, tout comme il ne donne pas son avis propre. Il est tout à fait possible de postuler en l'état que le législatif partage en tous points les vues de l'exécutif et ne souhaite pas d'explications complémentaires. Il est aussi possible de postuler, alternativement, que le législatif n'a aucun avis sur la question.

Si le fait que le législatif ne cherche à aucun moment à avoir une prise sur la conduite de Bertigny-Ouest, il y aussi lieu de relever une autre constante, celle de l'éloignement. Le législatif semble en effet se considérer comme très éloigné de la conduite de Bertigny-Ouest. Cette impression de conduite très extérieure prend forme principalement dans la formulation des références au projet. Ainsi, il est souvent fait référence au moment où le quartier sera construit, où les entreprises seront là, comme si le législatif n'avait aucune prise sur l'avènement de ce futur espéré. La mise à l'écart nous paraît aussi et surtout faire suite à une volonté très nette de l'exécutif, dont la finalité nous échappe quelque peu. Sur la durée, le processus d'externalisation de

la conduite de Bertigny-Ouest est clair. Il prend surtout forme aux cours des années 2012 et 2013. A ce moment-là, l'exécutif va commencer à désigner clairement le Canton comme coupable du manque d'avancement. Le Canton est ainsi présenté comme un des deux problèmes principaux du projet. Or, la nature du problème vient du fait que le Canton n'assume pas son rôle de leader dans le dossier, qu'il s'en désintéresse. Cette mise en accusation frontale d'une autre collectivité n'est pas fréquente. Il est principalement reproché au canton d'avoir déserté la conduite du projet. Les mots de la Syndique face au plénum du législatif sont ainsi tranchés : « maintenant, le Canton a tout misé sur BlueFactory. BlueFactory par ici, BlueFactory par là. [] Mais je rappelle qu'avant, Bertigny-Ouest était le projet pilote qu'il convenait de développer », « et puis tout à coup, plus rien ! »¹⁰⁷. De plus, l'exécutif dénonce les tensions internes au Canton qui l'empêchent d'avancer. Cette rhétorique de prise de distance avec la conduite de Bertigny-Ouest n'est pas de nature à ce que le législatif se sente plus concerné par ce projet. Bertigny-Ouest devient ainsi un projet cantonal. A aucune reprise, le Conseil général ne commente cette évolution du dossier.

A première vue, l'implication du législatif pour le projet d'urbanisation « classique » du Vallon, analysé comme cas comparable, ne diffère pas beaucoup de celle de Bertigny-Ouest. La tardive apparition du projet au sein du législatif, en 2014, alors que le projet est en cours depuis plusieurs années, ne laisse pas véritablement la possibilité de constater une évolution au fil des années. Mais c'est à travers le rôle de la commission d'aménagement, commission dans laquelle les membres du Conseil général sont majoritaires,

que le législatif va s'impliquer dans le processus de concrétisation. L'analyse des procès-verbaux de la commission, mais aussi les rapports qui en sont fait publiquement au sein du plénum démontrent une implication relativement forte du législatif, non seulement sur ses aspects techniques, mais bien sur son fond stratégique. Comme annoncé en plénum, la commission va, par exemple, recevoir cinq fois le promoteur du projet pour analyser l'évolution de la procédure qui vise à l'adoption d'un plan de quartier *ad hoc*. Cette implication de la commission, que nous pourrions qualifier de forte, est tout de même contrebalancée par la faible présence du Vallon comme sujet de discussion au sein du plénum lui-même. Le projet est certes mentionné à de nombreuses reprises, lorsqu'il s'agit d'évoquer les quartiers en développement. Par contre, il n'est fait aucune mention ni aucun relais des préoccupations citoyennes. Alors que la mise à l'enquête publique du projet semble avoir déclenché des oppositions massives du voisinage, puis une pétition¹⁰⁸, l'information n'est jamais relayée en plénum. Le législatif ne comprend ainsi pas son rôle comme un corps de relais entre la population et l'exécutif en matière d'aménagement du territoire.

Une stricte comparaison de l'implication du législatif pour le projet de Bertigny-Ouest et pour celui du Vallon, dans le cadre du test de l'hypothèse de travail *intra*, plaiderait donc plutôt pour une certaine validité de l'hypothèse à Villars-sur-Glâne. Il est en effet indéniable de constater que, pour le projet de Bertigny-Ouest, le législatif a laissé l'exécutif communal comme seul maître du jeu, alors

¹⁰⁷ Séance du 7 novembre 2013

¹⁰⁸ Les informations n'ayant pas été rendues publiques, nous n'avons pu les intégrer dans le tableau diachronique de la concrétisation du projet. Ces informations n'ont été acquises que par des discussions informelles de l'auteur avec des habitants de Villars-sur-Glâne.

qu'il pèse, au travers de la commission d'aménagement, sur le développement du projet du Vallon. Cette validation n'est en fait qu'extrêmement partielle. Elle repose en effet sur deux prémisses discutables. Premièrement, si le législatif a effectivement laissé l'exécutif comme seul maître du jeu, il n'est pas avéré que celui-ci profite de la latitude offerte. Nous avons vu en effet le glissement progressif qui s'opérait vers une conduite par le Canton. Nous reviendrons sur ce point dans les éléments en vue du test de l'hypothèse n.2 « inter ». Secondement, l'hypothèse de travail postule un glissement des prérogatives du législatif vers l'exécutif, c'est-à-dire d'un mouvement. Or, il n'est nullement avéré qu'avant l'apparition du projet supracommunal le législatif exerçait quelques prérogatives que ce soit en aménagement du territoire. La constatation d'une absence d'implication du législatif dans le projet supracommunal n'est peut-être que la constatation de la situation normalement pratiquée à Villars-sur-Glâne, l'implication relative dans le projet du Vallon pouvant tout aussi être l'exception.

Cette dernière remarque nécessite encore de questionner l'implication du législatif dans le développement stratégique de l'aménagement du territoire en général. L'analyse approfondie des actions du Conseil général sur douze années successives nous offre une connaissance assez précise de ce corps politique. Deux moments particuliers peuvent servir à mieux interpréter le rôle du législatif villarois en matière d'aménagement : Il s'agit tout d'abord de la crise et de la remise en question consécutive qui secouent la pratique de l'aménagement du territoire en 2005 et 2006, puis la finalisation du processus de révision du plan d'aménagement local en 2014 – 2016.

Au tournant 2005 – 2006, la plus importante crise en matière d'aménagement du territoire secoue le législatif et les tensions sont à leur comble entre les deux corps, législatif et exécutif. La fin de la réalisation du quartier de Cormanon-Est, réalisation majeure de ces dernières décennies, amène à des critiques très virulentes du législatif contre l'exécutif, quant à l'exclusion du législatif du suivi du projet et le contournement de certaines de ses décisions. Le printemps 2006 est le moment du renouvellement intégral des autorités communales et les polémiques autour de l'aménagement paraissent avoir joué un rôle important dans la non-réélection de deux figures majeures de l'exécutif. A ces non-réélections se rajoute le retrait du Syndic sortant et le basculement de la majorité de l'exécutif à une majorité socialiste – chrétienne-sociale. Le nouvel exécutif, dont la majorité des membres siégeait déjà sous la précédente législature, présente au législatif des garanties pour une rupture de la pratique locale de l'aménagement du territoire : de nouvelles procédures de contrôle, un rapatriement du suivi de la révision du PAL au sein de la commission d'aménagement et même l'arrêt des grands projets d'urbanisation. Le législatif use pour la première fois d'une sorte de droit d'inventaire. Des critiques virulentes sont émises à l'endroit de la pratique de l'aménagement à Villars-sur-Glâne. Le législatif, agité d'« indignation et [de] [...] colère » critique les manières de l'ancien exécutif, ainsi que la dégradation des relations entre les deux conseils. Pourtant, ces critiques arrivent bien tard et il a fallu le renouvellement des autorités pour que les élus législatifs osent une critique si ouverte de la politique villaroise. Ces critiques *a posteriori* ne sont d'ailleurs jamais accompagnées d'une quelconque autocritique. Le législatif ne semble porter aucune responsabilité dans cette dégradation réciproque des relations.

Nous lisons cette posture critique extérieure comme le signe que le législatif ne se sent pas directement concerné par l'aménagement du territoire. Ainsi, s'il y a lieu de critiquer les façons de faire de l'exécutif, une remise en question du travail du législatif n'est *de facto* pas nécessaire.

Une même distance poussée à l'extrême marque le moment de la finalisation de la révision du plan d'aménagement local. Ce document, en travaux depuis une dizaine d'années au sein de l'exécutif, arrive enfin à maturation courant de l'année 2014. Mis à l'enquête en mai, il donne lieu à de multiples oppositions, puis fait l'objet d'une seconde mise à l'enquête adaptée, deux ans plus tard. De manière quelque peu surprenante, la révision du PAL non seulement ne fait pas débat au sein du législatif, mais ne fait même l'objet d'aucune question, ni sous l'angle stratégique, ni sous l'angle financier. Le législatif ne possède certes pas la compétence de l'adoption des plans, pour autant, il lui serait possible de poser des questions, de donner son avis, de relayer les préoccupations citoyennes. Cela ne se fait pas. L'annonce de la deuxième mise à l'enquête ne fait l'objet d'aucune remarque et il n'est nullement précisé au plénum pourquoi il est nécessaire de remettre à l'enquête le projet.

Au-delà de ces deux moments particuliers, il est intéressant de relever que le législatif semble malgré tout avoir une haute estime du rôle qu'il pourrait jouer en matière d'aménagement. Nous interprétons en ce sens les appels parfois théâtraux émis au sein du plénum en direction de la commission d'aménagement. Ainsi, plusieurs injonctions demandent à la commission « de prendre ses responsabilités » pour garantir un développement harmonieux de la commune, sous-entendant tout à la fois premièrement qu'elle aurait les moyens d'orienter

l'aménagement selon son bon vouloir, secondement qu'elle ne le fait pas. Ces appels sont plutôt émis par des conseillers généraux qui ne sont pas membres de la commission. Ces positions reconnaissant une grande latitude à la commission, tranchant avec les remarques quelque peu désabusées d'un conseiller membre lui de la commission d'aménagement depuis de nombreuses années et la décrivant, lors du renouvellement des autorités en 2011, comme non-stratégique et inféodée au Conseil communal.

Au-delà des deux moments évoqués plus haut, le désintérêt pour l'aménagement du territoire n'est pas total et à certains moments, sur des points particuliers, le législatif va effectivement se renseigner activement, voire formuler des revendications. Cela est par exemple le cas avec le projet de densification au sud de la commune, notamment sur les terrains du Croset. Là, en 2010 particulièrement, le Conseil général fait état de son inquiétude et demande à ce que le Conseil communal évite de retomber dans les travers qui ont accompagné le portage du projet de Cormanon-Est. La localisation du projet d'urbanisation est peut-être déterminante pour que le législatif s'y intéresse. Le Vallon, petit, mais au cœur historique du village, le Croset, visible sur les pentes au sud de la commune, sont peut-être simplement plus proches du spectre de vision que Bertigny, orienté au nord, dans une région moins peuplée, difficilement accessible. Le proverbe « loin des yeux, loin du cœur » prendrait ici tout son sens, les parlementaires privilégiant l'implication dans le suivi des secteurs très visibles et ne se souciant que peu des zones périphériques. Si une telle considération devait être vérifiée et généralisée ailleurs, elle serait à même de changer notre compréhension de la concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux, ces derniers, par leur

nature supracommunale même, étant très généralement situés aux confins des frontières communales, dans des secteurs en friche ou peu viabilisés jusqu'alors, et donc hors du spectre premier des responsables politiques de l'aménagement du territoire.

Quoi qu'il en soit, les constats émis sur le rapport entretenu par le législatif villarois avec l'aménagement du territoire, pendant les douze années analysées, nous forcent à modérer encore la validation de l'hypothèse n.1 « intra » pour les terrains fribourgeois, voire à pencher pour son invalidation. En effet, nous ne pouvons prouver qu'il y ait eu véritablement un glissement du législatif à l'exécutif dans le cas du projet d'urbanisation supracommunal. Nous ne pouvons mettre en lumière de différences notables en matière de répartition des rôles entre législatif et exécutif entre projets d'urbanisation « classiques » et projets d'urbanisation « supracommunaux ». L'hypothèse ne pourrait ainsi pas pleinement être validée dans un contexte institutionnel où la prérogative d'adoption des plans est en main de l'exécutif. L'analyse d'un cas différent où la prérogative d'adoption des plans est en main du législatif devrait permettre de soumettre à la comparaison les résultats obtenus pour Bertigny-Ouest.

IV.6 Cybernétique effective à Bertigny, cybernétique idéale pour Bertigny

Le présent sous-chapitre, de même que le suivant, investiguent les modalités et les effets de la collaboration supracommunale mise en place pour piloter le projet de Bertigny-Ouest et pour le concrétiser par-dessus les frontières institutionnelles. Dans un premier temps, nous analysons les supports de sa mise en œuvre intercommunale. Ensuite, nous tentons d'inscrire le pilotage effectivement pratiqué à Bertigny-Ouest, et plus largement dans l'agglomération fribourgeoise, dans les typologies définies par la littérature. Enfin, des éléments issus directement des interviews et des interventions d'acteurs locaux sont utilisés pour dresser les grandes lignes d'une cybernétique qui serait idéale.

IV.6.1 Les gremien

Nous retenons le terme « gremium », au pluriel sous sa forme allemande « gremien » – issu du latin *Gremium*, *Gremii*, n. – mais utilisé ici dans son acception allemande, pour décrire de façon neutre les différents cercles constitués permettant la coordination entre les acteurs. Les éléments ci-dessous permettent une présentation succincte de ces lieux fonctionnant comme autant de supports à la coordination multi-acteurs.

Task force « Bertigny-Ouest »

Plus ancienne des instances de coordination dont nous ayons trouvé la trace, la Task force « Bertigny-Ouest » est créée courant de l'année 2007. Elle va fonctionner particulièrement activement en 2008 et 2009 avant de disparaître progressivement. Pendant toute son époque d'activité, la Task force est présidée par le Conseiller d'Etat en charge de l'économie et de l'emploi. Sa composition

exacte n'a pu être arrêtée, mais elle regroupe le Conseil d'Etat, les trois communes de Villars-sur-Glâne, Fribourg et Givisiez, les Services cantonaux de l'aménagement du territoire et de la promotion économique, la Bourgeoisie de Fribourg, l'OFROU et le Réseau économique de Fribourg et région¹⁰⁹.

La Task force va notamment œuvrer à l'inscription des études pour le développement de Bertigny-Ouest dans le programme de la nouvelle politique régionale (NPR) et, par cette voie, ouvrir un financement cantonal aux études. La Task force crée en son sein deux groupes de travail : un premier relatif à la nature juridique et aux financements des démarches et un second relatif aux infrastructures. Comme groupe informel *ad hoc*, nous n'avons pas retrouvé d'acte de fondation de ce gremium. Il s'agit à notre sens d'une instance souple de coordination dont la création dépend d'une décision ordinaire du Conseil d'Etat fribourgeois.

Surtout, la création de la Task force « Bertigny-Ouest » et son activité en 2008 et 2009 marquent une rupture très nette pour Bertigny-Ouest, à la fois dans l'identité de son portage que dans son ambition. Sa création marque ainsi le passage d'un portage totalement communal à celui d'une prééminence du Canton. C'est en effet le Canton qui préside ce gremium, puis qui finance les études, enfin qui inscrit Bertigny-Ouest comme projet stratégique dans le cadre de la NPR.

A l'origine de la création de cette Task force, il est aussi intéressant de voir le rôle joué par le propriétaire foncier de Bertigny-Ouest. La

Bourgeoisie de Fribourg semble ainsi avoir œuvré activement à cette cantonalisation du pilotage du secteur. La Bourgeoisie intervient directement auprès du Conseil d'Etat, courant 2007, pour lui demander de mettre sur pied une Task force. C'est en tout cas en ce sens que l'exécutif de la Bourgeoisie communique à ses membres en 2008. A côté de ce contact direct, la Bourgeoisie a aussi des contacts indirects avec l'exécutif cantonal. C'est un député proche de ses intérêts et membre d'une de ses commissions qui dépose en effet au Grand Conseil fribourgeois une question visant à déterminer que le Conseil d'Etat « assume le rôle de coordinateur » du secteur de Bertigny-Ouest.

La Task force « Bertigny-Ouest » siège 5 fois en plénum en 2008 puis 4 fois en 2009. Ce gremium réduit ensuite ses activités. La commune de Villars-sur-Glâne explique ce ralentissement par une décision de la Confédération de suspendre son engagement financier des « travaux routiers indispensables au développement de ce quartier »¹¹⁰. Nous faisons l'analyse que ce gremium s'efface surtout devant une reprise en mains communales du pilotage de Bertigny-Ouest, reprise en main qui est possiblement aussi consécutive d'un soudain attentisme cantonal.

Entente intercommunale Villars-sur-Glâne – Givisiez – Fribourg

Signée en mars 2010, l'Entente intercommunale prend quelque part le relais du gremium précédent. L'entente est une des trois formes de la collaboration intercommunale pensée par la législation cantonale fribourgeoise sur les communes. Elle peut aussi être comprise comme son

¹⁰⁹ Cette entité sera ensuite intégrée à l'administration de l'Agglomération de Fribourg.

¹¹⁰ Commune de Villars-sur-Glâne, rapport annuel de gestion 2010, page 1.

deuxième niveau, entre la conférence régionale et l'association de communes, sur un gradient allant du plus souple au plus dur. A la différence de l'association, l'entente est fondée uniquement par l'acte de signature d'une convention entre les exécutifs des communes et ne bénéficie pas d'un statut d'entité propre, ce qui veut dire que son fonctionnement, tant administratif que financier, est intégré dans celui d'une des communes qui joue le rôle de commune pilote.

L'Entente pour Bertigny-Ouest est signée par Villars-sur-Glâne, qui officie comme commune pilote, la ville de Fribourg et la commune voisine de Givisiez. La Syndique de Villars-sur-Glâne est mentionnée comme présidente de l'Entente, mais la Conseillère communale en charge semble aussi y jouer un rôle prépondérant. Les autres membres du comité de pilotage qui dirigent l'Entente sont respectivement le Syndic de Givisiez et le Syndic de Fribourg.

L'Entente va notamment commanditer des études dont une étude environnementale stratégique (EES) et une étude trafic et transport. L'objectif revendiqué de ces études, et la finalité même de l'existence de l'Entente, est le développement d'une solution de partage des coûts infrastructurels directement induits par la desserte de Bertigny-Ouest entre les différentes collectivités publiques partie prenante.

L'Entente est active particulièrement les années 2010 et 2011. Elle répond clairement à une reprise en main par les communes, sous l'égide de Villars-sur-Glâne, du pilotage de Bertigny-Ouest. Puis elle disparaît à la suite d'un nouveau retournement du leadership. En effet, le retour sur la scène du Canton va générer la création du gremium suivant, dans lequel l'Entente va être fondue.

Comité de pilotage « Jonction autoroutière Fribourg – Sud – Centre »

Le comité de pilotage « Jonction autoroutière Fribourg – Sud – Centre », aussi rarement désigné sous le nom « Copil Fribourg » est créé par une décision du Conseil d'Etat fribourgeois rendue publique le 10 septembre 2012. La composition de ce comité de pilotage intègre les trois membres de l'époque du comité de pilotage de l'Entente intercommunale, Villars-sur-Glâne – Givisiez – Fribourg, c'est-à-dire les conseillers communaux en charge pour Villars et Fribourg et le Syndic de Givisiez, ainsi que des représentants techniques cantonaux, l'hôpital fribourgeois, un représentant de l'Agglomération, un représentant de l'OFROU et des élus représentant les différentes sensibilités politiques dans le canton. Le propriétaire foncier n'est pas inclus dans la composition du comité.

Nous analysons la création de ce nouveau gremium comme une suite du changement dans la planification directrice cantonale opérée l'année précédente. En effet, avec la modification du plan directeur cantonal de mai 2011, le Conseil d'Etat élargit ses prérogatives en matière de pilotage des secteurs stratégiques cantonaux. La nouvelle fiche du plan directeur retient justement Bertigny-Ouest comme secteur stratégique cantonal. Il est aussi possible que le transfert d'un acteur communal vers le niveau cantonal à fin 2011 ait contribué de quelque manière à la « recantonalisation » du pilotage de Bertigny-Ouest. En effet, la Conseillère communale de Villars-sur-Glâne en charge de la mobilité, puis de la mobilité et de l'aménagement et membre de l'Entente intercommunale depuis sa fondation est élue membre de l'exécutif cantonal à fin 2011.

Le comité de pilotage a de fait un spectre de prérogatives plus large que le seul secteur de Bertigny-Ouest, puisque sa mission est d'accompagner l'ensemble du processus de réaménagement de la sortie autoroutière de Fribourg-Sud / Fribourg-Centre et de piloter à la fois la desserte de Bertigny-Ouest et l'accès dit « nord » à l'hôpital cantonal. Le comité de pilotage a de facto le double rôle de commanditer les études techniques et de valider les variantes techniques. Cette prérogative de validation explique le large spectre de ses membres, afin de fournir un large portage politique aux choix opérés. C'est ainsi que le comité de pilotage valide les solutions techniques proposées par l'OFROU le 23 janvier 2015. Ces variantes seront celles retenues par le Conseil d'Etat dans son message au Grand Conseil pour la libération de crédits d'étude et de crédits pour des acquisitions de terrains déposé en novembre 2015.

Commission d'aménagement régional et de mobilité

L'Agglomération, comme entité constituée politiquement à Fribourg, est indéniablement aussi un support de la coordination intercommunale et un gremium de mise en cohérence des acteurs, mais il s'agit aussi d'un acteur en soi, avec une force de proposition, des prérogatives et une capacité coercitive d'action sur les autres acteurs. Nous ne pouvons donc traiter l'institution d'Agglomération comme un gremium parmi d'autres. Au sein de l'Agglomération par contre nous relevons qu'un de ses organes peut être compris comme un gremium de coordination intercommunale en matière d'aménagement, sans être un acteur à part entière : Il s'agit de la commission

d'aménagement régional et de mobilité. Cet organe, créé et officialisé par les statuts de l'Agglomération de Fribourg¹¹¹, est directement rattaché à l'exécutif de l'Agglomération et fonctionne comme conseiller pour cet organe et possède le double rôle de préaviser le suivi du plan directeur et les projets de mobilité et de superviser la coordination entre les planifications locales. Cette dernière prérogative s'explique notamment par l'antériorité de la commission sur l'Agglomération, la commission ayant été préalablement créée pour accompagner, puis valider le projet d'agglomération de Fribourg de première génération, avant d'être reprise comme organe de l'Agglomération. Elle a, dès sa création, eu un rôle très clair de coordination de la planification locale entre les communes, c'est-à-dire un aspect de l'aménagement du territoire resté dans le giron communal, malgré la création de l'entité d'Agglomération. La commission d'aménagement régional et de mobilité a ainsi la particularité de n'être constituée que des membres des exécutifs communaux directeurs du dicastère de l'aménagement du territoire. Cette commission est donc l'organe au sein duquel les coordinations entre planifications communales devraient être menées. Nous n'avons pas d'informations sur une implication de la commission d'aménagement régional et de mobilité dans le cas spécifique de Bertigny-Ouest, alors que ce projet nécessite la coordination entre trois de ses membres.

¹¹¹ Statuts de l'Agglomération de Fribourg, du 19 février 2008, article 26.

IV.6.2 Typologie de la gouvernance intercommunale

Après l'analyse sectorielle des différents gremines de la coordination régionale, il est possible d'articuler ceux-ci dans une vision générale de la gouvernance intercommunale mise en place, à la fois à l'échelle de la concrétisation du projet, et plus largement, à l'échelle régionale. Cette mise en articulation nécessite un détour par la littérature scientifique en la matière. Nous nous basons ainsi sur Savitch et Vogel (2000) d'une part et Walker (1987) d'autre part. Pour rappel, Savitch et Vogel synthétisaient cinq « approches », reprenant le terme déjà utilisé par Walker une décennie plus tôt qui lui en détaillait dix-sept¹¹².

Essayer de faire entrer l'agglomération fribourgeoise et le pilotage de Bertigny-Ouest dans ces différentes typologies nécessite premièrement de synthétiser les principes de sa gouvernance en 2015. Il est possible tout d'abord de rappeler brièvement les approches retenues par les auteurs, celles-ci ayant déjà été évoquées dans la première partie de la recherche. Les caractéristiques des 5 approches de Savitch et Vogel sont les suivantes. La *consolidationist Approach* est une approche par consolidation formelle. Elle se caractérise par une suppression de la fragmentation institutionnelle à l'échelle régionale, la création d'une nouvelle autorité exécutive, et le fait que la nouvelle autorité est à buts multiples. La *multitiered Approach* représente une approche multi-niveaux et se caractérise par la création d'une nouvelle

autorité exécutive, basée sur un fondement légal, qui reprend ou complète les autorités exécutives municipales, en opérant à des transferts partiels de compétence. Le principe de subsidiarité est au cœur de l'approche. La *linked functions Approach* représente une approche par consolidation fonctionnelle. La coordination régionale s'y déploie autour d'un nombre limité de services, mais ne crée pas de nouvelle autorité exécutive, ni d'organe de coordination compréhensif et n'amène pas à une suppression des autorités exécutives au niveau municipal. La *complex networks Approach* représente une approche par multiplication des réseaux de coordination régionale qui évoluent en parallèle sur des périmètres différents. Elle ne crée pas d'autorité exécutive ni d'organe de coordination compréhensif. La *public choice Approach* représente une approche identique à la précédente. La coordination intra-régionale y est possible selon les besoins. La différence entre les deux approches est d'ordre conceptuel selon Vogel et Savitch (2000, p.164) : « the complex networks approach embraces voluntary, collective local action ; public choice, by contrast, relies on individual decisions that are registered in the marketplace ».

Les approches développées par Walker (1987), si elles sont plus nombreuses, rendent état du seul contexte américain et ne sont donc pas toutes transposables à une réalité européenne. Nous supprimons donc les approches n. 4, 7, 9, 12 et 14 (se référer au tableau des approches reproduit dans la première partie de la recherche). Les approches restantes peuvent être caractérisées comme suit, en synthétisant les propos de Walker et en essayant de les adapter à une transposition vers la Suisse. L'*informal cooperation* (approche n. 1) est l'approche la plus souple. Elle consiste en une série d'actions collaboratives et réciproques

¹¹² Dix-sept approches que, pour une raison qui nous échappe un peu, il comparait aux dix-sept (!) nains du conte de Blanche-Neige. En filant la métaphore, il proposait aussi de voir dans l'Etat fédéral américain la belle-mère !

entre deux municipalités qui n'impliquent pas d'arrangements fiscaux et n'ont pas de portée significative à l'échelle régionale. Les *interlocal service contacts* (2) consistent en des collaborations volontaires entre municipalités, réalisées dans le cadre d'accords formels inter-municipaux. Les *joints powers agreements* (3) consistent en une mise en commun, entre plusieurs municipalités, de la délivrance d'un service public. Les *regional councils* (5) consistent en la création, par les municipalités, d'un corps régional sur base volontaire. Dans la pratique américaine ces corps sont créés principalement afin de répondre aux exigences fédérales pour l'octroi de subsides. Ils fonctionnent notamment comme facilitateur entre les municipalités et définissent un agenda régional. Les *federally encouraged Single-Purpose regional bodies* (6) sont, comme leur nom le signifie, liés à l'octroi de subsides fédéraux et n'ont qu'une seule compétence thématique. La pratique du *contracting (private)* (8) consiste à mandater le secteur privé pour la délivrance de biens et services, à l'échelle inter-municipale. Le *transfer of functions* (10) se concrétise par la reprise de la délivrance d'un bien et service spécifique par un autre pourvoyeur, une autre municipalité, l'étage institutionnel supérieur ou des organisations spécifiques. La différence avec l'approche n. 2 n'est pas évidente¹¹³. L'*annexation* (11) consiste à ajouter des pans de territoires périphériques au territoire institutionnel d'une municipalité. Cette variante est difficilement transposable à la réalité suisse, le territoire national étant ici, à de très anecdotiques exceptions près,

entièrement attribué aux différents territoires municipaux. Nous ferions par contre entrer dans cette catégorie la correction de limites communales. Les *metro multipurpose districts* (13) consistent en la création d'une autorité régionale dont les compétences sont multithématiques et ne sont pas forcément spécifiquement de portée régionale. L'approche dite *one-tier consolidation* (15) est une consolidation horizontale, incluant la municipalité et, dans le système américain, le *county*. Elle pourrait être pratiquée entre la municipalité et le canton dans le système suisse, à l'image du système en vigueur dans la ville de Bâle. L'approche dite *two-tier restructuring* (16) pratique une nouvelle division des tâches locales et régionales entre deux niveaux institutionnels différents. Finalement, les *three-tier reforms* (17) visent à coordonner les trois niveaux institutionnels, dans le système américain, de la municipalité, du *county* et de l'Etat. Cette structure est notamment nécessaire dans le cas où la coordination régionale s'étend sur plusieurs *counties* différents.

Un tableau d'identité peut être dressé sommairement par une liste des points constitutifs de la cybernétique mise en place à l'échelle régionale et à l'échelle du projet.

A l'échelle de l'agglomération fribourgeoise :

- La coordination supracommunale est basée principalement sur une nouvelle entité hiérarchisée et formalisée.
- Le fondement de la coordination supracommunale est de nature légale¹¹⁴.

¹¹³ Il y a lieu de comprendre qu'il n'y en a même peut-être pas, Walker regroupant, sous des termes génériques, des formes du régionalisme effectivement pratiquées aux Etats-Unis. Deux solutions pareilles pourraient ainsi avoir été rangées sous deux appellations différentes, c'est en tous cas comme ça que nous le comprenons. Walker n'est pas si explicite.

¹¹⁴ L'institution d'agglomération est cadrée par une base légale *ad hoc* et la création elle-même de l'Agglomération a été validée par un scrutin populaire dans les dix communes concernées.

- La coordination est à but multiple, en cela qu'elle porte à la fois sur le développement territorial, mais aussi sur d'autres thèmes de portée régionale.
- La création d'une coordination supracommunale a engendré le transfert partiel de compétences municipales vers celle-ci¹¹⁵.
- La création d'une coordination supracommunale a engendré la création partielle de nouvelles compétences¹¹⁶.
- L'existence de la coordination supracommunale n'a pas impliqué de suppression des échelons institutionnels inférieurs.
- Aucune modification des frontières physiques n'a été engendrée.
- La coordination supracommunale est dotée d'un gremium de coordination centrale¹¹⁷ qui est doté d'une capacité décisionnelle propre.
- La coordination supracommunale, ainsi que ses organes sont a-territoriaux, en cela qu'ils ne sont pas

inscrits dans le territoire particulier d'une des communes.

- Son organisation, sa hiérarchie et ses organes sont pérennes et clairement définis.
- La coordination supracommunale possède une administration et une compétence technique propres.
- Les compétences du gremium de coordination centrale sont contrôlées par un organe distinct dont les décisions peuvent être directement sanctionnées par un scrutin populaire.
- La nomination des membres du gremium se fait par élection. L'accès à ce gremium est limité¹¹⁸.
- La coordination supracommunale possède un budget propre, dont le renouvellement est annuel¹¹⁹.

Ces caractéristiques permettent d'inscrire l'expérience de la coordination régionale en matière d'aménagement du territoire à l'échelle de l'agglomération fribourgeoise dans la typologie déployée par Savitch et Vogel (2000). Cette première répond en effet de manière très adéquate à la définition faite du deuxième niveau des différentes approches se plaçant sur un gradient allant de la forme la plus dure à la forme la plus souple. La *multitiered Approach* se cristallise ainsi autour du principe de subsidiarité, ce qui est

¹¹⁵ Ce point est à notre sens discutable. Le scrutin populaire a bien porté sur le transfert de compétences communales à l'Agglomération, aussi en matière d'aménagement du territoire, en ce sens, il y a eu un transfert effectif. D'un autre côté, il n'est pas évident de prétendre que la compétence de l'aménagement régional était jusqu'alors véritablement de niveau communal, la commune n'ayant formellement pas la prérogative de la coordination des planifications à l'échelle régionale. Il serait donc tout aussi possible de conclure que la création de l'Agglomération a plutôt engendré la création d'une tâche nouvelle plutôt qu'un transfert de compétence.

¹¹⁶ Se référer à la note précédente.

¹¹⁷ Le Comité d'Agglomération est ici considéré.

¹¹⁸ Les candidats doivent être impérativement conseillers d'agglomération.

¹¹⁹ Ce dernier point est discutable. Le budget est certes renouvelé chaque année par les communes membres, mais le statut de membres ne pouvant être révoqué par les communes, la contribution au budget de l'Agglomération est obligatoire. Il serait possible de considérer que *de facto* l'Agglomération dispose donc d'un budget pérenne.

aussi l'approche pratiquée dans l'agglomération fribourgeoise, en cela que la création d'un organe de coordination centrale a établi une délimitation nouvelle entre les prérogatives locales et régionales, en matière de développement territorial. La *multitiered Approach*, comme son nom l'indique, s'établit sur la création d'une entité institutionnelle nouvelle, à un échelon institutionnel manquant jusqu'alors. Dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, l'Agglomération n'est pas formellement une instance institutionnelle supplémentaire, le droit communal s'applique en effet à cette entité, ceci en respect de la volonté du législateur fribourgeois lors de la création du cadre légal novateur sur les agglomérations. Dans les faits pourtant, l'Agglomération fonctionne comme un relais régional entre les communes et les instances supérieures en matière d'aménagement régional. En accord avec la typologie de Savitch et Vogel, le fondement de cette coordination régionale est de base légale et amène à des transferts et des compléments de compétences communales.

Au niveau de Bertigny-Ouest, la même mise en lumière des éléments constitutifs de la cybernétique effectivement pratiquée peut être tentée, mais la démarche est plus complexe. Elle implique en effet de trancher le statut des différents gremien développés plus haut. Nous retenons de ne pas considérer ceux existants à ce jour comme répondant aux caractéristiques d'éléments d'une coordination pour développer Bertigny-Ouest. Le fonctionnement de l'Entente intercommunale Villars-sur-Glâne – Givisiez – Fribourg aurait pu répondre aux caractéristiques minimales en cela qu'il visait à une concrétisation du projet de Bertigny-Ouest, mais elle a cessé ses travaux. Le comité de pilotage mené par le Canton n'a pas pour mission de concrétiser le projet de Bertigny-

Ouest mais uniquement de résoudre le problème de ses accès et encore ; la thématique des accès routiers traitée par le copil est plus large que la seule desserte de Bertigny-Ouest puisqu'elle vise à la fois à une réfection de la sortie autoroutière et à la desserte du pôle de l'hôpital cantonal. Ses prérogatives en matière d'affectation du sol sont à notre connaissance totalement nulles. L'affectation du sol reste donc *de facto* de compétence communale et une compétence partagée commune – canton *de jure*, si l'on considère les dispositions du plan directeur cantonal en matière d'affectation des secteurs stratégiques cantonaux. Aucune instance de coordination ne fonctionne donc actuellement qui permette de faire le lien entre les intérêts et les prérogatives de la commune, du Canton, des communes voisines et du propriétaire foncier. Nous retenons donc en conséquence que le pilotage du projet de Bertigny-Ouest reste entièrement internalisé au sein de la commune de Villars-sur-Glâne. Complémentairement, les considérations suivantes peuvent ainsi être dressées :

- La coordination multi-acteurs est basée prioritairement sur les instances existantes.
- La nature de la coordination est informelle et *ad hoc*.
- La coordination multi-acteurs est à but unique.

Essayer de catégoriser la cybernétique régionale pour la concrétisation de Bertigny-Ouest revient plus ou moins à nier l'existence d'une cybernétique régionale. La pratique mise en place correspond bien à la dernière étape du gradient de Savitch et Vogel, la *public choice Approach*. Aucune autorité de coordination n'est créée, et les rapports intercommunaux se déploient selon les

besoins, et les décisions reposent sur un acteur, la commune de Villars-sur-Glâne, qui informe les autres acteurs.

IV.6.3 De la réalité à l'utopie, éléments de cybernétique idéale

Les éléments servant à l'identification d'une « cybernétique idéale » dans la vision des acteurs sont issus de leurs interventions propres, soit publiques, au travers de déclarations, prises de position officielles, interventions dans le cours ordinaire de la vie politique locale, soit privées, au travers des interviews d'acteurs. La cybernétique idéale s'élabore par l'identification des différents points d'amélioration de la coordination intercommunale évoqués par les acteurs. Théoriquement, la reconstitution de la cybernétique idéale ne différencie pas les éléments réalistes – ceux pouvant être mis en œuvre directement ou ceux demandant des modifications partielles du cadre légal – des éléments « fantaisistes »¹²⁰.

Nous pouvons succinctement caractériser la cybernétique idéale pour Bertigny-Ouest sous trois aspects particuliers, après avoir constaté en préambule qu'il n'existe aucun appel politique – visible tout du moins – à une réforme en profondeur accompagnée d'une remise en question majeure de la coordination existante à ce jour. Les éléments de cybernétique idéale se caractérisent alors uniquement par des améliorations ponctuelles à un système accepté.

Une première arène d'améliorations possibles se forme autour de la question de la lisibilité du schéma de la cybernétique effectivement

pratiqué. Il est ainsi relevé la difficulté d'identification des acteurs responsables aux différents niveaux institutionnels. La remarque émane ainsi des acteurs issus du niveau communal – niveau dans lequel un nombre réduit d'acteurs évolue – face aux structures plus lourdes et plus complexes des entités régionales et cantonales. Au sein de l'entité régionale, la distinction entre un corps technique et administratif relativement autonome et un corps politique exclusivement constitué d'élus communaux est relevée comme une difficulté de compréhension de la responsabilité réelle des différents acteurs. La réflexion vaut aussi pour les différents acteurs cantonaux, dont les prérogatives sont plus clairement définies, mais dont les champs disciplinaires sont parfois considérés comme portant des objectifs pouvant être antagonistes. Ces appels à l'amélioration de la lisibilité pourraient aussi être compris comme l'appel à l'identification d'un acteur-pivot ou coordinateur. Les remarques relatives au manque de lisibilité sont en effet appuyées sur des exemples concrets de difficultés matérielles à identifier le destinataire des prochaines étapes de concrétisation du projet.

Une deuxième arène prend forme autour du constat d'un besoin d'impulsion top-down. Le statut presque hybride du Canton est ainsi identifié comme un obstacle pour l'avancement du projet en cela que s'étant arrogé des compétences certaines de conduite du projet par sa réforme du plan directeur cantonal, le Canton est ensuite accusé d'attentisme. Cet appel fréquent à une action plus marquée du Canton est en soi paradoxale. Il est prononcé en effet par des acteurs communaux sur d'autres points très sensibles à l'autonomie communale. Surtout, une lecture de l'évolution récente du processus de concrétisation de Bertigny-Ouest montre plutôt que les moments d'accélération du processus répondent

¹²⁰ La nuance est tout théorique en cela que les propositions politiques qu'il nous a été permis de collecter semblent déjà avoir passé par le filtre d'une autocensure « réaliste » des acteurs.

généralement à une implication ou une reprise en main temporaire de la Commune. D'un autre côté, il y a lieu de constater que les raisons rationnelles d'un appel au dynamisme cantonal sont aussi nombreuses. La problématique de l'accès au secteur et surtout la présence autour de la table de la Confédération font du Canton un acteur incontournable.

Finalement, la cybernétique idéale prend surtout la forme d'une fluidification de la cybernétique effective. Le potentiel de l'existant est ainsi considéré comme sous-exploité. La présente remarque est en fait la continuation logique aux deux précédentes, à savoir qu'en améliorant la lisibilité des différentes prérogatives des acteurs impliqués et en forçant les acteurs responsables à exercer leurs prérogatives, l'ensemble du mécanisme complexe de la gouvernance régionale gagnerait en rapidité et en performance. L'exercice de dresser une cybernétique idéale permet ainsi de mettre en lumière les manques et les freins de la cybernétique effectivement pratiquée.

IV.7 Laboratoire de la cybernétique régionale à Bertigny

Questionner un projet comme Bertigny-Ouest c'est toucher du doigt ce qui est un des exemples en aménagement du territoire les plus intéressants de Suisse. Non que la portée de ce projet de développement d'une nouvelle zone d'activités dans une agglomération de taille moyenne soit vraiment suprarégionale, ni que le projet en lui-même soit spectaculaire. Bertigny-Ouest est le projet normal d'une agglomération moyenne suisse. Pourtant, il se situe à la convergence parfaite entre d'une part la nouvelle ambition des politiques publiques en matière de développement territorial et d'autre part le modèle de gouvernance territoriale que la littérature scientifique suisse appelle majoritairement de ses vœux depuis plusieurs décennies. Indéniablement, le projet est un recentrage du développement territorial vers l'intérieur. Il répond en cela aux nouvelles ambitions en la matière¹²¹. Bertigny-Ouest est donc appelé à être dupliqué un peu partout dans les agglomérations urbaines suisses. D'autre part, l'agglomération de Fribourg est le terrain d'expérimentation d'une démarche pour l'instant unique et qui met en œuvre l'instauration d'un 4^{ème} niveau, cette solution à la fragmentation institutionnelle des agglomérations urbaines (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013) s'institutionnalisant entre la commune et le Canton et créant un

¹²¹ On rétorquera avec raison que la révision 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'a pas touché aux ambitions pour le territoire de la version de 1979 et n'a fait qu'explicitier plus clairement la mise en œuvre et les modalités pratiques de la concrétisation de ces ambitions. Pourtant, le durcissement net de la mise en œuvre de principes anciens marque clairement un changement d'état d'esprit quant à l'orientation effectif du développement territorial en Suisse.

gouvernement compétent de la ville à son échelle fonctionnelle.

Ce contexte particulier fournit des données pour effectuer à la fin de la présente recherche le test de l'hypothèse n.2 « inter ». Celle-ci est formulée ainsi : *Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux.*

Cette hypothèse n.2, si elle s'inscrit dans la ligne de l'état de l'art, repose aussi sur des fondements qu'il y a lieu d'explicitier en complément. La « dureté » de l'institutionnel implique aussi une clarté dans l'organisation structurelle, clarté du fonctionnement et clarté de la mission. Les rôles, la hiérarchie, les attributions des acteurs impliqués, la qualité de la délégation de pouvoir décisionnel qu'ils reçoivent, la lisibilité des procédures nécessaires à la prise de décision doivent aussi viser à la plus grande clarté. L'hypothèse *inter* considère en effet ces deux aspects : l'institution doit être la plus dure possible, c'est-à-dire se rapprochant le plus de la forme du gouvernement, en la considérant sur un gradient de lecture néo-régionaliste gouvernance – gouvernement, mais aussi la plus clairement structurée. Cette précision est implicite dans l'hypothèse n.2, mais indépassable, la clarté dans la structure étant consubstantielle du gouvernement par opposition à la gouvernance.

Plus haut, nous avons qualifié les éléments clefs de la cybernétique régionale effectivement à l'œuvre dans l'agglomération fribourgeoise et autour du projet. L'Agglomération comme entité constituée correspond très nettement au deuxième stade de la typologie de Savitch et Vogel. Formalisée, fortement institutionnalisée, organisée et hiérarchisée, cette coordination

régionale s'éloigne de beaucoup du schéma de la gouvernance souple dans l'optique d'une lecture néo-régionaliste. Elle est donc à considérer comme la formalisation la plus dure sous-entendue par la formulation de notre hypothèse de travail *inter*. A son exact contraire, Bertigny-Ouest ne peut se prévaloir d'une coordination *ad hoc* formalisée ou dure. En vue de fournir des éléments pour un test ultérieur de l'hypothèse, nous synthétisons les principaux apports du cas d'étude sous forme d'enseignements sectoriels pour l'arène intercommunale.

Enseignement n.1 La tension entre local et régional fait opérer des mouvements constants dans la conduite du projet

Un mouvement graduel s'opère de la Commune vers le Canton, sous la tension constante entre l'échelle locale et l'échelle régionale. Ce mouvement à l'œuvre n'est pas linéaire et ne semble pas forcément répondre à une volonté d'acteurs clairement identifiés. Ces oscillations graduelles ne sont jamais identifiées comme telles par les acteurs eux-mêmes ni communiquées ou thématisées ; elles semblent pourtant s'emboîter l'une dans l'autre jusqu'à donner l'image d'un va-et-vient constant entre deux échelles territoriales différentes. Ce va-et-vient, nous le voyons prendre forme en plusieurs étapes successives qui sont autant de stades différents. Un stade 0 serait à situer avant 2007. Depuis le début de la décennie, le projet immobilier de Gottéron-Village occupe tout l'horizon. Les promoteurs sont à l'œuvre pour développer ce projet massif d'investissements qui pourtant ne résistera pas à la réorganisation brutale de l'ensemble de la grande distribution en Suisse au cours de la décennie. Coop s'étant retiré du projet en 2005, le partenaire commercial ne peut plus assurer le rôle de leader du projet. D'autre part, la réalisation d'un projet jumeau à Brünnen sur la

commune de Berne sature probablement le marché pour le mall fribourgeois mélangeant commerces, loisirs aquatiques, offre hôtelière et de congrès. Quoi qu'il en soit, à ce moment-là, aucun pilotage public ne semble vraiment à l'œuvre. La Commune de Villars-sur-Glâne fonctionne dans son rôle de commune territoriale, à savoir qu'elle contrôle le processus d'octroi des permis de construire et leurs modifications et ne semble d'abord avoir qu'un rôle passif. Ce rôle évolue vers 2006 où le Conseil communal villarois va jouer un rôle de plus en plus déterminant, notamment en posant des exigences aux investisseurs, puis en reprenant la main sur le suivi de la procédure d'octroi des permis. Ce changement correspond peut-être – tout du moins les hasards du calendrier parlent pour cette lecture – à un changement générationnel et politique au sein même de la commune de Villars-sur-Glâne. La période fait suite aussi aux tensions très importantes avec le législatif communal en matière d'aménagement du territoire et de sa gestion par l'exécutif. A la fin du stade 0, la commune est désormais à nouveau aux affaires pour la conduite et le développement de Bertigny-Ouest.

Le stade 1 est le moment d'un premier glissement dans le leadership et d'une certaine rivalité entre Commune et Canton. Cette prise en main cantonale répond directement à une poussée du propriétaire foncier du secteur, la Bourgeoisie de Fribourg. Courant 2007, c'est un député très proche de ses intérêts qui prépare politiquement le terrain à une montée en puissance du Canton dans le pilotage du projet. La réponse du gouvernement cantonal à l'été 2007 est un coup de sonde qui montre l'ouverture du jeu à ce moment. Le Canton répond ainsi en substance que le dossier est dans les mains de la commune, mais premièrement qu'il va « inciter » celle-ci à mettre en œuvre le pôle

de Bertigny-Ouest et secondement fait part de ses offres de service en se signalant comme « disposé à participer activement ». Le terrain est prêt pour qu'à la fin de l'année, lorsque le projet de Gottéron-Village est définitivement enterré par la voie judiciaire puis que les terrains sont à nouveau libres par la caducité de l'affectation du sol, la Bourgeoisie intervienne directement auprès du gouvernement cantonal pour proposer la mise sur pied d'une structure de pilotage *ad hoc* sous conduite cantonale. En 2008, la Task force est créée, réunissant les différents acteurs impliqués et largement dominée par le Canton qui la préside et qui y possède à la fois le leadership politique et le leadership technique. Pour autant, la Commune continue à jouer un rôle actif, mais de son côté. Elle rencontre les autres collectivités territoriales, discute à l'interne des options pour la destination de la zone et donne d'elle-même une image très proactive. La Commune se donne à voir dans ce rôle de conduite, explique presque par le menu à son propre législatif les démarches menées auprès de tous les partenaires, sans d'ailleurs directement clarifier son rôle par rapport à la Task force qui ne jouit pas de cette visibilité. Cette exposition volontaire est peut-être à appréhender aussi comme une réponse à l'activisme du Canton qui renforce son implication dans le projet graduellement, particulièrement au cours de l'année 2008 en se donnant la possibilité de le financer partiellement et en inscrivant cette implication financière et stratégique dans un cadre plus large, celui de la NPR, qui valide dès lors son implication. Nous proposons de comprendre ce stade n.1 comme la période assez homogène qui occupe les deux années 2008 et 2009. Une tension évidente dans le leadership du projet est en cours, la commune jouant la visibilité de ses actions et le Canton arrimant plus fortement sa participation à la conduite.

De manière toujours imagée et schématique, si nous imaginons un processus graduel de migration du leadership du projet de Bertigny-Ouest comme l'expression d'une tension constante entre le local et le régional, nous pouvons formaliser un stade n.2 occupant les deux années suivantes, 2010 et 2011. Ces années se caractérisent surtout par une affirmation marquée de la commune en pilote du projet. Cette affirmation, que nous lisons comme la continuation naturelle des tentatives des acteurs pour s'imposer au cœur du stade précédent, se concrétise par la recherche active d'alliés par le local. A l'initiative de Villars-sur-Glâne, les trois communes parties prenantes matérialisent leur coopération au sein d'une structure politique nouvelle et reconnaissable. Avec la création de l'Entente en mars 2010, le local renforce sa position face au régional en fédérant ses différentes composantes, qui parlent désormais conjointement. La commune réussit ainsi à la fois à s'arroger le leadership de la nouvelle structure de coordination et à s'allier le propriétaire foncier, via l'alliance avec la ville de Fribourg. Adroitement, la thématique du seul pilotage du projet de Bertigny-Ouest est élargie aux terrains voisins, sis sur le territoire de Givisiez, ce qui permet de faire entrer un acteur supplémentaire dans l'Entente et donc de renforcer le poids de ce nouveau gremium. L'effet sur les équilibres est immédiate, puisque la Task force cesse ses travaux. La commune pilote à nouveau les deux éléments stratégiques de la conduite du projet, à savoir l'affectation du sol, qu'elle mène de manière indépendante dans le cadre de la révision de son plan d'aménagement local et les négociations pour les financements des infrastructures d'accès qui sont désormais pilotées par l'Entente, elle-même présidée par Villars-sur-Glâne.

La tension entre le local et le régional n'est en aucun cas résorbée et Bertigny-Ouest en représenterait presque un cas d'école. L'agenda cantonal impose en effet au régional de se maintenir dans le jeu. Une pression s'exerce depuis plusieurs années sur l'exécutif cantonal, et ceci de plus en plus fort, en provenance des milieux économiques et relayés par des milieux politiques, pour travailler à une politique économique plus offensive. La croissance démographique majeure qui frappe le Canton ne s'est que peu accompagnée d'un développement économique et les appels pour une implication politique plus forte pour corriger ces tendances lourdes forcent l'exécutif cantonal à présenter des mesures pour accélérer l'implantation d'entreprises dans les nombreuses zones d'activités que compte le territoire cantonal. Cette accélération passe, selon la lecture de l'exécutif, par une plus forte gestion des collectivités sur le foncier de ces zones d'activités et sur une promotion plus visible de certains secteurs. Sous l'appellation d'une « politique foncière active » le Canton travaille donc à renforcer sa propre capacité à piloter des projets de portée supra-régionale, Bertigny-Ouest étant naturellement, de par sa position au cœur du centre cantonal, appelé à être un de ceux-ci. C'est dans ce contexte en mutation qu'il y a lieu de comprendre la modification du plan directeur cantonal à laquelle procède l'exécutif cantonal au printemps 2011. Cette modification, qui donne au Canton un rôle plus important en matière de surveillance du pilotage des secteurs stratégiques et va justifier son retour dans le jeu, pose le jalon pour le basculement progressif dans le stade n.3.

Entre-temps, il est particulièrement intéressant de remarquer que la tension entre le local et le régional n'est pas le fait de la rivalité pour un leadership entre la Commune ou les

Communes d'une part et le Canton d'autre part, mais qu'un nouvel acteur tente d'émerger, la toute jeune Agglomération, institution ayant reçu, *de jure*, la prérogative de l'aménagement du territoire dans sa portée régionale et qui a donc comme mission à la fois la définition stratégique de l'aménagement sur l'ensemble de l'agglomération urbaine, mais aussi la coordination entre les différents membres. Or cet acteur ne parvient pas à émerger. Bertigny-Ouest devient encore une fois le terrain de tension entre différentes échelles. La tentative de l'Agglomération, courant de l'année 2011, de changer totalement l'affectation prévue par la commune va ouvrir une ligne de front très nette, que la commune d'ailleurs donne à voir, en jouant devant son législatif le récit de cette bataille d'influence. La médiatisation de l'opposition Commune – Agglomération autour de Bertigny-Ouest joue en faveur de la première et transforme aussi, peu à peu, la tension entre échelles en une tension personnalisée. En s'exposant dans leur opposition à l'Agglomération, les deux acteurs communaux du dossier, la Syndique et la Conseillère communale en charge gagnent en visibilité et renforcent probablement leurs positions personnelles en réussissant finalement à faire plier l'Agglomération. Cette personnalisation du dossier joue aussi un rôle dans le passage du stade n.2 au stade n.3

Le stade n.3 est caractérisé par un glissement net du leadership du local vers le régional. Ce glissement est rendu possible par plusieurs éléments ; tout d'abord un affaiblissement du local qui laisse désormais un espace vide à occuper et par un changement de priorisation sur les deux pôles de la gestion du projet, le pôle de l'affectation et celui du financement des infrastructures d'accès. Nous faisons courir ce stade n.3 de 2012 à 2016. Premièrement, la démission, de l'exécutif communal, de la Conseillère communale en charge réduit le

nombre d'acteurs communaux actifs. Ce départ, probablement plus fortement que l'entrée consécutive de cette même Conseillère communale au sein de l'exécutif cantonal, libère de la place pour le retour du Canton dans la conduite du projet. D'autre part, la hiérarchie, parmi les enjeux liés à Bertigny-Ouest, change incontestablement. La tension autour de l'autorité leader en matière d'affectation du sol a été résorbée et désormais la Commune possède clairement les meilleures cartes du jeu par rapport à l'Agglomération. Pourtant, le thème a perdu en importance, la destination du secteur est désormais inscrite et cadrée dans le projet d'agglomération de deuxième génération que l'Agglomération a acceptée dans les termes imposés par la Commune. Il n'y a donc plus d'enjeux spécifiques autour de l'affectation du sol. Cette disparition des enjeux liés à l'affectation laisse aussi la place libre à l'autre thématique liée à Bertigny-Ouest, celle du financement des infrastructures d'accès.

La création du COPIL « Jonction autoroutière Fribourg-Sud-Centre » à l'automne 2012 place à nouveau le Canton au centre du jeu. Ce nouveau gremium redonne à la fois un leadership clair au Canton – le conseiller d'Etat en charge le présidant – et permet d'affaiblir le front commun constitué par les Communes, en absorbant l'Entente dans le COPIL. Ce dernier stade dans la fluctuation progressive du leadership entre le local et le régional donne un avantage assez net au régional pour que le local ne remette plus en question l'équilibre des forces. C'est le discours même des acteurs locaux qui nous amène à voir une certaine résignation du local par rapport au glissement vers le régional. De plus en plus ouvertement, l'exécutif communal va en effet désigner le Canton comme le responsable du manque d'avancement de la concrétisation du projet. Ce faisant, cette désignation confirme le rôle moteur et

indépassable que joue désormais le Canton. Le glissement que nous analysions dans le cadre du test de l'hypothèse n.1 vers une externalisation de la conduite de Bertigny-Ouest s'inscrit dans ce stade n.3.

Ces stades progressifs sont à lire comme autant de moments d'une lutte – tout du moins d'une tension – toujours renouvelée entre les échelles locales et régionales. Cette tension interfère très fortement dans le portage et la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunal. Le manque de pratique quant au portage d'un projet de ce type, de par l'absence d'une tradition bien établie de répartition des prérogatives entre Commune et Canton, exacerbe encore plus cette tension entre les échelles. Une telle tension n'est certainement pas générée par les spécificités du projet lui-même, mais bien par sa nature à la fois inédite et par son statut à cheval sur les limites institutionnelles « classiques ». Cette tension, si elle doit se résoudre par un passage des prérogatives de l'aménagement du territoire de la Commune vers le Canton, représente un risque pour l'autonomie communale à terme. A ne pas toucher à l'institutionnel et à la séparation des prérogatives entre les différents niveaux institutionnels, on opère dans les faits un glissement de compétence peu transparent qui pourrait présenter le risque de transformer peu à peu la commune en coquille vide.

Enseignement n.2 L'identité du propriétaire foncier a un effet indirect sur la conduite du projet

L'enseignement n.2 peut presque être vu comme contre-intuitif, mais à un premier niveau de lecture, il semble que le statut du propriétaire foncier n'a pas d'influence directe sur la conduite de la concrétisation du projet de Bertigny-Ouest. Le fait que les terrains de Bertigny-Ouest soient entièrement en mains

publiques n'est quasiment jamais thématiqué par les acteurs et cet état de fait pourrait presque être oublié au cours de l'analyse. La Bourgeoisie de Fribourg, entité publique dépendante de l'exécutif de la ville de Fribourg, est un propriétaire discret. Ses interventions au cours du processus de concrétisation sont rares. La Bourgeoisie intervient certes lorsque le projet de Gottéron-Village ayant disparu, le secteur devient à nouveau libre. Ce propriétaire pourtant joue un rôle mineur. Il ne participe pas en première ligne aux différents gremien de coordination régionale. Il ne négocie pas, d'égal à égal, avec la commune de Villars-sur-Glâne. Une analyse sur douze ans nous donne premièrement l'impression que le statut public de ce propriétaire ne joue aucun rôle.

Pourtant, des considérations plus fines nous amènent à reconsidérer ce jugement premier. Le propriétaire foncier étant une collectivité publique, il n'a pas pour ambition première la promotion de ses terrains. Il n'a pas non plus un besoin impératif de vendre, ni forcément une volonté claire de se séparer d'un bien qu'il peut considérer comme son patrimoine au regard de l'ancienneté de sa possession. Le propriétaire foncier n'est pas un spéculateur foncier. Il n'a pas acheté ce terrain dans l'objectif de le viabiliser, puis de le vendre. Cet état de fait explique probablement la relative discrétion de la Bourgeoisie de Fribourg. D'autre part, un propriétaire foncier qui reste en possession de ses terrains pendant plusieurs siècles, ne possède pas la pratique de la promotion immobilière active.

Un autre élément explique probablement la retenue dont fait preuve ce propriétaire foncier, c'est celui du prix. En effet, la Bourgeoisie de Fribourg, en vendant les terrains de Bertigny-Ouest, est mise sous une certaine pression par les autres collectivités publiques qui pilotent le projet, dont

particulièrement le Canton. En effet, Bertigny-Ouest devant être un secteur clef pour le développement économique du centre cantonal, le secteur devra aussi incarner l'ambition de l'exécutif cantonal en matière de sélection d'entreprises « à haute valeur ajoutée », ce terme plutôt vague étant retenu comme un objectif de planification. Le prix d'achat des terrains pour une entreprise de ce type ne doit donc pas être un frein et la Bourgeoisie s'est engagée tacitement à céder les terrains à un prix nettement plus bas que celui du marché. Cette situation n'est en aucun cas un secret et les acteurs concernés tiennent pour acquis cette situation. Or, cela peut aussi *a contrario* se révéler être une difficulté supplémentaire pour la concrétisation du projet, plutôt qu'un atout, tout du moins pendant la phase de planification. Cette situation n'est pas une situation gagnante pour le propriétaire foncier, ce qui pourrait expliquer sinon sa réticence, tout au moins son relatif retrait, par rapport à la conduite du projet. Or, un propriétaire foncier plus actif aurait été à même de jouer à jeu égal avec la commune et avec le Canton et aurait pu jouer à la fois un rôle de coordinateur et de tampon entre les deux niveaux institutionnels. Pour Bertigny-Ouest, le fait d'avoir un terrain en mains publiques n'est donc pas un avantage net comme il aurait pu être imaginé intuitivement. Il s'agit même peut-être au contraire d'une source supplémentaire de difficulté.

Enseignement n.3 La supracommunalité du projet n'est pas assumée et cela péjore son pilotage

Projet communal, projet à portée régionale, projet d'importance cantonale, la tension entre les échelles est constamment présente pour essayer de définir ce qu'est Bertigny-Ouest. Par contre, il n'y a étrangement pas de réflexion sur la nature elle-même de ce projet

d'urbanisation, en cela que le fait qu'il soit intrinsèquement supracommunal n'est jamais thématiqué. Pour être concrétisé, ce projet dépend de plusieurs acteurs, agissant à plusieurs échelles et à des niveaux institutionnels différents. La Commune seule, l'Agglomération seule, voire le Canton seul ne peuvent le mener à bien. D'autre part, si le terrain est physiquement délimité à l'intérieur stricte des frontières communales de Villars-sur-Glâne, la propriété du sol par Fribourg, les infrastructures à réaliser et à coordonner avec la commune voisine de Givisiez font du projet un vrai projet supracommunal. Cette constatation, aucun acteur ne la fait jamais publiquement pendant les douze années d'analyse. Cette absence de considération pour son caractère supracommunal est d'autant plus surprenante que pendant ce laps de temps, des discussions très poussées – et très émotionnelles – occupent les différents corps politiques de Villars-sur-Glâne sur l'existence ou non d'un destin commun aux communes du centre cantonal dont Villars-sur-Glâne et Fribourg sont les principales constituantes. La question de la fusion des deux communes occupe plusieurs fois le Conseil général villarois de même que d'autres options, comme des fusions plus larges incluant d'autres communes de la région, telles que Marly ou Matran. L'exécutif villarois lui-même est mis sous une pression extérieure très forte, tant par la ville de Fribourg que par le Canton, pour accepter de jouer un rôle plus actif dans un processus de fusion intercommunale. Or la réponse et la position de l'exécutif, qui est aussi la position du législatif, est de d'abord travailler à la définition d'un avenir commun aux deux communes et d'analyser les projets régionaux qui pourraient naître de cette union. De Bertigny-Ouest, étrangement, il n'est guère fait question ; à moins, bien sûr, que cela ne soit pas une étrangeté.

Les deux corps politiques de Villars-sur-Glâne n'étant pas favorables à un rapprochement avec Fribourg, il est possible de postuler que l'« oubli » d'un destin commun autour du secteur de Bertigny-Ouest convienne à chacun. Or, le fait de nier la supracommunalité du projet joue indéniablement contre sa concrétisation. Mettre sur pied une coordination supracommunale, impliquant notamment un organigramme clair des différentes prérogatives des acteurs et qui permettrait de faciliter sa concrétisation, reviendrait évidemment à reconnaître son caractère supracommunal. Dès lors, la conduite et le pilotage du projet sont gardés dans le fonctionnement « classique » communal. Cet enseignement n.3 démontre en l'état que des considérations politiques peuvent expliquer le fait que les collectivités ne mettent pas sur pied l'ensemble des démarches facilitant la concrétisation d'un projet d'urbanisation. Le fait que ce dernier soit supracommunal joue en sa défaveur.

Enseignement n.4 Le rapport que les acteurs entretiennent au local contraint l'ensemble du processus de concrétisation du projet d'urbanisation supracommunal

Cet enseignement découle directement de l'enseignement précédent et le complète. Cet enseignement n.4 est fondamental pour comprendre le cas d'étude de Bertigny-Ouest et réinscrit d'ailleurs ce dernier dans le déroulement de l'état de l'art. L'examen attentif de la conduite du projet nous ramène invariablement à des postures des acteurs influencées par leur rapport – ce que nous pourrions presque appeler leur système de croyance relatif – au local. Lorsque dans l'état de l'art nous nous sommes attachés à analyser les éléments de croyance associés au local, nous avons notamment mis en lumière que la qualité de sa démocratie et la proximité de son administration avec le citoyen jouaient en

faveur d'un respect accru pour le local et son gouvernement, au contraire, une défiance pouvait s'exprimer face à son inefficience, voire parfois face à la probité de ses élus.

Or, lorsque nous avons mis en lumière le type de cybernétique mis en place, à l'échelle régionale et à l'échelle du projet, nous avons constaté que l'approche *Public Choice* était celle prévalant à l'échelle du projet. Il semble que, plus largement que cela, c'est aussi celle qui prévaut globalement dans la conception que les acteurs villarois ont de leur commune. Les arguments en arrière-fond dans la discussion sur la fusion avec Fribourg sont en effet du registre du *Public Choice*, le maintien d'une diversité au sein de l'agglomération, le libre-choix du citoyen, la proximité du pouvoir avec celui-ci. Ils se colorent aussi, sans que cela soit thématiqué, d'une idée relevant du mythe de l'optimum municipal. Cela est très présent dans le discours des acteurs et dans ce que nous avons obtenu par interviews. La commune de Villars-sur-Glâne, avec sa capacité fiscale inégalée dans l'ensemble du canton – même si c'est aussi au prix d'un endettement élevé – et avec son nombre respectable d'habitants – dans une conception suisse où la médiane des communes est plutôt juste au-dessus de mille habitants – et le développement de son administration se comprend comme une commune de taille et de situation idéale. Cette autosatisfaction – nous n'avons pas à juger de sa pertinence – est d'ailleurs partagée à notre connaissance par tous les groupes politiques en présence, de la gauche socialiste à la droite bourgeoise en passant par la gauche écologiste et la droite nationaliste. Il est d'ailleurs piquant de relever que les acteurs villarois sont justifiés dans leur conviction quant à la taille optimale de Villars-sur-Glâne par les partisans des fusions communales eux-mêmes. En effet, un des arguments clés de la communication de l'exécutif cantonal, relayée dans les

communes par les préfets, est de favoriser les fusions de communes pour atteindre un point d'optimisation de l'efficacité communale. Or, les plans de fusions que les préfets ont présentés comme proposition, courant des années 2013 – 2014, pour l'ensemble du canton de Fribourg, solutions défendues par le Conseil d'Etat, avaient plus ou moins comme finalité de créer à terme des communes de la taille de Villars-sur-Glâne. Les mêmes plans incluant la suppression de la commune de Villars-sur-Glâne étant dès lors handicapés par cette contradiction interne.

Villars-sur-Glâne possède objectivement les caractéristiques d'une commune *Public Choice* : le taux d'imposition y est plus bas que dans la commune – centre voisine, les charges de centralité y sont moins fortes, la politique y est peut-être globalement plus conciliante avec les personnes morales et le tissu urbanistique plus vert et moins dense lui confère, jusqu'à un certain point, une touche de commune privilégiée. La partition assez classique entre une commune – centre à la fiscalité plus lourde et une couronne verte pose les bases d'une mésentente sur le fond, un soutien à une approche réformatrice dans la commune-centre, via l'appel à l'émergence d'un Gargantua et une posture *Public Choice* dans la périphérie. Une particularité très intéressante est cependant à relever : le clivage entre ces deux types de commune ne se fait pas au niveau de la couleur politique. Une coalition socialiste – chrétienne-sociale conduit la commune-centre, alors qu'une coalition socialiste – écologiste conduit la commune *Public Choice*. Cette particularité est particulièrement intéressante parce qu'elle démontre qu'il n'est pas adéquat de différencier les réformatrices métropolitaines et les adeptes du *Public Choice* par leur coloration politique. C'est bien au contraire la valeur conférée au local et à son gouvernement, en l'état la valeur conférée à la

commune et à l'autonomie d'action de son exécutif, qui crée la distinction entre les deux types d'acteurs communaux. Ce sont ces rapports au local qui indirectement empêchent la reconnaissance du caractère supracommunal du projet de Bertigny-Ouest, comme vu dans l'enseignement précédent. Nous pouvons donc en complément former l'enseignement suivant : l'antagonisme entre deux communes attribuant des valeurs différentes au local n'est pas surmontable pour conduire ensemble un projet d'urbanisation supracommunal. La coordination en effet ne se déroule pas entre égaux.

Enseignement n.5 Le rapport que les acteurs entretiennent au local contraint l'ensemble du processus de coordination régionale

Si la compréhension du rapport que les acteurs entretiennent au local est indépassable pour appréhender les postures des acteurs par rapport à la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunale, cette constatation est encore plus vraie en ce qui concerne leur posture par rapport aux différentes formes et finalités d'une coordination régionale à l'échelle de l'agglomération urbaine.

Nous l'avons dit en préambule de la sélection de Bertigny-Ouest comme cas d'étude et l'avons répété à l'envi au cours de l'analyse : l'expérience de Fribourg est un terrain d'investigation exceptionnel, presque un cas d'école, en ce qui concerne l'institutionnalisation d'une nouvelle autorité régionale compétente en matière d'aménagement du territoire. Seule tentative à ce jour aussi aboutie de transfert de compétences municipales à une nouvelle collectivité publique, Fribourg est indéniablement l'exemple de la mise en pratique de ce que la littérature suisse a

investigé depuis longtemps. La proximité physique de certains de ces auteurs¹²² avec Fribourg n'est probablement pas étrangère à la mise en œuvre sur le terrain ici, plutôt qu'ailleurs en Suisse. Cette assertion répétée encore une fois, il nous faut immédiatement admettre que la hauteur de nos attentes est au moins égale à celle de notre déception.

Nous avons déroulé le processus décisionnel visant à la concrétisation du cas de Bertigny-Ouest, en mettant en lumière l'emboîtement des décisions et des actions individuelles des acteurs. Nous avons mis à plat les différents supports de la coordination mise en œuvre pour le projet. Or, au milieu de cet enchaînement multi-acteurs, parmi ces supports et ces gremien, l'Agglomération est la grande absente. Son absence résonne d'autant plus dans l'ensemble des étapes du processus que, tant la loi, que le vote des citoyens, que sa propre organisation interne donnent à cette entité nouvelle la prérogative stratégique de l'aménagement du territoire régional. Loin de faire le procès de cette institution, il y a lieu de constater objectivement que cette absence est un enseignement précieux. Des raisons internes à l'Agglomération sont probablement à chercher pour expliquer cet état de fait. Le noyautage de son exécutif par les volontés politiques communales, sa nouveauté sur la scène institutionnelle où un partage historique des compétences prévaut entre les niveaux institutionnels, un service technique propre démuné face aux rétentions des compétences techniques par les communes dans leurs propres administrations sont autant d'explications à ce qui peut, pour le cas de Bertigny-Ouest, être qualifié d'insignifiance. Nous devons aussi, pour expliquer la situation

présente lire les rapports entre les communes et l'Agglomération au prisme des rapports que les acteurs entretiennent au local.

Le processus d'émergence de l'Agglomération de Fribourg s'est fait dans la douleur si nous pouvons nous permettre cette expression imagée, dans la lutte constante entre une volonté de préservation de l'autonomie communale et l'intégration régionale de compétences supracommunales (Messer 2013). Ces tensions ne sont pas apaisées. Tout comme la fusion avec Fribourg, une intégration trop poussée dans l'Agglomération marquerait objectivement une perte d'autonomie pour une commune comme Villars-sur-Glâne. La participation à l'Agglomération peut être aussi comprise comme un service minimal en faveur de la coordination régionale, pour autant que cette participation ne remette pas en cause des acquis. L'absence de l'Agglomération n'est ainsi pas le fait de cette instance elle-même, mais trouve plutôt écho dans la posture des acteurs communaux à défendre l'autonomie communale. Nous tirons de la situation spécifique à l'agglomération fribourgeoise l'enseignement suivant : l'institutionnalisation d'un corps régional de coordination ne peut favoriser la concrétisation d'un projet d'urbanisation supracommunal si celle-ci représente un danger pour l'autonomie communale et si la Commune, par quelques moyens que ce soit, dispose de la possibilité de s'y opposer dans les faits. La faiblesse structurelle de l'Agglomération, avec un pilotage par des élus communaux, sape toute capacité de coercition de cette instance envers les communes.

Bertigny-Ouest comme variable du test de l'hypothèse de l'arène intercommunale

Les enseignements mis en lumière plus haut peuvent offrir des éléments pour le test de

¹²² Nous pensons particulièrement ici à Dafflon, dans une moindre mesure à Ruegg.

l'hypothèse n.2 dans le cas de Bertigny-Ouest. Le test à proprement parler est opéré en fin du chapitre VII. Il nécessite, pour être réalisé ultérieurement, la mise en emphase des éléments suivants.

Il y a tout d'abord lieu de constater que les formes et les modalités de la coordination sont à l'opposé, s'agissant que l'on considère l'objet d'étude lui-même ou l'échelle de l'agglomération, entre une pratique très conforme au *Public Choice* au niveau du projet, à une incarnation de Gargantua au niveau de la région. D'autre part, nous avons remarqué que la pratique des acteurs communaux est d'abord conditionnée par une valeur très forte attribuée au local et à son gouvernement et que le respect de l'autonomie de ce niveau politique guide les positions des acteurs.

L'hypothèse n.2 « inter » pose que les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les meilleures conditions cadres à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux. Il est difficile – tout au moins en Suisse – de faire plus « dur » que l'Agglomération de Fribourg. Les conditions du test sont donc excellentes. Or, pour le projet d'urbanisation supracommunal, cette instance la plus dure n'offre aucune aide. Elle n'est ni un acteur leader, ni un recours, ni un support à la coordination entre les autres acteurs. Pour les communes, elle est d'ailleurs plutôt comprise comme une gêne, un fonctionnaire tatillon qu'il y a lieu de tenir à l'écart. Pour le projet lui-même, elle est inexistante. L'Agglomération de Fribourg ne fonctionne pas dans le cas présent comme le ferment d'un projet impliquant plusieurs de ses membres. Ce 4^{ème} niveau appelé par la littérature n'est donc, pour ce qui est de l'opérationnel, d'aucun secours. Bien évidemment, cette constatation n'est valable

que dans le cas très précis de l'Agglomération de Fribourg et de la conduite du cas d'étude que représente Bertigny-Ouest. Elle n'en demeure pas moins particulièrement forte. Ce n'est pourtant pas faute d'une inscription de cette instance dans un cadre légal qui la légitime, dans une reconnaissance officielle ou dans les moyens financiers de son administration.

Troisième partie : *Vaud, côté cour*



V. MALLEY

Sélectionner Malley comme cas d'étude pour une recherche visant à mieux comprendre le contexte, les mécanismes et les conséquences de l'émergence de nouveaux quartiers supra-communaux dans les agglomérations urbaines est une évidence. Une évidence, tout d'abord, par la taille et la portée de l'intervention urbaine projetée. Peu de projets, à l'échelle suisse, peuvent en effet se comparer à celui de Malley dans l'agglomération lausannoise. Cela pourrait étonner : alors que l'immigration en Suisse depuis le tournant du XXI^{ème} siècle permettrait chaque année de bâtir ex *nihilo* une ville nouvelle de la taille de Lucerne ou de Winterthur, les projets de plusieurs milliers de logements restent rares dans les agglomérations urbaines. Malley et les 8'000 possibles nouveaux habitants qu'il propose font ainsi figure de cas rares, à côté de quelques autres projets en Suisse : du projet de la Praille, des Acacias et des Vernets avec ses plus de 10'000 habitants potentiels à Genève, les 6'000 habitants du Glattpark à Opfikon dans la conurbation du Glatttal, les 400 appartements offerts en ville de Zurich à Europaallee, etc. Malley est aussi un cas d'exception pour l'impact qu'il peut représenter comme potentiel d'augmentation démographique pour les communes qui le développent, qui sont, tant pour Renens que pour Prilly, des communes moyennes d'agglomération.

Le développement d'un quartier dense et mixte sur le site de Malley incarne d'ailleurs peut-être spécialement bien les visées de la politique fédérale des agglomérations. D'un grand plateau industriel, périphérique, où l'urbanisation semble s'être développée au gré des besoins et des époques, sans fil conducteur ou vision, puis où l'activité s'est

retirée, laissant des restes épars d'un passé industriel jusqu'alors non « recyclé », l'ambition des planificateurs est de créer une « véritable ville dans la ville de haute qualité » comme le programme le Schéma directeur intercommunal de Malley de 2012, par-dessus les frontières communales qui fragmentent le secteur. Avec Malley, toutes les thématiques que nous avons entendu investiguer dans cette recherche sont présentes avec acuité ; l'imbrication des frontières institutionnelles dans le tissu bâti, les statuts changeants des collectivités publiques, tour à tour autorité planificatrice ou propriétaire foncier majeur, l'héritage et le développement d'une coopération régionale de longue date.

L'imbrication des territoires institutionnels est extrême à Malley. Premièrement cela s'explique par le caractère anciennement périphérique du secteur. Malley résulte en effet d'un développement certes à mi-chemin de Renens, de Prilly et de Lausanne, mais surtout dans un espace totalement excentré de chacune de ces communes. Territoire aux franges des sphères d'influence des communes, il va servir ensuite à la localisation des infrastructures lourdes de nuisances et nécessitant de grandes emprises au sol. L'imbrication territoriale se complique ensuite à la fois par l'enfouissement des cours d'eau qui matérialisaient les frontières communales et qui, disparus, laissent un tracé de frontière tortueux et difficilement lisible et par l'achat d'une majorité du terrain du secteur par la ville de Lausanne en 1901, sur ses voisines, pour y implanter la future usine à gaz, puis les abattoirs.

Mais Malley est aussi exceptionnel par le contexte institutionnel dans lequel il s'insère. En effet, l'Ouest lausannois est depuis 2000 un des laboratoires les plus abouti dans la voie de la collaboration intercommunale en matière de développement territorial. Pour qui

s'intéresse aux évolutions d'une cybernétique régionale, cette portion de territoire d'agglomération, fragmentée entre une petite dizaine d'autorités territoriales est donc un terrain d'investigation exceptionnel. Malley est une opportunité, à la fois pour mettre en lumière les modifications en cours de l'aménagement du territoire local directement générées par l'émergence d'un projet supracommunal et pour observer, avec un certain recul, les effets de la collaboration intercommunale.

V.1 Périmètre et présentation

Si la délimitation du périmètre pertinent représente logiquement la première démarche d'une analyse par étude de cas, cette action à Malley n'est pas aisée. Plusieurs périmètres et projet, en effet, s'y côtoient. Malley est tout d'abord un lieu-dit historique aux confins des communes de Lausanne, Prilly et Renens et, comme tel, recouvre une grande zone ouverte, de l'emplacement où le ruisseau du Flon, coulant depuis la ville de Lausanne, fait un coude pour rejoindre le lac Léman jusqu'au ruisseau de la Broye, en contrebas de l'ancien bourg de Renens. Large replat de forme rectangulaire terminé à l'est par le comblement des gorges du Flon et du Galicien, Malley recouvre plusieurs périmètres.

C'est principalement par son statut fonctionnel que nous pouvons, dans un premier temps, délimiter Malley. S'y insert en effet tout un quartier anciennement dévolu à l'industrie et aux infrastructures génératrices de nuisances, où l'urbanisation éparpillée répond à des besoins de logement des ouvriers des industries. Malley englobe ainsi l'ensemble du quartier en mutation, où la disparition des emprises importantes de certaines industries libère le potentiel d'un développement qui, par ricochet, se reporte aussi sur le bâti résidentiel déjà présent sur le site. L'emploi du terme de quartier ne se réfère pas directement à une réalité administrative. Malley n'est ni un arrondissement administratif, ni un quartier reconnu politiquement. Malley ne correspond pas à la délimitation qu'en propose le Service cantonal vaudois de recherche et d'information statistique (SCRIS) qui découpe le territoire communal lausannois en huitante-quatre unités dont l'unité n. 307 est dénommée Malley.

Le schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) de 2012 désigne un périmètre large sur lequel porte sa capacité planificatrice, ainsi que des périmètres secteurs beaucoup plus restreints de la taille d'îlots urbains. Il ne délimite pas de périmètres intermédiaires avec précision, mais propose ce qu'il nomme des quartiers et qui reçoivent des délimitations floues. Le périmètre large proposé par le SDIM couvre un grand rectangle légèrement incliné sur un axe nord-ouest – sud-est. La route cantonale 115 – dénommée Rue de Lausanne sur Renens, Route de Renens sur Prilly et Avenue de Morges sur Lausanne – marque la limite nord du rectangle. Le côté est est marqué par le Chemin du Martinet. La limite sud est matérialisée par l'Avenue de Longmalle. Enfin, le côté ouest est marqué par la Rue du Léman et l'Avenue du Léman. Le SDIM détaille ensuite des secteurs, de A1 à D13. Le groupement de ces secteurs par lettre reconstitue avec certaines modifications la notion de quartier que le SDIM retient. Il nous semble pertinent de retenir comme périmètre restreint le secteur concentrant les enjeux institutionnels, c'est-à-dire là où les frontières de Prilly découpent la limite entre Lausanne à l'est et Renens à l'ouest et où la possession du sol par la ville de Lausanne, sur ses voisines, crée un niveau de complication institutionnelle supplémentaire. Le cœur de quartier dénommé Malley – Centre par le SDIM.

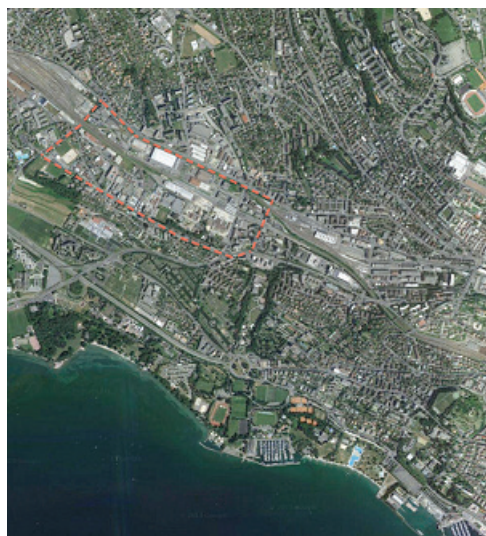


Figure 22 Périmètre large de Malley dans l'agglomération lausannoise, représenté en rouge. (création Messer, fonds geodata © swisstopo)

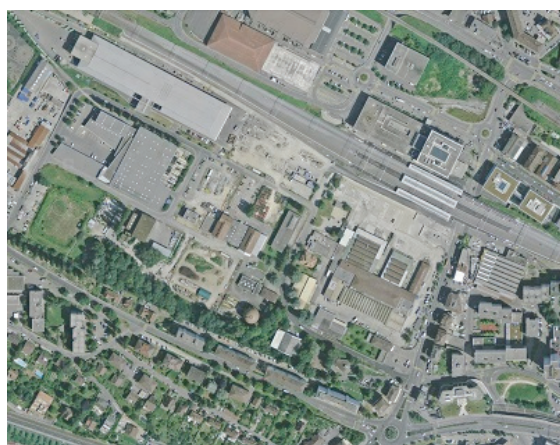


Figure 23 Zoom sur le centre de Malley (geodata © swisstopo)

V.1.1 Approche historique

La carte Dufour levée en 1848 pour la région met bien en évidence la nature presque totalement plate du secteur. Malley se trouve à l'extension du vallon créé par le Flon, sur un replat rectangulaire entre les côtes de la Bourdonnette et les reliefs plus urbanisés au nord. Sur la portion est, une route nord-sud vient séparer deux espaces distincts. Alors que la grande partie occidentale du replat semble utilisée pour l'agriculture, la partie orientale est quant à elle stoppée par le vallon que forme le Galicien avant de se mélanger au

Flon qui fait alors un grand coude vers le sud. Une grande propriété est reportée ici, qui doit être la maison de maître, ou château du domaine dit de Malley. Documenté depuis au moins le XVII^{ème} siècle, le domaine de Malley ainsi que ses environs, « la campagne de Malley », changent plusieurs fois de propriétaire au cours des siècles. Il est documenté une irrigation des terrains au XVIII^{ème}, sans qu'il soit possible de savoir exactement le périmètre de ces travaux d'amélioration foncière.

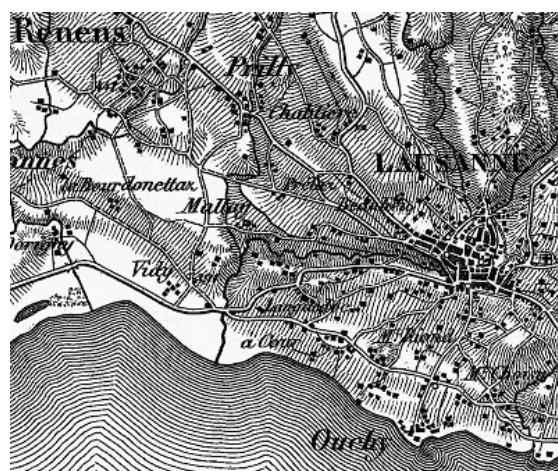


Figure 24 Malley sur la carte Dufour 1^{ère} édition (1848)

L'ensemble des bâtiments historiques restant au XX^{ème} a été détruit au cours de la décennie 1970. La route nord-sud à l'ouest de la maison de maître permet la liaison entre les deux grandes routes qui passent au nord et au sud du secteur, à savoir la route de Lausanne vers Orbe puis Jougne et la France et la route vers Genève, via Morges.

Quelques années plus tard, la première version de la carte Siegfried de 1873 donne toujours de Malley l'image d'un vaste replat agricole à la périphérie de Lausanne et en contrebas des petits bourgs de Prilly et de Renens sis dans la pente et entourés de parcelles éparses de vignes. Le grand rectangle de Malley est déjà barré au nord par la ligne ferroviaire mise en service en mai 1856 par la Compagnie de l'Ouest Suisse et

qui permet de relier Lausanne à la ligne Morges – Yverdon-les-Bains. En plus de la liaison ferroviaire, le secteur est aussi traversé par une nouvelle liaison routière nord – sud, qui double le chemin existant, avant que celui-ci ne disparaisse. Cette nouvelle liaison routière correspond à la création par le Canton de l'Avenue de Morges et de l'Avenue du Chablais, décidée en 1852 et 1853 (Documentation IVS VD 1.3).

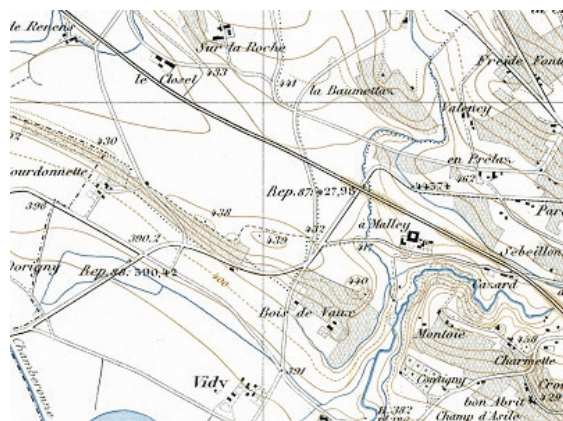


Figure 25 Malley sur la carte Siegfried 1ère édition (1873) (TA 438, 1873 geodata © swisstopo)

Au tournant du XX^{ème} siècle, un changement majeur dans l'occupation du secteur se dessine : celui d'une réoccupation industrielle. Le mouvement est une extension de ce qui se passe plus haut sur le cours du Flon, la vallée du Flon à proximité du centre historique de Lausanne étant progressivement comblée au cours des décennies 1880 – 1890 pour faire place à des dépôts et des industries. Les emprises sur les terrains plats, ou se prêtant à l'être au tournant du XX^{ème} siècle, se poursuivent vers l'ouest : plateau de Sévelin - Sébeillon, Malley. En 1896, la ville de Lausanne ayant racheté l'usine à gaz sise à Ouchy et propriété d'un privé, décide un agrandissement, puis un déplacement de l'infrastructure (Cornaz 1912). La prospection d'un lieu pour la future usine intègre plusieurs paramètres : grand terrain plat, localisation dans un point bas de la ville, proximité avec l'ancienne usine d'Ouchy, possibilité de

raccordement au rail, terrain de qualité, bas prix foncier (Cornaz idem). Les terrains de Malley sont achetés par la ville de Lausanne en 1901. Les travaux commencent en janvier 1908 et l'usine commence son activité en janvier 1911. L'emplacement puis l'agrandissement de l'usine à gaz conditionne le développement de Malley. L'usine à gaz représente en effet la première emprise industrielle sur le grand plateau agricole. Cette situation perdure encore plusieurs décennies. Une vue aérienne de 1930 permet nettement de distinguer au centre du plateau, les nombreux bâtiments nécessaires au gaz, à l'extrême est, les bâtiments de l'Avenue du Chablais, sur la commune de Prilly sont déjà là, alors qu'au sud de l'usine, une rangée de maisons a été construite pour les ouvriers de l'usine – les cinq restantes sont actuellement toujours sises le long de l'Avenue de Longemalle.

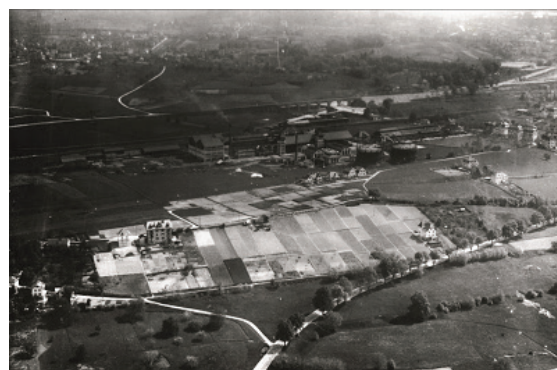


Figure 26 Vue de Malley depuis le sud. Anonyme, 1930, Musée historique de Lausanne, fichier P.2.F.10 fonds Gaz

La vocation du site de Malley pour des infrastructures nécessitant beaucoup d'emprise au sol, est renforcée par l'ouverture des abattoirs de Lausanne sur le site en 1945, après dix mois de travaux effectifs étalés sur trois ans. Le déplacement des abattoirs localisés dans le quartier lausannois de la Borde et la sélection du terrain de Malley répondent, comme pour l'installation de l'usine à gaz, à des considérations logistiques. Le raccordement aux voies CFF, de même que

le chauffage via l'usine à gaz voisine représentent un atout du site choisi (« les nouveaux abattoirs » 1946). De plus, le ruisseau du Galicien, qui serpente encore partiellement à ciel ouvert à l'est du site et qui est alors utilisé comme égout pour évacuer les eaux usées, est totalement enterré. La photographie aérienne du site au début des années 1950 montre bien l'emprise importante des deux installations phares, l'usine à gaz et les abattoirs sur le site. De nombreux jardins potagers occupent les espaces interstitiels.



Figure 27 Vue aérienne prise le 25 juin 1952. (Image swisstopo n/b n 19521530015331 geodata © swisstopo)

L'implantation des industries entraîne aussi le développement des logements – même si le parc total reste réduit – et d'une vie sociale. Le site comporte ainsi notamment une chapelle, inaugurée en 1952, qui remplaçait elle-même une construction antérieure de 1924, démolie dans le cadre de la construction des abattoirs (Lüthi 2000, p.265).

Le site connaît ensuite plusieurs implantations secondaires, dont par exemple le magasin des services industriels de Lausanne (Magesi) en 1992. Plus tardivement, en 2005 la ville de Lausanne décidera encore de construire à l'extrémité ouest du site, un centre intercommunal pour la gestion des déchets, sur une parcelle des CFF pour laquelle la ville bénéficie d'un DDP de 60 ans.

Comme l'industrialisation du plateau avait profondément marqué l'utilisation et le visage de Malley au tournant du XX^{ème} siècle, la désindustrialisation va avoir le même effet. Le cœur industriel du plateau, à savoir l'usine à gaz, n'est plus adapté face à un changement d'envergure. L'apparition de gaz dit naturel en grande quantité dans les années 1960 rend obsolète la fabrication indigène de gaz de houille, commercialisé par les villes comme « gaz de ville ». Dès 1971, la Suisse est reliée au marché européen du gaz naturel. Celui-ci étant plus riche en valeur thermique et moins polluant (Poltier 1983, p.53), la production de gaz de houille disparaît totalement. L'usine est partiellement démolie au courant de la décennie 1970. L'usine à gaz de Malley est mise hors service en juillet 1977. Les abattoirs ne correspondent eux non plus au contexte en évolution et notamment aux normes européennes en matière d'abattage (Danesi 2002). Ceux-ci ferment en 2002 et les dernières activités dans les bâtiments s'arrêtent en 2004.

La disparition progressive des principales industries du site de Malley ouvre la porte à une reconversion. Celle-ci se dessine par exemple avec la création sur le site d'un théâtre, le théâtre Kléber-Méleau, ouvert dès 1979 dans un ancien local désaffecté de l'usine à gaz. Le bâtiment du théâtre sera rénové par la ville de Lausanne en 1994. L'ouverture de la halte ferroviaire de Prilly-Malley le 30 juin 2012 s'inscrit quant à elle dans le développement stratégique du site. Le développement stratégique de Malley – pour ce qui est de Malley-Centre – a fait l'objet d'une étude de marché en 2010 par un bureau spécialisé¹²³. Cette étude vise à

¹²³ Bureau du SDOL, *Etude de marché et de site « Malley Centre »* ; *Conclusions*, 18 janvier 2011.

déterminer la répartition la plus judicieuse entre les différentes affectations du site, ceci sur la base des potentiels d'évolution régionale à moyen terme du logement, des surfaces commerciales et d'artisanat. L'étude conclut à une plus grande « prédestination » du site pour les activités, plutôt que pour le logement, même s'il est plus facile économiquement de construire du logement dans une zone en transition au vu de la pénurie régionale actuelle. L'étude souligne aussi les difficultés inhérentes au site en termes de rentabilité économique, c'est-à-dire un potentiel de revenus locatif plus bas qu'en centre-ville et des coûts de déconstruction et dépollution plus importants qu'ailleurs. La conclusion propose au final de viser stratégiquement à moyen terme à une prédominance d'activités, services et commodités avec, pour Malley-Centre, un potentiel d'environ 800 logements et 3'000 emplois.

Le potentiel du site dépend aussi de son accessibilité. L'amélioration de celle-ci sera accentuée par l'arrivée de la nouvelle ligne de tram reliant la Place de l'Europe à Lausanne à la gare de Renens et transitant au nord du secteur, dont l'ouverture est prévue à l'horizon 2018.

V.1.2 Approche foncière

Le secteur de Malley-Centre présente la particularité d'avoir deux propriétaires fonciers principaux. La ville de Lausanne possède les emplacements centraux où avaient été installés les abattoirs, ainsi que l'usine à gaz, de même que les cinq habitations qui avaient été construites le long de l'Avenue de Longemalle. Les possessions de la ville de Lausanne sont reportées en vert sur la carte ci-dessous. Les CFF possèdent les terrains au nord du périmètre, en rose sur le plan ci-dessous, sur lesquelles sont construites les

voies ferrées ainsi que le centre intercommunal de gestion des déchets. Si la parcelle art. 968 RF de 33'280 m² appartient aux CFF, la ville de Lausanne possède un droit distinct et permanent (DDP) de 15'702 m², sur lequel a été réalisé le centre intercommunal de gestion des déchets. La carte ci-dessous représente encore les parcelles privées, en jaune, ainsi que les domaines publics à proximité immédiate, en turquoise.



Figure 28 Fonds cadastral avec représentation des propriétaires fonciers par couleur, avant échanges prévus dans le cadre de l'élaboration des plans de quartier (création Messer)

La répartition foncière est amenée à changer à court terme. En effet, dans le cadre de l'installation d'une zone culturelle à côté de la gare de Lausanne, dite de « Plateforme10 », la ville et les CFF ont convenu d'un échange de terrain. A Malley, la ville cède aux CFF une surface de 10'060 m² qui représente un rectangle au nord-est de ses possessions, jusqu'au sud des voies ferrées, couvrant le secteur C12 (voir plus bas)¹²⁴.

¹²⁴ Municipalité de Lausanne, Préavis N.2012/28 Valorisation du site de Malley-centre regroupant les parcelles des abattoirs et de l'usine à gaz de la Ville de Lausanne.

V.1.3 Finalités et supports de la planification

Les supports de la planification sont analysés, en reprenant l'un après l'autre les instruments propres aux différents niveaux institutionnels emboîtés les uns dans les autres. Nous traitons indifféremment les « vrais » instruments de planification (plan directeur cantonal, régional, plan général d'affectation, plan directeur localisé, etc.) des autres instruments (master plan, projet d'agglomération, schéma stratégique, etc.), tant il est vrai que si les acteurs décident entre eux de tenir compte d'objectifs supplémentaires à ceux contenus dans les seuls instruments liants, cette latitude leur appartient et cette première catégorie d'objectifs cadre tout autant le projet analysé.

Nous présentons les différents « supports » de la planification dans un ordre que nous avons fixé selon une logique descendante : Plan directeur cantonal, projets d'agglomération, schéma directeur de l'Ouest lausannois, plan général d'affectation, lignes directrices, schéma directeur intercommunal, plan des équipements, plan de quartier.

Le plan directeur cantonal, version de la deuxième adaptation, de 2012

Le plan directeur cantonal vaudois adopté en 2007 et approuvé par le Conseil fédéral en 2008 a fait l'objet de plusieurs adaptations. La version dite de la 2ème adaptation, entrée en vigueur au 15 juin 2012, ne traite pas directement du projet de Malley, comme elle ne traite pas généralement d'autres projets concrets d'urbanisation ou de reconversion. Malley est mentionné textuellement à six reprises dans le plan directeur, dont quatre fois comme nouvelle gare de Prilly et deux fois pour localiser le début ou la fin d'un projet d'infrastructure. Des indications et des

éléments de planification se retrouvent malgré tout transversalement dans le plan directeur et concernent le secteur. Le plan directeur n'identifie pas à son niveau de pôles de développement stratégique où Malley pourrait figurer. Les indications de planification se retrouvent donc d'abord dans la ligne d'action 1 de la stratégie 1 via la mesure R11 relative à l'agglomération Lausanne – Morges. En l'état actuel, la R11 reproduit principalement un condensé du projet d'agglomération Lausanne – Morges (PALM) de première génération. La R11 liste ensuite des extraits de mesures issues d'autres fiches du plan, en lien avec l'agglomération Lausanne – Morges. Le plan directeur fixe ainsi notamment les principes de densité (dépasser 200 habitants ou emplois dans les sites stratégiques) et les éléments suivants : réalisation des infrastructures lourdes de mobilité, adaptation des infrastructures existantes, renforcement de la mobilité douce. La R11 fixe de même des exigences qualitatives pour les sites stratégiques, sans qu'il soit directement possible de déterminer à la lecture du plan directeur quels secteurs répondent à cette appellation. Selon la carte illustrative de la page 347, Malley doit être compris comme en faisant partie. La R11 détermine aussi la répartition des compétences entre le Canton, les Communes et les Régions. Cette répartition désigne notamment le Canton comme responsable du projet d'agglomération envers la Confédération. Il est à noter que l'ensemble des dispositions détaillées ci-dessus n'est pas liant.

Le projet d'agglomération Lausanne – Morges (PALM) de 2007

Le projet d'agglomération transports et urbanisation de Lausanne – Morges, désigné régulièrement sous son acronyme PALM – a été déposé auprès de la Confédération le 21

décembre 2007. Sous-titré « Pour un développement équilibré à l'horizon 2020 », le PALM de première génération définit un territoire d'intervention dans les limites d'une agglomération dite compacte et couvrant 27 communes. Le projet d'agglomération n'est pas directement reconnu en droit vaudois. La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) n'y fait pas référence. Il s'inscrit dans ce que le Canton de Vaud (Etat de Vaud 2005) appelle les « nouveaux outils » de planification intercommunale et régionale, se distinguant par l'« absence de base légale définissant leurs contenus ».

Afin de clarifier le portage politique du projet – et de répondre notamment à l'exigence de base 2 (ARE 2004) posée par la Confédération – une convention a été passée entre les collectivités impliquées afin de s'engager à mettre en œuvre le projet d'agglomération. La convention du 22 février 2007 a été signée par le Canton de Vaud, les associations régionales de Lausanne Région et de Morges et vingt-six des vingt-sept communes. Afin de mettre en œuvre sa stratégie de densification vers l'intérieur, le PALM identifie dix sites stratégiques d'agglomération. Ces sites stratégiques doivent accueillir 45'000 nouveaux habitants à l'horizon 2020. Ces sites stratégiques se composent en fait de huit secteurs spécifiques, identifiés de A à H, dont deux, les E et H sont subdivisés. Le E1 est appelé Malley et inclut un très large secteur, allant, selon la carte annexée en grand format au projet d'agglomération, de l'Avenue de Sévelin sur la plateforme du Flon à l'est jusqu'à l'autoroute environ ou à la frontière de Bussigny-près-Lausanne à l'ouest, incluant le site de Sébeillon, le sud industriel de Prilly, le secteur élargi de Malley, la gare de Renens et ses alentours, dont le centre du bourg de Renens-gare. Le PALM fixe des conditions assez générales à la réalisation des sites

stratégiques d'agglomération. Ces conditions visent notamment la qualité architecturale et urbanistique (intégration à l'existant, qualité architecturale), la qualité de la desserte pour tous les modes. De même, le PALM fixe comme condition l'existence d'un « concept intercommunal cohérent » pour développer ces secteurs. Une densité minimale est fixée à « 200 habitants + emplois » par hectare en moyenne pour les sites stratégiques.

Les sites stratégiques sont ensuite détaillés dans des fiches de synthèse. Le site stratégique E1, désormais nommé Malley-Sébeillon, fait aussi l'objet d'une fiche *ad hoc*. Le secteur doit poursuivre une stratégie identifiée autour de ce message central : « développer une nouvelle centralité dense et mixte sur les friches et terrains industriels et ferroviaires, autour de la nouvelle halte RER, de haute durabilité urbaine, sociale et technique, avec un rayonnement sur les quartiers alentours ». La fiche fixe ensuite des principes d'aménagement assez généraux visant à une mixité fonctionnelle des secteurs, à des « vocations et morphologies » différenciées. La fiche détaille pour le « secteur de Malley », un objectif de densification à « 10'050 habitants + emplois » à l'horizon 2030. La fiche indique enfin qu'un Plan directeur localisé intercommunal devra être réalisé. Elle fait aussi référence à la subdivision du secteur telle que prévue par le Schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL) adopté en 2004 et renvoie pour les données de base aux travaux effectués dans ce cadre concernant le secteur dit du chantier n.2. Enfin, la fiche détaille un échancier. Pour Malley, le plan directeur localisé intercommunal doit être bouclé en 2007, puis en 2008 et 2009 les plans généraux d'affectation, respectivement les plans de quartiers doivent être adaptés. La réalisation et l'arrivée des premiers habitants et des

premiers emplois sont agendées pour les années 2010 et 2011.

L'évaluation par la Confédération du PALM de première génération a été positive et une contribution fédérale maximale, c'est-à-dire 40%, a été retenue pour les mesures éligibles du projet.

Le projet d'agglomération Lausanne – Morges (PALM) de 2012

Le 29 juin 2007, un nouveau projet d'agglomération Lausanne – Morges a été déposé auprès de la Confédération. Selon la typologie de cette dernière, il s'agit d'un *projet d'agglomération de deuxième génération revisité*. Cette catégorie se différencie des *nouveaux projets d'agglomération de deuxième génération* regroupant, elle, les agglomérations présentant un projet pour la première fois – Chablais, Werdenberg – Liechtenstein, etc. – et les agglomérations ayant déjà présenté un projet de première génération, mais ayant bénéficié d'un taux de contribution fédéral égal à 0% – Fribourg, Langenthal, etc. Selon les directives de la Confédération (ARE 2010), les projets de deuxième génération « peuvent en principe » se baser sur le projet de première génération, en l'actualisant et en le complétant avec les exigences supplémentaires fixées par la Confédération, dont celle d'explicitier « une vision », sur laquelle les stratégies et les mesures viennent s'accrocher.

Le PALM 2012 annonce, en préambule, s'inscrire dans la droite ligne du PALM 2007. Il définit sa vision comme la création d'une agglomération « intense, réticulée et ouverte sur le paysage ». Afin de mettre cette vision en œuvre, le projet retient à nouveau les dix sites stratégiques déjà identifiés en 2007, classés des lettres A à H. Le site stratégique

E1 garde le périmètre qu'il connaissait dans le PALM 2007, même si son nom évolue en Prilly-sud – Malley – Sébeillon.

Le projet d'agglomération détaille des stratégies spécifiques par sites stratégiques. Le site E1 se voit attribuer un potentiel accueil, en additionnant les emplois et les habitants, de 16'970 unités. Le site est subdivisé ensuite en trois ensembles (Malley – Sébeillon – Prilly-sud). Le premier est lui-même subdivisé en cinq secteurs. Malley-Centre totalise un nombre d'emplois et habitants de 5'229 unités. Le développement du site stratégique est à coordonner avec toute une batterie de mesures infrastructurelles, en matière de mobilité douce, de transports publics et de transports individuels motorisés. Le PALM recense ensuite l'état d'avancement de la légalisation des projets sur les sites stratégiques et les prochaines étapes. Il est constaté pour Malley au 31 mars 2012 que la légalisation n'a pas encore été finalisée. La prochaine étape sera la réalisation d'un plan de quartier, agendée en 2013, visant pour le seul sous-secteur de Malley-Centre, à légaliser 326'799 m² de surface brute de plancher.

Le schéma directeur de l'Ouest lausannois de 2003

Élément majeur de la planification dans l'Ouest lausannois, le schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL) de 2003¹²⁵ n'en est-

¹²⁵ Il est à noter que la datation du SDOL donne parfois lieu à des variations. Ainsi, certains documents postérieurs mentionnent-ils parfois le SDOL de 2004, tel le SDIM de 2012. Le document ayant été adopté par le comité de pilotage le 18 décembre 2003, nous nous en tenons pour notre part à cette date. Il est vrai que le document a été signé par les différentes collectivités territoriales impliquées entre le 11 mars et le 5 mai 2004. Assez étrangement, le texte du SDOL est-il lui-même ambigu sur les dates, ainsi, une situation datée de février 2004 est

il pas moins un instrument atypique. Le schéma directeur s'appuie sur une légitimité contractuelle. Le document adopté le 18 décembre 2003 par un groupe de pilotage représentant les communes de l'Ouest lausannois : Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix et Lausanne, ainsi que l'Etat de Vaud, découle de la situation particulière de la région. A la fin des années 1990, la pollution de l'air générée par un trafic individuel motorisé en forte augmentation dépasse les limites admissibles par la législation fédérale. Le Conseil d'Etat vaudois et les communes concernées décident en novembre 2000 d'un moratoire sur les constructions d'installations à forte fréquentation, au sens de l'article 9 OPair. Ce moratoire, étant conditionné à une réflexion en commun du développement territorial de l'Ouest lausannois, débouche sur la signature d'une convention le 20 novembre 2000 valable un an, par le Canton et les communes de Crissier, Renens, Villars-Sainte-Croix, Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens et Ecublens. Elle sera prolongée jusqu'en 2003. Elle institue un groupe de pilotage (GROPIL) incluant les six communes, ainsi que le Canton. Saint-Sulpice le rejoint en 2001, puis Prilly, en tant que membre, en 2004. Lausanne y participe comme commune auditeur.

Le schéma directeur adopte une série d'objectifs généraux valables pour l'ensemble de la région et dont la mise en œuvre va guider le développement de l'Ouest lausannois. Il s'agit globalement de renforcer l'urbanité de la région (amélioration du cadre de vie, amélioration de l'image régionale),

mais aussi maîtriser l'explosion de la mobilité individuelle, renforcer la mixité fonctionnelle et densifier les zones résidentielles. Le schéma identifie aussi comme objectif général l'amélioration de la collaboration intercommunale et inter-niveaux. Le schéma identifie ensuite quatre secteurs stratégiques où le développement de la région devra principalement être mené. Parmi ces secteurs, le premier englobe Malley et est dénommé *faisceau des voies ferrées, des friches et des terrains industriels de Bussigny, Renens, Malley et Sébeillon*. Plusieurs orientations pour le développement de ce secteur sont fixées. Il s'agira notamment de développer « des nouveaux quartiers à vocation urbaine », mixtes et denses, de construire des réseaux de mobilité douce et une nouvelle gare à Malley. Le schéma retient comme exigence supplémentaire « la mise en place d'une stratégie de développement urbain coordonné entre les communes ». En suivant l'objectif de renforcement de l'offre en mobilité collective, le SDOL propose notamment la création d'une nouvelle halte sur la ligne ferroviaire à la hauteur de Malley. Il retient aussi un renforcement de la liaison d'amélioration (sur route), entre le Flon et la gare de Renens, passant au nord du secteur de Malley, puis continuant jusqu'à Bussigny.

Dans son document de mise en œuvre, le SDOL fixe ce qu'il nomme des principes d'action. Au nombre de quatre, ces principes doivent accompagner la mise en œuvre des priorités et impliquer l'ensemble des acteurs concernés. Le quatrième principe prévoit la mise sur pied de « chantiers » d'étude. Ces chantiers sont par nature intercommunaux. Ils doivent répondre *globalement* à la mise en œuvre des stratégies planifiées en incluant, dans « une structure partenariale », les collectivités via leurs composants politiques et

elle présentée comme un fait passé (p.9). Cela pourrait laisser à penser qu'une version nouvelle a été mise à jour entre l'adoption par le comité directeur et la signature l'année suivante.

techniques et le secteur privé¹²⁶. Un chantier numéro 2 reprend les contours du premier des secteurs stratégiques et porte le nom de *secteur des voies ferrées CFF de Bussigny à Sébeillon*. Il englobe Malley.

Des précisions sont données pour ce chantier n.2. Il s'agira dans un premier temps de préciser « les conditions d'occupation des terrains libres et à restructurer ». Des objectifs thématiques sont arrêtés. Il s'agit notamment de coordonner le développement de secteurs (à l'intérieur du chantier) entre les communes. En vue de la mise en œuvre, les prochaines étapes sont aussi mentionnées. Il s'agit de procéder à un état des lieux des potentiels de développement et à la détermination d'une priorisation par sites stratégiques à développer pour l'emploi et le logement. Il s'agit encore notamment de déterminer les principes de réaffectation des terrains et les gabarits des constructions.

Le plan d'extension (Renens) (1947)

Renens ne s'étant pas doté d'une nouvelle planification générale, suite aux entrées en vigueur de la loi fédérale et de la loi cantonale¹²⁷, la planification dite du « plan d'extension » adopté en séance du Conseil communal en 1946 et 1947 et approuvé par le

Conseil d'Etat vaudois le 4 juillet 1947 reste le seul document assimilable à un plan général d'affectation. Pour l'ensemble du secteur de Malley, le plan d'extension prévoit un classement en « zone d'ordre non contigu, industrielle » – selon la terminologie du plan – ou « zone industrielle » – selon la terminologie du règlement du plan d'extension. Ce dernier prévoit cette zone pour la construction des « fabriques », des « établissements industriels », ainsi que pour les entrepôts et les garages. Le chapitre 6, traitant de la zone industrielle, a été amendé par des décisions du Conseil communal en 1957 et 1958, pour ce qui concerne notamment les toitures. Concernant Malley, le règlement ne donne pas plus de détails que les articles relatifs aux types de zone à bâtir.

Le plan d'extension (Prilly) (1951)

A l'instar de la commune de Renens, Prilly possède encore une planification générale antérieure à la LAT¹²⁸. Son plan d'extension ainsi que le règlement y relatif, ont été adoptés en séance du Conseil communal du 15 octobre 1951 et approuvés par le Conseil d'Etat le 15 décembre de la même année. Des modifications mineures ont été apportées et approuvées par le Conseil d'Etat en mai 1982 et en février 1990.

Pour le secteur de Malley sur territoire de Prilly, le plan d'extension prévoit un classement en zone industrielle et soumet environ la moitié de ce secteur à trois planifications spéciales, le plan de quartier « Avenue du Chablais », le plan d'extension partiel « Chemin du Viaduc » et le plan d'extension partiel de la zone sportive de Malley.

¹²⁶ Les chantiers ne sont pas uniquement des délimitations géographiques des stratégies à mettre en œuvre, mais aussi un dispositif de gouvernance. Le terme lui-même n'est pas utilisé dans le document de mise en œuvre.

¹²⁷ Ce n'est pour autant faute d'avoir fait le travail. Selon les informations contenues dans le procès-verbal de la séance du Conseil communal du 13 mars 2014, un processus d'élaboration d'un nouveau PGA par une révision de la planification de 1947 a été initié au tournant des années 2000. Une planification révisée avait été soumise à la consultation populaire en 2002, puis à l'examen préalable au Canton en 2003. L'ensemble du processus a été stoppé en 2004, « dans l'attente des résultats des travaux du Schéma directeur de l'Ouest lausannois ».

¹²⁸ La révision du PGA est en cours au moment de l'analyse, courant de l'année 2015.

Le secteur non couvert par une planification de détail englobe toute la partie de Malley sur territoire de Prilly à l'est de l'Avenue du Chablais. Cette zone était notamment utilisée par les abattoirs et recouvre aussi la partie prillérane du futur plan de quartier « Malley-Gare ». La zone industrielle est régie par les articles 69 à 77 du règlement de 1951. Elle est réservée aux industries, entreprises, établissements artisanaux et commerciaux. Les logements en sont exclus, à l'exception des logements de service. Un taux d'occupation du sol est fixé à 50%. Le règlement fixe d'autres éléments de police des constructions, telles les hauteurs, les distances aux fonds voisins, etc. Le plan de quartier « Avenue du Chablais » approuvé par le Conseil d'Etat en août 1972, puis modifié par approbation du Conseil d'Etat en décembre 1987, couvre tout le secteur se situant à la fois au sud des voies ferrées et à l'est de l'avenue du Chablais. Il délimite notamment les implantations des bâtiments, leur volumétrie et fixe diverses règles de police des constructions. Il destine le secteur à la construction de logements, d'administration privée et de commerces et artisanat. Le plan d'extension partiel dit du « Chemin du Viaduc » a été approuvé par le Conseil d'Etat en novembre 1977. Il couvre le secteur directement au nord des voies ferrées, mais au sud de la Route de Renens. Il destine le secteur à des bâtiments industriels, artisanaux, de dépôts administratifs et commerciaux. Les logements en sont exclus, à l'exception des logements de service, de même que le commerce de détail, à l'exclusion d'une décision contraire de la Municipalité. Enfin, le plan d'extension partiel de la zone sportive de Malley a été approuvé par le Conseil d'Etat en février 1982. Il couvre la portion occidentale du secteur entre les voies ferrées et la Route de Renens. Il destine la zone aux bâtiments et installations sportives. Ce plan spécial a la particularité

d'être intercommunal. Il a été approuvé le 2 novembre 1981 par le Conseil communal de Prilly et le 17 décembre de la même année par celui de Renens.

Les lignes directrices et stratégie d'aménagement de 2005

Afin de mettre en œuvre le SDOL, le groupe de pilotage (GROPIL), créé par la convention du 20 novembre 2000, a décidé l'élaboration d'une étude complémentaire pour le chantier n.2¹²⁹. Le document, dénommé dans sa forme complète *Chantier 2, Secteur Bussigny à Sébeillon, Ouest lausannois ; Lignes directrices et stratégie d'aménagement*, a été adopté par le GROPIL le 5 octobre 2005. Il a ensuite été validé par les collectivités territoriales concernées, du 3 janvier au 13 février 2006¹³⁰. Il lie les communes de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Lausanne, Prilly, Renens et l'Etat de Vaud. Le secteur couvert par le document reprend les limites du chantier n.2 identifié par le SDOL.

Document de planification sans base légale, les lignes directrices de 2005 se décrivent comme « un document de référence pour les services cantonaux et communaux » fixant les « conditions spatiales, temporelles et de faisabilité » du développement du chantier n.2. Les partenaires signataires lui reconnaissent donc une valeur liante pour eux-mêmes. Le document fixe des principes valables pour l'ensemble du secteur, visant notamment une densité de l'urbanisation, la

¹²⁹ Décision du GROPIL du 7 octobre 2004 rapportée par le document *Lignes directrices et stratégie d'aménagement* de 2005, p. 4.

¹³⁰ En conformité avec la pratique pour le document précédent, nous retenons comme date le moment de l'adoption et non de la validation par les collectivités territoriales, c'est-à-dire 2005.

mixité fonctionnelle, l'amélioration des espaces publics. Il distingue ensuite six sites stratégiques. Malley est l'un de ces sites, pour lequel des options d'aménagement assez générales sont arrêtées. Il s'agit de préférer un développement d'activités économiques et commerciales « round the clock, 24h sur 24 ». Il n'est pas précisé ce qu'il y a exactement lieu de comprendre par cette tournure. Il est également arrêté que la densité sera à traduire par des « hauts gabarits ». Pour le reste, le site stratégique de Malley reprend les principes valables pour l'ensemble du site du chantier n.2. Le document fixe des densités projetées à l'horizon 2020 pour l'ensemble du chantier n.2. Pour Malley, selon le plan accompagnant le chapitre relatif à la densité, les densités évaluées sont entre 200 et 400 habitants et emplois à l'hectare pour la majorité du secteur et plus de 400 pour les zones immédiatement environnantes à la future halte de Malley.

Le document fixe ensuite une priorisation du développement du chantier n.2 en identifiant « trois sous-secteurs » prioritaires, dont Malley, mais sans définir la notion de sous-secteur et sa différence avec celle de sites stratégiques. La carte intitulée *Stratégie d'aménagement, Horizon 2020*, représente la délimitation du sous-secteur Malley. Afin d'avancer vers la mise en œuvre, les lignes directrices fixent deux étapes supplémentaires à réaliser. Un programme politique doit être élaboré par sous-secteur, qui désignera notamment les objectifs stratégiques mais aussi l'autorité pilote, le périmètre précis et la gouvernance du projet – le document parle de « structure de gestion ». De même, par sous-secteur, il y a lieu d'élaborer un programme d'aménagement.

Le schéma directeur intercommunal de Malley de 2012

Le schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) s'inscrit dans la suite des planifications successives pour détailler le redéploiement du secteur de Malley. Il a été validé par les collectivités territoriales impliquées le 29 juin 2012, c'est-à-dire par Renens, Prilly et Lausanne, ainsi que par le Canton, s'engageant via les signatures des chefs de département de l'économie, des infrastructures et de l'intérieur. Le SDIM se définit lui-même comme « un instrument de planification stratégique pour développer » Malley. L'élaboration du SDIM s'est réalisée en plusieurs étapes. Tout d'abord, une étude test a été menée en parallèle en 2006 par quatre bureaux ou consortiums d'étude d'architectes et d'urbanistes. Des résultats des investigations des bureaux, des orientations stratégiques sont ébauchées et validées par un groupe décisionnel représentant les Communes, le Canton, ainsi que les CFF. Le schéma directeur lui-même a ensuite été élaboré dans les années suivantes, d'abord dans l'ambition de devenir un plan directeur intercommunal puis, depuis début 2011, pour devenir le SDIM.

Le schéma directeur intercommunal de Malley définit d'abord des objectifs généraux pour le développement du site. Ces objectifs sont issus à la fois des planifications supérieures (Plan directeur cantonal, projet d'agglomération, schéma directeur de l'Ouest lausannois), ainsi que du processus d'étude test. Les objectifs se déclinent en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement et de mise en œuvre. Concernant les objectifs urbanistiques, il s'agit notamment de développer une centralité dense et mixte et de différencier sur l'ensemble du secteur cinq quartiers « aux typologies urbaines différentes ». Il s'agit notamment de

relocaliser définitivement les usages temporaires actuellement présents sur le secteur. En termes de mobilité, il s'agit principalement de réorganiser les interfaces et la hiérarchie des différents modes de transports publics et de mode doux, en limitant le transport individuel motorisé. Les objectifs généraux en matière d'environnement englobent l'élaboration d'un concept énergétique, une mise en réseau des espaces publics et la favorisation de la biodiversité. En matière de mise en œuvre, le SDIM poursuit quatre objectifs. Il s'agit tout d'abord de « proposer des outils de mise en œuvre foncière et financière », de déterminer la priorisation et la hiérarchisation des étapes, la coordination avec les autres projets en cours et finalement la délimitation de zones « nécessitant une attention particulière en raison de leur situation stratégique ».

Suite aux propositions de l'étude test, le SDIM retient un découpage du secteur large de Malley en cinq quartiers, selon le plan ci-dessous. Le quartier autour de la halte RER de Prilly – Malley, illustrée dans le SDIM par la couleur rose clair, devient le quartier Malley-centre.



Figure 29 Les cinq quartiers de Malley selon le SDIM page 21 (auteurs : Bauart MRS P+ Raderschall Retail Rites).

Les quartiers ainsi définis reçoivent des vocations principales qui permettent de les différencier. Le quartier de Malley-Centre se voit ainsi défini comme un secteur de centre,

englobant « commerces, services, hôtellerie, habitat, équipements publics ». Des lignes directrices spécifiques sont ensuite définies par quartier. Pour Malley-Centre, une proportion de 30 à 60 % de surface brute de plancher est réservée à l'habitat pour le secteur au sud de la ligne CFF. Il est aussi prévu de retenir pour le secteur la possibilité de déployer des bâtiments de haut gabarit ; le SDIM parle de l'implantation de repères architecturaux. Le SDIM donne des informations chiffrées précises sur les caractéristiques du quartier. Il retient une superficie brute du quartier de 264'064 m² et un nombre d'habitants et d'emplois futurs de respectivement 2'237 et 3'298. Le calcul des densités est assez classique, il divise la surface nette multipliée par le coefficient d'utilisation du sol et d'un taux de saturation de 80% par 50, fixé comme surface brute de plancher moyenne par personne. Pour atteindre des prévisions de densification si fines, le document additionne les calculs de secteurs plus petits. Ces secteurs répondent visiblement à des îlots particuliers du quartier. La subdivision en secteur est illustrée ci-dessous.

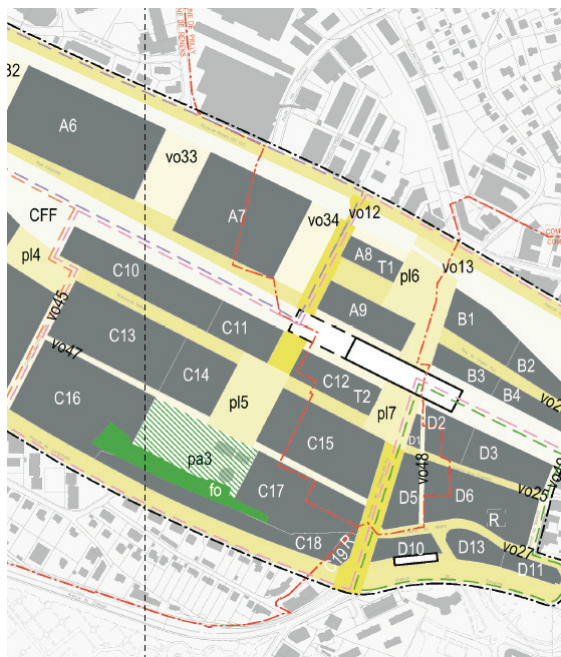


Figure 30 Extrait du SDIM 2012 : Désignation des secteurs, pages 82, 83 (auteurs : Bauart MRS P+ Raderschall Retail Rites).

Les délimitations des quartiers ne sont pas clairement arrêtées dans le SDIM. Pour le calcul des densités du quartier Malley-Centre, le SDIM retient les secteurs C10, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C19, T2, T1, A8, A9, B1, B2, B3 et B4. Il est à noter que cette délimitation, pour Malley-Centre, n'est pas la même que celle arrêtée pour le quartier du même nom dans le cadre du concours d'urbanisme de septembre 2011 qui inclut alors uniquement les secteurs C10, C11, C12, C13, C14, C15, C16, C17, C18, C19 et T3. En termes d'orientation urbanistique générale, le SDIM fixe aussi la création d'espaces publics qui structureront le quartier. Ainsi des places sont prévues aux emplacements pl5, intitulée Place du théâtre, pl7, Place de Malley, au sud de la halte CFF, fonctionnant comme « porte d'entrée » du quartier et au nord, pl6, Place du Galicien, à l'emplacement et en extension du giratoire existant au sud de la voie ferrée d'accès à Sébeillon et le carrefour routier au nord de cette voie. Le SDIM fixe encore de nombreuses autres orientations, tant en matière de préservation des éléments

patrimoniaux, des structurations de corridors verts et de liaisons vertes.

Le schéma directeur intercommunal de Malley aborde finalement les étapes et les stratégies de mise en œuvre, notamment des mesures de planification. Pour concrétiser les principes émis dans le SDIM, une série de procédures et d'études est listée dont premièrement la modification de l'affectation du sol, puis des mesures comme la délimitation des domaines publics, l'élaboration de charte d'éco-quartier, etc. L'étape de la modification de l'affectation du sol est détaillée dans une proposition de procédure suivant deux options possibles. Dans tous les cas, il est retenu que l'affectation du sol se fera via l'élaboration de plans partiels d'affectation (PPA) et par des plans de quartier (PQ) par secteur ou par groupe de secteur. Quatre PPA sont jugés prioritaires, sans qu'il soit directement possible de connaître le périmètre qu'il leur sera attribué, ainsi un PPA est dit « Sud des voies sur les Communes de Prilly et Renens » et un autre « Malley Centre sur les Communes de Prilly et Renens ». Logiquement, ces deux PPA recouvrent au moins partiellement la même réalité. Les deux options d'affectation dépendent dans les faits de la capacité des propriétaires fonciers à s'entendre. La première version propose de régler les différents aspects fonciers et financiers, tels que les répartitions des coûts pour les équipements, les corrections de limites, les modifications ou suppressions de servitudes par voie conventionnelle. Sans accord entre les propriétaires, il y aura notamment lieu de recourir à une étude en amélioration foncière, visant notamment à la mise sur pied d'un syndicat d'améliorations foncières permettant de prendre des décisions à la majorité simple des propriétaires devenus membres du syndicat, plutôt qu'à l'unanimité. En matière de gouvernance du projet, le SDIM propose la

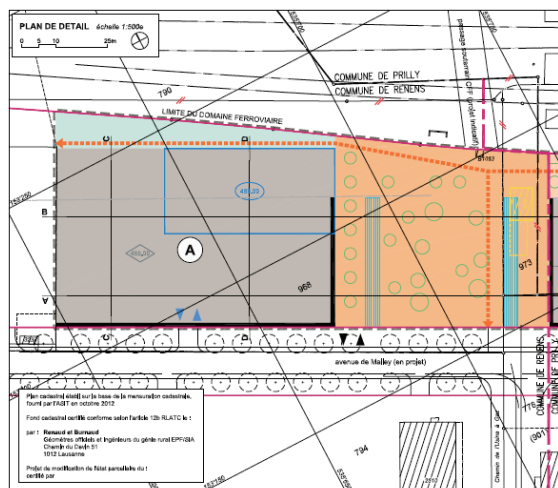


Figure 32 Extrait du plan de détail (ouest) du plan de quartier, tel que soumis à l'enquête publique le 28 janvier 2015. (FHY architectes-urbanistes)

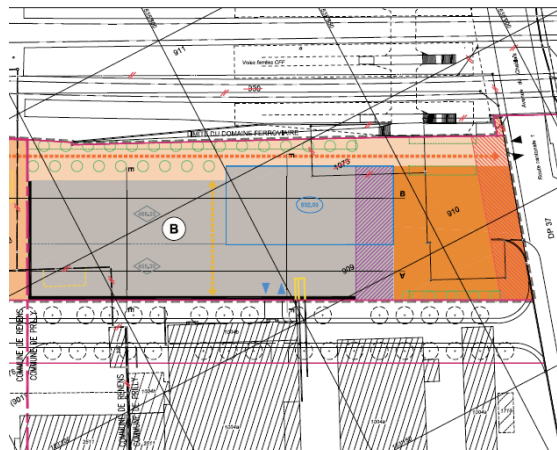


Figure 33 Extrait du plan de détail (est) du plan de quartier, tel que soumis à l'enquête publique le 28 janvier 2015. (FHY architectes-urbanistes)

Les aires d'évolution des constructions, tant pour le sous-type A que pour le B, sont destinées à l'habitation, aux activités tertiaires, artisanales, ainsi que publiques et parapubliques. L'habitation est exclue des rez. A l'intérieur de chacun des sous-types, des limites d'implantation pour des bâtiments dits hauts sont marquées. La capacité constructive dans chacun des sous-types est limitée à une valeur maximale, mais sans mention de valeur minimale. La part du logement autorisée est exprimée en part de la surface de plancher totale, à savoir pour le sous-type A une fourchette de 25 à 40% et pour le sous-type B

de 0 à 40%. Le règlement fixe encore de nombreux éléments de police des constructions pour les sous-types A et B. Les quatre sous-aires de construction sont plus succinctement définies comme des espaces inconstructibles, à l'exception de petites constructions d'intérêt public imposées par leur destination. Les quatre sous-aires comprennent deux places (Coulisse et Malley) et deux espaces d'accès et de liaisons (Bouchers et de dégagement), toutes minérales et arborées. Le plan de quartier attribue un degré de sensibilité III à l'ensemble du secteur. Chaque demande de permis de construire doit notamment être accompagnée de dossiers pouvant le respect de l'OPB et de l'OPAM. L'entrée en force du plan de quartier abroge toutes les dispositions antérieures contraires, dont notamment les PGA de Prilly et de Renens.

V.2 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local vaudois

Le cas d'étude s'insère dans un contexte cantonal particulier. Nous synthétisons ci-dessous les éléments-clés de celui-ci.

V.2.1 Les autorités

Les communes du canton de Vaud possèdent une compétence constitutionnelle en matière d'aménagement du territoire, qu'elles partagent avec le Canton¹³¹. Le plan directeur cantonal vaudois, qui n'est pas, à l'instar de la majorité des plans directeurs de Suisse occidentale, préaffectant (Messer, Walter et Noirjean, 2013), fixe les mesures de calcul du dimensionnement des zones à bâtir dans les communes¹³². Le plan directeur, s'il vise à encourager la densification dans les centres, n'interdit pas pour autant tout développement aux communes qui ne s'y trouvent pas et leur laisse certaines latitudes. Le dimensionnement de la zone à bâtir est limité dans les communes hors-centre à l'adéquation, aux besoins pour les 15 prochaines années, mais une « marge d'appréciation » est explicitée par la mesure A11 du plan directeur cantonal. Cette latitude envers les communes est notamment actée par ce dernier qui retient dans sa partie liante que « toutes les communes peuvent se développer équitablement ». Cette latitude se retrouve

particulièrement dans la localisation infracommunale des zones à bâtir.

Le canton de Vaud connaît une fragmentation institutionnelle exceptionnelle en comparaison nationale. 318 communes à ce jour se partagent le territoire cantonal.

La municipalité et le Conseil communal

En termes de compétences municipales de l'aménagement du territoire, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 différencie les rôles de l'exécutif et du législatif. L'exécutif, à savoir la Municipalité, dispose de prérogatives de deux natures. Il est tout d'abord en charge de la mise en œuvre des prescriptions et des plans. Il est ensuite en charge de l'établissement de nombreux outils de planification : plans directeurs communaux, plans directeurs localisés, plans d'affectation, plans de quartier¹³³. A la Municipalité revient aussi la prérogative de l'information et de la participation de la population. Le législatif – Conseil général ou Conseil communal selon la taille des communes – dispose pour sa part de la prérogative de l'adoption des plans directeurs régionaux, des plans directeurs communaux, des plans directeurs localisés et des plans d'affectation. Il est de même l'autorité statuant sur les oppositions touchant les plans d'affectation. La Municipalité est composée de trois, cinq, sept ou neuf membres¹³⁴. Son organisation interne est libre, la Municipalité peut ainsi choisir de se diviser en sections ou directions en se répartissant ses attributions. L'urbanisme est couramment un des champs de compétence érigés en section ou direction. Cela est par exemple le cas à Renens où une direction « Urbanisme et

¹³¹ Le seul article 55 traite d'aménagement du territoire : « L'Etat et les communes veillent à une occupation rationnelle du territoire et à une utilisation économe du sol ».

¹³² Au moment de notre analyse, la révision du plan directeur cantonal, consécutive à l'entrée en vigueur de la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire, n'est pas connue. La version analysée est celle dite de la 2^{ème} adaptation, entrée en vigueur au 15 juin 2012.

¹³³ En son article 17.

¹³⁴ Loi sur les communes du 28 février 1956, article 47.

Travaux » a été créée ou à Prilly où un dicastère regroupe Urbanisme et Constructions à d'autres domaines, tels que l'administration générale, les archives et l'office de la population.

La commission d'aménagement du territoire

La législation vaudoise ne prévoit pas d'obligation aux communes de se doter d'une commission parlementaire en charge de l'aménagement du territoire, ni par la loi sur les communes, ni par celle sur l'aménagement du territoire et les constructions¹³⁵.

L'actuelle commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire (CUAT) existant au législatif de Renens découle d'une volonté de ce dernier. Elle répond en fait à une motion déposée par un membre du Conseil communal (Olivier Barraud, PS) au tout début de la législature 2006 – 2011. Dans son discours de dépôt de sa motion¹³⁶, l'auteur justifie sa demande par sa « frustration[] quant à l'information et aux manques de possibilités de suivre le développement des différents projets, notamment urbanistiques ». La mise sur pied d'une commission compétente viserait, selon son auteur, à doter le Conseil communal de spécialistes sur les questions d'urbanisation. Lors du dépôt de la motion, la Municipalité déclare « trouve[r] l'idée intéressante ». Le plénum du Conseil communal débat de la proposition quelques mois plus tard. Il est constaté que la

commission proposée permettrait « d'avoir une vue d'ensemble »¹³⁷. Au vote, la motion Barraud passe à une large majorité. En réponse à ce vote, la Municipalité dépose un préavis le 12 février 2007, intitulé « création d'une Commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire ; modification du Règlement du Conseil communal ». Le Conseil communal, dans sa séance du 29 mars 2007 décide à une large majorité la création de cette commission. Dans la foulée, le Conseil nomme les membres de la commission de douze sièges, répartis entre les groupes politiques : trois pour le groupe socialiste, trois pour le groupe Rassemblement du centre-droit de Renens, trois pour le groupe Fourmi rouge, deux pour le groupe des Verts et un pour le groupe Arc-en-ciel.

Le rôle et le fonctionnement de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Renens sont arrêtés par le règlement du Conseil communal du 6 avril 2006. Son article 45bis fixe ainsi que la commission statue « lors de tous les examens de préavis municipaux » qui concernent l'urbanisme et l'aménagement du territoire. L'article précise que cela ne signifie pas directement que la commission soit en charge de l'examen desdits préavis. Il précise par contre que la municipalité doit la tenir informée des études en cours, informations que la commission peut relayer « si nécessaire » au plénum du Conseil communal.

V.2.2 Les instruments

La législation vaudoise différencie deux types d'instruments de planification territoriale au niveau communal : la planification directrice et les plans d'affectation. Les instruments de

¹³⁵ Cette dernière rend seule obligatoire la création d'une commission communale de la salubrité. Le texte de loi renvoie à la législation sanitaire pour ses attributions. L'article 17 de la loi sur la santé publique du 29 mai 1985 prévoit que cette commission soit l'organe de préavis de la municipalité dans sa prérogative de surveillance de la salubrité locale, de l'hygiène des constructions, des habitations, etc.

¹³⁶ Procès-verbal de la séance du Conseil communal de Renens du 7 septembre 2000, page 27 et suivantes.

¹³⁷ Procès-verbal de la séance du Conseil communal de Renens du 14 décembre 2006, page 14 et suivantes.

planification directrice sont le plan directeur communal et le plan directeur localisé. Le premier « détermine les objectifs d'aménagement de la commune »¹³⁸. Non obligatoire pour toutes les communes¹³⁹, il contient à la fois les principes directeurs du développement territorial, ainsi que le catalogue de mesures qui concrétisent ces premiers¹⁴⁰. Le second plan directeur, localisé, n'est pas obligatoire et peut être indépendant du plan directeur communal, comme du plan général d'affectation¹⁴¹. Son rôle est de fixer « de manière concrète » les objectifs de l'aménagement. Il contient aussi un programme de mesures. Ces deux instruments, plan directeur communal et plan directeur localisé, n'ont pas force obligatoire à la manière d'un plan directeur cantonal, mais sont « des plans d'intention » et des « instruments de travail »¹⁴². Ils sont soumis à une mise en consultation publique de 30 jours au cours de laquelle il est possible de déposer des observations. Ils sont adoptés par le législatif communal et approuvés par le Conseil d'Etat.

Les plans d'affectation quant à eux sont de trois types : le plan général d'affectation (PGA), le plan partiel d'affectation (PPA) et le plan de quartier. Les trois ont pour objet de fixer l'affectation, l'utilisation et les conditions de construction du sol¹⁴³ et la compétence de leur élaboration est aussi communale. Le plan général d'affectation porte sur l'ensemble de la commune, il contient un plan et un règlement. La loi vaudoise ne précise pas son

statut obligatoire. En application de l'obligation d'aménager le territoire au sens de l'article 2 LAT, il est à considérer que le plan général d'affectation est obligatoire pour les communes vaudoises. Le plan partiel d'affectation poursuit les mêmes buts que le plan général d'affectation, mais est limité à une part du territoire communal¹⁴⁴. Il n'est pas obligatoire. Ces deux instruments sont en main de la Municipalité qui les élabore, puis les soumet à une enquête publique de 30 jours. Etant opposables aux tiers, il est possible de déposer des oppositions comme des observations pendant le délai d'enquête. Le parlement communal adopte le plan en même temps qu'il statue sur les oppositions non retirées. Le plan de quartier est le troisième type de plans d'affectation défini par la législation vaudoise. Il poursuit les mêmes objectifs que les deux instruments précédents, étant défini par les mêmes articles de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Il se différencie des précédents par son niveau de détail¹⁴⁵. Surtout, le plan de quartier peut « s'écarter des normes du plan d'affectation [général ou partiel] » et abroger dans le périmètre qu'il couvre, les règles générales qui lui sont contraires¹⁴⁶. L'élaboration du plan de quartier relève de la décision de la municipalité ou d'une demande issue d'une majorité qualifiée des propriétaires fonciers concernés. En amont de l'élaboration, la municipalité doit obligatoirement entendre les propriétaires fonciers, qu'ils aient ou non proposé l'élaboration du plan. Le plan de quartier possède la particularité de pouvoir équivaloir

¹³⁸ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, art. 35.

¹³⁹ Idem, art. 38.

¹⁴⁰ Idem, art. 36.

¹⁴¹ Idem, art. 38a.

¹⁴² Idem, art. 31.

¹⁴³ Idem, art. 47.

¹⁴⁴ La législation vaudoise n'indique pas dans quelles conditions l'utilisation du PPA est particulièrement pertinente.

¹⁴⁵ Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, art. 64.

¹⁴⁶ Idem, art. 66.

à un permis de construire lorsqu'il est complété par les éléments d'une demande de permis de construire. Les trois instruments sont adoptés par le législatif communal et approuvés par le département cantonal compétent.

A ces trois types de plans d'affectation se rajoute le plan de quartier de compétence municipale. Différent du plan de quartier, le plan de quartier de compétence municipale n'a pas à être approuvé par le département cantonal compétent. Il est subordonné à l'existence d'un plan directeur localisé auquel il se conforme. Ce plan est aussi soumis à l'enquête publique, puis est adopté par la Municipalité. Il peut équivaloir à un permis de construire lorsqu'il est complété par les éléments d'une demande de permis de construire.

V.3 Processus de concrétisation de l'objet d'étude

Le sous-chapitre V.3 vise à la reconstruction du processus de concrétisation de l'objet d'étude. Il s'articule sous deux approches, celle par acteur, adoptant une lecture sectorielle horizontale, et celle diachronique, replaçant les faits dans une évolution historique. La reconstruction du processus est réalisée par l'analyse des sources et par le traitement des interviews.

V.3.1 Approche par acteur

Nous retenons comme acteurs les Conseils communaux de Renens et de Prilly. Par acteur sont entendus dans ce chapitre des acteurs collectifs considérés comme corps unitaire. Les deux législatifs communaux ont été retenus comme acteurs, à l'exclusion de la commission législative de Renens compétente en matière d'aménagement du territoire. Cette exclusion se justifie par le fait de l'absence de parallèle à Prilly. Les données traitées pour ces deux corps sont entièrement publiques. Il a été dès lors notamment possible d'attribuer et d'identifier les paroles particulières. Afin de gagner en intensité, le descriptif détaillé des activités de chaque corps a été placé au chapitre X. Sous les rubriques V.3.1.1 et V.3.1.2 les informations sont synthétisées par année.

V.3.1.1 Conseil communal de Renens

Informations préalables

Le Conseil communal est l'autorité législative dans les communes vaudoises d'au moins 1'000 habitants¹⁴⁷. En application de la loi sur

¹⁴⁷ Article 1a de la loi sur les communes du 28 février 1956.

les communes du Canton de Vaud, son attribution est de délibérer¹⁴⁸ notamment sur les projets de budget et les comptes, l'autorisation d'emprunter etc. Pour les villes de plus de 10'000 habitants, le Conseil communal comprend un nombre de membres allant de 70 à 100. C'est la Municipalité qui a la capacité de convocation du Conseil communal, à moins qu'un cinquième des membres demandent la tenue d'une séance, la convocation étant formellement envoyée par le président du Conseil communal. Quoi qu'il en soit, l'exécutif garde le contrôle sur l'ordre du jour de la séance, puisque celui-ci est établi d'entente entre la municipalité et le bureau du Conseil communal. Le Conseil communal dispose des instruments parlementaires classiques : postulat, motion, projet de règlement ou projet de décision. En matière d'aménagement du territoire, le Conseil communal dispose de la prérogative de l'adoption des plans directeurs régionaux, communaux et localisés, ainsi que des plans d'affectation. De même, il statue sur les oppositions formulées à l'encontre des plans d'affectation¹⁴⁹. A Renens, le nombre de membres du Conseil communal est fixé selon l'effectif de la population. A ce jour, le parlement compte 80 membres. Il se réunit une dizaine de fois par année. Les membres de la Municipalité y assistent sans droit de vote. Il est dirigé par une présidence tournante d'un an et un bureau représentant les différents groupes politiques constitués (Fourmi rouge, Socialistes, Verts, PLR et UDC).

Nature de la source

¹⁴⁸ Il est à constater que le texte légal ne parle d'ailleurs que de « délibérer » et non de prendre la décision, l'aspect de la forme, c'est-à-dire la mise en discussion, voire en débat, semblant l'emporter sur la nécessité effective de trancher.

¹⁴⁹ Article 17a de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985.

Les procès-verbaux du Conseil communal sont tenus par le Conseil lui-même, les deux secrétaires, officiant pendant les années analysées, sont membres du Conseil. La tenue du procès-verbal n'est donc pas à proprement parler dépolitisée. Les procès-verbaux sont publics et disponibles sur le site internet de Renens depuis 2002¹⁵⁰. Pour la nouvelle législature 2011 – 2016, les enregistrements vidéo des séances sont aussi disponibles sur le même site internet. La qualité de la source diffère entre les deux législatures analysées, probablement du fait du changement de secrétaire. La mise en forme diffère un peu et une plus grande clarté est apportée dans la reproduction des apports des orateurs depuis 2011. Pour l'année 2010, les interventions orales sont généralement résumées et synthétisées mais certaines phrases sont citées telles quelles entre guillemets, sans que la systématique appliquée puisse vraiment être comprise. Pour les années suivantes, la fidélité du procès-verbal paraît plus grande. Une vérification systématique a été faite en comparant le procès-verbal et l'enregistrement vidéo pour la séance du 8 septembre 2011. Depuis 2011, les interventions orales sont reportées *in extenso* pour ce qui est du contenu, les interventions de forme, du bureau ou de la présidence, sont elles synthétisées. Le niveau de français est globalement amélioré dans le texte du procès-verbal par rapport à ce qui a effectivement été prononcé. Les procès-verbaux sont généralement assez longs, ils développent environ un peu plus de 20 pages par heure de séance, ce qui montre une assez grande fidélité aux débats. Les procès-verbaux peuvent être soumis à une censure. Cela a notamment été pratiqué pour la séance de décembre 2012 pour supprimer la mention

¹⁵⁰ Tel que consulté en juin 2015.

d'un citoyen mis en cause dans une possible fraude électorale¹⁵¹.

Comptes rendus de l'analyse documentaire

L'analyse des documents a consisté en une analyse documentaire classique et exhaustive de l'ensemble des procès-verbaux. Celui-là, volumineux, forme un corpus d'exactement 2'236 pages, sans annexes.

Afin de fluidifier la lecture, l'analyse documentaire se divise en deux corpus. Ci-dessous, des résumés annuels sont effectués qui retracent les engagements du Conseil communal sur les axes étudiés, c'est-à-dire notamment à propos du cas comparable, du cas d'étude, ainsi qu'en matière de cybernétique régionale et plus globalement en matière de relation législatif – exécutif sur les questions d'aménagement du territoire. Le texte détaillé de l'analyse documentaire est, quant à lui, basculé au chapitre X.

2010. 9 séances. L'année 2010 ne voit pas directement le traitement par le Conseil communal de sujets stratégiques du développement territorial. Ce nonobstant, les membres du Conseil se montrent attentifs et questionnent l'exécutif sur l'avancement des projets, dont notamment celui de Malley. Ce dernier semble d'ailleurs bien connu par les membres des deux autorités qui y font référence, l'intègrent dans leurs réflexions sur le développement futur de Renens, etc. Les questions posées visent plutôt à faire le point sur les modalités de réalisation et ne semblent pas relayer des prises de position ou des demandes particulières des membres du législatif envers l'exécutif. De très nombreuses questions techniques sont par contre

adressées à la Municipalité, quant à des travaux et des projets de développement un peu partout sur le territoire communal. Cette abondance de thèmes techniques donne l'image d'un rapport très déséquilibré entre les différents dicastères de l'exécutif et les préoccupations du Conseil. Le couple « Syndique – Conseillère municipale en charge de l'urbanisme » jouit ainsi d'une très grande présence dans les débats du législatif, leurs interventions cumulées reportées aux procès-verbaux totalisant un tout petit peu moins de 60% des interventions de l'ensemble des membres de la Municipalité, pourtant composée de sept membres. Le dicastère de l'urbanisme et des travaux jouit lui aussi d'une visibilité particulière, de par l'étendue de son champ de compétence technique et sa directrice cumule près de 40% des interventions en plénum de l'ensemble de la Municipalité, si l'on retranche les interventions de la Syndique.

Il est à considérer que globalement les relations entre les deux autorités, Conseil communal et Conseil municipal, sont cordiales. Les échanges peuvent être plus amènes entre les membres du Conseil communal et ceux-ci semblent marqués par un rapport gauche-droite particulièrement frontal. Le Conseil connaît aussi un nombre important de démissions en cours d'année, treize membres se retirant, ce qui représente le départ de 16% du législatif. Ce tournus important se répercute aussi dans les commissions dont la composition est plus fluctuante.

2011. 10 séances. Le Conseil communal traite relativement peu d'urbanisme et aucune décision directement en lien avec l'aménagement du territoire n'est pas présentée pendant les 10 séances annuelles. La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire signale même à

¹⁵¹ Il est à noter que l'enregistrement vidéo accessible sur le site internet de la commune n'a, lui, pas fait l'objet de censure.

ce propos ne pas avoir eu à traiter de projet d'urbanisme. L'année est donc relativement clame sur ce front précis. L'année est surtout caractérisée par les élections générales du printemps et le début de la nouvelle législature. Le renouvellement général ne participe guère à un apaisement des relations entre les membres du Conseil communal et la ligne de fracture gauche – droite, déjà très visible l'année précédente, semble encore renforcée, notamment par l'arrivée d'un nouveau groupe politique UDC et une défiance marquée de certains élus des autres groupes : défiance particulièrement exacerbée sur les questions fiscales et budgétaires. La relation entre les deux autorités, législative et exécutive, ne diffère pas notablement de l'année précédente, en cela qu'elle est d'abord caractérisée par une certaine cordialité et un soutien assez marqué des groupes rouge-rose-vert envers l'exécutif.

Le projet de Malley avance et il est même présenté tant à la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire, qu'au Conseil communal dans son ensemble. Il n'est pas possible de savoir l'accueil réservé par ce dernier, les échanges n'ayant pas été retranscrits. Aucun appel quant à des orientations particulières ou des demandes de modification de la ligne suivie sur le dossier de Malley ne sont en tous cas amenés jusqu'au Conseil communal.

L'année 2011 est par contre remarquable par l'intensité des questions liées à l'intercommunal au sens large. A plusieurs reprises, en effet, la dimension intercommunale est incontournable dans des projets dont le Conseil communal débat. La question de l'intercommunalité et son renforcement figurent d'ailleurs dans les grands défis cités spontanément par la Syndique pour les années suivantes. En effet, même si d'aucuns se félicitent de la

« prédisposition à travailler ensemble » qui anime les communes de l'Ouest, certaines concrétisations ne se font pas sans difficultés. C'est surtout au niveau de la coordination des procédures que la démarche présente le plus de risques ; la position de la commune voisine de Chavannes-près-Renens, quant au financement des travaux de la gare de Renens, rend d'ailleurs visible les écueils possibles, un amendement accepté par le parlement de Chavannes-près-Renens, dans le respect des prérogatives de cette institution, amènerait en effet l'ensemble des autres partenaires à devoir reprendre la procédure d'acceptation. L'aspect intercommunal se retrouve aussi dans la constitution d'un réseau de chauffage à distance, dont l'objet sera notamment de participer au développement de Malley.

2012. 9 séances. L'année 2012 est particulièrement riche en matière tant d'aménagement du territoire, que de cybernétique régionale pour le corps législatif de Renens. Il y a lieu de constater tout d'abord que le projet de Malley avance sérieusement. En tout début d'année, le Conseil communal est informé que le SDOL a organisé un concours d'urbanisme sur le périmètre plus restreint de Malley-Centre et que celui-ci a permis de sélectionner un projet lauréat, ainsi qu'un mandataire pour l'élaboration des futurs plans de quartier. Cette nouvelle, rapportée encore à la séance suivante par la Municipalité, n'amène pas vraiment discussion au sein du plénum. La discussion est pourtant prise plus tard dans l'année lorsque, par voie de presse, la commune voisine de Lausanne dévoile un projet sur le périmètre du Centre intercommunal de glace de Malley. La question issue du Conseil communal et la réponse, orale puis écrite, de la Municipalité, n'abordent pas directement les impacts d'un

tel projet d'infrastructure sur le projet urbanistique de Malley.

L'année est aussi marquée au sein du Conseil communal par une présence beaucoup plus affirmée et un rôle stratégique ascendant de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire (CUAT). Cette commission revendique tout d'abord d'être la commission d'examen de tous les préavis transmis par la Municipalité et traitant de questions d'urbanisme. Elle annonce de même, pour la première fois ces dernières années, vouloir analyser les futurs projets, dont notamment Malley. Dans les faits, le calendrier joue aussi en faveur d'une plus grande visibilité de la CUAT, le Conseil communal étant amené à traiter deux projets d'importance : un projet d'urbanisme – la Croisée II – et une planification des plans de quartier et de la révision du PGA. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude si la plus grande visibilité effective de la CUAT au sein du plénum est uniquement consécutive de ces hasards de calendrier ou si elle répond aussi, ne serait-ce que partiellement, à une volonté de ses membres de mieux se faire entendre. Le fait que la présidente de la CUAT communique à l'avance les sujets sur lesquels la commission va travailler cette année pourrait être un signe de cette dernière explication. De même, au cours de l'automne, la CUAT demande à la Municipalité à « être consultée et tenue au courant régulièrement de l'avancée des études » relatives à l'avancement des différents plans de quartier. Dans ses prises de position, la CUAT fait état de questions claires, notamment en termes de priorisation des travaux de planification dans la commune et s'inquiète de la très grande variété de ceux-ci, de même que du choix d'écarter certains projets particuliers dont le projet du lieu-dit La savonnerie. Le projet de plan de quartier des entrepôts est pour la première fois mentionné en séance du Conseil

communal et en fin d'année un futur préavis est évoqué.

Il est de même à remarquer que si l'année est particulièrement féconde en sujets liés à l'aménagement du territoire, c'est aussi le moment – une année après le renouvellement générale des autorités – de faire état des projets de planification pour les prochaines années. Il s'agit ainsi d'organiser le processus de révision du plan général d'affectation (PGA), afin de remplacer le document en vigueur datant de 1947 ! En libérant des crédits cadres pour les études à venir, le législatif accroît un peu la marge de manœuvre de l'exécutif, particulièrement en matière de gestion du calendrier.

L'année 2012 est à nouveau une année très riche en enseignements sur la compréhension des enjeux liés à la cybernétique régionale. La position officielle de la Municipalité et celle – officieuse – du Conseil communal sur le postulat Barraud déposé cinq ans plus tôt peut être vu comme révélateur de l'état d'esprit général. Le fait tout d'abord que ce postulat, demandant l'étude d'une fusion des communes de l'Ouest ou de la création d'une « fédération de communes », n'ait pas pu être traité en cinq ans offre déjà un premier enseignement. Ce n'est pas tant le délai que l'absence de traitement du postulat qui est parlant. La Municipalité proposant de classer sans suite le postulat constate que ce sujet n'est « pas à l'ordre du jour », que ce soit à Renens, mais aussi dans les autres communes de l'Ouest qui n'ont pas montré d'intérêts pour la question. Pour autant, la Municipalité ne nie pas la pertinence de l'intercommunal dans la région, mais parle au conditionnel des finalités de l'intensification des relations intercommunales. Il semble surtout y avoir un consensus tacite, entre les deux autorités, pour ne pas traiter de la question, le Conseil communal acceptant le classement du

postulat sans aucun débat. Pour autant, l'intercommunal est une réalité prégnante dans la pratique de l'aménagement du territoire à Renens, la Municipalité constatant par exemple dans son préavis sur la demande de libération de crédits pour les études futures de plans de quartier que le PGA se fera « en synthétisant les principes du Schéma directeur de l'Ouest lausannois à l'échelle locale ». Signe encore de l'activité croissante de la CUAT et de l'importance de la thématique intercommunale, celle-ci annonce avoir décidé en début d'année d'améliorer la collaboration avec les autres législatifs de l'Ouest.

2013. 9 séances. L'année 2013 est particulièrement riche pour les thématiques de l'aménagement du territoire au Conseil communal de Renens, tout comme pour la thématique de l'intercommunal.

Tout d'abord, l'année donne à voir un panel des prérogatives en action d'un législatif vaudois en matière d'aménagement du territoire. Plusieurs projets de plans de quartier et de projets d'urbanisation sont ainsi débattus et adoptés par le Conseil communal. Il s'agit notamment du débat et de l'adoption du projet de rénovation urbaine autour de la gare de Renens, projet intercommunal, dont le Conseil communal a à débattre en début d'année et qu'il adopte à l'unanimité. Ce sont aussi deux plans de quartier, celui dit de gare-sud et celui des entrepôts, qui sont adoptés, ce qui semble être un record, la moyenne d'adoption des nouveaux plans de quartier semblant plutôt se situer à un seul tous les trois ans¹⁵². L'adoption du projet de

rénovation urbaine de la gare et celle des deux plans de quartier ne prêtent guère à débats et ne donnent pas à voir des différences de perception ou de lignes politiques, soit entre le législatif et l'exécutif, soit à l'intérieur de ce premier. Le peu de débats est presque un euphémisme tant le plénum du Conseil communal choisit de ne pas s'exprimer directement sur ces sujets, la discussion n'étant utilisée ni pour le projet de la rénovation urbaine de la gare ni pour les deux plans de quartier, et l'ensemble des projets est accepté à l'unanimité, moins quelques rares abstentions dont l'origine et la justification nous sont totalement inconnues. La discussion a ainsi lieu uniquement de manière indirecte, via les débats internes aux commissions *ad hoc* d'analyse des préavis. Ce relatif mutisme n'empêche pas le Conseil communal de faire passer de – rares – revendications dans les planifications en préparation ; ainsi un vœu relatif à l'élargissement d'une voie de circulation, formulé dans le rapport d'une commission *ad hoc* est-il réalisé en fin d'année dans le plan de quartier des entrepôts. Il est à signaler par contre que cet unique exemple ne concerne qu'une modification très mineure du projet des entrepôts.

Les deux projets suivis, à savoir Malley et les entrepôts, continuent d'avancer. Malley n'est plus directement visible au Conseil communal, le projet de plan de quartier de Malley-gare étant au Canton pour examen préalable depuis le début de l'automne. Les entrepôts par contre connaissent leur aboutissement. Annoncé depuis l'année précédente, le préavis relatif à l'adoption du plan de quartier est déposé au Conseil communal le 14

¹⁵² La présente statistique n'a qu'une valeur indicative. Elle a été estimée en relevant le nombre de plans de quartier encore en vigueur et adoptés depuis 1990 par le Conseil communal de Renens, selon la liste fournie par le site internet de la commune. Il est à signaler que cette liste

oublie par exemple le plan de quartier de La Croisée adopté en 2012 et ne permet pas de tenir compte des plans de quartier qui auraient été abrogés.

novembre¹⁵³ et traité déjà le 12 décembre, ce qui démontre pour le moins la réactivité du législatif. Les questions relevées par la commission d'examen du préavis sur les entrepôts, qui n'est pas la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire – même si quatre des huit membres de la commission *ad hoc* sont aussi membres de la CUAT – sont d'ordre plutôt techniques – calendrier, taille des parkings, nature des logements – et ne remettent pas clairement en question les choix de la Municipalité.

Un enseignement important de l'année 2013 est l'affaiblissement de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ceci à l'inverse de la situation de l'année précédente. En début d'année, la CUAT pourtant met en œuvre une des annonces de 2012, à savoir sa volonté de travailler plus étroitement avec les autres communes ; une réunion commune aux quatre commissions d'aménagement de Renens, Crissier, Chavannes-près-Renens et Ecublens permet d'avancer sur le projet de rénovation urbaine de la gare de Renens. La CUAT maintient aussi dans la première partie de l'année son ambition d'être la commission *ad hoc* d'examen des préavis touchant à l'urbanisme. En avril, s'étant proposée, le plénum lui transmet un préavis pour analyse, mais uniquement à une courte majorité, sans que l'on puisse déterminer sur quelle base une partie du Conseil communal vote contre. La commission semble connaître ensuite un essoufflement. A la rentrée, la commission annonce une surcharge de travail et renoncer à être systématiquement la commission

d'analyse des préavis touchant à l'urbanisme. Ces difficultés s'expliquent peut-être par un grand nombre de démission en cours d'année, 4 sur 8 membres. Ainsi, en fin d'année, comme signalé plus haut, la CUAT n'est pas la commission d'examen du plan de quartier des entrepôts, même si elle a transmis ses considérations au moment du dépôt du préavis.

Un autre enseignement important pourrait être vu dans ce qui ressemble à une certaine dégradation des relations entre les deux autorités, législative et exécutive, même si celle-ci n'est encore que peu présente et n'est jamais thématisée dans les interventions. Certains signes pourtant relèvent d'un changement de climat. Dans une lettre de démission, une ancienne présidente de la CUAT dresse un bilan sans concession de la relation législatif – exécutif, celle-ci étant devant « un défi politique ». Elle y relève directement la difficulté pour le Conseil communal d'exister face à l'omniprésence – ou à l'omnipotence, l'auteure n'utilisant aucun des deux termes – de la Municipalité. Pour cette membre d'ailleurs, l'aspect toujours plus intercommunal des dossiers isole le législatif, « les décisions majeurs s'effectu[e]nt de plus en plus à un autre niveau [...] celui de l'intercommunal ». Cette constatation isolée paraît s'appuyer sur d'autres manifestations de mauvaise humeur au cours de l'année. La CUAT dans son bilan de l'année politique écoulée qu'elle dresse en septembre annonce à ce propos souhaiter vouloir améliorer sa communication avec la Municipalité, de même qu'elle signale espérer commencer sur « de bonnes bases » avec le service de l'urbanisme. Ces considérations, non étayées, sonnent aussi comme des critiques du fonctionnement actuel et des relations entre d'une part le Conseil et sa commission et d'autre part la Municipalité et son administration. C'est le même message lourd de sous-entendu mais

¹⁵³ Nous considérons là la date où le Conseil communal le réceptionne officiellement et décide l'envoi à une commission d'analyse. Le préavis étant daté du 4 novembre, il n'est pas exclu que le délai entre la date de signature et celle de réception officielle soit déjà mis à profit pour commencer l'examen du dossier.

expurgé de toutes critiques frontales qui peut être ressenti dans une remarque d'un membre du Conseil communal lorsqu'elle laisse entendre un manque de vue d'ensemble des projets d'urbanisation. La critique est suffisamment claire en tout cas pour que la Conseillère municipale en charge doive défendre la vision de la Municipalité et le calendrier des projets en préparation.

C'est surtout dans le traitement d'une pétition de près de 2'000 personnes – pas toutes de Renens – contre le projet de requalification urbaine dans le quartier de Florissant, au centre de Renens, que les propos les plus durs sont échangés. Le rapport de la commission *ad hoc* d'examen de la pétition n'hésitant pas à accuser la Municipalité de « tromperie » envers les habitants. Le ton acide du rapport de la commission fait réagir le groupe des Verts, dont est issu la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme, groupe qui se déclare « quelque peu mal à l'aise » avec le « ton plutôt dur » du rapport. Finalement, à un autre moment en fin d'année, une membre du Conseil communal, membre aussi de la CUAT, se plaint d'avoir reçu de la Municipalité des informations qui n'étaient pas complètes et différaient par rapport à une communication publique faite juste après par celle-ci.

Finalement, comme les années précédentes, l'année 2013 est très riche en objets supracommunaux. Pour la première fois, avec l'adoption du projet de rénovation urbaine de la gare de Renens, le Conseil communal fait-il fasse à une procédure intercommunale menée en parallèle dans 4 communes concernées. Les modalités de cette marche en parallèle, et donc la limitation des capacités de modification du projet pour le Conseil communal, ne génèrent pas de difficultés particulières à Renens, à l'inverse notamment de ce qui se passe à Ecublens. Il en est plus ou moins de même avec la fusion des corps

de protection contre le feu de Renens et Prilly, la discussion étant moins vive dans la première commune que dans la seconde.

2014. 9 séances. L'année 2014 est beaucoup plus calme sur le front de l'aménagement du territoire que l'année précédente qui avait vu l'adoption d'un nombre record de projets d'urbanisation et de planification. Face à l'absence de projets à traiter, le Conseil communal aborde quand même plusieurs sujets relatifs au développement territorial. Comme rarement, des initiatives individuelles de membres permettent de faire connaître des demandes ou des revendications, soit sur des projets spécifiques, soit sur des questions plus globales. Ainsi, plusieurs membres posent-ils des questions sur le sujet du quartier de Florissant, dont le projet de requalification n'a pas encore été mené à bon terme. Ces questions émergent de conseillers communaux qui ne sont pas membres de la commission d'aménagement du territoire et d'urbanisme et même si toutes les démarches ne sont pas toujours totalement opportunes – tel ce postulat déposé proposant la révision du plan d'extension alors que le Conseil communal avait adopté deux ans auparavant un préavis de la Municipalité actant d'ores et déjà sa révision – elles témoignent pourtant d'un intérêt réel du Conseil communal pour les questions du développement territorial.

La commission pour sa part poursuit en début d'année ses travaux, en se montrant volontariste sur le cas de Florissant, c'est-à-dire en demandant des informations au Conseil municipal et en les relayant de façon très détaillée au Conseil communal. C'est d'ailleurs là un des enseignements les plus intéressants de cette année 2014. La commission d'aménagement du territoire et d'urbanisme semble comprendre son rôle comme un intermédiaire entre l'exécutif et ses services et le plénum du Conseil communal.

Ce rôle de relais est invoqué à plusieurs reprises par les membres de la CUAT en plénum et notamment dans les appels de sa présidence à une participation active des membres. Cet appel à la participation, et au besoin à la suppléance des membres empêchés par d'autres élus des groupes, s'il est aussi le signe d'un manque d'investissement de certains membres dans les travaux de la commission, dénote aussi le fait que ceux qui s'y investissent croient à l'importance stratégique de la commission. La commission travaille notamment, depuis l'automne, sur Malley.

Malley en effet continue d'avancer et revient devant la commission d'aménagement du territoire et d'urbanisme au début de l'hiver. Le président de la CUAT relaye en plénum la complexité et l'importance du projet du plan de quartier de Malley-Gare. La complexité réside ainsi dans le rapport qui en est fait dans sa nature multi-territoriale et dans le nombre de ses propriétaires fonciers – à moins que ce ne soit en fait dans leur identité. Le plan de quartier de Malley-Gare semble à bout touchant, celui-ci étant revenu de l'examen auprès du Canton et étant prêt pour être mis à l'enquête publique. Comme précédemment, aucun débat ou prises de position individuelles ou par groupe ne donne écho à ces informations. Le Conseil communal suit ainsi Malley, comme il s'est agi pour les autres projets d'urbanisation ces dernières années, mais n'en revendique nullement, ni le leadership, ni une conduite partagée avec l'exécutif, quand bien même sa prérogative d'adoption des planifications lui est réservée. Pour tout le moins en surface, le Conseil communal n'endosse pas un rôle actif sur Malley. La constatation est la même pour les entrepôts, dont les travaux sont annoncés comme lancés au début de l'été.

En matière de relations intercommunales – et plus globalement de cybernétique régionale – la fin de l'année ouvre l'opportunité d'un débat naissant. Dans la veine du postulat Barraud, passé sans discussion aucune aux oubliettes parlementaires en 2012, un postulat défendu par le groupe des Verts demande une réflexion approfondie sur le mode de collaboration à l'échelle du périmètre d'agglomération – lorsque le postulat Barraud s'en tenait au périmètre de l'Ouest. La justification du dépôt de ce préavis est extrêmement intéressante, même si elle se base surtout sur des faits déjà énoncés dans ce Conseil, notamment lors de la démission l'année précédente de l'ancienne présidente socialiste de la CUAT, et s'articule en effet sur un double constat. Le premier constat est celui que l'on pourrait désigner comme le paradoxe de l'immobilisme des frontières institutionnelles face à la nature de plus en plus inextricable de l'urbanisation des différentes communes. L'auteur du postulat constate de plus que les démarches supracommunales sont de plus en plus nombreuses et que ce niveau devient incontournable pour de nombreuses questions. Le second constat est celui de la nature peu démocratique du traitement actuel des thématiques supracommunales. L'auteur du postulat n'hésite pas à affirmer que le dépassement des limites communales et surtout la multiplication des décisions prises à un niveau régional « fauss[ent] la donne au niveau démocratique ». C'est sur le périmètre proposé, celui du projet d'agglomération Lausanne – Morges, que la réaction a lieu au plénum. Il s'agit en effet de l'élément peut-être le moins justifié par son auteur et il s'agit du point de désaccord sur lequel se manifeste une membre du Conseil annonçant relayer l'avis du groupe socialiste. Ce groupe signale aussi que la fédération de communes, moyen dont le postulat propose d'investiguer le

fonctionnement, serait à même de complexifier le règlement des thématiques régionales.

D'autre part, toujours en matière d'intercommunal, la fin de l'année voit l'apparition d'un nouveau gremium de concertation à un niveau intercommunal avec la création dudit groupe de concertation politique pour l'accompagnement de l'élaboration du plan directeur intercommunal (PDi) de l'Ouest lausannois. L'annonce de son existence, si elle ne soulève pas un débat au sein du Conseil, est tout de même saluée comme une démarche permettant d'intégrer assez en amont les législatifs.

2015 (demi-année). 4 séances. La demi-année 2015 est particulièrement riche en enseignements et en démarches sur les questions d'intercommunal et de rôles des autorités, mais aussi en matière de projets urbanistiques.

Plusieurs projets sont ainsi traités en plénum du Conseil communal pendant les six mois analysés. C'est tout d'abord le dernier tour de piste du projet de requalification du quartier de Florissant qui occupe le Conseil. Si ce n'était déjà le cas avant, il est désormais de notoriété publique que le projet déchire jusqu'à l'exécutif renonais, la presse régionale s'en étant fait écho. Lors de la première séance de l'année, la conseillère en charge fait dès lors une déclaration officielle. En revenant sur les divisions au sein de l'exécutif et plus largement sur la « vision alarmiste » de la densification que les oppositions à Florissant laissent transparaître, elle annonce que l'abandon du plan de quartier est désormais une option et que la décision sera communiquée ultérieurement. Transformé en « leçon pour l'avenir », le sort de Florissant est scellé lors de la séance d'avril, par un exercice de communication plutôt inhabituel. En effet,

la décision d'abandon prise par la Municipalité est annoncée de manière doublement indirecte, par le président du Conseil lisant au plénum une lettre que la Municipalité a écrite aux pétitionnaires de Florissant. Quelle que soit la manière de l'annoncer, la décision n'appelle aucune prise de parole au sein du plénum¹⁵⁴.

Plusieurs autres projets urbanistiques sont mentionnés au sein du plénum, dont les projets de plans de quartier de Chênes et de Kodak mentionnés par la CUAT qui en explique le calendrier. L'année donne aussi lieu à des échanges relatifs à la fois aux projets, mais faisant écho de manière plus large aux questionnements sur les rôles respectifs des autorités. Ainsi, le plénum décide-t-il de classer sans suite le postulat d'un membre socialiste qui demandait la révision du plan d'extension. Ce même membre, lors d'une séance suivante, réagit aux informations du président de la CUAT en se demandant si, face au nombre des projets annoncés, il y a vraiment une vue d'ensemble à Renens et « un pilote dans l'avion ». S'ensuit un échange intéressant avec la conseillère municipale en charge. Celle-ci partage de plus ce qui pourrait être compris comme sa vision du rôle de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire, partant, du Conseil communal en matière d'aménagement du territoire. Le membre du plénum critique le rôle restreint donné au législatif et le fait qu'il ne lui reste plus que la compétence « de prendre ou de laisser » les projets d'urbanisme qui arrivent, sans pouvoir y « imprimer une marque politique, un souhait

¹⁵⁴ La décision d'abandon a fait l'objet d'un communiqué de presse de la Municipalité le 20 mars 2015. Étonnamment, le quotidien Le Temps titrait déjà la veille dans son édition du 19 mars : « Renens abandonne la densification du quartier de Florissant » et en mentionnant « Cette fois c'est officiel ».

particulier », sans pouvoir donner « un sens à l'urbanisme », alors qu'il s'agit là du « rôle des politiques ». Ne répondant pas sur le rôle du plénum, mais sur celui de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la conseillère municipale en charge constate que c'est un « rôle assez difficile [...] d'entendre les choses, et ensuite de les rendre », « avec ses mots pour vous le transmettre ». La CUAT, vu depuis la Municipalité, disposerait donc surtout d'un rôle de relais de l'information. Vu depuis le Conseil communal, il est possible de lire l'intervention du membre socialiste comme la revendication – ou le regret de l'impossibilité – d'un rôle de codécision attribué au Conseil communal en matière d'urbanisme.

Ce questionnement identitaire, le Conseil communal en poursuit l'analyse. La révision de son règlement interne donne l'occasion d'une remise en question du rôle du Conseil en matière d'intercommunal. La commission *ad hoc* chargée de cette révision propose en effet de réformer sa moribonde commission des affaires régionales et intercommunales (CARIC). Pour réveiller cet organe léthargique, il est proposé de redécouper le pourtour de ses attributions et d'en tirer une commission régionale et intercommunale (CRI). Le mouvement vers une commission régionale et intercommunale est expliqué comme étant la réponse nécessaire à la montée en puissance des thèmes intercommunaux, ceux-ci même qui font que les décisions sont « dorénavant prises ailleurs ». Face à cette situation, il est donc nécessaire que le Conseil communal « agisse ou réagisse ». Ce souhait est aussi entendu par l'exécutif qui signale souhaiter disposer d'un interlocuteur privilégié sur les dossiers intercommunaux. Le consensus pourtant n'est pas parfait au sein du Conseil communal et celui-ci doit écarter par un vote l'amendement d'un membre visant à supprimer la proposition de création de la CRI

dans le cadre de la révision du règlement interne du Conseil communal.

La volonté du législatif d'être plus présent dans les dossiers intercommunaux s'affirme aussi par des actions de ces commissions ; ainsi la commission financière annonce avoir siégé conjointement avec les commissions équivalentes de Prilly et de Lausanne dans le cadre de l'examen du préavis intercommunal sur les participations financières aux charges d'exploitation du nouveau centre sportif de Malley.

Ces démarches sont aussi à mettre en parallèle avec l'omniprésence des débats relatifs à l'intercommunal et à sa gouvernance pendant cette demi-année 2015. Ainsi, le Conseil communal est-il saisi de deux postulats sur la gouvernance de l'Ouest lausannois. Lors de sa séance du mois d'avril, il traite du postulat Mocchi, déposé l'année précédente, et demandant d'investiguer la mise sur pied d'une fédération de communes à l'échelle de l'agglomération Lausanne – Morges. Si globalement le diagnostic que fait l'auteur du postulat est partagé par le plénum – présence très forte de l'échelle intercommunale, insatisfaction des délégués aux instances existantes, dysfonctionnements – les remèdes proposés ne semblent pas forcément faire école. En plénum, si un membre constate la préoccupation de longue date du Conseil, elle signale aussi qu'il est trop tôt « pour penser à des fusions », même s'il y a des déficits de démocratie dans les affaires intercommunales, aujourd'hui en main des exécutifs. Un autre membre relève que la fédération elle-même engendrerait plus de problèmes en matière de déficit démocratique qu'elle n'en résoudrait. Malgré cela, le plénum accepte la transmission du postulat Mocchi à la Municipalité.

Dans sa même séance, le Conseil enchaîne par l'examen d'un deuxième texte similaire. Au mois de mars, une membre avait déposé un postulat dit « Pour un Ouest lausannois fort et démocratique », dans une démarche parallèle organisée par toutes les sections socialistes de l'Ouest lausannois. Ce postulat Zurcher, porté par une membre de la CUAT, vise l'établissement d'un état des lieux des différentes collaborations intercommunales et l'étude de « la possibilité de simplifier et améliorer la situation actuelle ». Dans sa présentation, l'auteur du postulat postule que le mécanisme actuel de collaboration dans l'Ouest a « atteint aujourd'hui ses limites [et] demande à être repensé ». Signe peut-être de la lassitude du législatif pour le sujet après l'examen du premier postulat Mocchi, il suffit de l'intervention de la Syndique pour que le postulat Zurcher soit transmis à la Municipalité, sans aucun débat et à l'unanimité, moins quelques abstentions, sans passer par l'étape habituelle de la commission *ad hoc*.

Pratiquement, l'intercommunal est aussi à l'œuvre. Le plan directeur intercommunal, annoncé l'année précédente, est maintenant en cours d'élaboration. Il est rappelé au plénum que ce nouvel instrument permettra de se doter d'une vision générale sur l'ensemble de l'Ouest. Le calendrier et les modalités de la démarche sont explicités par la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire à la dernière séance avant l'été. Mentionnant une « vraie volonté de travailler ensemble » à l'échelle de l'Ouest, la Municipalité semble vouloir faire naître cette envie de travailler ensemble aussi à l'échelle de Renens. La Municipalité fait ainsi état d'une volonté d'intégration du Conseil communal dans le processus décisionnel, au-delà des exigences purement légales, sans en expliciter les modalités. Aucune prise de

parole ne vient faire écho au sein du législatif à cette volonté exécutive. Il est à remarquer qu'il n'est pas non plus spontanément fait le lien entre cette démarche concrète en cours et la toute nouvelle commission législative compétente sur les sujets intercommunaux et créée quelques mois plus tôt. Globalement, la même impression générale se dégage de la (demi-) année 2015 comme précédemment, à savoir une certaine non-convergence des ambitions ou des demandes et des démarches du législatif pour accroître son poids sur les questions urbanistiques et les offres proposées par l'exécutif ou, tout du moins, les tentatives de ce dernier pour intensifier le soutien que le législatif pourrait lui apporter sur le portage de projets. Les deux acteurs semblent être en mouvement en 2015 ; d'une part, l'échec de Florissant a apporté pour l'exécutif un éclairage plutôt cruel sur la légèreté du soutien que le législatif peut lui apporter en situation de gros temps et, d'autre part, les différents postulats déposés au législatif illustrant un mécontentement diffu au sein du législatif par rapport à la gouvernance des projets intercommunaux et à l'implication du corps législatif dans la conduite des choix stratégiques. Pour autant, il semble dans le cas présent que deux mécontentements ne créent pas d'eux-mêmes les conditions d'une alliance objective.

V.3.1.2 Conseil communal de Prilly

Informations préalables

Le Conseil communal est l'autorité législative dans les communes vaudoises d'au moins mille habitants¹⁵⁵. Les compétences selon la loi sont identiques à celles détaillées plus haut pour le législatif de Renens. Selon l'article

¹⁵⁵ Article 1a de la loi sur les communes du 28 février 1956.

premier de son règlement, le nombre de membres du Conseil communal de Prilly est fixé selon l'effectif de la population. Pendant les années d'analyse, ce nombre a été stabilisé à septante-cinq membres. Il se réunit environ sept à huit fois par an, avec un record de neuf séances ordinaires pour l'année 2011.

Nature de la source

Les procès-verbaux du Conseil communal de Prilly sont tenus par le Conseil lui-même. Le secrétariat est généralement tenu par la même main sur l'ensemble des procès-verbaux analysés, la secrétaire ayant été élue par le Conseil communal à la deuxième séance ordinaire de l'année 2010¹⁵⁶. Il y a donc une continuité dans la rédaction de ces documents. Partant, la retranscription des débats est plutôt synthétique et les procès-verbaux courts, 5 pages et demie suffisent en moyenne à rendre compte d'une heure de débat. La rédaction française pèche parfois par un manque de rigueur, tant grammaticale qu'orthographique, qui rend la lecture exhaustive plus pénible. Tels quels, les procès-verbaux ne peuvent être considérés comme suffisants en eux-mêmes pour une analyse complète du fonctionnement du Conseil communal de Prilly, dû à la trop grande simplification des échanges oraux. Ils permettent par contre de signaler les interventions qui nécessitent une analyse approfondie par le biais des enregistrements vidéo.

L'ensemble des procès-verbaux des années analysées, c'est-à-dire de début 2010 à mi-2015, est accessible librement sur le site internet de la commune. Depuis juin 2010, l'ensemble des enregistrements vidéo des

séances est aussi disponible, sur le même site internet¹⁵⁷. Ces enregistrements ont permis des comparaisons avec le support papier. Il en ressort que les diverses interventions sont largement réécrites. Les interventions spontanées des membres du Conseil sont résumées, réécrites à la troisième personne et passablement raccourcies. Il n'a pas été envisageable de vérifier l'ensemble des séances par la vidéo et nous sommes partis du principe que l'ensemble des différentes interventions était repris dans les procès-verbaux, ce qui après vérification par sondages ne s'est pas toujours avéré être le cas. Pour ce qui est des rapports des commissions *ad hoc*, ceux-ci sont lus en plénum, mais les textes ne sont pas reportés dans le procès-verbal. Les rapports des commissions sont disponibles séparément et ont été analysés le cas échéant.

Comptes rendus de l'analyse documentaire

L'analyse des documents a consisté en une analyse documentaire classique et exhaustive de l'ensemble des procès-verbaux. Celui-là, volumineux, forme un corpus d'exactly 1'038 pages sans annexes.

2010. 6 séances. Lors de l'année 2010, le Conseil communal de Prilly a, à deux reprises majeures, l'occasion de débattre d'aménagement du territoire. En juin, il est saisi d'une proposition de la Municipalité visant à l'adoption d'un plan de quartier pour le secteur « Prilly-Chasseur ». Le Conseil communal est plutôt dynamique sur le sujet et certains de ses membres proposent des amendements, afin d'orienter le développement vers une autre direction, mais sans réussir à convaincre le plénum ou la

¹⁵⁶ La question peut parfois porter à confusion, les procès-verbaux n'étant généralement pas signés.

¹⁵⁷ Exception est à faire pour les séances du 9 février 2015 et du 16 février 2015.

Municipalité. Une intervention d'un conseiller sur le préavis « Prilly-Chasseur » donne à voir que la Municipalité tient à maintenir une partition des prérogatives d'urbanisme et d'aménagement du territoire entre les deux conseils, le Syndic signalant qu'il est demandé au Conseil communal de prendre acte et non d'accepter. Le Conseil communal ne critique pas la forme du propos et il n'y a pas pendant l'année d'appels directs du législatif pour signaler un souhait d'être mieux écouté par l'exécutif. A l'automne, l'autre projet d'urbanisation soumis, l'adoption d'un plan partiel d'affectation pour le secteur dit « Pré-Bournoud Sud » n'amène pas non plus beaucoup de remarques sur le fond, ni ne démontre une volonté claire du législatif de vouloir peser dans les orientations arrêtées en matière de développement territorial. Pour autant, individuellement, certains membres posent des questions à l'exécutif quant à différents projets potentiels ou à des informations circulant dans la commune, mais n'ayant pas fait l'objet d'une communication au sein du plénum du Conseil communal.

L'année ne se prête pas à des discussions ou à des réflexions en matière d'intercommunal et les projets de Malley n'interviennent pas du tout dans le champ de vision du débat politique au sein du Conseil communal. Il est encore à constater que les relations peuvent être qualifiées de cordiales entre les différents groupes du Conseil communal. Elles sont en revanche plus froides entre la Municipalité et le Conseil communal.

2011. 10 séances. L'année 2011 est exceptionnellement riche au Conseil communal de Prilly, ne serait-ce que par le nombre de séances et par le calendrier électoral, le milieu de l'année étant coupé par le début de la nouvelle législature après les élections générales au printemps. L'année est riche en considérant les thèmes de la présente

recherche, en effet, les débats du Conseil communal permettent en 2011 d'approfondir aussi bien les questions relatives aux rôles du législatif et de l'exécutif en matière d'aménagement du territoire, que les thématiques de l'intercommunal. Malley apparaît aussi désormais comme un sujet connu et existant dans l'horizon du Conseil communal. Pourtant, l'année 2011 met aussi en lumière le fait que le Conseil n'est qu'un observateur assez lointain des actions entreprises à Malley, un observateur parfois même peu informé.

L'année permet d'entrer de plain-pied dans les thématiques de l'intercommunal. Dès la première séance, le Conseil libère des financements pour les participations aux deux schémas directeurs de l'Ouest lausannois et du nord. Le SDOL est présenté devant le Conseil comme le moteur qui permet d'avancer des projets urbanistiques. Mais l'intercommunal prend aussi des formes diverses, comme la création d'une société en charge du développement d'un réseau de chauffage à distance avec Renens et Lausanne, réseau qui permettra de chauffer Malley dans le futur. Si le sujet est très débattu, cela tient plutôt à la forme juridique retenue qu'à l'opportunité de développer un projet avec les communes voisines.

Mais, au-delà de ces deux cas spécifiques, il est possible de percevoir une volonté intercommunale dans les deux conseils. Le Conseil communal indique clairement ces intentions en proposant la mise sur pied d'une commission interne dite « SDNL / SDOL ». Proposée par la commission de gestion, cette commission est pensée comme un organe permanent au sein du Conseil en charge de la planification intercommunale et du suivi des projets issus des SDOL et SDNL. Il semble déterminant, dans la présentation qui en est faite, de la doter « d'une vision d'ensemble »

concernant les projets qui sont présentés par étape. Cette commission, qui ne sera pas mise sur pied en 2011 dû au temps de traitement des outils parlementaires, indique à la fois le fait que le Conseil communal considère ne pas disposer des informations nécessaires pour sa bonne participation aux chantiers intercommunaux et son souhait d'y remédier. La Municipalité, qui ne semble guère enthousiaste à la création d'une telle commission, met aussi l'intercommunal en haut de ses priorités. Ainsi, lorsque la nouvelle Municipalité, issue des élections générales du printemps, présente son programme quinquennal, elle annonce vouloir favoriser les collaborations intercommunales dans l'Ouest lausannois. Il est aussi directement question de Malley, avec un point intitulé « Poursuivre le développement de la plaine de Malley en coordination avec les Communes de Lausanne et Renens ».

Malley, contrairement à l'année précédente, existe désormais à l'agenda politique du Conseil communal de Prilly. Cette existence se traduit tout d'abord par la libération de crédits d'étude pour des parties de Malley ; il en est ainsi en fin d'année lorsque le législatif libère des financements pour le plan partiel d'affectation Viaduc, ainsi que pour les projets de requalification de l'Avenue du Chablais. Malley existe aussi, si l'on peut dire, par ses manques. Le législatif manifeste sa mauvaise humeur au cours du printemps au sujet du schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM). Pour rappel, celui-ci est mis à l'enquête publique en mai et juin 2011. La commission de gestion l'écrit très clairement dans son rapport sur le rapport annuel de gestion dressé par la Municipalité : « la mise en place du SDIM a permis aux trois communes intéressées (Lausanne, Renens et Prilly) de décider de la planification sans consulter le Conseil communal ». Ce jugement fort qui semble, au-delà du simple oubli,

vouloir caractériser une volonté de mise de côté du législatif, ne donne, étonnamment, pas naissance à un débat au sein du plénum. La Municipalité, par écrit, si elle ne juge pas nécessaire de nier les faits reprochés, rappelle que les conseils communaux gardent leurs compétences pour les plans de quartier qui découleront du SDIM.

Il est plus étonnant de constater que l'actualité intercommunale de Malley ne fait l'objet d'aucune communication officielle au sein du plénum. Tant la Municipalité ne communique-t-elle pas spontanément au Conseil les éléments d'actualités pourtant importants, tel le lancement le 12 septembre du concours international d'urbanisme pour Malley-Centre, dont Prilly est pourtant maître d'ouvrage, tant le Conseil ne pose aucune question quant à ces actualités, ni dans l'objectif d'orienter activement les choix stratégiques, ni même pour être passivement tenu informé de ce qu'il se passe. La séparation des prérogatives en matière d'aménagement du territoire entre les deux conseils est aussi à l'agenda du Conseil communal cette année. La thématique se retrouve bien sûr dans la volonté du Conseil communal de se doter d'une commission SDNL/SDOL, mais aussi dans les débats autour du rôle et de la composition de la commission d'urbanisme. En effet, toujours dans le cadre de l'analyse du rapport annuel de gestion, la commission de gestion s'étonne-t-elle de la composition mono-professionnelle et monocolorée – politique – de la commission d'urbanisme rattachée à la Municipalité. Plusieurs conseillers interviennent en plénum pour demander une plus grande diversité dans la composition de la commission et souligner la nécessité d'y apporter « un air nouveau ». La Municipalité, d'un bord politique majoritaire alors différent du Conseil communal – c'est la dernière séance dans cette configuration, la législature

commençant en septembre disposant d'une majorité de centre-droit dans chacun des conseils – offre cette réponse étonnante : « il est vrai que l'on s'appuie sur des gens qui ont un peu les mêmes idées », sinon les projets n'avancent pas.

Il est enfin à considérer, comme aspect général de l'année 2011, que le climat entre les deux conseils, communaux et Municipalité, s'est durci. Cela est probablement le fait des élections générales, les différents candidats, particulièrement à la Municipalité, ayant un besoin de visibilité supplémentaire. Le ton dominant entre les deux conseils est plutôt celui de la confrontation et les membres de la Municipalité usent plusieurs fois, tant de l'ironie que de la caricature, pour répondre aux questions des membres du Conseil communal, ce qui durcit les fronts et donne une image de difficulté de compréhension entre les deux organes, plus importante que précédemment. Il ne peut être tranché si cette détérioration du climat est due à l'épisode particulier que sont les élections générales ou si elle augure d'une tendance durable.

2012. 7 séances. Moins d'objets sont à l'ordre du jour de l'année 2012 en ce qui concerne l'aménagement du territoire ou Malley, mais certains éléments apportent une compréhension supplémentaire à nos questionnements. Sur le front de la question intercommunale, l'année 2012 est intéressante. Elle voit tout d'abord la mise sur pied de la commission SDNL/SDOL voulue par le Conseil communal et proposée l'année précédente. La Municipalité, comme précédemment, n'y démontre pas un enthousiasme flagrant et relève des difficultés dans le fonctionnement de cette commission, notamment lors de l'élaboration des budgets puisqu'il est difficile de différencier les lignes budgétaires traitant exclusivement des affaires intercommunales, celles-ci étant plutôt

fusionnées dans l'ensemble de la gestion communale. La commission est, malgré cela, créée à l'unanimité.

En matière d'intercommunal, le législatif délibère à nouveau sur la libération des financements pour le SDOL notamment, mais cela se fait sans discussion de fond ni d'interventions actives du Conseil communal. Un élément nouveau en matière d'intercommunal se produit à la séance de mars avec la réception d'une lettre émanant de la commune voisine de Renens. En effet, la commune de Renens – il n'est pas précisé si elle émane de l'administration ou du législatif – a écrit au bureau du Conseil communal pour proposer d'organiser des réunions communes entre les deux législatifs pour traiter de Malley¹⁵⁸. Aucune prise de parole ne permet de se faire un avis quant à l'état d'esprit dans lequel cette lettre est reçue à Prilly. Le président évoque simplement le fait de l'avoir transmise aux groupes politiques et que, en fonction des retours de ceux-ci, une réaction sera envisagée. Ce manque de réaction spontanée relève un certain manque d'enthousiasme du Conseil communal sur la question. En effet, même si l'annonce dans le point prévu à l'ordre du jour traitant de la correspondance du bureau ne laisse pas vraiment la place aux débats politiques, il aurait été envisageable que des interventions personnelles soient réalisées en fin de séance sous le point de l'ordre du jour prévu aux outils parlementaires. Il est à noter ensuite que cette lettre et la réponse qui a pu y être donnée, ne sont plus jamais mentionnées au cours de l'année, ni plus tard. Cela ne veut

¹⁵⁸ Cette démarche du Conseil communal de Renens est très certainement à comprendre comme une conséquence de l'intervention de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Renens au sein du plénum, telle que reportée par le procès-verbal de la séance du 23 février 2012.

pas pour autant dire que le sujet n'a pas été traité au sein du bureau du Conseil, mais relève globalement une absence de débat politique ouvert sur les questions de la coordination intercommunale, tout au moins dans le cas de Malley¹⁵⁹.

Malley est directement à l'ordre du jour de la séance du Conseil communal de novembre, la Municipalité ayant déposé un préavis sollicitant la libération de crédits pour plusieurs études ayant principalement trait à Malley. Le préavis déposé permet aussi d'avoir des informations sur l'avancement de la planification à Malley avec l'annonce de l'élaboration de deux procédures de plan de quartier pour Malley-Gare et Malley-Centre. La commission *ad hoc* d'analyse du préavis démontre un certain intérêt stratégique pour le site, notamment en matière d'orientation du type de logements qui y sera bâti. En plénum par contre, la discussion n'est pas saisie et l'objet accepté à l'unanimité.

Pendant l'année 2012, le Conseil communal a aussi l'occasion de traiter de projets « classiques » d'urbanisation. Cela est notamment le cas du projet « En Broye » qui est en cours d'élaboration. Une membre du Conseil, spontanément, demande des informations sur la densité retenue dans le projet. La réponse qui est faite par la Municipalité, au-delà de la réponse effective à la question de la densité, apporte un éclairage intéressant sur la compréhension que la Municipalité a de la répartition des prérogatives en matière de stratégie d'aménagement du territoire entre les deux organes. Il est ainsi répondu qu'un plan de quartier sera bientôt présenté au Conseil

communal, celui-ci pourra alors « voir à quelle densité » la Municipalité a « choisi de mettre cette parcelle ». La réponse montre une délimitation très claire entre un exécutif bénéficiant de la prérogative du choix et le législatif qui est informé, en temps et en heure jugé opportun par l'exécutif. Il n'est pas non plus question de co-construction des projets entre les deux organes. Personne d'ailleurs au sein du Conseil communal ne relève la réponse faite ni ne manifeste un désaccord quant à la répartition des rôles telle que présentée. Le Conseil communal considère donc que soit cette répartition est normale et rationnelle, soit ne l'estime-t-il pas ainsi mais constate-t-il que sa capacité de faire évoluer les rôles est trop limitée pour que la tentative vaille la peine d'être exercée.

Enfin, il est à voir que le durcissement du ton entre les deux conseils ne s'est pas accentué pendant l'année 2012 et que, si la relation ne peut être considérée comme chaleureuse, tout du moins elle est un peu moins frontale.

2013. 7 séances. Peu d'enseignements majeurs peuvent-être tirés de l'année 2013 du Conseil communal de Prilly en matière de jeux d'acteurs et de répartition des prérogatives en matière d'aménagement du territoire, ni en ce qui concerne directement Malley, ni enfin pour ce qui est du traitement et du développement des enjeux intercommunaux.

Il y a tout de même à signaler que plusieurs fois au cours de l'année, le thème de l'urbanisme est évoqué au sein du Conseil communal, dont à la dernière séance de décembre, lorsqu'un préavis municipal en vue de l'adoption d'un plan partiel d'affectation (PPA) est débattu au Conseil. Dans le cadre de ce débat, le Conseil se montre plus impliqué que précédemment ; un débat au sein du plénum est mené notamment autour des questions de circulation et de stationnement

¹⁵⁹ La démarche de Renens n'a finalement débouché sur aucune action concrète, selon les éléments qu'il a été possible de disposer dans les cadres d'interview menés à Renens.

ou de qualité thermique. Ce débat est surtout la réponse à des instruments parlementaires utilisés par des membres du Conseil. Au vote final, aucun des amendements soumis au sein du Conseil par certains de ses membres n'est accepté, mais tout au moins, le Conseil montre sa volonté de débattre d'options stratégiques dans le cadre du présent PPA. Au cours de l'année, au détour d'autres sujets, certaines questions émanent de membres du Conseil qui dénotent un suivi du thème de l'urbanisme, dont une question relative au calendrier de révision du plan général d'affectation (PGA). Enfin, un certain intérêt, voire une inquiétude, fait réagir des membres du Conseil sur des projets sectoriels. En décembre, la Municipalité doit répondre à une interpellation d'un membre s'inquiétant d'inégalités de traitement dans les octrois de permis de construire. La Municipalité répond « travailler en opportunité » et non seulement en légalité et annonce qu'un grand nombre de plans de quartier est en cours d'élaboration.

Ces deux dernières remarques, la demande du calendrier de la révision du PGA et le soupçon d'inégalité de traitement rendent aussi compte d'un rapport entre les deux conseils qui peut être considéré à certains moments comme peu courtois. Cette tendance s'inscrit dans la continuité des années précédentes et ne semble pas avoir été modifiée par le glissement en 2012 de la majorité du Conseil communal du centre-gauche au centre-droite, ce qui veut dire que cela est plutôt le fait, soit d'une tradition de la vie politique locale, soit de traits de caractère particulier, plutôt que la résultante d'une disrépance partisane.

Peu de travaux ou d'objets concernent directement Malley, même si son existence est parfois signalée au détour d'une discussion, notamment en matière d'heures d'ouverture

des commerces, ce qui dénote sa présence dans l'horizon des membres du Conseil communal. En matière d'intercommunal, c'est plutôt par un sujet anecdotique pour l'aménagement du territoire – la fusion des corps de pompiers avec Renens – que le débat existe en 2013 au sein du Conseil communal de Prilly. Ce sujet génère un débat peu habituel au sein du Conseil communal, des membres relevant tour à tour la perte d'autonomie, l'explosion des coûts ou le peu de bénéfice de cette démarche intercommunale. Le parallèle avec une coordination plus large sur d'autres domaines avec Renens n'est jamais établi.

2014. 7 séances. Année riche sur les thèmes de l'aménagement du territoire et de l'intercommunal, 2014 voit aussi le Conseil communal de Prilly traiter directement du cas de Malley.

Le Conseil communal s'intéresse tout d'abord aux conséquences de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) sur la pratique de l'aménagement à Prilly. Une interpellation d'une membre dénote un souci du législatif pour la conduite de l'aménagement du territoire à Prilly et questionne les modifications de celle-ci. La Municipalité y répond en constatant qu'il n'y aura pas de changements à Prilly, les 10 plans partiels ou plans de quartier en cours d'élaboration n'étant pas touchés. D'autres interventions spontanées sont à recenser au cours de l'année, comme des interventions relatives aux possibles tours prévues dans le quartier de Malley et la stratégie de concertation à construire à ce sujet ou une interpellation visant à restreindre le dimensionnement du stationnement dans les futurs plans de quartier. Par rapport à cette dernière intervention, il est à constater que la Municipalité répond que ces restrictions dans le dimensionnement du stationnement seront

effectives notamment dans les plans de quartier de Malley. Le Conseil accepte enfin la libération d'un crédit pour l'étude de la révision d'un plan de quartier au lieu-dit « Au Grand-Pré ». Cette libération est acceptée sans discussion.

Malley revient plusieurs fois directement ou indirectement à l'ordre du jour des séances du législatif de Prilly. En début d'année, le Conseil accepte la libération de plusieurs crédits pour des études notamment des plans de quartier de Malley-Gare et de Malley-Gazomètre. Il est aussi fait état par la Municipalité du calendrier qui sera suivi pour ces deux projets. Ces informations sur l'avancement des projets de Malley, dont notamment l'information d'un besoin de modification des limites communales entre Prilly et Renens, n'amène pas de prise de débat au Conseil communal, si ce n'est quelques considérations personnelles dont celle d'un membre considérant que Lausanne profite des terrains de Malley, alors que Prilly et Renens n'ont rien à gagner. La réponse de la Municipalité à cette intervention personnelle est d'ailleurs particulièrement intéressante parce qu'elle indique le rôle que la Municipalité pense être celui de Prilly dans la planification de Malley. Le Syndic constate ainsi que si les terrains de Malley appartiennent désormais à d'autres communes, Prilly dispose « cependant de la possibilité d'accepter ou de refuser les projets qui seront proposés ». Cette réponse donnerait donc plutôt à voir la compréhension d'un rôle « passif » pour Prilly dans le développement de Malley.

Le Conseil communal a aussi à traiter d'un objet purement intercommunal. En effet, à la séance d'octobre, il est annoncé que le SDOL crée un groupe de concertation pour accompagner l'élaboration du futur plan directeur intercommunal. Chaque commune

de l'Ouest lausannois peut y déléguer des participants et Prilly devrait y envoyer des représentants de ses groupes politiques. Il y a par contre lieu de constater que si le Conseil communal désigne à cet effet six délégués, il n'est guère saisi d'un enthousiasme communicatif. Aux considérations acides d'un membre qui constate que le groupe sera « sans surprise » uniquement consultatif, succède la très faible présence réelle des délégués de Prilly à la première séance, puisque moins de la moitié des groupes politiques y était représentée, de même que le renoncement du groupe POP à envoyer un délégué. Les travaux du groupe continueront les années suivantes.

Finalement, il y a aussi lieu de considérer l'année écoulée par ses manques. Comme cela avait déjà été le cas pour le concours international d'urbanisme pour Malley, jamais mentionné en plénum du Conseil communal, cette année, la révision du plan général d'affectation est la grande absente des débats du législatif. Il s'agit pourtant d'un acte majeur d'orientation stratégique future pour le développement territorial de Prilly. Tout juste, au détour des informations relatives au calendrier de la présidente du législatif est-il annoncé que la Municipalité a présenté lors de deux soirs de novembre la révision du PGA à la population¹⁶⁰. Étonnamment, le Conseil communal n'a pas eu la primeur de cette présentation, ni n'en a été activement informé ou n'a jamais éprouvé le besoin de se tenir informé officiellement, ni d'évoquer le sujet spontanément.

2015 (demi-année) 6 séances. La demi-année 2015 présente plusieurs occasions pour le

¹⁶⁰ Le rapport de gestion de la commune de Prilly pour l'année 2014 mentionne même trois séances pour sa part, les 19, 25 et 27 novembre 2014. Commune de Prilly, rapport de gestion 2014, p.61.

Conseil communal de discuter et de légiférer sur des projets qui nous intéressent au regard de notre questionnement, tant en matière d'intercommunalité que de projets d'urbanisme et de rôles des autorités.

Malley revient rapidement à l'agenda du Conseil communal. En début d'année, il est annoncé que le plan de quartier de Malley-Gare sera présenté à la population en séance d'information publique. Il est à remarquer que cette information n'appelle aucune prise de position de l'assemblée et il n'est fait aucune référence, que ce soit de la Municipalité ou du Conseil, pour déterminer si le contenu du plan de quartier présenté est déjà connu de ce dernier. En matière d'intercommunal, la même séance permet de faire un premier retour sur les travaux en cours pour l'élaboration du futur plan directeur intercommunal. Un conseiller présentant la séance du mois de janvier ne cache pas son ironie. Il présente l'intégration des conseils communaux dans la démarche de concertation comme un exercice alibi, pour lequel les avis des législatifs sont consultations et n'ont que peu de poids. Pour lui, la démarche vise simplement à faire accepter les crédits d'étude aux législatifs. Au vu de l'absence totale de réaction du Conseil, nous ne pouvons estimer si cette façon de voir les choses est partagée par d'autres. Si le Conseil était unanime pour ne pas partager ces vues, il est aurait logiquement choisi de déléguer un autre de ces membres à ce groupe de concertation ou aurait-il au moins choisi un autre porte-parole parmi les délégués.

Toujours en matière d'intercommunal et plus particulièrement en termes de gouvernance intercommunale, le Conseil adopte les financements annuels du SDOL, sans aucune discussion, puis se voit soumettre un postulat du PS visant à une réflexion sur la gouvernance dans l'Ouest lausannois. Ce projet du PS est identique aux démarches

menées dans ce parti dans d'autres communes de l'Ouest et ressemble beaucoup aux initiatives précédentes des Verts qui eux avaient limités les réflexions sur l'opportunité d'une fédération de communes et avaient ouvert le périmètre de réflexion à toute l'agglomération de projet de Lausanne-Morges. Le postulat n'est pas traité pendant la période analysée.

Le Conseil a encore l'occasion à plusieurs reprises de traiter de projets d'urbanisme et démontre là un certain dynamisme. Ainsi un membre dépose un postulat pour anticiper une réflexion communale sur un secteur en friche. Même si le secteur en question est de taille réduite, la démarche montre un certain intérêt pour une réflexion en amont par le Conseil communal, c'est comme cela qu'est d'ailleurs défendu le postulat. En fait, la démarche ne fait pas l'unanimité puisque si le postulat est transmis à une commission *ad hoc* d'examen, cela se fait au prix du vote contraire d'un gros tiers du Conseil. Cela pour autant n'est pas une marque de défiance envers la possibilité de s'exprimer en matière d'aménagement du territoire, mais bien une défiance de fond sur l'ambition pratique du postulat qui est notamment d'étudier la vente du secteur actuellement en mains publiques. Lorsque le postulat revient de la commission *ad hoc*, les discussions en plénum sont moins importantes. L'ambition du postulat semble aussi un peu réduite, son auteur le présentant non comme la volonté du Conseil communal de débattre en son sein d'options de développement, mais comme une invitation à la Municipalité de « poursuivre son projet sur la base des idées émises en commission ». Le préavis est transmis à la Municipalité.

A une autre reprise encore, en avril, le Conseil communal est appelé à se prononcer sur un projet d'urbanisation. Un plan partiel d'affectation est présenté par la Municipalité.

Aucune discussion ni prises de position n'émanent du Conseil communal qui décide à l'unanimité d'adopter ce plan partiel d'affectation pour un petit secteur partiellement déjà construit. L'absence de prise de position du Conseil peut être vue comme étonnante dans la mesure où la commission *ad hoc* d'examen du préavis s'était notamment étonnée de fait que la Municipalité n'ait pas cherché à faire participer financièrement les propriétaires fonciers touchés par ce PPA. Globalement, lors de la demi-année 2015, le Conseil communal, pour quelques raisons que ce soit, ne montre aucune inclinaison à vouloir obtenir une plus grande influence en termes de développement territorial, ni véritablement à être tenu informé en amont ou en cours de processus des orientations prises par la Municipalité. L'autorité planificatrice est très clairement la Municipalité et le Conseil communal ne lui dispute aucunement ce titre et fonctionne plutôt comme un organe d'enregistrement.

V.3.2 Approche diachronique

L'étude par l'approche diachronique est réalisée exclusivement par l'analyse de documents publics¹⁶¹.

2011. Le 11 mars 2011, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens siège en séance ordinaire au centre technique communal (CTC). La conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) et le chef de service de l'urbanisme (Martin Hofstetter) présentent à la commission le projet de Malley. Ils

l'informent aussi que le plan directeur sera transformé en schéma directeur¹⁶².

Le 18 mars 2011¹⁶³, la **Municipalité de Renens** annonce par voie de communiqué avoir pris acte du fait que le plan directeur localisé de Malley se soit transformé en schéma directeur intercommunal ainsi de l'organisation d'un concours d'urbanisme pour le périmètre de Malley-Centre.

Le 19 mai 2011, une soirée d'information pour le **Conseil communal** est organisée à la salle des spectacles. La conseillère municipale Maystre, la cheffe du bureau du SDOL, Ariane Widmer, et le chef de service, Martin Hofstetter, présentent le Schéma directeur de Malley (SDIM)¹⁶⁴.

Le **SDOL** organise des séances d'information relatives au SDIM le 23 mai pour les propriétaires du secteur et le 25 mai 2011 au cinéma Malley Lumières pour la population.

La consultation publique du SDIM est lancée par le **SDOL et les communes de Lausanne, Prilly et Renens** le 26 mai 2011 et durera un mois. Le document étant un schéma directeur, il n'est pas directement opposable aux tiers, dès lors il n'est pas possible de formuler des oppositions. Il est par contre possible – et souhaité par le SDOL dans sa brochure *Malley s'éveille* éditée pour l'occasion – de déposer des observations. Le SDOL signale que les remarques – c'est-à-dire les observations

¹⁶² Procès-verbal de la séance du Conseil communal du 31 mars 2011.

¹⁶³ La Municipalité de Renens « groupe » généralement ses communications officielles dans un communiqué unique sortant tous les mois ou tous les mois et demi. A défaut d'une date de décision indiquée dans le communiqué, c'est la date de sortie du communiqué lui-même que nous reprenons ici.

¹⁶⁴ Convocation aux membres du Conseil communal signée du président du Conseil. Renens, le 11 mai 2011.

¹⁶¹ Postérieurement au traitement du cas d'étude, l'approche diachronique a été complétée à l'été 2016 des décisions des législatifs communaux relatives aux plans de quartier de Malley.

déposées pendant la durée de la consultation publique – « seront traitées dans la phase appropriée » et « influenceront les réalisations à venir »¹⁶⁵. La consultation publique va produire quinze dépôts d'observation¹⁶⁶. L'identité des auteurs de ces observations est variée. Il s'agit à la fois de grandes entreprises (une assurance et la société régionale de transport), d'entreprises locales (une entreprise industrielle localisée en bordure du secteur, un restaurateur inclus dans le périmètre), mais aussi de fondations et d'associations (une fondation pour le logement étudiants, une association basée à Lausanne active dans le domaine de l'urbanisme), un parti politique local (les Verts), deux bureaux d'architecture de la région et enfin six interventions de particuliers, dont plusieurs actifs en politique locale au sein du POP ou des Verts, dont notamment deux élues du législatif de Renens (Suzanne Sisto-Zoller et Verena Berseht)¹⁶⁷.

En parallèle, le SDIM est transmis au **Canton** pour une consultation complémentaire de ses services¹⁶⁸. Il est de même transmis pour consultation aux **CFF**¹⁶⁹.

Le **groupe décisionnel du secteur Malley** adopte le 24 août 2011 le programme du

concours d'urbanisme pour Malley Centre¹⁷⁰. La **Municipalité de Renens** fait de même dans la foulée.

Le 12 septembre 2011 un concours international d'urbanisme et d'espaces publics est lancé sur le périmètre de « Malley Centre ». Les **communes de Renens et de Prilly** sont maîtres d'ouvrage, alors que le **bureau du SDOL**, en collaboration avec les communes de Renens, Prilly et Lausanne, CFF Immobilier et le Canton de Vaud, est l'organisateur du concours. Le concours porte sur deux volets. Un premier volet, intitulé « concours d'idées pour la conception d'une image directrice de la morphologie urbaine du quartier de Malley Centre » visera aussi à sélectionner le futur auteur du ou « des plans partiels d'affectation pour le secteur de Malley Centre ». Le second volet, intitulé « concours de projets pour la conception des espaces publics principaux du quartier » visera aussi à sélectionner l'auteur des futures études et réalisations des espaces publics. Un lauréat unique sera sélectionné pour les deux concours. Le jury de concours, présidé par la conseillère municipale de Renens Tinetta Maystre, compte 18 membres parmi lesquels les propriétaires fonciers qui possèdent 5 votes (Lausanne 3, CFF Immobilier 2), les communes dites territoriales 5 (Renens 3, Prilly 2), le Canton de Vaud 2 et le SDOL 1.

2012. En séance ordinaire du **Conseil communal de Renens**, le 19 janvier 2012, la conseillère municipale Tinetta Maystre informe que le concours organisé sur le périmètre de Malley Centre est terminé. Il n'y a pas de prises de parole au sein du Conseil suite à cette annonce.

¹⁶⁵ Schéma directeur de l'Ouest lausannois, brochure « Malley s'éveille ; Aperçu du Schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) mis en consultation publique du 26 mai au 27 juin 2011 », page 14.

¹⁶⁶ Le rapport ainsi que les documents successifs en évoquent toujours seize, deux étant signés de la même main, nous préférons en compter quinze.

¹⁶⁷ Les conséquences des observations sur le document lui-même sont considérées plus bas.

¹⁶⁸ Schéma directeur de l'Ouest lausannois, bilan d'activités 2011, page 15.

¹⁶⁹ Schéma directeur de l'Ouest lausannois, SDIM, Notice sur le résultats(sic) de la consultation publique, mars 2012, page 3.

¹⁷⁰ Commune de Renens, Communiqué de la Municipalité n.2, 30 septembre 2011, page 5.

Fin janvier 2012, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens se réunit sans représentants de la Municipalité et décide de se « pencher sérieusement sur le projet de transformation du quartier de Malley ».

Les résultats du concours sont communiqués par le **SDOL** le 12 février 2012. Il est donné l'identité du bureau lauréat : In-Situ architectes-paysagistes de Lyon (F). Leur projet intitulé « Coulisses » a été sélectionné parmi 16 autres. Une exposition publique des projets déposés est organisée du 14 au 25 février 2012.

Plusieurs membres de la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens participent au vernissage de l'exposition et estiment qu'il y a lieu « d'améliorer la collaboration » avec les autres législatifs de l'Ouest¹⁷¹.

Le 26 mars 2012, le bureau du **Conseil communal de Prilly** annonce avoir reçu une lettre de Renens l'invitant à mettre sur pied des réunions communes pour traiter le projet de Malley.

Le 28 mars 2012, le **groupe décisionnel du secteur Malley** adopte la *notice sur le résultats(sic) de la consultation publique* du SDIM. Le document retrace les différentes prises de position en détail et propose soit des réponses, soit des adaptations du SDIM. En matière d'adaptations, il n'y en a que quatre qui sont admises. La première est d'ordre rédactionnel. Les trois autres modifient le SDIM. Une remarque de l'assurance SUVA est prise en considération et une zone de livraison perd sa mention

« interface transport public » pour des raisons de sécurité. Une remarque d'une entreprise industrielle sise dans le périmètre est prise en compte et les « précautions en termes de bruits » sont étendues aux futures constructions proches des entreprises sises dans le périmètre de Malley et non plus seulement à celles proches du CIL. Enfin, une remarque issue de la prise de position des transports publics de la région lausannoise (TL) est prise en compte ; ainsi le statut de « liaison structurante de niveau d'agglomération » donnée au chemin du Closel qui dessert les entrepôts des TL est dégradé en « promenade secondaire est-ouest ». En plus de modifications décidées, une remarque est retenue pour un développement plus en aval. Il s'agit d'une demande issue de la prise de position de l'assurance SUVA relative à l'abaissement du profil d'une place. Il est répondu que ce projet sera repris dans le plan partiel d'affectation « Viaduc ».

Par lettre, les **CFF** annoncent adhérer au schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) le 10 avril 2012.

Le 4 juin 2012, la **Municipalité de Renens** dépose un préavis numéroté 18 demandant la libération d'un crédit pour les études des plans de quartier prévus pendant la législature 2011 – 2016. Parmi ces plans de quartier se retrouvent « Malley-Centre » et « Malley-Gazomètre ».

Début juin, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens examine le préavis n.18 et détermine une liste de questions générales à relayer devant le Conseil communal (pas de questions

¹⁷¹ C'est ce que relate la présidente de la CUAT en séance du Conseil communal du 23 février 2015.

spécifiques pour les plans de quartier « Malley-Centre » ou « Malley-Gazomètre »)¹⁷².

Courant du mois de juin, **les communes de Prilly et Renens** signent avec les propriétaires fonciers que sont **la commune de Lausanne** et **CFF Immobilier** un « accord-cadre [...] pour mettre en place les procédures de modification de l'affectation des terrains »¹⁷³.

Lors d'une cérémonie à la nouvelle halte CFF de Prilly-Malley le 29 juin 2012, **les communes de Lausanne, Prilly et Renens**, par leur syndic et leur secrétaire municipal respectifs ainsi que **le Canton**, par les trois membres du Conseil d'Etat Philippe Leuba, François Marthaler et Béatrice Métraux, signent le schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM).

Le 6 juillet 2012 au Centre technique communal, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens siège en commission d'examen du préavis n.18¹⁷⁴. Participent à la séance trois municipaux de Renens: Tinetta Maystre (Verts), Jean-François Clément (PS) et Jean-Pierre Rouyet (Fourmi rouge), ainsi que le chef du service de l'urbanisme de Renens et le chef de projet Malley au SDOL. Le projet de plan de quartier de « Malley-Gare¹⁷⁵ » est présenté comme parmi les plus avancés et devant être réalisé avant 2020. Les commissaires posent ensuite des questions d'ordre général sur le préavis. Aucune question relative à Malley n'est reportée.

En séance ordinaire, le **Conseil communal de Renens** accepte le 13 septembre 2012, sans aucune discussion et à l'unanimité, le préavis n.18 qui libère des crédits pour les études relatives à plusieurs futurs plans de quartier dont Malley-Centre et Malley-Gazomètre.

Le 30 novembre 2012, par voie de communiqué, la **Municipalité de Renens** annonce que les différents partenaires impliqués dans le projet de Malley (Renens, Prilly, CFF Immobilier et Lausanne¹⁷⁶) ont mandaté les lauréats du concours d'urbanisme pour l'élaboration d'un premier plan de quartier, sur un périmètre restreint autour de la halte CFF de Prilly-Malley. La Municipalité communique de même que les deux communes, Renens et Prilly, ont mandaté en parallèle les mêmes lauréats pour une étude préliminaire des espaces publics sur l'ensemble du site.

2013. En mars, lancement de l'élaboration du plan de quartier « Malley-Gazomètre » par les **services communaux de Renens**¹⁷⁷.

Le 12 septembre 2013, en séance du **Conseil communal** de Renens dans une discussion relative à la « vision » du développement territorial à Renens, la conseillère municipale Tinetta Maystre (Verts) répond à une conseillère communale (Nicole Haas-Torriani, Fourmi rouge) que des plans de quartier « arrivent gentiment »¹⁷⁸ et que par exemple

¹⁷² Procès-verbal du Conseil communal de Renens du 21 mai 2012.

¹⁷³ Commune de Renens, rapport de gestion 2012, page 62.

¹⁷⁴ Compte-rendu de la séance inclus dans le procès-verbal du Conseil communal de Renens du 13 septembre 2012.

¹⁷⁵ Le rapport de la commission nomme « Malley-Gare » ce que le préavis de la Municipalité nomme « Malley-Centre », cela est peut-être dû à une erreur.

¹⁷⁶ Le communiqué parle lui des « CFF et de Lausanne Immobilier » (sic).

¹⁷⁷ Commune de Renens, rapport de gestion 2013, page 60.

¹⁷⁸ La conseillère municipale, selon le procès-verbal du Conseil communal, mentionne aussi « et vous [l']aurez probablement lu dans le communiqué de la Municipalité », mais une telle mention nous a échappé dans les communiqués de la Municipalité.

le plan de quartier de Malley-Gare « est parti pour l'examen préalable au Canton »¹⁷⁹.

2014. La **Municipalité de Renens** informe le 21 février 2014 avoir décidé de participer financièrement à une étude routière menée par le SDOL, « dans le cadre du plan de quartier « Malley-Gare »¹⁸⁰.

Le 22 août, la **Municipalité de Renens** annonce avoir validé les projets routiers de l'Avenue de Malley et de la Rue de l'Usine-à-Gaz qui devront être soumis à l'enquête publique simultanément au plan de quartier de « Malley-Gare ». Les dossiers sont transmis au Canton pour examen préalable, par les deux communes, courant septembre¹⁸¹. Il est d'ailleurs précisé que le plan de quartier « avance bien »¹⁸².

Le 6 octobre, le **Canton** réexpédie à la commune de Renens le dossier du plan de quartier de Malley-Gare suite à son examen préalable et libère « un préavis favorable »¹⁸³ « moyennant le dépôt d'un dossier [...] intégrant les dernières modifications »¹⁸⁴.

La **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens se réunit le 20 novembre 2014 au Centre technique communal afin, notamment, de discuter « de la première phase du quartier de

Malley »¹⁸⁵. La séance permet à la CUAT de rencontrer la conseillère en charge (Tinetta Maystre, Verts) et le chef de projet de Malley au SDOL (Nicolas Wisnia). Le plan de quartier de Malley-Gare est présenté¹⁸⁶.

2015. Le 28 janvier 2015, les **communes de Renens et de Prilly** mettent à l'enquête publique de 30 jours le plan de quartier de Malley-Gare, de même que le projet de modification de la limite territoriale entre Renens et Prilly, ainsi que le projet routier « Avenue de Malley et Rue de l'Usine-à-Gaz ».

Le 4 février, une soirée de présentation publique du plan de quartier de Malley-Gare a lieu au Cinétoile Malley Lumières de Prilly. Présentent le projet notamment les syndics des deux communes, la conseillère municipale Maystre, deux responsables des CFF, le conseiller municipal de la ville de Lausanne en charge du logement, le chef de projet Malley au SDOL et l'architecte représentant les mandataires.

Le même jour, par communiqué de presse, les **CFF** annoncent la mise à l'enquête du plan de quartier de Malley-Gare¹⁸⁷.

Pendant la durée de l'enquête publique, 13 oppositions sont déposées. Elles émanent principalement d'**habitants de Prilly**¹⁸⁸, mais aussi d'un café – restaurant sis en bordure du site, d'une entreprise locale, ainsi que de

¹⁷⁹ Le rapport de gestion 2013 de la commune de Renens, page 60, rapporte pour sa part que le plan de quartier n'est parti qu'en octobre.

¹⁸⁰ Commune de Renens, communiqué de la Municipalité n.6 du 21 février 2014.

¹⁸¹ Commune Prilly, rapport de gestion 2014, p.63.

¹⁸² Commune de Renens, communiqué de la Municipalité n.1 du 22 août 2014.

¹⁸³ Tel que rapporté dans les informations de la CUAT annoncées par son président en séance du Conseil communal de Renens du 11 décembre 2014.

¹⁸⁴ Commune de Prilly, rapport de gestion 2014, p.63.

¹⁸⁵ Ainsi que l'exprime en intention le président de la commission, en séance du Conseil communal du 2 octobre.

¹⁸⁶ Tel qu'il est complémentaiement reporté lors de la séance du Conseil communal du 11 décembre 2014.

¹⁸⁷ CFF SA, communiqué de presse du 4 février 2015, « Un nouveau « morceau de ville » dans l'ouest lausannois : Mise à l'enquête du plan de quartier Malley-Gare ».

¹⁸⁸ Article du quotidien 24 heures du 8 septembre 2015 titré « Les opposants aux tours de Prilly sortent du bois ».

services de la **ville de Lausanne** : le service communal de l'électricité et le service achat et logistique Ville¹⁸⁹.

Suite au délai d'enquête publique, des séances de conciliation au sens de l'article 58 LATC sont organisées par les **communes de Renens et de Prilly**.

Été – automne 2015, le **groupe décisionnel de Malley** travaille à l'élaboration des conventions entre les communes territoriales et les deux propriétaires fonciers réglant notamment les contributions financières pour les infrastructures, en termes d'équipements communautaires, et concrétisant les engagements de qualité mentionnés dans le plan de quartier (mixité, énergie, environnement, etc.).

Le 18 novembre 2015, la **Municipalité de Prilly** organise une soirée d'information publique sur Malley, faisant notamment suite aux oppositions issues d'habitants de la commune au plan de quartier de Malley-Gare.

2016.

Le 1^{er} mars, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens se réunit à la salle des spectacles avec la Conseillère municipale Maystre et le chef de service de Renens pour une présentation « très détaillée » du projet de Malley et du plan de quartier Malley-Gare¹⁹⁰.

Le 11 avril 2016, la **Municipalité de Renens** transmet au Conseil communal le préavis intercommunal n.100 traitant de l'adoption du

plan de quartier intercommunal Malley-Gare, de la modification de la limite communale entre Prilly et Renens et de l'adoption d'un projet routier.

En séance plénière du 21 avril 2016, le **Conseil communal de Renens** réceptionne le préavis intercommunal n.100 traitant de l'adoption du « plan de quartier intercommunal Malley-Gare ». Un groupe de travail *ad hoc* est créé, la présidence étant donnée au groupe des Verts.

La commission *ad hoc* d'examen du préavis municipal n.8 du **Conseil communal de Prilly** se réunit le 3 mai 2016. Après examen, la commission décide de déposer trois amendements au préavis donc deux sont purement techniques et un vise à l'inscription d'une servitude de passage public. La commission décide aussi de soumettre un vœu pour modifier l'article 8 du règlement et fixer un minimum de 25% des surfaces brutes de plancher pour le logement sur la partie est du secteur.

En séance plénière¹⁹¹ le 19 mai, le **Conseil communal de Renens** délibère sur le préavis n.100. La commission *ad hoc* ayant soutenu à l'unanimité le préavis, la **Municipalité de Renens** dépose un amendement au règlement du plan de quartier afin « de répondre au vœu formulé par la commission chargée d'étudier le préavis de Prilly ». La Municipalité justifie son amendement pour permettre d'obtenir un texte identique à Renens et à Prilly « bien que cela ne concerne pas directement le territoire de Renens ». Le groupe UDC dépose un second amendement, visant à fixer un

¹⁸⁹ Ainsi que détaillé dans le préavis intercommunal n.100 traitant de l'adoption du plan de quartier Malley-Gare, page 16.

¹⁹⁰ Tel que reporté par le président de la CUAT, Anton Chatelan (PLR) au plénum du Conseil communal le 21 avril 2016.

¹⁹¹ Au moment de l'analyse, il n'a pas été possible de tenir compte des procès-verbaux des séances du Conseil communal de Renens de mai et de juin, ceux-ci n'ayant pas encore été rédigés. L'analyse s'est basée sur les enregistrements vidéo.

minimum de 38% de logements à l'article 8 du règlement. La Syndique intervient en disant que la Municipalité veut discuter de l'amendement UDC puisque Renens n'est « pas tout seul dans ce projet » et que les conventions ont été faites avec les CFF et la Ville de Lausanne. Elle constate que, dès lors, Renens ne peut pas changer « comme ça » le règlement. La Municipalité demande le renvoi du vote sur le préavis, ce qui est acté.

Le 23 mai 2016, le **Conseil communal de Prilly**, réunit en séance plénière délibère sur le préavis municipal n.8 relatif à l'adoption du plan de quartier intercommunal Malley-Gare notamment. La commission *ad hoc* d'examen du préavis retire ses trois propositions d'amendements mais maintient son vœu. En réponse, la Municipalité dépose un amendement pour fixer ce taux minimum. Au vote, cet amendement est accepté à l'unanimité. Au vote d'ensemble, le préavis est adopté à la majorité contre huit oppositions et une abstention. Suite à ce vote, les groupes PLR et UDC demandent l'organisation d'un référendum populaire. La Municipalité se ralliant à cette proposition, le Conseil communal décide de soumettre le préavis au référendum populaire.

Le 23 juin 2016, la séance plénière du **Conseil communal de Renens** délibère à nouveau sur le préavis n.100. La Municipalité prend position contre l'amendement de l'UDC qui « impliquerait que le Conseil communal de Prilly doive revoter », tout en le combattant aussi sur le fond. Au vote l'amendement de la Municipalité est accepté à une très large majorité et l'amendement du groupe UDC est rejeté. Le préavis est adopté à une large majorité contre quatre non et trois abstentions.

V.4 Renens

Selon la typologie en vigueur pratiquée par l'Office fédéral de la statistique, Renens est une commune du neuvième type (commune d'emploi de régions métropolitaines) et une commune du deuxième type agrégé (commune suburbaine). Comptant 20'448 habitants à fin 2014, la commune de Renens s'insère dans l'agglomération lausannoise, particulièrement dans l'ouest de celle-ci. La commune fait partie du nouveau district de l'Ouest lausannois. Renens voisine Prilly à l'est, Lausanne au sud, Crissier et Jouxteins-Mézery au nord et Chavannes-près-Renens à l'ouest. Renens n'a pas d'accès direct au lac Léman et fait partie de l'agglomération compacte lausannoise, ce qui rend ses frontières avec Lausanne et Prilly à l'est et Chavannes-près-Renens et Crissier au nord – nord-ouest, difficiles à visualiser sur le terrain. La commune s'étend sur un territoire restreint – moins de 3 km² – et présente donc une haute densité (6'800 hab/km²), la plus haute du district de l'Ouest lausannois. Son territoire est occupé à 94% pour le logement et les différentes infrastructures, ce qui en fait non seulement la commune la plus urbanisée de l'agglomération Lausanne-Morges, mais aussi dans les quelques-unes les plus fortement urbanisées du pays, plus ou moins au niveau de la ville de Genève.

La population de Renens a la même répartition par âge que les communes avoisinantes. Renens est notamment caractérisée par la forte proportion d'étrangers dans sa population résidente où les citoyens suisses sont minoritaires, ce qui en fait la deuxième commune suisse avec le plus fort taux d'étrangers en 2012, derrière l'autre commune vaudoise de Leysin. Une certaine pauvreté touche une part de la population, le revenu moyen du 1^{er} décile étant un des plus bas de l'agglomération Lausanne-Morges,

alors que le revenu médian est le plus bas. Cette fragilité sociale se traduit aussi par un très haut taux de résidents bénéficiant de l'aide sociale en comparaison régionale (8.9%), tout en étant moins élevé qu'en ville de Lausanne. Cela se traduit aussi par un revenu moyen net par contribuable (en 2010) dans les plus bas de l'agglomération Lausanne-Morges, se montant par exemple à moins de la moitié de celui de la commune voisine de Jouxens-Mézery. Le taux de chômage reste important à Renens (7.4% en juin 2014), en comparaison cantonale (4.6%) et est le plus élevé de l'Ouest lausannois et plus élevé que Lausanne (6.7%). Pour autant, la charge fiscale de Renens se situe dans la moyenne régionale et est presque égale à celle de ces voisines Lausanne, Prilly et Chavannes-près-Renens, l'ensemble des impôts des différents niveaux institutionnels étant pris en compte. Les impôts des personnes morales représentent une part plutôt réduite de l'ensemble des rentrées fiscales, environ 18%¹⁹².

La diversité du bâti constitue un élément spécifique de Renens. La commune ne dispose pas réellement de centre historique bâti, mais est composée de plusieurs groupes bâtis successifs, zones de villas urbaines, groupes de locatifs résidentiels, etc. Elle ne possède pas non plus de grands ensembles résidentiels, fruits de l'urbanisme des années 1960 – 1970. En comparaison avec ses voisines directes (Lausanne, Chavannes-près-Renens et Prilly), Renens présente un haut taux de maisons individuelles (44.7%). Avec 9'856 emplois sur son sol, pour un équivalent plein-

temps de 8'714 au dernier relevé disponible, Renens demeure un bassin d'emploi important, même s'il n'offre que 21% des emplois du district tout en pesant presque 30% de sa population. En 2000, environ 24% des actifs occupés domiciliés à Renens travaillaient sur le territoire communal, ce qui est un taux plus ou moins équivalent à la moyenne régionale – en excluant Lausanne.

Renens présente les caractéristiques d'une urbanisation directement liée à l'industrialisation de la région. Avec l'arrivée du train au milieu du XIX^{ème} et la localisation de la gare de triage en 1876, Renens se transforme de bourg agricole en centre industriel régional (Depoisier 2012). Le tissu industriel de Renens se constitue ainsi de grands centres de production : IRIL, fabricant de bas en nylon, occupant par exemple près de 1'600 ouvriers dans son usine de Renens au milieu des années 1960. D'autres noms industriels sont attachés à Renens (Maillefer, TESA, Kodak, Sapal, Matisa, etc.).

La politique renanaise se singularise au niveau régional, voire plus largement par son très fort ancrage à gauche et spécifiquement à l'extrême gauche de l'échiquier politique. Aux élections communales de 2011, la gauche dans ses différentes compositions remportait presque 60% des suffrages et, surtout, l'extrême gauche remportait la première place avec 27% des suffrages. Le pourcentage de la gauche est important en comparaison régionale, même s'il est haut par exemple à Lausanne ou à Chavannes-près-Renens. Surtout, la présence en tête d'une liste (Fourmi rouge) qui se positionne à gauche du parti socialiste est spécifique à Renens. La Municipalité – autorité exécutive – sortie des urnes en 2011 maintient donc une avance confortable à la gauche, Fourmi rouge occupant deux sièges sur sept, dont la syndiculture, les Verts un, le parti socialiste

¹⁹² Sont pris en compte dans ce calcul uniquement les impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales. S'il ne représente pas l'ensemble des contributions des personnes morales, ce mode de calcul, par sa reproduction dans les autres communes, offre un élément de comparaison.

deux et le PLR deux. Au Conseil communal – le parlement communal – la taille des trois groupes principaux (Fourmi rouge, PS et PLR) est plus ou moins équivalente, avec une vingtaine d'élus chacun. Les Verts et l'UDC possèdent des groupes d'une dizaine d'élus.

De par son intégration dans l'aire compacte lausannoise, Renens est très bien desservie par les transports en commun. Plusieurs lignes de bus urbaines permettent de rejoindre le centre de l'agglomération (lignes 17, 18) et plusieurs lignes tangentielles relient les différents quartiers de la commune, respectivement de l'Ouest lausannois (notamment lignes 32, 33, 38). La commune possède aussi, à la gare, le terminus ouest de la ligne de métro léger m1 permettant de rallier Lausanne-Flon, via le campus universitaire. Surtout, avec sa gare d'importance régionale, Renens est très bien desservie par les trains, à la fois par le réseau régional, régional express et les trains grandes lignes qui permettent de relier sans changement les terminus de Genève, Vallorbe, Yverdon-les-Bains, Vevey notamment. Ces prochaines années, l'accessibilité sera encore renforcée avec la mise en service d'une nouvelle ligne de tram, reliant la gare de Renens à Lausanne-Flon.



Figure 34 Vue aérienne de Renens; les frontières communales figurée en violet

V.4.1 Développement territorial récent

L'évolution démographique de Renens est à considérer dans son contexte régional. Le développement de Renens ces dernières décennies est en soit exemplaire des évolutions des villes suisses : c'est-à-dire qu'il se traduit par un ralentissement très net de la croissance, voire une régression plus ou moins marquée dès la décennie 1970, se poursuit par une reprise dès le tournant des années 2000, avec une accélération de celle-ci dès la décennie 2010. Depuis le tournant 2000, la commune a retrouvé une croissance démographique soutenue, avec une croissance annualisée sur la décennie de 1.4%. La croissance démographique de Renens est globalement inférieure tant à celle du canton de Vaud, qu'à celle (nouveau) district de l'Ouest depuis sa création. Il est de même à remarquer que la part de la migration y moins importante que dans le reste du canton, même si elle reste à des niveaux élevés : Pour

la décennie 2000, c'est environ 2/3 de la croissance démographique qui se fait par excédent migratoire, alors que la part pour l'ensemble du canton flirte plutôt avec 8/10¹⁹³. Un taux important de naturalisation de résidents étrangers pourrait expliquer ce phénomène, alors que Renens connaît une part majoritaire de résidents étrangers.

A fin 2014, la commune de Renens comptait 20'438 habitants¹⁹⁴. Au 1^{er} janvier 2000, la commune comptait 16'761 habitants et au 1^{er} janvier 1991, 17'129, ce qui représente environ une augmentation d'un peu plus de 3'300 habitants en une décennie et demie. Pour déterminer si l'absorption de cette augmentation démographique s'est concrétisée par de la densification et de la réaffectation à l'intérieur du tissu bâti existant ou plutôt que par de l'extension des zones à bâtir, l'analyse des relevés de la statistique suisse de la superficie peut livrer des pistes. Une comparaison temporelle des taux de surface d'habitat et d'infrastructure, par rapport à la surface totale de la commune, montre que ce premier n'a pas fortement augmenté, passant certes de 84.1% pour le jeu de relevés 1979/1985 à 94.2% pour le jeu 2004/2009, mais restant très nettement en-deçà des augmentations de certaines communes voisines : Ecublens (40%), Jouxens-Mézery (58%). Pour autant, si l'augmentation de la part de la surface d'habitat et d'infrastructure par rapport à la superficie totale est plus faible que celle de l'augmentation démographique, il y a lieu de constater quand même que l'extension de

l'urbanisation a été poursuivie et que, par exemple, le taux de surface agricole a drastiquement diminué (13,6% à 3,4%). Cette augmentation de l'emprise de l'habitat et des infrastructures ne peut être imputée à une augmentation des surfaces de transport, celles-ci n'ayant quasiment pas augmenté entre le relevé 1979/1985 et 2004/2009¹⁹⁵.

Pour autant, la désindustrialisation progressive de Renens donne à la commune la possibilité de densifier vers l'intérieur et de procéder à des moyennes et grandes opérations de changements fonctionnels de quartiers existants. Plusieurs chantiers ont été ouverts au cours des décennies 2000 et 2010. Le site de la Croisée, par exemple, offre 10'000 m² en friche industrielle en plein centre de Renens hérités de l'incendie de l'usine d'agencements industriels Fly et qui ont pu être transformés en zone résidentielle et dont la reconstruction est en cours en 2014 – 2015. Les usines Kodak à l'Avenue de Longemalle, construites dans les décennies 1960 et 1970, mais désaffectées depuis 2006, ont pu être reconstruites en locaux administratifs et commerciaux. Les efforts urbanistiques se sont aussi traduits par des requalifications des espaces publics, tel le centre de Renens-gare, avec la réalisation notamment d'une nouvelle place du marché. De nombreux projets sont actuellement développés, à Malley (cas d'étude), aux entrepôts (cas comparable), dans le quartier de Chêne, Gare-sud. Ces projets ne sont pas toujours concrétisés, à l'image de l'abandon du projet de requalification du quartier de Florissant qui devait permettre la réalisation d'environ 400 logements et emplois.

¹⁹³ Tous les chiffres bruts sont tirés de l'Office fédéral de la statistique, alors que les calculs de pourcentage et de taux ont été établis par nos soins.

¹⁹⁴ Office fédéral de la statistique, *Tableau Population résidente permanente selon la catégorie de nationalité, le sexe et la commune, au 31.12.2014*, cc-f-01.02.01.02.50.02.

¹⁹⁵ Il y a lieu de relever que dans l'absolu, la part des surfaces de transport est exceptionnellement élevée à Renens, par l'emprise de la gare des marchandises.

A côté de ces projets, d'autres opérations ont permis d'accroître le parc de logements comme par exemple au nord de la commune sur les terrains jusqu'alors en zone villas mais non-bâtis, En Belle Vue, où environ 80 logements ont été bâtis dans des immeubles collectifs ou au sud des voies ferrées, avec la réalisation du quartier Plan-Léman au début des années 2000.

Les développements du cas d'étude et du cas comparable s'intègrent donc dans une commune en transformation, ces deux dernières décennies et ayant mené un certain nombre de projets de réaffectation fonctionnelle ou de densification / requalification dans son tissu bâti.

V.4.2 Un cas comparable

Le projet d'urbanisation analysé en parallèle sur le territoire de Renens, dit cas comparable, s'étend sur l'ancien secteur des entrepôts ferroviaires, au sud des voies de chemin de fer, au cœur de Renens. Ce projet a été sélectionné suite à une proposition d'acteurs locaux. Il répond aux impératifs fixés par le cadre méthodologique, c'est-à-dire qu'il est strictement limité sur le territoire de Renens et qu'il s'est inscrit dans le développement territorial récent. Le nom retenu pour le projet, les entrepôts, est à la fois le nom donné au plan de quartier de la commune de Renens, PQ 41 « Les Entrepôts », et la destination principale du secteur pendant plus d'un siècle. Le site est ainsi marqué par la présence de grands entrepôts ferroviaires qui ne sont plus nécessaires aux CFF. Le projet s'étend sur environ 35'000 m² et vise à la transformation d'un site industriel en un secteur mixte résidentiel et bureaux, ainsi qu'un établissement d'enseignement public.



Figure 35 Périmètre du projet des entrepôts (création Messer, fonds de carte : geodata © swisstopo)

Le secteur des entrepôts se situe dans le quart sud – ouest du territoire de Renens, le long des voies de chemin de fer, à environ 300 mètres de la gare de Renens (bâtiment de la gare) et est délimité au sud et en contrebas par la Rue du Simplon et une portion de l'Avenue du Silo. Le site a la forme d'un parallélépipède légèrement déformé dont le côté le plus grand mesure approximativement 400 mètres de long et le côté le plus petit 200. Portion inférieure de la plateforme ferroviaire de Renens, le site est plane et à ce jour totalement urbanisé.

Approche historique

Le périmètre du plan de quartier des entrepôts est caractérisé par la structure des quatre entrepôts ferroviaires construits au sud des voies, structures de bois rectangulaires relativement basses. Ceux-ci sont antérieurs à l'urbanisation de toute la zone. Les deux entrepôts le long des voies se retrouvent déjà sur le plan de la commune de Renens de 1901. Ils doivent faire partie des extensions de la gare de triage, dont les travaux s'étalent de 1890 à 1907 (Desponds 1968, p.327). Il est probable que le secteur fasse déjà partie du lot que la Compagnie des chemins de fer de

la Suisse-Occidentale acheta « à bon compte » (Biermann 1907) au début de l'année 1876¹⁹⁶.

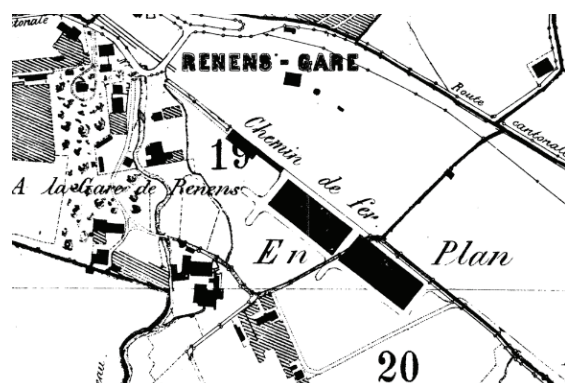


Figure 36 Extrait de la Carte du territoire de la commune de Renens, signée Rossier, 1er mai 1901. (Archives cantonales vaudoises cote Gc 1137/1)

Sur la mise à jour de 1926 de la carte Siegfried, il est possible de voir l'emprise des quatre entrepôts, alors que des voies supplémentaires ont été construites sur l'ensemble de la plateforme ferroviaire (la

carte Siegfried ne reporte pas toutes les voies).



Figure 37 Extrait de la carte Siegfried, mise à jour de 1926 (TA-438-1926)

Le site est ensuite complété avec d'autres infrastructures industrielles et de stockage, notamment à l'ouest des entrepôts dès la fin des années 1920, par différents bâtiments – démolis puis reconstruits depuis – et à l'est par le silo construit pour le compte de la coopérative agricole Fenaco aux débuts des années 1940.

La destination ferroviaire et de stockage du secteur a plutôt fait de cette portion de territoire un lieu peu ouvert avec la ville, notamment avec les quartiers résidentiels voisins denses du Censuy sur le territoire de Renens et de la Blancherie sur le territoire de Chavannes-près-Renens, de même que par les limites difficilement franchissables que sont les voies ferrées au nord et la différence de niveau entre la fin de la plateforme ferroviaire et la rue au sud.

Approche foncière

Cette imperméabilité du secteur avec son environnement se retrouve aussi d'une certaine manière dans sa division foncière. Deux tiers du secteur considéré dépend d'un seul article foncier qui est en fait celui de la plateforme ferroviaire, fonds qui nous semble faire partie de la première acquisition de la Compagnie des chemins de fer de la Suisse – Occidentale pour la réalisation de la gare de

¹⁹⁶ Compagnie éphémère dans les grandes mutations que connaît le rail suisse jusqu'aux premières années du XX^{ème} siècle, la Compagnie de la Suisse-Occidentale existe depuis le 1^{er} janvier 1872 sous forme de S.A., constituant la fusion de trois compagnies historiques de Suisse occidentale : le Chemin de fer Lausanne-Fribourg-Berne (LFB), la Compagnie de l'Ouest des chemins de fer Suisse (OS) et la Compagnie Franco-Suisse (FS). La Compagnie de la Suisse-Occidentale (SO) constitue alors l'acteur majeur du rail en Suisse occidentale. La compagnie change de dénomination dès le 28 juin 1881, après sa fusion avec la Compagnie du Simplon, pour devenir les Chemins de fer de la Suisse Occidentale et du Simplon (SOS), qui par une fusion en 1890, devient le Chemin de fer Jura-Simplon. Cet acteur majeur du développement du rail en Suisse (Bärtschi 2009) gèrera un réseau allant de Genève à Bâle et de Brigue à Lucerne et construira la liaison avec l'Italie par le Simplon. La compagnie du Jura-Simplon est nationalisée le 1^{er} mai 1903. Pour rappel, cette nationalisation a été rendue possible par la loi fédérale du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux. Attaquée par référendum, elle est acceptée par 67.9% des votants en février 1899. Il est donc à postuler que la propriété de ces terrains soit passée en cascade jusqu'aux actuels propriétaires fonciers.

triage de Renens et dont les CFF sont devenus propriétaires en 1903. A côté de cet article n.668 RF, les CFF possèdent aussi deux autres fonds, les articles n.684 RF et n.1382 RF. Il est à signaler qu'au moment de la mise à l'enquête du plan de quartier des entrepôts, ces deux derniers articles comportaient un droit de superficie, le premier, en faveur de l'entreprise Mauerhofer & Zuber Entreprises Electriques SA¹⁹⁷ avec échéance en 2052 et la seconde, sur la presque totalité de la parcelle, pour Masson et Cie SA avec échéance en 2055. Entre-temps, l'entreprise Mauerhofer & Zuber a déménagé son siège de Renens au Mont-sur-Lausanne courant de l'année 2014¹⁹⁸.

Des changements de propriétaires et des corrections de limites de fonds ont été actés avec l'entrée en vigueur du plan de quartier des entrepôts. La parcelle soumise au DDP en faveur de l'entreprise Mauerhofer & Zuber a été agrandie et vendue par les CFF à l'Etat de Vaud, par signature d'acte de vente le 20 août 2013¹⁹⁹. Le périmètre total du plan de quartier couvre une superficie de 34'945 m². Le dessin ci-dessous représente les quatre propriétaires, le jaune représente les possessions des CFF, le bleu foncé celles du canton de Vaud, le bleu turquoise celles de la coopérative Fenaco. Le point rouge à l'intersection des trois autres couleurs représente la parcelle n.2701 RF de 21 m² appartenant à la société Migrol SA.

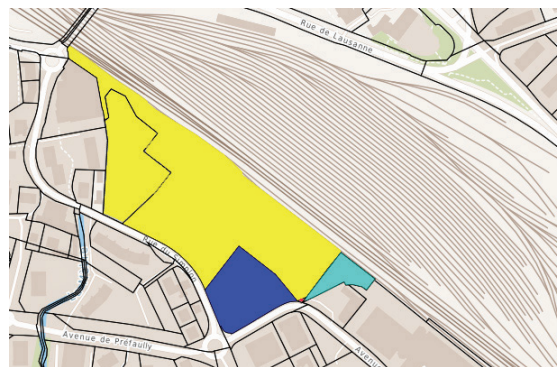


Figure 38 Représentation des différents propriétaires fonciers de la zone (Création Messer ; fonds de carte : guichet cartographie cantonal vaudois)

Finalités et supports de la planification

Avant l'entrée en vigueur le 16 mai 2014 du plan de quartier des entrepôts, plan de quartier n.41 de la commune de Renens, le secteur ne connaissait pas de plan de quartier. Il dépendait donc directement du plan général d'affectation (PGA), c'est-à-dire à Renens du plan d'extension et de son règlement (RPE) du 4 juillet 1947²⁰⁰. Le secteur des entrepôts y est classé en zone *d'ordre non contigu, industrielle*²⁰¹. Le règlement détaille les attributions de ce type de zone, « en principe destinée aux fabriques », « aux établissements industriels en général, ainsi qu'aux entrepôts et garages ».

Le plan de quartier n.41 entré en vigueur le 16 mai 2014 déroge fortement à la planification générale, comme cela est couramment pratiqué à Renens²⁰². Il distingue deux types

²⁰⁰ Nous retenons ici volontairement la date d'approbation par le Conseil d'Etat et non la date d'adoption par le Conseil communal, adoption datée au 20 mars 1946 et au 29 mai 1947.

²⁰¹ Nommée ainsi sur le plan des zones, état 19 janvier 2015, libellé « Plan des zones – établi selon plan original du 04 juillet 1947 » et nommée « Zone industrielle » dans le RPE, couvrant les articles 59 et suivants.

²⁰² Il ne nous appartient pas de préjuger de la légalité de la pratique pour le cas des entrepôts. Ce nonobstant, il paraît difficile d'être certain de l'avis qu'un tribunal pourrait rendre, s'il était amené à se pencher sur le cas

¹⁹⁷ Propriété de la société Alpic InTec à Zurich, elle-même société affiliée d'Alpiq Holding SA.

¹⁹⁸ Selon informations de l'entreprise elle-même sur son site internet, consulté en juillet 2015.

¹⁹⁹ Entrée en vigueur conditionnée à l'entrée en vigueur du plan de quartier. Canton de Vaud, Exposé des motifs et projet de décret n.152, Avril 2014.

d'affectations différentes pour le secteur, le premier est une « aire d'habitation, d'activités artisanales et tertiaires et d'équipement publics ». La définition de l'affectation, à l'article 19 du plan de règlement du plan de quartier, est assez inclusif. Il est possible d'y construire des habitations, des activités artisanales et tertiaires et d'équipements (para)publics, c'est-à-dire : des logements, de l'artisanat, des bureaux, des services, des commerces de proximité de moins de 1'000 m². Quant aux équipements (para)publics, ils peuvent inclure des projets de type parascolaire, socio-éducatif ou autre, mais sont limités à 2% au maximum de la surface de plancher de l'aire. Le second type d'affectation est dit « aire d'installations publiques ». Les articles 27 et suivants du règlement du plan de quartier prévoient, pour cette zone, l'implantation d'un « centre d'enseignement postobligatoire et [ces] espaces collectifs associés ».

Le plan de quartier différencie sept « sous-aires », les six premières classées « aire d'habitation, d'activités artisanales et tertiaires et d'équipement publics » et la dernière couvrant l'ensemble de l'affectation en « aire d'installations publiques ». Ces « sous-aires » sont de tailles variables et contiennent des périmètres d'implantation dont la destination est plus restrictive. Ainsi, les trois périmètres d'implantation prévus en limite des voies ferroviaires ne peuvent accueillir que des « activités professionnelles de type administratives, artisanales et commerciales de proximité ». Dans tous les autres périmètres d'implantation – exception faite de la sous-aire en aire d'installations publiques et

des périmètres d'implantation en front de la Rue du Simplon – un minimum de 75% de surface de plancher déterminante est prévu pour le logement, les autres 25% ne pouvant être prévus qu'au rez-de-chaussée et au premier étage. Une estimation de l'utilisation réalisée lors de la présentation du projet au Conseil communal de Renens prévoyait les chiffres suivants pour l'ensemble du périmètre : 552 nouveaux habitants, 300 nouveaux habitants-étudiants, 1740 nouveaux emplois et 1'300 nouveaux étudiants du centre d'enseignement postobligatoire²⁰³.

En plus de créer une mixité de fonctions dans un quartier monofonctionnel jusqu'alors, le plan de quartier des entrepôts rend aussi possible la création d'une infrastructure d'enseignement postobligatoire et la centralisation de collaborateurs CFF. La réalisation d'un gymnase sur le terrain des entrepôts a été décidé par le Canton de Vaud afin de faire face à la forte croissance du nombre d'étudiants et permettra d'accueillir 1'300 élèves²⁰⁴. Le gymnase porte à ce jour le nom de Centre d'enseignement postobligatoire de l'Ouest lausannois (CEOL). Quant aux collaborateurs des chemins de fer fédéraux, les CFF ont annoncé vouloir installer leur siège romand à Renens²⁰⁵ dans le quartier des entrepôts. Cette installation permettrait

²⁰³ Il est à noter que ces estimations ne semblent pas reposer sur les mêmes techniques de calcul. Pour les habitants, des moyennes de 50m²/personne ont été utilisées alors que pour les nouveaux emplois, on a repris les chiffres des 1'300 employés CFF, fournis vraisemblablement par cette entreprise, auxquels ont été ajoutés une estimation de 300 emplois pour le centre d'enseignement postobligatoire et 140 « emplois divers » se basant cette fois sur la moyenne de 50m²/personne appliquée au solde du terrain disponible.

²⁰⁴ Canton de Vaud, Exposé des motifs et projet de décret n.152, Avril 2014, page 8.

²⁰⁵ Interview de M. Yves Perriraz, responsable de l'Unité développement de la région Ouest de CFF immobilier au quotidien 24 heures, édition du 27 août 2013.

d'espèce. A ce titre l'arrêt du TF_1C_800/2013 du 29.04.2014 délimite un cadre assez restrictif quant à la capacité à déroger à la planification générale par un document de planification lui étant hiérarchiquement inférieur.

de regrouper dans un nouveau bâtiment à Renens 1'300 collaborateurs actuellement situés à divers endroits aux alentours de la gare de Lausanne²⁰⁶.

V.4.3 Processus de concrétisation d'un cas comparable

V.4.3.1 Approche diachronique

2012. Le 16 mars 2012, la **Municipalité de Renens** informe par voie de communiqué que le Conseil d'Etat vaudois a décidé la création d'un gymnase dans l'Ouest lausannois et informe que celui-ci sera inclus dans le plan de quartier des entrepôts.

Le 4 juin 2012, la **Municipalité de Renens** dépose un préavis demandant la libération d'un crédit pour les études des plans de quartier prévus pendant la législature 2011 – 2016. Parmi ces plans de quartier se retrouve le plan de quartier « Entrepôts».

Début juin, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens examine le préavis n.18 et détermine une liste de questions générales à relayer devant le Conseil communal (pas de questions spécifiques pour le plan de quartier « Entrepôts»)²⁰⁷.

Le 6 juillet 2012 au Centre technique communal, la **commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire** de Renens siège en commission d'examen du préavis

n.18²⁰⁸. Participent à la séance trois municipaux de Renens : Tinetta Maystre (Verts), Jean-François Clément (PS) et Jean-Pierre Rouyet (Fourmi rouge), ainsi que le chef du service de l'urbanisme de Renens et le chef de projet Malley au SDOL. Le projet de plan de quartier « Entrepôts » est présenté comme parmi les plus avancés et devant être réalisé avant 2020. Les commissaires posent ensuite des questions d'ordre général sur le préavis. Aucune question relative aux entrepôts n'est reportée.

En séance ordinaire, le **Conseil communal** de Renens accepte le 13 septembre 2012, sans aucune discussion et à l'unanimité le préavis n.18 qui libère des crédits pour les études relatives à plusieurs futurs plans de quartier dont les entrepôts.

En séance ordinaire du **Conseil communal** de Renens le 15 novembre 2012, la Syndique (Marianne Huguenin) annonce que le nouveau gymnase dans l'Ouest sera inclus dans le plan de quartier des entrepôts qui est d'ailleurs prêt pour être envoyé à l'examen préalable au Canton.

Le 30 novembre 2012, par voie de communiqué, la **Municipalité de Renens** annonce que le Canton a choisi le projet architectural pour le nouveau gymnase de l'Ouest.

Le communiqué du 30 novembre engendre une réponse du parti socialiste de Renens qui par la voix d'une **membre du Conseil communal** (Victoria Ravaoli) remercie lors de la séance de ce Conseil du 13 décembre 2012 la Municipalité, pour les informations relatives au futur gymnase de l'Ouest, et dit se réjouir

²⁰⁶ Concernant le bâtiment lui-même, quand bien même il sera construit sur un fonds appartenant aux CFF, il serait envisagé de le vendre puis que les CFF louent les surfaces nécessaires, sur le principe dit du « sale and rent back », selon la réponse du Conseil fédéral du 18 février 2015 à l'interpellation n.14.4290 déposée par la conseillère nationale Susanne Leutenegger Oberholzer.

²⁰⁷ Procès-verbal du Conseil communal de Renens du 21 mai 2012.

²⁰⁸ Compte-rendu de la séance inclus dans le procès-verbal du Conseil communal de Renens du 13 septembre 2012.

de recevoir bientôt le préavis relatif au plan de quartier des entrepôts.

2013. Le 7 janvier 2013, la **Municipalité** « approuve le contenu » du plan de quartier n.41 des entrepôts. Dans la foulée, le dossier a été envoyé au Canton pour examen préalable²⁰⁹.

En avril, le **Canton** transmet à la Municipalité de Renens le rapport de l'examen préalable rendu²¹⁰.

Le 20 juin 2013, lors de l'examen d'un préavis relatif à une libération de crédit pour des réaménagements routiers, le **Conseil communal** approuve le préavis et le vœu introduit par la commission *ad hoc* d'examen. Celle-ci a fait inscrire dans son rapport le vœu d'élargir la Route du Simplon et la construction d'une piste cyclable dans « le futur plan de quartier dit « des Entrepôts » ».

Le 23 août, par son communiqué n.1, la **Municipalité de Renens** informe qu'elle a validé le plan de quartier P41 « Les Entrepôts » et les modifications principales issues de l'examen des services cantonaux, notamment en ce qui concerne la diminution des places de parc, les affectations des rez et les objectifs de performance thermique des bâtiments. La Municipalité informe également que le plan de quartier sera mis à l'enquête publique le 26 août pour la durée d'un mois.

Par voie de communiqué de presse, le 26 août 2013, les **CFF** informent de la mise à l'enquête publique du plan de quartier des entrepôts, « en concertation avec la Ville de Renens et le Canton de Vaud ».

Une soirée d'information sur place est organisée le même jour (26 août 2013) ouverte au public. La soirée vise à présenter le plan de quartier. Les conseillers d'Etat du **canton de Vaud**, Anne-Catherine Lyon et Pascal Broulis et, pour la **Municipalité de Renens**, Marianne Huguenin et Tinetta Maystre et des représentants des CFF font des présentations²¹¹.

En septembre, le plan de quartier des entrepôts est à l'enquête publique. L'association Pro-Vélo dépose une observation²¹² quant à une future passerelle vers la gare et la coopérative Fenaco dépose une opposition relative « à un aspect purement formel »²¹³. Dans le délai de la consultation publique, l'opposition est retirée.

Le 12 septembre 2013, en séance du **Conseil communal**, dans une discussion relative à la « vision » du développement territorial à Renens, la conseillère municipale Tinetta Maystre (Verts) répond à une conseillère communale (Nicole Haas-Torriani, Fourmi rouge) que des plans de quartier « arrivent gentiment » et que par exemple celui des entrepôts a été mis à l'enquête publique.

En octobre (ou début novembre) la **commission d'urbanisme et d'aménagement** assiste à une présentation par la Municipalité du plan de quartier des entrepôts. La commission s'inquiète à ce moment-là des questions de calendrier, le nouveau gymnase

²⁰⁹ Commune de Renens, communiqué de la Municipalité n.5 du 18 janvier 2013.

²¹⁰ Commune de Renens, rapport de gestion 2013, page 60.

²¹¹ Papillon d'information, non daté, signé du Canton de Vaud, CFF et Renens, «Un nouveau gymnase et un nouveau quartier ; Plan de quartier « Entrepôts » ; Séance d'information publique ».

²¹² Ainsi qu'il est signalé par une membre du Conseil communal dans le procès-verbal du 14 novembre 2013.

²¹³ Commune de Renens, plan de quartier P41 Les entrepôts, décision finale du Conseil communal, page 8.

ouvrant avant que la réalisation des accès piétonniers ne soit terminée²¹⁴.

Le 4 novembre, la **Municipalité** dépose un préavis numéroté 45 portant sur l'adoption du plan de quartier des entrepôts.

Le 14 novembre 2013, en séance ordinaire, le **Conseil communal** de Renens réceptionne le préavis n.45 relatif à l'adoption du plan de quartier des entrepôts et décide la création d'une commission *ad hoc* d'examen, dont la présidence est confiée au groupe PLR. Ce dépôt n'appelle pas de discussion en plénum.

La commission *ad hoc* d'examen du **Conseil communal** se réunit le 19 novembre au Centre technique communal. Elle reçoit la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge), la conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts), le conseiller municipal en charge des finances (Jean-François Clément, PS), celui en charge du social (Jean-Pierre Rouyet, Fourmi rouge), ainsi que le chef de service de l'urbanisme et la juriste du service. Les commissaires posent des questions d'ordre général ou de détail quant au projet.

Le 12 décembre 2013, le **Conseil communal** de Renens délibère au sujet du préavis n.45. Après audition d'un extrait du rapport de la commission *ad hoc* d'examen²¹⁵, il adopte sans discussion et à l'unanimité moins trois abstentions le préavis n.45. Celui-ci comprend à la fois l'adoption du plan de quartier des entrepôts, le rapport d'impact sur l'environnement et le règlement *ad hoc*

réglant le mécanisme de taxe relative au financement des infrastructures publiques.

2014. Le 16 mai le **Canton** approuve le plan de quartier n.41 Les entrepôts, par décision de la cheffe du Département concerné. Le plan de quartier entre donc en force. La mise en vigueur du plan de quartier « nécessite également » l'élaboration d'un plan routier et d'un concept paysager²¹⁶.

Le 28 novembre 2014, la **Municipalité** attribue les mandats relatifs à l'élaboration du projet routier dans le cadre du plan de quartier des entrepôts, ainsi qu'à l'aménagement urbain et paysager²¹⁷.

Il est communiqué le même jour que la **Municipalité** a aussi pris acte du planning établi par les CFF pour la signature de la convention relative à la perception de la taxe sur les équipements communautaires pour les entrepôts²¹⁸.

2015. Le 16 janvier 2015, la **Municipalité** annonce avoir validé une convention avec les CFF pour la réalisation du plan de quartier des entrepôts²¹⁹.

V.4.3.2 Approche par acteur

Par confort de lecture, l'approche par acteur pour le projet des entrepôts a été traitée conjointement avec celui de Malley, sous la sous-rubrique V.3.1.1.

²¹⁴ Ainsi qu'il est rapporté par la présidente de la CUAT dans le procès-verbal du Conseil communal du 14 novembre 2013.

²¹⁵ Et non l'audition du rapport intégral, comme le procès-verbal de la séance du Conseil communal le laisse à penser.

²¹⁶ Commune de Renens, rapport de gestion 2014, page 80.

²¹⁷ Commune de Renens, communiqué de la Municipalité n.4 du 28 novembre 2014.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Commune de Renens, communiqué de la Municipalité n.5 du 16 janvier 2015.

V.5 Prilly

Selon la typologie en vigueur pratiquée par l'Office fédéral de la statistique, Prilly est une commune du neuvième type (commune d'emploi de régions métropolitaines) et une commune du deuxième type agrégé (commune suburbaine). Commune de l'agglomération de Lausanne, voisine de Lausanne à l'est et au sud, de Renens à l'ouest et de Romanel-sur-Lausanne et Jouxten-Mézery au nord, elle comptait 12'058 habitants à fin 2014. De par sa taille relative réduite (2,2 km²), la commune présente une haute densité en comparaison régionale et un très fort taux d'urbanisation. La surface dévolue à l'habitat et aux infrastructures représente ainsi 82% du territoire communal, ce qui est moins élevé que sa voisine Renens, mais nettement plus que les autres communes de l'Ouest lausannois. Ce pourcentage illustre aussi la typologie urbaine de Prilly qui s'intègre sans discontinuité dans l'espace bâti compact lausannois. La continuité des rues et des espaces bâtis avec Lausanne à l'est – dans une moindre mesure avec Renens à l'ouest – rend le tracé de la frontière communale difficilement discernable sur le terrain.

La commune connaît une diversité dans la typologie de son bâti, avec des zones étendues de constructions résidentielles individuelles et petits immeubles locatifs, jusqu'à de grands ensembles résidentiels de la fin des années 1950 (Coudraie – Mont-Goulin), ainsi que des zones artisanales et industrielles, principalement dans la portion sud de la commune, le long de l'axe du chemin de fer. Sa typologie du bâti résidentiel rapproche Prilly de la ville de Lausanne, c'est-à-dire moins d'un vingtième de maisons individuelles, un gros tiers de petits appartements (1 et 2 pièces), un autre d'appartements moyens (3 pièces) et un quart d'appartements de 4 pièces et plus. La

population de Prilly est relativement plus âgée que celle des communes voisines, avec un cinquième d'habitants de plus de 65 ans et une forte mobilité résidentielle – en 2000 seuls 16% de la population résidente étaient nés dans la commune, c'est-à-dire exactement dans la moyenne des communes de l'Ouest lausannois, mais contre presque 30% en ville de Lausanne. La commune compte un taux de 40% d'étrangers dans ces résidents, c'est-à-dire sensiblement le même taux qu'en ville de Lausanne, mais dix points en dessous de celui de Renens. La population étrangère comprend particulièrement un fort taux de résidents issus de l'immigration portugaise.

Le revenu médian des habitants de Prilly est sensiblement identique à celui de la ville de Lausanne ou de sa voisine Renens, mais nettement plus bas que les communes du nord (Jouxten-Mézery, Romanel-sur-Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne). La commune connaît aussi une certaine pauvreté dans sa population avec un revenu médian du premier décile légèrement en dessous de la moyenne du district de l'Ouest lausannois et nettement en dessous des moyennes des districts de Morges ou du Gros-de-Vaud et à la différence des voisines du nord, ne compte pas de 9^{ème} décile composé de très forts contribuables. Cette fragilité sociale se retrouve dans le pourcentage de personnes à l'aide sociale (8.5%), taux plus haut que la moyenne du district – mais plus bas que Lausanne ou Renens – et nettement plus haut que la moyenne du canton (5%). Au niveau de la fiscalité, Prilly a globalement la même charge fiscale que Lausanne et Renens, qui est ainsi légèrement plus élevée que le reste de l'Ouest lausannois (à l'exception de Chavannes-près-Renens). La part des impôts des personnes morales sur le total des revenus

des impôts se monte à un peu moins de 20%²²⁰.

Politiquement, le corps électoral de Prilly se situe dans la moyenne de celui de l'Ouest lausannois, c'est-à-dire qu'il offre, ces dix dernières années, une très courte avance au bloc bourgeois (PLR, UDC et PDC) (entre 43 à 49%) devant le bloc de gauche (Socialistes et Verts) (entre 40 à 45%), lors des élections fédérales et au gouvernement cantonal. Les listes d'extrême-gauche y reçoivent moitié moins de suffrages qu'à Lausanne et Renens. L'érosion des suffrages d'extrême-gauche semble être une caractéristique des votes à Prilly, la part de suffrages aux élections fédérales passant de 17% en 1995, 14 en 1999, 11 en 2003, 9 en 2007 puis s'inscrivant sous les 5% en 2011 et aux alentours des 3% en 2015. La baisse de cet électorat d'extrême-gauche ne s'est pas mécaniquement reportée sur l'UDC, qui après son arrivée sur la scène politique de l'Ouest lausannois aux élections fédérales de 2003, se maintient à un très haut niveau (+ ou - 20%) mais presque inchangé entre 2003, 2007, 2011 et 2015. Au niveau communal, l'équilibre entre les blocs politiques est plus ou moins le même que lors des élections fédérales, mais avec des modifications importantes au sein des blocs : Le PLR pesant 15 points de plus que lors des élections fédérales, l'UDC étant pour sa part plus faible. Ces écarts traduisent des niveaux d'implantation différents dans le tissu local. La commune connaît une distinction entre l'autorité exécutive – la Municipalité – et l'autorité législative – le Conseil communal. Le Conseil communal compte 75 membres alors que la Municipalité, autorité collégiale sous la conduite du syndic, est dotée de cinq membres, un syndic et 4 municipaux. Depuis les élections communales de 2011, le PLR

tient deux fauteuils – dont la syndiculture, le PS deux et le PDC un. Aux élections générales de 2016, les Verts ont repris le troisième fauteuil bourgeois.

Prilly est très bien desservie par les transports en commun. Plusieurs lignes urbaines des transports lausannois traversent la commune avec des trolleys ou des bus. La ligne urbaine n.4 dessert l'extrême nord-est de la commune, alors que la ligne n.8 traverse le cœur de la commune et permet de relier le centre-ville de Lausanne. La ligne 17 relie le sud de la commune à Lausanne et à Renens, puis Crissier. Plusieurs autres lignes régionales complètent la desserte. Prilly se trouve de même traversée par la ligne de chemin de fer reliant Lausanne à Bercher dans le Gros-de-Vaud et exploitée par la compagnie LEB. Trois arrêts sur le territoire communal, dont Union-Prilly et Prilly-Chasseur, permettent de relier le terminus de Lausanne-Flon, toutes les 15 minutes en journée, pour un temps de parcours d'environ 10 minutes. Surtout, depuis mi-2012, une halte a été inaugurée sur la ligne CFF Lausanne-Genève. La halte de Prilly-Malley est desservie par trois des lignes du réseau RER Vaud (lignes S1, S3 et S4), ce qui permet de rallier environ trois fois par heure la gare de Lausanne et une fois par heure celle d'Yverdon-les-Bains notamment.

²²⁰ Comptes communaux 2013

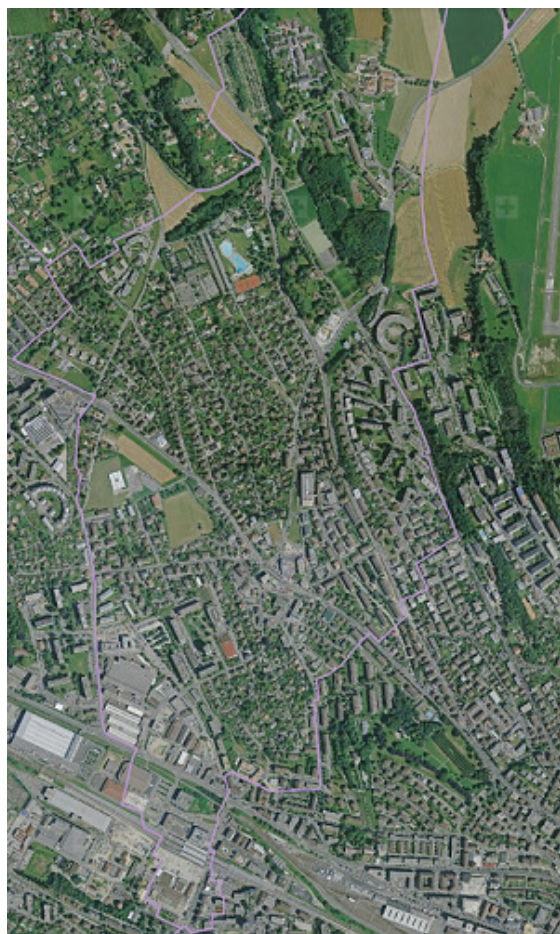


Figure 39 Vue aérienne de la commune de Prilly en 2014 la ligne violette marquant la frontière communale. (geodata © swisstopo)

V.5.1 Développement territorial récent

Prilly, à l'instar de sa voisine Renens, est une commune urbaine en forte croissance. Cela est relativement récent et s'inscrit dans une dynamique typique des villes suisses. Entre 1991 et 2005, la population de la commune n'évolue quasiment pas, la commune compte ainsi 10'657 habitants à fin 1991 et 10'672 à fin 2005. Depuis ce moment, une rupture assez nette est observable et une croissance annuelle moyenne d'environ 1.2% est constatée, ce qui est un peu moins que la croissance annuelle moyenne du district pour la même période.

L'historique du développement territorial de Prilly dans ces dernières décennies se

caractérise d'abord par une certaine désindustrialisation. En analysant le relevé de l'utilisation du sol pour l'Ouest lausannois, on voit qu'une rupture s'opère, de plus, entre les communes de l'ouest (Crissier, Ecublens, Bussigny-près-Lausanne) qui voient leurs aires industrielles augmenter entre les relevés 1979/85 et 2004/09 et les communes urbaines de Prilly et de Renens qui perdent des aires industrielles. Malgré le fait que la commune est déjà très fortement bâtie, elle a encore connu une urbanisation progressive durant les trois dernières décennies. Sa surface totale dévolue à l'habitat et aux infrastructures est passée de 73% de son territoire pour le relevé de 1979/85 à 83% pour le dernier relevé disponible de 2004/09. Ceci est une progression moindre que certaines autres communes de l'Ouest lausannois. La typologie de l'occupation du sol est un peu différente à Prilly que dans les communes voisines avec une majorité du territoire occupée par des aires de bâtiments, alors que le haut taux d'occupation du sol à Renens s'explique aussi par l'emprise importante des infrastructures de transports.

Au vu de la très forte urbanisation déjà réalisée, la progression démographique de ces dernières années a été absorbée par des petites densifications du tissu bâti plutôt que par des réalisations d'envergure. Ainsi, au nord-ouest de la commune s'est construit une demi-douzaine d'immeubles collectifs (Route de Broye, Chemin de la Cure), ou plus ponctuellement, quelques densifications ont été limitées à la parcelle (par exemple Chemin du Centenaire) ou par des projets de reconstruction, telle celle du secteur de Pré Bournoud qu'occupe notamment un centre commercial Coop et des nouveaux logements au centre de l'ancien village. Le projet de Malley et la requalification d'une friche industrielle en secteurs mixtes s'intègrent donc dans une commune qui, si elle connaît

une pression démographique soutenue, n'a pas développé d'autres grands projets de mutation urbaine récemment. L'activité de planification a d'ailleurs été plutôt réservée à des modifications de portée locale d'îlots ou de secteurs, tels les projets de densifications de Fleur de lys ou de Pré Bournoud Sud. Dans ce cadre, il n'a pas été possible de sélectionner un projet d'urbanisation répondant aux caractéristiques d'un projet comparable. Le projet de Malley sur territoire de Prilly est donc analysé sans comparaison intracommunale.

V.6 Malley en miroir des mutations de l'aménagement du territoire

Malley, par sa taille mais aussi par l'ambition politique qui lui a été conférée, devient l'exemple de ces nouveaux projets urbains que la politique fédérale des agglomérations a pensé et a effectivement engendré. Sortis du cadre spatial contraint que la fragmentation institutionnelle générerait, des projets pouvaient dès lors être pensés sur un espace fonctionnel, nous serions tentés de dire, pertinent. Or, la planification et l'affectation à une échelle fonctionnelle n'ont jamais été tentées en Suisse et les outils de l'aménagement ne sont pas pensés pour ce faire. Le double questionnement que nous tirons de ce paradoxe porte sur les effets internes à la commune et ceux externes. Les effets internes sont investigués via le test de l'hypothèse *intra*. Quant à l'hypothèse *inter*, elle fera l'objet des deux rubriques suivantes.

Pour rappel, l'hypothèse n.1 « intra » est formulée comme suit : *Le processus de prise de décision et le pilotage de sa mise en œuvre opèrent un recentrage vers les autorités communales exécutives au détriment des autorités communales législatives.*

Nous procédons à son test par une comparaison des implications du législatif pour le cas d'étude, le cas comparable ainsi que son implication générale pour les projets d'urbanisation. Nous retenons pour cela l'analyse documentaire effectuée pour six années pour les communes de Renens et de Prilly. Une comparaison entre les deux communes complète le dispositif.

Commune de Renens

Nous formalisons ici directement une synthèse générale en renvoyant pour les détails à la sous-rubrique V.3.1.1²²¹. Pour Malley, le niveau d'implication du législatif peut être sans doute qualifié de bas. Au fil des années, le projet est mentionné en plénum, par quelques références directes de membres du Conseil communal ou surtout par des références de membres de la Municipalité, pour autant, lors des six années étudiées, Malley ne fait jamais l'objet de prises de position, ni individuelles, ni partisans, pour quelques orientations thématiques que ce soit. Des thématiques que nous imaginons intuitivement porteuses politiquement, comme la durabilité des constructions, la part de logement par rapport au commercial, voire la part de logement d'utilité publique, la qualité des cheminements et des espaces publics voire encore la participation financière des propriétaires fonciers privés, pour ne citer que ceux qui nous viennent spontanément à l'esprit, autant de supports à des prises de positions partisans ou individuelles. En fait, au cours de ces années, à aucun moment le législatif n'entend imposer quelques orientations politiques que ce soit. Au-delà du manque de volonté d'imposer, la suggestion même est absente.

Alors que le législatif dispose selon la loi de la capacité décisionnelle en aménagement du territoire – il adopte l'affectation du sol, traite les oppositions aux projets, adopte les règlements généraux – il renonce aux trois rôles qu'il aurait pu endosser. Premièrement, le législatif ne revendique aucunement le leadership sur le projet. Par ce biais, il lui

serait possible de fixer de grandes lignes stratégiques tout en laissant à l'exécutif le soin de négocier les modalités pratiques. Ce leadership pourrait aussi s'exprimer par une gestion du calendrier. Deuxièmement, le législatif pourrait revendiquer, à défaut de leadership, un partage de la conduite, en instituant par exemple une commission *ad hoc* de suivi. Finalement, le législatif pourrait se restreindre au rôle de surveillance de l'exécutif, là encore une revendication légitime de par la répartition des prérogatives entre exécutif et législatif. Aucun de ces rôles n'est endossé par le législatif de Renens qui se contente de recevoir de l'information et ne cherche pas activement à être informé.

La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire du législatif se distingue un peu du portrait très général brossé du législatif. Organe disposant d'informations plus fréquentes et plus directes, par les séances d'échanges régulières prévues au cours de l'année avec la Direction de l'urbanisme, la CUAT est donc un interlocuteur privilégié au sein du législatif. Force est de constater par contre que son implication est particulièrement fluctuante au fil des années et que si, à certains moments, la commission démontre une volonté de participation à la conduite du projet de Malley, cette volonté diminue progressivement au fur et à mesure des changements de sa composition. La CUAT semble ainsi être extrêmement dépendante du dynamisme de son ou sa présidente. Or, le poste étant tournant, les président-es bénéficiant à la fois d'un intérêt pour l'implication dans le projet de Malley et une capacité pour s'imposer face au désintérêt du plénum ne sont pas nombreux. A une implication active en 2012, répond l'année suivante un affaiblissement de la CUAT et ainsi de suite. Le système de rotation de la présidence et la très grande fluctuation dans

²²¹ En complément, le premier traitement de l'information avant la synthèse de la sous-rubrique V.3.1.1 est entièrement reproduit dans le chapitre X.

sa composition n'aident pas à la constitution d'un acteur s'impliquant durablement dans la conduite du projet.

Lors de l'examen documentaire des actes du législatif, nous nous sommes légitimement questionné si une partie de l'information manquait, à savoir que des prises de positions individuelles ou partisans, de même que des demandes de renseignements ou d'informations générales transitaient par d'autres supports que les débats du plénum et les travaux des commissions, notamment par les contacts informels avec les membres de la Municipalité et par les groupes politiques. Or, suite aux interviews réalisés à Renens, rien ne semble pouvoir indiquer que d'autres canaux sont employés qui permettraient de matérialiser une implication du législatif dans la conduite du projet de Malley.

Le même exercice peut être fait avec le cas comparable des Entrepôts. Les conditions de l'implication du législatif dans la conduite du projet sont un peu différentes que pour Malley ; en effet, le projet est plus restreint et son temps de maturation extrêmement réduit. L'exercice est par contre intéressant par le fait que l'ensemble du processus soit mené pendant les années analysées, c'est-à-dire du lancement du projet, de son élaboration, de son passage devant le Conseil communal jusqu'au début effectif des travaux sur le site. L'implication du législatif est ainsi extrêmement condensée et n'est véritablement visible que lors de la deuxième partie de l'année 2013. Pour autant, le niveau de l'implication reste considérablement bas. En juin, le législatif prend une initiative et un vœu est intégré par une commission *ad hoc*, dans le cadre d'un préavis relatif à des réaménagements routiers, pour demander un élargissement routier et la réalisation d'une piste cyclable dans le cadre du futur plan de quartier des entrepôts. Il s'agit de fait de la

seule implication active – tout du moins visible – des membres du législatif dans le processus d'adoption du plan de quartier. Ce dernier est déposé le 14 novembre devant le Conseil, ce qui ne génère pas vraiment de prises de position actives, même si une membre se félicite de la qualité du projet. Moins d'un mois plus tard, le plan de quartier est déjà à l'ordre du jour pour être adopté. Le 12 décembre, le Conseil communal adopte donc le plan de quartier des entrepôts. Après avoir entendu le rapport de la commission *ad hoc* faisant notamment état de quelques questions d'ordre technique, le plénum adopte le plan sans aucune prise de position et à l'unanimité, moins trois abstentions. En l'absence de débat, il n'est pas possible de retrouver l'origine de ces abstentions. Si la décision du Canton, d'implanter un collègue pour le secondaire II dans l'Ouest lausannois et, spécifiquement, sur le site des entrepôts, a été saluée par certains membres du Conseil communal, l'adoption du plan de quartier se fait donc sans que ce dernier ne s'y implique véritablement. Bien sûr, la commission *ad hoc* d'analyse du préavis fait consciencieusement son travail, mais on ne peut noter une réelle implication des élus du législatif à l'élaboration du plan de quartier. L'exécutif semble jouir d'une mainmise absolue quant aux orientations à prendre en termes d'urbanisation du quartier, tant sur les grandes orientations générales que sur leur mise en œuvre opérationnelle.

Finalement, il y a lieu d'analyser si l'implication du législatif pour Malley ou pour les entrepôts diffère de l'implication générale dans les projets d'urbanisme et dans les grandes lignes du développement territorial à Renens. Deux éléments peuvent notamment être considérés comme pertinents pour ce qui est de l'évaluation de l'implication générale du Conseil communal dans les orientations de l'aménagement du territoire et les projets

d'urbanisation : la qualité des débats lors des projets soumis par la Municipalité et l'utilisation des instruments parlementaires pour ce thème. En termes de qualité du débat, la première constatation est celle de l'absence générale de débat. Au cours des six années analysées, plusieurs projets d'urbanisation dont des plans de quartier (Entrepôts, Gare-Sud, Croisée II, rénovation urbaine gare) et des préavis d'études (études urbaines, rénovation urbaine gare) sont déposés devant le Conseil communal. Pas de prise de paroles et un vote à l'unanimité sont la norme pour ces projets. La très grande majorité des votes se fait à l'unanimité, parfois de une à trois abstentions atténuent un petit peu ces scores presque soviétiques. Surtout, l'absence de débat est quasiment systématique. Une séance d'analyse a lieu par la commission *ad hoc* d'examen du préavis et il n'est plus jamais fait mention en plénum des questions qui ont pu être posées dans ce cadre. Les commissions *ad hoc* d'ailleurs ne font état que de questions, ne votent pas sur des orientations ou des vœux contraignants et ne cherchent pas à amender le projet déposé par la Municipalité. Ces six années, pour ce qui concerne les projets soumis par la Municipalité, sont une ère de concorde sans nuage. Cette belle unanimité peut signaler plusieurs choses, soit la très constante qualité des projets proposés par la Municipalité, soit un manque d'intérêt du législatif. La qualité du travail effectué par la Municipalité et par son administration n'est certes pas à remettre en question, mais il est pour le moins surprenant que les projets soient d'une facture si excellente qu'ils parviennent en même temps à répondre aux attentes de groupes politiques aussi différents que l'extrême gauche, la droite libérale, les socialistes, les écologistes ou la droite nationaliste ! Un consensus doit donc exister entre ces groupes pour ne pas intervenir dans les projets d'urbanisation. Il est à relever que même

l'opposition gauche – droite, pourtant assez marquée au sein du législatif de Renens, ne joue pas de rôle. La droite pourrait se servir de ces supports pour remettre en question des options retenues par une Municipalité majoritairement à gauche. De même, la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme étant issue d'un groupe politique minoritaire et siégeant seule à la Municipalité, pourrait faire les frais de critiques partisans sur sa gestion des projets d'urbanisation. Tel n'est pas le cas. Le beau temps général ne sera troublé que par l'orage de Florissant sur lequel nous revenons.

Le deuxième élément, celui de l'utilisation des instruments parlementaires, donne à peu près les mêmes résultats. En six ans, très peu d'instruments parlementaires sont déposés au sein du Conseil communal en traitant d'aménagement du territoire. Les rares existants répondent d'ailleurs plutôt à une question d'actualité ou visent un peu à côté. Le postulat déposé par un élu socialiste et visant à la révision du PGA est classé sans suite, malgré l'opposition de son auteur, la révision du PGA étant déjà acquise. L'interpellation d'un autre membre socialiste sur Florissant relaie plutôt une question de citoyen, voire tente une certaine récupération partisane d'un projet qui divise particulièrement la population de Renens. L'utilisation des instruments parlementaires est donc quasiment nulle, surtout, elle est insignifiante en termes d'apports concrets sur les orientations de l'aménagement du territoire.

Florissant brouille la belle harmonie de l'aménagement de Renens. Cette constatation faite, il y a lieu immédiatement de remarquer que l'implication du Conseil communal dans cette affaire est très tardive et répond d'ailleurs à des stimuli externes. Ce n'est que parce qu'une pétition forte de près de 2'000

signatures est arrivée à la commission des pétitions que le sujet en devient un au sein du Conseil communal. Partant, la récupération politique est étonnamment modérée. Aucun groupe politique ne surfe sur l'opposition au plan de quartier de Florissant en demandant, par voie d'instrument parlementaire, l'abandon pur et simple du projet, ce qui pourrait pourtant être populaire auprès des nombreux citoyens opposants ! La pression qui s'exerce sur la Municipalité n'est pas le fait du Conseil communal qui demeure, au final, particulièrement placide. Il est surprenant de voir d'ailleurs que le Conseil communal, s'il prend à un moment fait et cause pour les opposants, ne voit jamais le besoin pour autant de s'amender. Comme autorité de contrôle de l'exécutif, et comme autorité d'adoption des planifications, le Conseil communal pourrait se sentir obligé de marquer sa défiance par rapport à l'exécutif, ne serait-ce que pour lui laisser la seule paternité de ce projet et s'en dédouaner. Il ne juge pas nécessaire de le faire et ne tente pas de charger l'exécutif. Nous comprenons cette absence de prise de distance comme un élément révélateur de la compréhension qu'a le Conseil communal de son propre rôle en aménagement du territoire : un rôle d'enregistrement, peut-être, un rôle de décideur, jamais. Dès lors, il ne lui semble pas nécessaire de prendre de la distance par rapport à un projet devenu très impopulaire, son implication dans celui-ci étant par nature tellement lointaine. Un autre élément donne plus ou moins la même indication : lorsque, pour qualifier la situation à Florissant, la commission des pétitions accuse la Municipalité de tromperie, ce terme très fort et exceptionnel par son utilisation dans le climat cordial de Renens est bien à comprendre comme une tromperie faite aux citoyens et non au Conseil communal. Tout au long de « l'affaire » de Florissant – même s'il est probablement abusif de la nommer ainsi –

le Conseil communal se maintient dans un rôle d'acteur passif, de spectateur. Cette compréhension de son propre rôle que semble avoir le Conseil communal est visiblement partagé par la Municipalité. Il est piquant de relever que l'annonce de l'abandon du projet de plan de quartier est faite aux citoyens opposants et non au Conseil communal. Ce dernier en est informé en séance du plénum par une scène presque surréaliste : le bureau du Conseil communal lit au plénum la copie de la lettre que la Municipalité a écrit aux citoyens opposants.

Ce double rôle de spectateur, puis de chambre d'enregistrement ne plaît pas pour autant à tout le monde. Il serait inopportun de désigner le Conseil communal comme un acteur monolithique. Certaines critiques émaillent la vie tranquille du Conseil communal pendant les années analysées. Un conseiller socialiste démissionnaire, auteur en son temps du fameux postulat sur la fusion qui ne sera jamais traité, critiquera dans son discours de démission l'équilibre rompu entre législatif et exécutif ; une autre élue, ancienne présidente de la CUAT, aussi à l'occasion de sa démission du Conseil, signalera la perte d'influence du législatif. Dans les deux cas, c'est la multiplication des thématiques supracommunales qui est vue comme la cause de l'affaiblissement du Conseil communal et non directement un glissement des prérogatives du législatif vers l'exécutif. Les critiques, rares, s'expriment d'ailleurs majoritairement à la bande. Si un conseiller socialiste, auteur du postulat pour la révision du PGA, polémique certes en plénum sur le manque de pilotage des projets d'urbanisation et une élue d'extrême-gauche, vieille routinière de la politique locale, critique le fait que les informations données à la CUAT sont moins précises que celles publiées par la Municipalité, les critiques n'ont pas vraiment leur place en plénum.

L'hypothèse n.1 postule un glissement des prérogatives du Conseil communal à la Municipalité pour le cas des projets supracommunaux. A Renens, cette hypothèse ne se trouve pas validée. Ceci n'est pas tant le fait d'un respect des prérogatives du législatif pour Malley par rapport aux autres projets d'urbanisation, qu'une absence de différence notoire entre projets supracommunaux et projets « classiques ». Dans les deux cas, l'implication du Conseil communal reste extrêmement limitée. Malley est très loin de Renens, à la fois spatialement et symboliquement. Cette explication, revenue aussi au cours d'entretiens, serait la raison du manque d'implication du législatif dans la conduite de Malley. Pourtant, il y a lieu de considérer désormais que l'implication du Conseil communal dans la conduite des autres projets d'urbanisation n'est pas plus grande. Malley rajoute peut-être encore, à sa défaveur, sa localisation très excentrée. Ce qui s'y déroule est donc très loin du champ de vision des élus du législatif. Pour autant, cette distance ne donne pas à voir un désintérêt plus grand envers Malley par rapport aux autres projets. Même le projet de Florissant, pourtant spatialement plus proche du centre de la commune aura dû, pour exister au sein du Conseil communal, être l'objet d'une grande pression et d'une médiatisation totalement inhabituelle. En conclusion, nous proposons donc de considérer que l'hypothèse n.1 « intra » ne se vérifie pas à Renens.

Commune de Prilly

Le même exercice de test de l'hypothèse n.1 peut être réalisé pour la commune voisine de Prilly. N'ayant pas analysé de cas comparable sur le territoire de cette commune, nous reprenons tout d'abord l'analyse de l'implication du législatif dans le cas de

Malley, puis pour les projets « classiques » d'urbanisation et les grandes orientations de l'aménagement du territoire.

Malley semble très loin de Prilly, tout du moins de son Conseil communal. Cette première impression qui se dégage de l'analyse documentaire des actes du législatif n'est pas démentie par une investigation plus fouillée. Malley certes existe à l'horizon du Conseil communal qui en connaît l'existence et se la rappelle parfois. Le Conseil communal a de rares fois l'occasion de travailler directement sur le sujet, dont notamment lors du dépôt par la Municipalité en 2012 d'un préavis sollicitant un octroi de budget d'étude pour les futurs plans de quartier. A cette occasion, la commission *ad hoc* d'analyse pose des questions qui touchent aussi aux orientations stratégiques et politiques pour le quartier. Au-delà de ces quelques occasions très ponctuelles, c'est surtout en creux que se dessine l'implication – ou son absence – du Conseil communal de Prilly dans le projet de Malley. Ainsi, le Conseil communal n'est-il pas informé des grandes avancées du projet. Il ignore tout du concours d'urbanisme international lancé sur le secteur. Par ignorance nous entendons en l'espèce que personne ne lui en parle et que lui-même n'aborde jamais cette information. Quelques années plus tard, lorsque les projets de plans de quartier sont assez avancés pour être présentés à la population, aucune information préalable ne semble être faite au Conseil communal par la Municipalité. Le plus étonnant, et peut-être le plus parlant, est le fait que le Conseil communal ne semble pas vraiment se formaliser de ce manque de transmission d'information. Cette absence d'implication est parfois dénoncée par le Conseil communal, comme à l'occasion de l'adoption du schéma directeur intercommunal de Malley. La commission de gestion du Conseil communal constate à ce

propos que le passage d'un plan directeur à un schéma directeur a permis aux communes de contourner les législatifs. Cette remarque forte – et partiellement fondée – n'est pourtant pas reprise par des débats au sein du plénum. Si Malley est très lointain du Conseil communal de Prilly, ce dernier ne semble pas vouloir saisir les occasions qui se présentent pour s'en rapprocher. Ainsi la proposition émanant de Renens d'une collaboration active entre les deux législatifs n'est-elle pas saisie.

La toute relative implication dans le processus de Malley ne veut pas dire pour autant que le Conseil communal de Prilly se désintéresse des questions liées au développement territorial. Au contraire, il montre d'ailleurs un intérêt réel et partant, un certain aplomb, tant l'exécutif ne souhaite pas de co-construction entre les deux conseils sur ces questions stratégiques. Le Conseil démontre son intérêt à la fois spontanément et lorsque le sujet est mis à l'ordre du jour par la Municipalité. Ce dernier cas se présente plusieurs fois lors des années analysées, surtout pour de petits projets tels que des changements d'affectation pour des secteurs restreints. Là, certains membres, individuellement, déposent des amendements au projet sur des questions que nous serions tentés de dire stratégiques, telles que la gestion de la mobilité, les normes environnementales ou du bâti, etc. Ces démarches ne sont pas forcément couronnées de succès, mais leur existence témoigne que le Conseil communal – tout du moins une partie de ses membres – comprend son rôle comme un rôle actif sur les questions d'aménagement du territoire. Le Conseil recourt aussi spontanément aux instruments parlementaires, notamment dans l'objectif avoué de proposer des options supplémentaires ou des orientations à la Municipalité.

De l'aplomb que nous mentionnions à l'instant, le Conseil communal en a bien besoin lorsqu'il désire intervenir en aménagement du territoire, tant la Municipalité a bétonné la séparation des prérogatives. Plusieurs anecdotes émaillent ainsi une relation globalement peu cordiale entre les deux conseils et rendent assez exemplaire la compréhension que la Municipalité possède de son propre rôle. A des élus qui, par voie d'amendement, tentent d'infléchir les dispositions d'un plan de quartier, la Municipalité répond ainsi que ce qui est demandé au Conseil est de prendre acte non d'accepter. Quelques années plus tard, à une membre qui souhaite connaître une option stratégique retenue dans le cadre de l'élaboration en cours d'un plan de quartier, l'exécutif répond qu'elle verra ce qu'il a choisi lorsque le préavis sera déposé devant le Conseil communal. L'ensemble de ces échanges se déroule dans un climat peu amène, la Municipalité maniant souvent l'ironie, voire la caricature pour répondre aux questions de membres du Conseil communal, voire parfois à des attaques, voilées ou non, lorsque sont par exemple évoqués des soupçons d'inégalité de traitement dans la délivrance de permis de construire. Quoi qu'il en soit, la Municipalité applique une ligne très claire d'éviction du Conseil communal de la conduite des projets urbanistiques. A la critique du Conseil communal quant aux nominations très fermées au sein de la commission d'urbanisme, laissée à la seule appréciation de la Municipalité – le Conseil communal ne dispose pas, à la différence de Renens, d'une commission permanente compétente sur ces questions – il est répondu qu'il est préférable de s'appuyer sur des membres ayant le même avis que l'exécutif afin d'éviter le risque de blocage, le cas contraire.

Au-delà des petites frustrations envers le Conseil communal qui semble relever d'un trait de la politique locale plus que d'une opposition politique, c'est aussi sur les questions stratégiques majeures que le Conseil communal est écarté. Ainsi, la révision du PGA, démarche que nous pourrions qualifier de rare étant donné que la version en vigueur, lors de l'analyse, date de plus de 60 ans, est le fait du seul exécutif. Il s'agit pourtant d'une démarche majeure pour l'avenir du développement territorial à Prilly et aura donc un impact fort sur le territoire local. Pendant les années d'analyse, alors que la révision du PGA est en cours, jamais la Municipalité n'informe le Conseil communal des travaux en cours ou des options retenues. Le Conseil communal le lui rend bien au demeurant, en ne posant aucune question. Finalement, lorsque les travaux en 2014 accouchent d'une version prête à être mise à l'enquête, la Municipalité organise des soirées d'information publique, sans pour autant n'avoir présenté ou co-construit quoi que ce soit avec le Conseil communal. Le Conseil communal ne semble d'ailleurs pas tant s'en offusquer puisqu'aucune remarque à ce propos n'est formulée en plénum.

A Prilly, Malley est très lointain et l'implication du Conseil communal dans son orientation stratégique, de même que dans sa conduite opérationnelle, est nulle. L'implication dans les projets « classiques » d'urbanisation du Conseil communal est extrêmement réduite. Même si le Conseil communal fait la démonstration à certains moments de peser sur certains choix et de se tenir informé, sa capacité à décider ou à s'opposer est particulièrement limitée, voire nulle. La différence entre l'implication pour Malley et pour les autres projets d'urbanisation est minime et si, pour Malley, le Conseil communal intervient moins que pour les

autres projets, cela tient peut-être au fait qu'il dispose d'encore moins d'informations que pour ces derniers et a donc délégué *de facto* la conduite au seul exécutif. Il est difficile pour autant de dire que l'hypothèse n.1 « intra » se vérifie à Prilly, tant les différences entre les deux types de projets sont minimes.

Synthèse

La manière de « faire de la politique » est très différente à Prilly qu'à Renens. A Prilly, une ligne de fracture divise les deux conseils qui se voient dans un climat peu serein ; à Renens, cette ligne divise le Conseil communal lui-même, entre une gauche « gouvernementale » et une droite « oppositionnelle ». A Renens, les relations sont au contraire très cordiales entre les deux conseils et chacun des deux semble, dans ses interventions, témoigner beaucoup de respect pour le second. Dans les deux communes pourtant, il ne semble pas y avoir de ligne partagée entre les deux conseils en matière d'aménagement du territoire : à Renens, l'exécutif partageant de l'information qui ne retient pas l'attention de grand monde, à Prilly, l'exécutif retenant l'information que le Conseil se plaint de ne pas recevoir. Pour autant, quelques différences que soient ces deux communes, les deux constats suivants peuvent être formulés valablement. Premièrement, l'implication du Conseil communal n'est pas notablement moindre dans le projet supracommunal par rapport aux projets « classiques ». En cela l'hypothèse intra ne se trouve pas validée par le cas d'étude de Malley. Secondement, il y a lieu de constater que, dans ces deux communes pourtant soumises au droit vaudois qui confère aux législatifs communaux une compétence clé de l'aménagement du territoire, les deux communes de Prilly et de Renens montrent que la gestion de cette prérogative majeure des communes est presque exclusivement en

main des exécutifs. Cette constatation, que nous n'avions pas su formuler intuitivement empêche *de facto* l'émergence des conditions cadres pour que se réalise l'hypothèse n.1 « intra ». Pour qu'une prérogative puisse être retirée au législatif, encore eut-il fallu qu'elle lui fut précédemment conférée dans la pratique.

V.7 Cybernétique effective à Malley, cybernétique idéale pour Malley

Le présent sous-chapitre, de même que le suivant investiguent les modalités et les effets de la collaboration supracommunale mise en place pour piloter le projet de Malley et pour le concrétiser par-dessus les frontières institutionnelles. Ce premier sous-chapitre se déroule en trois temps. Il décortique tout d'abord les différents espaces de rencontre des acteurs, espaces que nous appelons des gremien. Il tente ensuite un retour vers la littérature en matière de typologie de la gouvernance supracommunale et essaye de catégoriser la cybernétique effectivement pratiquée à Malley. Enfin, il aborde les éléments de ce que nous proposons de concevoir comme une cybernétique idéale pour Malley, c'est-à-dire les propositions des acteurs pour doter le pilotage et la concrétisation du projet de forme de coordination la plus efficace imaginée.

V.7.1 Les gremien

Comme déjà relevé plus haut, les « gremien » sont autant de supports permettant la coordination entre les acteurs. La présente section en présente les caractéristiques, les attributions et les évolutions.

Le groupe de pilotage

Le groupe de pilotage, aussi souvent dénommé sous son acronyme de Gropil, est le premier des gremien créés dans l'Ouest lausannois. Il a été institué par voie de convention en novembre 2000 et comptait alors comme membres un représentant par commune pour Chavannes-près-Renens, Bussigny-près-Lausanne, Ecublens, Crissier, Renens et Villars-Sainte-Croix et des représentants de l'Etat de Vaud. La commune de Saint-Sulpice rejoint la convention et le

Gropil en 2001. La convention initiale sera finalement reconduite jusqu'au printemps 2003. Prilly enfin, en 2004, rejoint les autres communes et devient membre du Gropil. Lausanne y participe en tant que commune auditrice. Lors de sa création, les membres du Gropil sont les syndics comme représentants de leur commune, le Conseiller d'Etat, chef du département compétent et les chefs des services cantonaux.

Le Gropil est la tout première instance de coordination intercommunale, à la fois horizontale et verticale, dans l'Ouest lausannois. Comme le retrace Rey (2004), son émergence qui nécessite une gestation de plusieurs années à la fin de la décennie 1990 se fait sous une double pression intérieure et extérieure. A l'intérieur de l'Ouest lausannois, le développement rapide et non coordonné entre les communes, lors de la décennie 1990, a conduit à un boom du trafic individuel motorisé qui a à la fois généré une saturation globale des axes de circulation dans toute la région et un basculement dans l'illégalité, les normes légales concernant le bruit et la qualité de l'air n'étant plus respectées. De l'extérieur, la pression vient du Canton, par le service compétent en matière d'aménagement du territoire et par son département politique responsable qui décide de bloquer l'octroi des permis de construire pour les grands générateurs de trafic et qui, dans la négociation avec les communes, accepte de relayer les demandes des communes auprès de la Confédération pour la construction de nouvelles infrastructures routières (Rey, op. cit., p.5). Les études en vue de doter l'Ouest lausannois d'un schéma directeur ayant été réalisées, puis mises en consultation par le Gropil en avril 2003, le moratoire de novembre 2000 est levé le 15 avril 2003. Malgré la disparition du moratoire, le Gropil est maintenu avec un rôle actif. Il approuve le schéma directeur de l'Ouest

lausannois après la consultation publique, le 18 décembre 2003. Il décide, dans l'intermédiaire, l'application de critères transitoires pour juger de l'opportunité des projets à légaliser dans l'Ouest lausannois²²². Le Gropil décide même de l'engagement en novembre 2003 d'un chef de projet pour le schéma directeur de l'Ouest lausannois²²³. Le Gropil est ensuite confirmé par voie conventionnelle à fin 2004. Une convention est signée entre les neuf communes – les 7 de base plus Prilly et Lausanne – le 26 mai 2005²²⁴. Cette courte convention de 9 articles vise à « assurer la mise en œuvre harmonieuse » du SDOL. Elle institue en son préambule une délégation des signataires en faveur de la commune de Renens pour la mise en œuvre du SDOL et les « tâches découlant de [son] application ». En contrepartie, la commune de Renens doit créer un bureau du SDOL. Les articles de la convention détaillent ensuite les modalités de création et de gestion de ce bureau du SDOL. L'article 2 de la convention institue pour sa part le Gropil dans son rôle d'« organe politique », auquel le bureau du SDOL doit référer. Le Gropil, de par l'article 5, est aussi chargé de valider le budget du bureau.

Une seconde convention est signée dans la foulée le 21 juin 2005 entre le Gropil, représentée par sa présidente, la Syndique de

²²² Schéma directeur de l'Ouest lausannois du 18 décembre 2003, page 18.

²²³ Le chef de projet est en fait engagé comme mandataire, jusqu'au 1^{er} novembre 2005, où le poste de chef de projet est désormais rattaché à l'administration de Renens. Schéma directeur de l'Ouest lausannois, *Bilan d'activités*, 2006, p.2.

²²⁴ En fait, la convention est signée par les différents partenaires, à des dates courant du 15 novembre 2004 au 26 mai 2005. Nous retenons la dernière date comme date de signature effective, puisque l'entrée en vigueur de la convention est conditionnée à la ratification de l'ensemble des communes.

Renens, et le Canton de Vaud, représenté par les chefs de service de l'aménagement du territoire et de l'économie, du logement et du tourisme. La convention crée une cellule de pilotage technique formée de représentants des deux parties, du Groupe opérationnel des pôles pour le Canton et du bureau du SDOL pour l'Ouest lausannois.

Le premier rôle du Gropil, tel que prévu dans les conventions successives au moratoire sur les constructions de novembre 2000, était de piloter une étude sur l'aménagement du territoire de l'Ouest lausannois et ses systèmes de transport. Le SDOL en 2004 relève le fait qu'il est « indispensable »²²⁵ que les chantiers d'étude prévus par le schéma directeur soient « conduits par un groupe de pilotage influent, capable de générer les ressources nécessaires à leur concrétisation ». Le SDOL propose donc la création d'une « structure partenariale » « à l'image de l'actuel GROFIL »²²⁶. Comme mentionné ci-dessus, la convention du 26 mai 2005 fait du Gropil l'« organe politique » de la mise en œuvre du SDOL. Il décide des budgets annuels du bureau du SDOL sans en référer directement aux exécutifs des communes-membres. Sa compétence budgétaire n'est pas limitée, la convention signée ne contenant pas de palier supérieur. Le Gropil dispose aussi de la compétence d'engager l'Ouest lausannois, la signature de sa présidente suffisant, par exemple, pour ratifier la convention du 21 juin 2005.

Dans une publication des différentes instances du schéma directeur de l'Ouest lausannois en mai 2009, le Gropil est présenté comme

« pren[ant] toute décision et assur[ant] la responsabilité et le pilotage politique et stratégique des études du Schéma directeur ». En 2014, il était composé des syndics de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix, du chef du service cantonal du développement territorial, du chef du service cantonal de la mobilité et d'un collaborateur de ce service, du directeur de la direction cantonale vaudoise de l'environnement industriel, urbain et rural et d'un représentant de la promotion économique et police du commerce. La cheffe de projet du SDOL participe aux séances.

Le groupe de pilotage n'a pas de compétences directes en matière de pilotage de Malley, mais il se trouve au sommet de l'emboîtement des différents gremien permettant la conduite de celui-ci. Le groupe de pilotage demeure à la fois l'unique instance décisionnelle de coordination à l'échelle de l'Ouest lausannois en matière d'aménagement du territoire et une des rares instances supracommunales de ce genre établies en Suisse. Sa légitimation se fait à la fois par la voie conventionnelle suivie en 2004 et par la légitimité de ses membres. Pour reprendre Rey (2004, p.14) toujours au sujet de cette instance : « La composition du groupe de pilotage politique (GROFIL) est un facteur décisif du succès d'une démarche; ses membres doivent avoir qualité et compétence pour défendre les intérêts des acteurs concernés. La qualité des personnes composant le groupe de pilotage est un indice sérieux de la volonté politique d'affronter le changement ».

Le SDOL compte d'autres gremien – la cellule de pilotage technique, le groupe ABC – qui agissent sur des questions techniques et de mise en œuvre, sur l'ensemble du périmètre,

²²⁵ Schéma directeur de l'Ouest lausannois du 18 décembre 2003, page 77.

²²⁶ Il est à noter que le texte du SDOL n'est pas extrêmement cohérent puisque plus tard, p.85, il tient pour acquis l'existence du Gropil dans le futur.

mais dont le focus n'est pas spécifiquement orienté vers le projet de Malley.

Le groupe décisionnel de Malley

Après l'entrée en force de la planification directrice pour l'ensemble de l'Ouest lausannois, le pas supplémentaire a été fait en dotant le secteur de Malley d'une planification directrice « localisée », échelon supplémentaire de planification dans l'emboîtement du macro au micro (s'en référer pour plus de détails à la section V.1.3. sur les finalités et supports de la planification). Pour accompagner le processus d'élaboration de la planification directrice, pour le secteur de Malley, un gremium décisionnel de pilotage a été jugé nécessaire au sein du SDOL.

Un groupe décisionnel de Malley²²⁷ a ainsi été mis sur pied. Celui-ci fonctionne depuis 2003²²⁸ et était à l'origine présidé par la Syndique de Renens. Il est notamment actif courant de l'année 2006 dans le pilotage des études tests menées sur le secteur de Malley, dont les résultats seront à la base du contenu du schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM). Le SDIM – encore sous sa forme de plan directeur localisé de Malley à l'époque – est ainsi validé de manière intermédiaire par le groupe de pilotage en juillet 2007.

Pour autant, le groupe de pilotage ne semble pas avoir de compétence excédant la validation intermédiaire, puisqu'en août 2008, le projet de plan directeur localisé est validé

par les Municipalités de Renens²²⁹, Prilly et Lausanne. D'ailleurs, le groupe de pilotage n'exerce son mandat, pour les années 2006 à 2008, que pour l'accompagnement du projet du plan directeur localisé, puis du schéma directeur. Selon la formulation du SDOL dans ses rapports annuels d'activité, « l'étude du sous-secteur de Malley est pilotée par la Commune de Renens »²³⁰.

Pour l'accompagnement de l'élaboration du SDIM, le groupe décisionnel va changer de composition au cours des années. Composé dans un premier temps de neuf membres (La Syndique puis la Municipale de Renens, le Syndic de Prilly, le Municipal de Lausanne, le chef du service immobilier de Lausanne, le chef du service cantonal de l'économie, le chef du service cantonal du développement territorial, le chef du service de la mobilité, un représentant de CFF Immobilier et un de CFF Infrastructure), il sera réduit à 6 (avec la disparition au printemps 2009 des représentants du service immobilier de Lausanne, celui du service cantonal de la mobilité et celui de CFF Infrastructure). Au moment de l'analyse, les propriétaires (CFF et Lausanne) figurent au titre d'invités au groupe décisionnel et le statut de membres est réservé à Prilly, Malley et au Canton.

Le schéma directeur intercommunal de Malley propose, dans la liste des mesures opérationnelles, la mise en place d'une « structure de gestion [...] pour le développement du secteur de Malley »²³¹. La mesure opérationnelle 4.2.1. du SDIM

²²⁷ Ou selon la formulation du Schéma directeur intercommunal de Malley de juin 2009, un « groupe décisionnel du secteur Malley ».

²²⁸ L'information quant à la date de fondation de ce gremium est issu d'un entretien avec Mme Maystre, Municipale en charge de la Direction Urbanisme et Travaux le 30 octobre 2015.

²²⁹ Commune de Renens, Communiqué de la Municipalité, 24 octobre 2008, page 3.

²³⁰ Le même texte, à quelques nuances près, est reproduit dans les rapports d'activité du SDOL de 2007, 2008, 2009 et 2010.

²³¹ Schéma directeur intercommunal de Malley de juin 2009, p. 70.

propose ainsi la création d'un gremium dont le rôle supérieur serait d'être le garant de la mise en œuvre du SDIM. Il est à préciser que la forme juridique sur laquelle ce gremium pourrait s'appuyer, c'est-à-dire l'origine même de sa légitimité, est encore à définir. Plusieurs missions sont données à cette structure. La liste des missions fournies par le SDIM est particulièrement ambitieuse, la voici reproduite ci-dessous :

- Accompagner les modifications des affectations induites par le SDIM.
- Conduire les éventuelles études complémentaires liées par exemple à la mise en place de mesures environnementales.
- Développer une politique de gestion foncière.
- Promouvoir le site en relation avec sa vocation.
- Accompagner les porteurs de projets, notamment durant la phase transitoire et afin de faire émerger des projets emblématiques, en définissant des priorités, des marges de liberté et d'action.
- Coordonner les actions entre les acteurs privés et publics afin de garantir une mise en œuvre efficace et de qualité.
- Accompagner les projets architecturaux dans le but de garantir la qualité de ces réalisations en s'appuyant notamment sur les procédures de mise en concurrence.
- Poursuivre le processus de concertation.
- Appliquer les principes de durabilité sur la base d'une charte.
- Elaborer les conventions entre les collectivités et les tiers en vue de la réalisation des infrastructures publiques.
- Le cas échéant, assurer le pilotage pour la réalisation des infrastructures publiques.

Figure 40 Extrait du schéma directeur intercommunal de Malley de juin 2012, p.70

Il est possible de voir dans cette liste très large que les missions imaginées pour ce nouveau groupe de pilotage sont de nature très différente. Il s'agit à la fois des missions d'accompagnement pour la concrétisation des intentions de la planification directrice (accompagner les modifications des affectations ; coordonner les actions entre les acteurs privés et publics ; faire la concertation), de communication (promouvoir le site), mais le groupe devrait aussi recevoir des missions décisionnelles, impliquant la capacité à mandater des études (conduire les

éventuelles études), à entreprendre des démarches proactives (développer une politique de gestion foncière), voire un pouvoir adjudicataire (accompagner les projets architecturaux). Enfin, le gremium imaginé semble même devoir être doté de ce qui pourrait être considéré comme des tâches régaliennes des communes, touchant à la capacité à lever des taxes et à la réalisation des infrastructures publiques (les deux dernières missions).

Au moment de l'analyse, le groupe décisionnel de Malley est la structure de portage décisionnel du projet – des projets – mais ses membres réfléchissent à un remaniement de son rôle et de son ancrage²³². S'en référer au sous-chapitre suivant. Le groupe décisionnel est à ce jour référant auprès des Municipalités et non du Gropil, même si cela se fait plutôt selon un fonctionnement *ad hoc* qu'en répondant à un schéma de gouvernance adopté²³³.

Le bureau du groupe décisionnel de Malley

Le groupe décisionnel dispose d'un bureau, composé de deux membres, la conseillère municipale de Renens en charge de l'urbanisme et le Syndic de Prilly. Ce bureau dispose exclusivement de prérogatives organisationnelles, dont la préparation de l'ordre du jour des séances du groupe décisionnel, ce qui pourrait être vu à certaines occasions comme une tâche hautement stratégique. Le bureau peut servir de gremium de préparation et de coordination des deux

²³² Tel qu'il en ressort des interviews d'acteurs locaux.

²³³ Ce fonctionnement est propre au groupe décisionnel de Malley et ne répond pas forcément à un schéma clair de gouvernance au sein de l'Ouest lausannois. Ainsi, pour comparaison, dans un cas assez proche, le groupe décisionnel mis sur pied pour le plan directeur intercommunal (PDi) en réfère-t-il pour sa part au Gropil.

acteurs communaux avant de recevoir les propriétaires fonciers et les autres membres du groupe décisionnel dans les séances formelles.

Le bureau du schéma directeur de l'Ouest lausannois

Le bureau du schéma directeur de l'Ouest lausannois peut être considéré comme existant depuis le 1er novembre 2003, c'est-à-dire le moment de l'engagement d'une collaboratrice en tant que chef de projet du SDOL. Le rôle du bureau est défini par voie conventionnelle le 26 mai 2005, comme mentionné ci-dessus. Il est en charge de la mise en application du schéma directeur. Il pilote donc les études nécessaires à la mise en œuvre des principes de planification, coordonne les actions des différents acteurs publics et assure la consultation des partenaires. Depuis que le bureau existe il a le pilotage technique et administratif des études de portée régionale, voire parfois des études particulières, mais travaille conjointement avec les services communaux concernés. Le SDOL et les communes ont d'ailleurs mené une réflexion à l'automne 2015 sur les missions du bureau du SDOL, à la demande de celui-ci. Cette réflexion a abouti à l'explicitation d'une limite entre ce qui est de nature supracommunale et ce qui ne l'est pas ; en toile de fond de cette réflexion se retrouvent aussi des tensions avec les services techniques communaux et un effet de concurrence.

Malley se trouve à ce propos sur une ligne frontière entre les compétences « naturelles » du bureau du SDOL et celles des communes. Le bureau a été pilote de la réalisation du schéma directeur intercommunal de Malley et non les communes. Le travail a été réalisé aussi en partenariat proche avec le Canton. Le bureau a un impact direct sur le pilotage de Malley, particulièrement depuis qu'en juillet

2012 a été engagé un chef de projet « Malley ». Le bureau est constitué autour d'une structure horizontale où des chefs de projet sectoriel ont des liens directs avec les délégations politiques en charge du projet attribué à chaque chef de service. Cette description, pourtant, est plutôt théorique et dans le cadre de Malley n'était pas explicitée si clairement au moment de l'engagement du chef de projet.

Ce poste au moment de l'analyse du pilotage de Malley se trouve au centre d'un tiraillement entre plusieurs fronts, techniques et politiques. La mission définie en 2012 pour ce chef de projet était double, à savoir à la fois la coordination générale de l'ensemble du secteur du SDIM et le pilotage du sous-secteur de Malley-Centre (4 éléments de Gare, Gazomètre, Viaduc et CIGM). Le poste du chef de projet Malley est financé selon une clef de répartition *ad hoc*, hors du fonctionnement habituel du bureau du SDOL, quand bien même le chef de projet y est officiellement intégré. Le poste est ainsi couvert à 56% par Renens, à 25% par le canton et à 19 % par Prilly. Comme les autres membres du bureau du SDOL, le chef de projet est sous contrat avec la commune de Renens.

La mission définie en 2012 a été rediscutée et négociée entre les communes et le SDOL en octobre 2014. A partir de ce moment, le chef de projet de Malley devait dédier 70% de son temps à Malley-Centre délimité au projet des coulisses (Malley-Gare et Malley-Gazomètre) et 30% comme coordinateur du périmètre SDIM. Cette répartition n'a pu effectivement être tenue et un nouvel accord en septembre 2015 a abouti à 100% dédiés au projet des coulisses. Ces décisions successives prises par le groupe décisionnel de Malley ont donc changé l'échelle d'intervention du mandat du chef de projet. Physiquement cela s'est

accompagné d'un déménagement du bureau du chef de projet, des locaux du SDOL au centre technique communal, siège de la direction de l'urbanisme de Renens.

Ces tiraillements autour du chef de projet de Malley en tant que coordinateur du SDIM s'accompagnent aussi d'une réflexion multi-acteurs autour de la structure effective du portage de la réalisation de Malley.

Le groupe de concertation du PDi

Pour accompagner le processus d'élaboration d'un plan directeur de l'Ouest lausannois (PDi), le groupe décisionnel décide la création d'un groupe de concertation politique²³⁴. La création de ce nouveau greimum, non décisionnel, vise plusieurs objectifs, dont l'intégration des législatifs assez en amont dans le processus d'élaboration de la planification directrice pour l'Ouest lausannois, la possibilité d'élargir les avis sur les enjeux régionaux, de même que la représentation des choix stratégiques opérés auprès des législatifs communaux, notamment au moment des libérations de crédit²³⁵.

V.7.2 Typologie de la gouvernance intercommunale

La présente section vise à une réinscription de la cybernétique effectivement pratiquée dans l'Ouest lausannois et pour Malley dans la littérature, notamment Savitch et Vogel (2000)

d'une part et Walker (1987) d'autre part. Un tableau d'identité peut être dressé par une liste des points constitutifs de la cybernétique mise en place à l'échelle régionale et à l'échelle du projet.

A l'échelle de l'Ouest lausannois :

- La coordination supracommunale est basée sur les institutions existantes et n'en a pas créé de nouvelles.
- L'existence d'une coordination supracommunale, ainsi que les modalités de son fonctionnement sont réglées prioritairement par des conventions²³⁶ et subsidiairement par des instruments.
- La coordination supracommunale a une visée monothématique, en l'état le développement territorial.
- La coordination supracommunale n'a pas impliqué directement de transfert de compétences depuis les communes²³⁷.
- L'existence d'une coordination régionale n'a impliqué ni suppression d'échelon institutionnel – ni communes, ni district par exemple – ni n'a conduit à une correction des limites institutionnelles.

²³⁴ L'information est envoyée par le bureau du SDOL aux communes concernées par mail le 17 juillet 2014 selon la communication du président du Conseil communal d'Ecublens. Conseil communal d'Ecublens (VD), procès-verbal de la séance du 2 octobre 2014, p.6.

²³⁵ Tel que présenté notamment par un membre du Conseil général de Prilly lors de la séance ordinaire dudit Conseil le 2 février 2015.

²³⁶ C'est d'abord par la convention du 26 mai 2005 que les communes sont liées dans le but de mettre en œuvre « les lignes directrices du développement urbanistique de l'Ouest lausannois pour les vingt ans à venir ». Subsidiairement, il y a lieu de considérer que le schéma directeur de l'Ouest lausannois, s'il est un engagement d'intention, crée aussi la coordination supracommunale pour le développement territorial régional.

²³⁷ Elle a plutôt créé une nouvelle compétence, celle de l'aménagement régional, sans rien enlever aux communes.

- Un gremium central, le groupe de pilotage (Gropil) fonctionnant comme « organe politique »²³⁸ de l'Ouest lausannois, conduit la coordination régionale.
- L'existence d'un gremium central est réglée par voie conventionnelle²³⁹.
- Le groupe de pilotage possède une compétence décisionnelle propre.
- Le groupe de pilotage n'a pas un rattachement spécifique à une commune.
- Le groupe de pilotage possède une hiérarchie interne ; celle-ci est décidée *ad hoc*.

La situation de l'Ouest lausannois ne rentre pas exactement dans les délimitations strictes d'une des 5 approches théorisées par Savitch et Vogel (2000). Elle se rapprocherait à notre avis le plus de la *linked functions approach*, en cela qu'elle se distingue surtout par une consolidation fonctionnelle s'axant sur une thématique unique tout en ne supprimant aucun niveau institutionnel existant. Nous ne comprenons pas la mise bout à bout des approches de Savitch et Vogel comme l'expression d'une forme évoluant sur un gradient gouvernement – gouvernance, mais plutôt comme l'expression d'un éloignement

progressif de la coopération régionale la plus forte – et donc institutionnellement la plus « dure » ! – s'achevant, à son point extrême, à l'évaporation totale de l'ambition coopérative, qu'incarne la formalisation d'une *public choice approach*. En se rapprochant le plus de la *linked functions approach*, l'Ouest lausannois se trouverait ainsi à mi-chemin entre l'institutionnalisation la plus forte d'une coopération régionale et le laissez-faire d'une concurrence inter-régionale. Si ce placement à mi-chemin représente la situation au moment de la fin de l'analyse du cas d'étude à l'automne 2015, il ne semble pas pouvoir être postulé que celui-ci a évolué, d'un côté comme de l'autre, depuis une décennie. Nous soutenons plutôt la stabilité de ce positionnement, les bases de la cybernétique effective de l'Ouest lausannois datant de la première partie de la décennie 2000. Un raisonnement contraire est aussi possible, en se basant non pas sur les bases de la cybernétique, mais sur les manifestations de celles-ci dans les instruments. Nous développons ce raisonnement plus bas, au moment de traiter Malley comme un laboratoire.

L'inscription dans la typologie de Walker n'est pas aisée non plus, ne serait-ce que parce que cette typologie n'en est pas vraiment une, en cela qu'elle ne vise pas à délimiter les différents types de coordination régionale possibles, mais à cartographier la pratique américaine effective. L'expérience de l'Ouest lausannois se rapprocherait le plus à notre avis de l'approche n.5 de Walker, celle des *Regional councils* même si intuitivement il y a un pas conséquent à franchir pour comprendre le groupe de pilotage du SDOL comme un « Conseil ».

A l'échelle de Malley :

²³⁸ Article 2 de la convention du 26 mai 2005.

²³⁹ Les conventions de novembre 2000 et de mai 2005. Nous considérons sur ce point que le Gropil n'est pas justifié par les instruments, le schéma directeur de l'Ouest lausannois aurait pu asseoir la légitimité du Gropil par un chapitre sur la gouvernance de l'Ouest ; ça n'est pas le cas. Le SDOL rend plutôt acte d'une justification renversée ; en effet, le SDOL en sa page 9, justifie son existence par une décision du Gropil du 26 décembre 2002. Partant, l'instrument acte donc l'existence de l'organe politique.

- La coordination supracommunale est basée sur les institutions existantes et n'en a pas créé de nouvelles.
- L'existence d'une coordination supracommunale ainsi que les modalités de son fonctionnement sont réglées prioritairement par des instruments²⁴⁰.
- La coordination supracommunale a une visée monothématique, en l'état le développement territorial.
- La coordination supracommunale n'a pas impliqué directement de transfert de compétences depuis les communes²⁴¹.
- L'existence d'une coordination régionale n'a pas impliqué de suppression d'échelon institutionnel mais a conduit à une correction mineure des limites institutionnelles²⁴².
- Un gremium central, le groupe décisionnel de Malley (gd), conduit la coordination régionale.
- L'existence de ce gremium central n'a pas de bases formelles.
- Le groupe décisionnel de Malley possède une compétence

décisionnelle d'ordre opérationnel. La compétence exécutive formelle reste dans les communes.

- Le groupe décisionnel de Malley n'est pas directement rattaché à une commune spécifique.
- Le groupe décisionnel de Malley possède un fonctionnement *ad hoc* et s'organise lui-même.

Le modèle développé et appliqué à Malley ne rentre guère dans les cases délimitées par la typologie de Savitch et Vogel. Il y aurait lieu, au vu des éléments constitutifs de la coordination pratiquée ici, de considérer un rapprochement possible avec l'approche dite des *linked functions* voire des *complex networks*, selon que l'on considère la conduite de Malley dans son unicité ou comme la pièce d'un réseau de collaborations intercommunales plus larges, aux thématiques et aux délimitations diverses. La coordination régionale en effet se déploie à Malley autour d'une thématique privilégiée, sans pour autant créer d'autorités déléguées, ni supprimer des compétences des niveaux institutionnels existants. La conduite coordonnée de Malley répond ainsi au schéma de la consolidation fonctionnelle. Nous tranchons en faveur de l'emploi du mode indicatif à l'exclusion du conditionnel pour la phrase précédente en considérant qu'il y a différents stades de consolidation et que Malley peut être considéré comme tel, tout en constatant que la consolidation effective reste particulièrement légère et qu'elle pourrait même être allégée dans la prochaine phase de la concrétisation. En reprenant le modèle typologique de Walker, la pratique de la conduite de Malley pourrait répondre sous certains aspects aux approches n.2 *interlocal service contracts* ou n.3 *joint powers*

²⁴⁰ Le principe d'un pilotage partenarial des chantiers d'études, partant des sous-secteurs, est inscrit dès le schéma directeur de l'Ouest lausannois.

²⁴¹ Nous considérons là que le groupe décisionnel n'ayant pas reçu une délégation exécutive claire de Municipalités communales délégataires, il ne peut être considéré de transfert de compétences des communes vers cette entité.

²⁴² Correction considérée comme mineure, non en raison des superficies échangées, mais parce qu'elle n'a pas visé à une suppression de la nature supracommunale du projet de Malley.

agreements, c'est-à-dire dans les exemples les plus « mous » de la coordination régionale.

V.7.3 De la réalité à l'utopie, éléments de cybernétique idéale

La réflexion autour d'une cybernétique idéale à Malley se focalise au moment de l'analyse autour de la structure de portage en phase effective de réalisation du projet ou, autrement synthétisé, de la structure du projet. Un consensus semble s'être établi autour de deux éléments clefs : une structure de projet *ad hoc* doit être créée et les ressources actuelles ne sont pas suffisantes. Les points d'accroche sont donc à la fois ceux de la gouvernance – et partant, de son rattachement institutionnel – et ceux de l'adéquation entre l'ambition politique et les moyens mis à disposition pour l'atteindre.

Un consensus important semble s'être imposé auprès des acteurs de Malley à savoir que la structure actuelle de pilotage ne peut pas continuer à fonctionner en l'état. A ce jour, un seul chef de service, engagé par Renens, intégré au bureau du SDOL et payé par Renens, Prilly et le Canton est en charge de la coordination de l'ensemble du secteur. Travail déjà conséquent pour un seul homme, son pourcentage a été progressivement réduit pour la tâche centrale de la coordination d'ensemble jusqu'à atteindre 0% à l'automne 2015. Ironiquement, il pourrait être dit que ce n'est peut-être pas suffisant. Aux côtés de ce poste, les services communaux travaillent bien évidemment pour Malley, mais ne semblent pas avoir de temps particulier dévolu pour ce projet-là, à côté des autres projets urbanistiques communaux qu'ils doivent mener.

La réflexion est donc en cours à l'automne 2015. Un groupe de travail a été mis sur pied suite à une décision du groupe décisionnel en juin 2015. L'impulsion d'une réflexion sur la structure de projet est venue des techniciens du SDOL, du chef de projet SDOL et du chef de projet Malley. Une réflexion sur la structure est donc acceptée par le groupe décisionnel et un groupe de travail est mis sur pied, dont le leadership n'est, pour nous, pas clairement définissable. Le bureau du SDOL a participé aux séances, par le chef de projet Malley et l'adjoint à la chef de projet SDOL, mais la réflexion semble avoir surtout été structurée autour de l'impulsion des techniciens communaux, avec une prééminence de Renens dans son rôle de commune pilote. Les techniciens du Canton ont été intégrés et ont joué un rôle actif. Les réflexions du groupe de travail vont alors dans la direction du modèle lausannois pour les grands projets urbanistiques : une structure *ad hoc* de projet, dotée de moyens propres, dépendant hiérarchiquement d'une délégation politique multi-thématique et sur un pied d'égalité horizontale avec les services techniques sectoriels. Au moment de l'analyse, les décisions quant aux options à retenir n'ont pas été prises. Une demande pendante auprès du Canton pour le cofinancement d'une possible structure *ad hoc* devra permettre de voir plus clair quant aux moyens financiers à disposition à l'avenir.

Les acteurs que nous avons rencontrés, issus du corps technique ou du corps politique, s'accordent donc sur les points en matière de cybernétique idéale : Une structure *ad hoc* de pilotage technique doit être créée pour la phase de mise en œuvre de Malley et la coordination générale ; les moyens supplémentaires, financiers et humains, doivent être alloués à la phase de mise en œuvre ; les acteurs politiques responsables du

dossier doivent bénéficier d'une délégation clairement identifiable. Par contre, à l'inverse, de nombreux points ne font pas consensus quant aux aménagements à apporter pour que la cybernétique puisse être imaginée comme idéale. Les questions ouvertes sont notamment le spectre disciplinaire de la délégation politique mentionnée juste en-dessus, de même que le rattachement de cette structure *ad hoc* de pilotage.

Le premier point qui ne fait pas consensus touche à l'ambition pluridisciplinaire du projet de Malley et surtout à la temporalité de l'inclusion de sa pluridisciplinarité. La question en suspens est ainsi de savoir si le projet, construit selon la formule « un morceau de ville », est d'abord un projet disciplinaire, celui de l'urbanisme ou un projet multidisciplinaire, à savoir incluant l'urbanisme, les travaux, mais aussi les directions politiques du social, de l'environnement et des écoles. L'interrogation complémentaire est de savoir, ayant convenu qu'il s'agissait d'un projet multidisciplinaire, à quel moment les autres directions politiques doivent être intégrées à la conduite du projet. Y répondre c'est aussi prendre des options quant à la composition de la future délégation politique qui aurait pour tâche de diriger la mise en œuvre du projet. Le second point qui ne fait pas consensus est celui du rattachement de la structure *ad hoc* de projet. S'étant entendu possiblement sur l'idée d'une délégation politique en charge de la direction du projet, encore doit-il être répondu à la question épineuse de l'identité de celle-ci. En touchant à la question du lieu de rattachement de la possible structure *ad hoc*, c'est au cœur même de la nature supracommunale du projet de Malley que l'on touche.

A l'heure de l'analyse, plusieurs scénarii sont possibles pour la mise en œuvre opérationnelle de Malley : premièrement une

structure *ad hoc* rattachée au niveau régional ; deuxièmement une structure autonome rattachée à une délégation bi-communale et troisièmement une structure « redescendue » au niveau des communes. Il y a lieu de mentionner encore un quatrième scénario, dont la réalisation n'est pas hypothétique, c'est-à-dire une séparation du projet entre les deux communes de Prilly et Renens et la disparition de toute ambition supracommunale.

Le scénario 1 implique le renforcement d'une structure *ad hoc* de projet menée par des techniciens rattachés au niveau du SDOL. Cela serait envisageable dans le sens où le bureau du SDOL dispose d'une expérience avérée de l'intercommunalité et une pratique de l'organisation par chef de projet et par équipe de projet. L'opportunité politique, qu'il se réalise, est faible. Le scénario 1 représente un risque de perte d'influence pour un trop grand nombre d'acteurs, tout d'abord les techniciens communaux qui voient un des projets urbanistiques phares de la décennie sortir manifestement de leurs prérogatives, puis pour les acteurs politiques communaux qui doivent leur prestige d'abord aux réalisations qu'ils sauront incarner. Un maintien de la structure dans le cadre du SDOL éloigne donc l'opportunité d'un enracinement du projet de Malley dans les communes.

Le scénario 2 est celui qui se réfère le plus directement à l'expérience lausannoise, il s'agit de la mise en place d'une structure de projet, c'est-à-dire un chef de projet coordinateur pilotant une équipe en charge de l'opérationnelle. Ce chef de projet rend compte à une délégation politique et se trouve dans un rapport d'horizontalité avec les chefs de services communaux. Ce scénario est aussi celui qui permet le mieux de faire le lien entre les volontés des communes territoriales et les attentes et besoins des propriétaires

fonciers, la conduite étant sortie du cadre strictement communale. La difficulté de ce scénario est aussi de déterminer la composition de cette délégation politique. Il y aurait lieu de trancher alors si celle-ci devait être réservée à l'urbanisme, si elle devait être égalitaire entre Prilly et Renens, voire intégrer Lausanne. Sur ce dernier point, de l'égalité entre Prilly et Renens, la situation a évolué en cours de réalisation du projet. Lors du lancement des travaux, c'est-à-dire au moins au moment du lancement de l'étude test, Renens a été désignée comme commune-pilote. Cette désignation, qui n'est pas directement une décision politique mais ressort de la pratique du SDOL en la matière²⁴³ et qui a donné la présidence du groupe décisionnel à Renens, se base sur une observation de la répartition géographique du projet de Malley sur le territoire communal de Renens, de Prilly et de Lausanne où le premier est le plus touché. Or, cette situation très claire n'est plus forcément celle de l'évolution du projet et de la redéfinition des échelles. D'après les chiffres que nous avons pu obtenir en cours d'analyse, la comparaison des surfaces brutes de plancher prévues par les 4 secteurs de Malley-Centre ne confirme pas cette surreprésentation de Renens dans le projet ; au contraire, une légère majorité des surfaces à construire se trouve désormais sur la commune de Prilly. Cet élément devrait lui aussi être pris en compte dans l'identification de la délégation politique.

Le scénario 3 est le plus proche d'une conduite communale. Il implique une équipe de projet intégrée dans une des administrations communales ou divisée entre elles. Un chef de projet *ad hoc*, sous l'autorité

d'un chef de service communal de l'urbanisme, agit comme coordinateur. Des forces humaines pour le projet sont identifiées dans les services communaux. Une conduite politique pourrait être maintenue, à l'image du fonctionnement actuel du groupe décisionnel, la participation du Canton y serait probablement réinterrogée. Le scénario 3 peut logiquement disposer de soutiens forts au sein des communes, il permet en effet de maintenir le projet dans les services d'urbanisme et donc d'en conserver, voire d'en renforcer, le prestige. Ce calcul vaut aussi pour les directeurs politiques de l'urbanisme dans les communes respectives. Nous y voyons pourtant une faiblesse majeure à savoir qu'il y aura lieu de trancher en faveur d'un leadership d'une commune sur l'autre, dans le cas d'une éviction de Lausanne. Or, en l'état des forces à Malley, il semblerait plutôt devoir évoluer en un scénario 4.

Le scénario 4 est celui d'un retour dans les communes. Celui-ci implique une séparation de fait de Malley entre un projet lausannois²⁴⁴, un projet renanais et un projet prillérain. Prilly poursuivrait seul l'élaboration des projets du CIGM et du Viaduc, Renens réintégrerait dans le fonctionnement ordinaire de son service les projets de Malley-Gare, Malley-Gazomètre et les projets plus lointains, avec une coordination minimale pour les procédures à mener en parallèle avec Prilly pour Malley-Gare et Malley-Gazomètre. Ce scénario serait celui du renoncement à l'ambition supracommunale de Malley. L'ampleur des projets à développer au sein des seuls services communaux nécessiterait rapidement soit une réduction de l'ambition des projets soit un

²⁴³ De fixer, par un document-cadre ou par un descriptif de la démarche adopté par tous les acteurs, les modalités de répartition des tâches.

²⁴⁴ Pour Lausanne, cela est déjà de facto le cas, le territoire lausannois ayant été exclu du SDIM. Nous développons le sujet plus bas, au moment des enseignements.

renforcement très important des services. Cette dernière option semble plus délicate à postuler, un cofinancement cantonal pour la conduite du projet semblant difficilement défendable dans le cas d'un scénario 4.

La vision idéale d'une cybernétique pour Malley en 2015 est particulièrement restreinte. En fait, le terme même d'« idéale » semble abusif. Il s'agit d'options envisageables à définir à court terme. Une vision idéale, au sens où nous l'entendions en définissant la méthodologie de la présente recherche, n'a guère fait son chemin à Malley. Les différents éléments évoqués ci-dessus, ainsi que les enseignements issus du terrain, nous permettent de nourrir le test ultérieur de l'hypothèse n.2.

V.8 Malley en laboratoire de la cybernétique régionale

Le territoire fonctionnel de la ville ne se superpose plus au territoire institutionnel urbain. Ayant dit cela, nous n'avons énoncé ni pensée originale, ni forcément une vérité scientifique. Cette constatation est, au mieux, une assertion rabâchée, au pire, un lieu commun. Cette remarque figure aussi en préambule de la présente recherche. Elle nécessite pourtant d'être affinée, d'être questionnée et finalement dépassée. Il n'est pas évident premièrement qu'il existe un territoire fonctionnel de la ville, la revue de la littérature l'a montré. La réalité du terrain l'indique aussi.

Les réalités sont polymorphes à Malley, comme dans tout l'Ouest lausannois ; le territoire fonctionnel comme ailleurs dépend de l'angle de lecture choisi. Le territoire fonctionnel du projet dépend ainsi à Malley d'abord d'une ambition politique. Les acteurs se sont mis d'accord sur un périmètre large du projet, mais ce premier est fluctuant, selon les circonstances de l'opportunité politique. Ainsi, selon la capacité d'entente ou son incapacité, le périmètre de Malley est-il compris exclusivement comme ses secteurs centraux, les terrains des plans de quartiers de Malley-Gare et de Malley-Gazomètre, ou englobe-t-il complémentirement les secteurs au nord, du Viaduc et du CIMG, voire enfin est-il à comprendre comme un territoire cohérent jusqu'aux secteurs ouest de Chêne, du Censuy et à l'est, à l'urbanisation condensée le long de l'Avenue du Chablais. C'est cette réalité territoriale aux délimitations mouvantes que nous avons retrouvée dans le discours des acteurs et dans le propos des instruments, non que cette délimitation changeante réponde à une évolution des caractéristiques intrinsèques du site, mais le territoire du projet est d'abord la réponse opportuniste à la capacité du

moment à faire émerger un plus petit dénominateur commun entre des acteurs aux ambitions parfois divergentes.

Le territoire fonctionnel de la ville ne se superpose plus au territoire institutionnel urbain disions-nous. L'ayant exprimé, il semble que cette dissimilitude est la marque d'une rupture, qu'un passé est révolu et que la réalité a changé. Mais c'est bien vite alors s'extirper de la rigueur de l'historien. C'est aussi tomber dans cette facilité que Keating (2008, p.63) dénonçait : celle de simplifier et de styliser un passé révolu pour faire porter l'emphase sur le changement que nous voudrions éclairer. Or, comme nous l'avons déjà exprimé dans l'introduction de la présente recherche, il n'est peut-être pas possible de dater le moment où le territoire fonctionnel de la ville a cessé de correspondre au territoire de l'autorité urbaine. Au-delà, ce moment n'a-t-il peut-être tout simplement pas existé.

Travailler sur l'Ouest lausannois appelle à une certaine modestie et à l'humilité, les territoires fonctionnels étant, à ce point, chevauchants, croisés, interpénétrés. La particularité du site tient aussi en la disparition physique des frontières institutionnelles, celle-ci, appuyées originellement sur des discontinuités topologiques, ont peu à peu été rendues totalement artificielles par les travaux éditaires dont la suppression du réseau des cours d'eau. L'extension de l'urbanisation a terminé de gommer les différences entre les territoires institutionnels, constituant un ensemble hétérogène mais compact : territoire suburbain d'un urbanisme interlope. Cette réalité n'est pas nouvelle et c'est en cela qu'une lecture historique appelle à une certaine humilité. Le recalibrage entre les territoires fonctionnels et les territoires institutionnels interpelle ainsi depuis longtemps, de même que sont constatées les

difficultés que fait naître la fragmentation institutionnelle dans l'Ouest lausannois. Celle-ci est « cause de nombreuses difficultés pour les habitants », provoque « inégalité dans les installations et services publics », inégalité « dans la répartition des impôts », « manque d'entente dans la direction des affaires communes ». Le bilan de cette « situation ambiguë », dont il y a lieu de sortir en réformant la gouvernance – l'auteur n'emploie certes par ce mot – de l'Ouest lausannois, est dressé très tôt par Charles Biermann, dans une publication au titre évocateur : « Renens ; une ville qui naît ». Cet article scientifique publié dans le 18^{ème} volume du bulletin de la société neuchâteloise de géographie sort... en 1907. Le géographe, futur doyen de la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne²⁴⁵, dresse ainsi à un siècle d'écart, une lecture assez proche de celle que Rey (2004) va en faire. La situation de l'Ouest lausannois sous l'analyse de Biermann est celle d'une situation en plein boom démographique et économique, absorbant le surplus d'une « trop rapide croissance » à Lausanne. Mais cette ville qui se crée, Renens, a « bientôt débordé sur trois communes voisines » et « ces empiètements sont assez importants pour qu'on ne puisse en faire abstraction ». Cette ville en création, autour du nœud ferroviaire de Renens, connaît d'ailleurs un brassage populaire inédit, où 4 groupes se voient : les anciens habitants vaudois ; les employés des chemins de fer, vaudois ou suisses ; les Français spécialisés comme ouvriers des poteries et les Italiens, ouvriers du bâtiment « transformés ensuite en entrepreneurs, puis en spéculateurs et propriétaires [et qui] occupent presque tout le quartier neuf au Nord de la gare ». Ces populations nouvelles ont transformé les besoins en infrastructures publiques et en

²⁴⁵ Université de Lausanne, *Rapport annuel 1961 – 1962*. 1963. Lausanne : Imprimerie Vaudoise, p.3.

politiques publiques. Renens et Chavannes ainsi « ont arrêté un plan d'extension », ont construit des réseaux d'éclairage public, d'adduction d'eau, d'épuration, des réseaux routiers. Le nouveau tramway depuis 1905 relie Renens à Lausanne. Il n'y a donc qu'un pas pour affirmer que « le jour n'est pas loin où les deux agglomérations urbaines n'en formeront plus qu'une ».

Surtout, Biermann, suite à l'analyse des effets de la fragmentation institutionnelle qu'il effectue, propose des solutions pour la dépasser. Les trois solutions proposées reformeraient en profondeur la gouvernance régionale. Il s'agit premièrement d'instituer une « administration unique » qui serait en charge « des intérêts généraux ». Nous comprenons que cette nouvelle instance – même si ce n'est pas proposé textuellement – s'appuierait sur les municipalités existantes et viendrait les suppléer pour certaines tâches de portée régionale. Il s'agit ensuite de rendre « indépendante » l'agglomération urbaine. Cette deuxième solution est plus absconse, n'étant pas explicitée. L'idée sous-jacente d'une fusion des communes de l'Ouest concernées n'est pas totalement claire mais tiendrait peut-être dans cette forme d'indépendance. Finalement, il s'agit de fusionner les communes de l'Ouest avec Lausanne. Cette dernière solution reçoit les faveurs de l'auteur, car elle permettrait à la ville d'« opérer la suture avec l'excroissance dont elle avait dû d'abord s'amputer ».

Preuve encore, si besoin était, que les propositions actuelles en termes de gouvernance régionale ne sont guère inédites, les pistes de Biermann recoupent les formes « classiques » que l'on investiguera tout au long du XX^{ème} siècle. En caricaturant légèrement, la première solution tendrait à la création d'une nouvelle instance à buts multiples, quelle que soit la forme de celle-ci,

c'est-à-dire une solution très proche des options prises majoritairement en Suisse pour régler la coordination des tâches supramunicipales ; la deuxième solution entrerait dans la case d'un schéma *Public-Choice* avant l'heure, où l'autonomie et l'indépendance des acteurs sont valorisées, tandis que la dernière reprendrait les traits d'un Gargantua, par la voie d'un l'amalgame en la création d'une grande autorité couvrant désormais l'ensemble de l'aire urbaine, cette dernière solution ayant justement la préférence de l'auteur lorsqu'il précise que bientôt les deux aires urbaines ne formeront plus qu'une agglomération.

Rey (2004), un siècle plus tard, revient sur le terrain de l'Ouest lausannois et l'observe sous un double angle d'analyse : fonctionnel tout d'abord, en constatant la réalité complexe, voire chaotique, du bâti et des infrastructures au tournant du XXI^{ème} siècle et structurel ensuite, en décortiquant « le volet processuel » de ce qu'il nomme « l'expérience » de l'Ouest lausannois. Informateur averti, l'auteur a lui-même servi d'accompagnateur à la démarche itérative visant à élaborer le schéma directeur de l'Ouest lausannois et de « nouvelles règles du jeu pour la collaboration et la décision des acteurs publics (communes et Canton) ». Décrivant tout d'abord la nature fonctionnelle de la région, l'auteur voit un « tissu naturel et bâti sans identité », une mauvaise pratique de l'aménagement du territoire qui a conduit à un gaspillage du sol et des affectations mal adaptées aux besoins, une répartition modale axée très prioritairement sur le trafic individuel motorisé, le tout produisant une explosion de la pollution de l'air et un non-respect des prescriptions légales en la matière. Décrivant la nature institutionnelle de l'Ouest, l'auteur remarque que les communes sont autonomes et planifient seules leur développement territorial. Cette indépendance est d'ordre

légal, mais aussi technique, puisque chaque commune s'est dotée de son propre service spécialisé, à défaut, a mandaté de manière indépendante des bureaux privés qui tiennent le rôle de Conseil spécialisé. Rey relève alors ce qui peut sembler comme un paradoxe, avant que ne soit finalisé la procédure d'élaboration du SDOL, les communes de l'Ouest ne dispose d'aucun organisme de coordination en matière d'aménagement du territoire, alors qu'une tradition de collaboration existe bel et bien pour un grand nombre de domaines, tel que le scolaire, le social, le culturel. Non seulement, il n'y a pas de concertation, mais, surtout, « une concurrence s'est développée progressivement entre les communes » et désormais celles-ci, au tournant des années 2000, se disputent-elles et se contestent-elles les « projets d'équipements ou d'activités commerciales ».

Il n'est pas possible d'extraire la cybernétique pour un projet comme Malley du contexte institutionnel et historique dans lequel il s'intègre. Nous nous sommes donc astreints à reconstruire la conduite du projet sur un spectre temporel le plus large possible. Le test de l'hypothèse n.2 « inter » est au cœur de l'ambition de la présente partie de la recherche. Pour autant, avant d'en revenir factuellement aux éléments permettant de vérifier la validité de cette hypothèse dans le chapitre VIII, il est possible de dégager des enseignements mis à jour dans le cadre de la tentative de contextualisation à l'échelle de l'Ouest lausannois. Ces enseignements enrichissent bien évidemment au premier chef l'analyse et le test de l'hypothèse n.2. Pour rappel, l'hypothèse est formulée ainsi :

Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux.

Sous la section V.7.2. plus haut, nous avons qualifié les éléments clefs de la cybernétique régionale effectivement à l'œuvre dans l'Ouest lausannois et autour du projet de Malley. Nous avons mis en lumière le fait que la cybernétique régionale dans l'Ouest lausannois, de même que pour Malley, se trouve légèrement au-delà d'un mi-chemin sur la route allant de la formalisation la plus dure jusqu'à l'abandon de toute formalisation. Dans une lecture purement néo-régionaliste, la situation décrite relèverait plutôt d'une approche tirant vers la gouvernance. La cybernétique dans l'Ouest lausannois ainsi n'est pas dotée d'une formalisation forte, sa collaboration n'est guère dure. La situation vue pour l'Ouest lausannois vaut aussi pour Malley, en cela que la coopération supracommunale mise en œuvre pour la concrétisation de Malley ne diffère pas grandement de celle à l'œuvre à l'échelon régional.

L'absence de formalisation dure pour la cybernétique régionale dans l'Ouest lausannois n'a pas pour autant valeur de preuve dans le test de l'hypothèse n.2 et ne participe pas mécaniquement à son invalidation. En effet, ce n'est pas parce que la formalisation la plus dure n'est pas à l'œuvre qu'elle ne serait pas en théorie la plus efficace. Faire ce pas reviendrait en effet à postuler que les acteurs – politiques – optent toujours pour les solutions optimales. Or, les choix politiques dépendent plutôt à notre sens d'abord de l'opportunité qu'ils ont d'être formulés. Des enseignements généraux issus des données empiriques provenant du terrain nous permettent de mieux comprendre pour quelles raisons – *ceteris paribus* – et sous quelles modalités, la cybernétique effectivement pratiquée dans l'Ouest en est venue à être ainsi délimitée.

Enseignement n.1 Les frontières sont plus faciles à déplacer qu'elles ne sont à dépasser

Tous projet supracommunal implique au moins deux territoires institutionnels, c'est d'ailleurs l'élément constituant de sa nature particulière. Nous pouvons imaginer intuitivement que plus le nombre de ces territoires est élevé, plus complexe est le tissu de relations à mettre en place pour concrétiser ledit projet. Pour Malley, il n'est pas anecdotique de poser la question du nombre effectif de territoires institutionnels impliqués. Ce qui est clair, c'est que le 29 juin 2012 lors de la signature du SDIM, le projet de Malley est supracommunal et implique trois territoires institutionnels différents, celui de Renens, celui de Prilly et celui de Lausanne. Les trois communes sont d'ailleurs traitées sur un pied d'égalité. Elles signent toutes les trois le document lors d'une séance officielle devant la gare de Prilly-Malley par leur syndic et secrétaire municipal respectifs. Lausanne y agit clairement en tant que « commune territoriale » pour reprendre un terme très utilisé par les acteurs de Malley que nous avons interviewés et qui est plus habituel dans son acception allemande que française. Lausanne n'est pas présent là comme propriétaire foncier, preuve en est l'absence de signature de l'autre propriétaire foncier, les CFF, qui lui « adhère » au schéma directeur intercommunal de Malley, ce qui, en termes de procédure légale pour un instrument d'aménagement du territoire, ne traduit pas vraiment autre chose qu'un signe de bonne volonté. Au-delà de la qualité des signataires, c'est le projet porté par le document légal que constitue le SDIM qui fait véritablement de Malley un projet supracommunal sur trois territoires institutionnels. Les trois portions de territoires y sont traitées comme un tout homogène, sous une approche de territoire fonctionnel ou tout au moins, de périmètre

pertinent. C'est d'ailleurs l'ambition du document de faire de Malley « une nouvelle centralité secondaire » (SDIM, p.6). Les principes conduisant l'aménagement du grand ensemble et de ses quartiers constitutifs sont la vocation, la typologie urbaine, la fonctionnalité et le caractère et l'identité propre (SDIM, p.20). La fragmentation institutionnelle communale n'est pas citée dans cette liste. L'effort est d'ailleurs porté au niveau des visuels, les frontières n'étant par exemple par reportées sur l'image représentant les différents quartiers du SDIM et que nous avons reproduite à la section V.1.3.

Or, au moment de l'analyse de la concrétisation du projet à l'automne 2015, la situation pratiquée effectivement n'est plus celle prévue par le SDIM, quand bien même il s'agit de mettre en œuvre cet instrument planificateur. A l'automne 2015, le projet de Malley n'implique « plus que » deux territoires institutionnels, celui de Renens et celui de Prilly. Lausanne a été éjecté du processus comme autorité planificatrice et garde uniquement son second rôle de propriétaire foncier. La finalité de la démarche est simple à comprendre. La réduction à deux a un double objectif simplificateur : le nombre de territoires institutionnels se réduit et donc la complexité des relations et la double nature de Lausanne est supprimée. Cela réduit le nombre des acteurs et simplifie leurs rôles. Il est intéressant de voir que cette décision, présentée comme pragmatique par les acteurs interviewés, est prise par le groupe décisionnel de Malley, sans pour autant modifier l'instrument planificateur. C'est le deuxième but, celui de la suppression de la double casquette, qui est mis en avant par ces acteurs. Il est aussi très intéressant de voir comment a été réalisé ce qui est presque un tour de passe-passe. C'est par la correction des limites que l'on opère pour cette double

simplification. Ne voulant modifier le SDIM, on crée un nouveau périmètre et invente un nouveau concept, celui d'un « périmètre SDIM opérationnel », par opposition au « périmètre SDIM », notion totalement absente du SDIM lui-même et qui, comme on le voit sur la représentation ci-dessous, suit exactement la ligne du périmètre du SDIM à l'exception de l'ensemble du secteur sur territoire lausannois et une petite partie de Prilly.

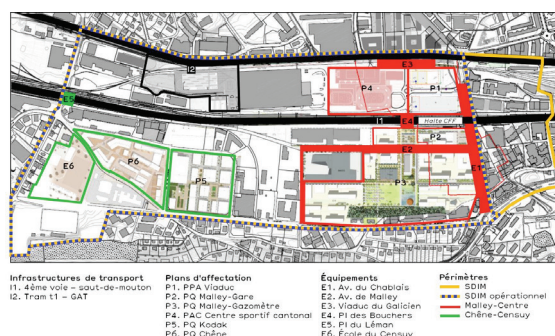


Figure 41 Représentation de Malley et du périmètre SDIM et d'un périmètre SDIM opérationnel, publiée uniquement sur le site web de l'Ouest lausannois, visitée en décembre 2015.

Déplacer la frontière, ici du périmètre d'un instrument planificateur, permet de « décomplexifier » la mise en œuvre d'un projet supracommunal comme Malley. Cette décision de mise en œuvre pourtant, si elle la simplifie, touche directement au caractère supracommunal du projet. Si cette décision devait avoir caractère de leçon, nous pourrions dire qu'une solution retenue à Malley, pour résoudre les équations inhérentes à un projet supracommunal, est de réduire sa nature supracommunale. Les frontières ne sont guère difficiles à déplacer, tout au moins pour les instruments, puisque l'exclusion du territoire lausannois du projet de Malley nous semble avoir été peu communiquée. Nous ne l'avons compris d'ailleurs que fortuitement, ce qui laisse tout au moins penser que la décision a échappé à beaucoup. Le déplacement de la frontière ici est plus facile que son dépassement. Il est

vrai, et cet élément de nuance ne peut être ignoré, qu'il ne s'agit là que de la frontière d'un instrument.

Or, il est à rappeler qu'une modification de frontière institutionnelle est aussi en cours sur le secteur. Mise à l'enquête publique le 28 janvier 2015, la modification de la limite communale entre Prilly et Renens est plutôt d'impact mesuré puisqu'elle ne vise qu'à un transfert équivalent de 4'015 m². Grossièrement, cet échange vise à reculer la frontière de Renens vers l'ouest à la hauteur de l'ancien bâtiment des abattoirs et de reculer celle de Prilly vers le nord au sud de ce même bâtiment. La limite résultante entre les deux communes évite désormais certains décrochements et suit des lignes plus droites. Ce changement – mineur – des frontières communales, même s'il ne règle pas l'ensemble de la thématique supracommunale, peut être considéré de même comme une simplification de l'emboîtement des deux frontières communales. Il est à remarquer enfin que si la modification de limites communales a été mise à l'enquête publique en même temps que le plan de quartier de Malley-Gare, elle en dépasse largement le périmètre et semble plutôt opérer comme une intervention préalable à l'élaboration du plan de quartier futur de Malley-Gazomètre. Quoi qu'il en soit, cette modification dénote une certaine latitude des frontières communales à être déplacées, cette latitude pouvant être utilisée pour régler une partie des problèmes inhérents à un projet supracommunal.

Enseignement n.2 L'intransigeance des instruments se modifie moins qu'elle ne modifie l'ambition politique

Quelque part, et sans l'assumer si explicitement, les approches soutenant une gouvernance fluide et souple ont toujours

postulé une certaine malléabilité des instruments. Ceux-ci en effet devaient s'adapter – ou être adaptés – à la réalité d'une planification de la ville dans son acception fonctionnelle et sans pour autant passer par la case de l'institutionnel. Cette approche conceptuelle n'est pas loin de celle effectivement appliquée dans l'Ouest lausannois avec la création d'instruments nouveaux, plus souples, comme le schéma directeur de l'Ouest lausannois, et non forcément appuyés sur une instance portante, c'est-à-dire sans réformes de l'institutionnel. Mais la question fondamentale n'est guère tranchée de savoir si l'ambition planificatrice peut effectivement être mise en œuvre par des instruments qui ne sont pas durs.

Les instruments à Malley donnent des enseignements intéressants. Retracer l'histoire du schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) laisserait plutôt penser à une intransigeance des instruments, c'est-à-dire une malléabilité limitée. Force en effet est de constater, rétrospectivement, que le principal instrument planificateur pour Malley, travaillé pendant des années, n'a jamais été livré. La volonté de doter Malley d'un plan directeur localisé (PDL) intercommunal est sur le devant de la scène au moins depuis 2006. C'est dans l'objectif de l'élaboration de ce plan directeur localisé intercommunal qu'est réalisée l'étude test. La publication du compte-rendu de l'étude test²⁴⁶ donne, comme prochain pas, la réalisation de cet instrument directeur. Le travail se lance et le plan directeur localisé intercommunal est envoyé à l'examen préalable du Canton en août 2008, puis s'accompagne d'annexes techniques stratégiques, dont une

investigation géologique, une investigation financière, au cours de l'année 2010. A l'automne de cette même année, un travail de modifications du document, suite à l'examen préalable cantonal, est effectué. Or, la procédure d'adoption du plan directeur localisé intercommunal ne sera jamais lancée et à cet instrument est substitué un schéma directeur intercommunal, le SDIM. Cette décision est communiquée par la Municipalité de Renens en mars 2011. Le rapport annuel du SDOL²⁴⁷ explique lapidairement que la substitution opérée a été décidée pour un gain de souplesse et parce qu'il était possible ainsi de laisser de côté certains thèmes.

Le passage d'un instrument à l'autre, d'un instrument planificateur créé par la législation vaudoise²⁴⁸, liant les autorités entre elles, à un instrument souple n'ayant pas de bases légales est en fait la réponse à une incapacité des communes à surmonter les difficultés institutionnelles inhérentes à Malley. Suivant la répartition des compétences entre les corps en droit vaudois, l'adoption du plan directeur localisé intercommunal revenait aux trois législatifs de Renens, Prilly et Lausanne. Or, la difficulté principale résidait bien dans le passage devant les législatifs et singulièrement du côté de Lausanne. Non que les législatifs rennais et prillérans soient plus conciliants que le Conseil communal de Lausanne, mais la double casquette lausannoise rendait l'exercice périlleux, le Conseil communal devant adopter un instrument planificateur contraignant en tant qu'autorité territoriale qui allait avoir directement un impact cadrant et limitant sur

²⁴⁶ Bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois, Etude test du secteur Malley, Compte-rendu, juin 2007, page 40.

²⁴⁷ Ouest lausannois, rapport annuel d'activités, 2011, page 15.

²⁴⁸ Le plan directeur localisé est régi par le chapitre III, section II de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 et des articles de son règlement d'application.

lui-même en tant que propriétaire foncier. Cette situation que l'on pourrait caricaturer en un antagonisme de deux buts divergeant, l'un idéal et l'autre commercial, a été jugé suffisamment insurmontable pour stopper l'effort législatif et renoncer au plan directeur localisé intercommunal, malgré les années de travail. Comme nous l'expliquaient plusieurs acteurs impliqués directement dans le processus, le choix a été porté alors sur la recherche d'un « plus petit dénominateur commun », notamment sous une contrainte temporelle ; la halte de Prilly-Malley, devant être inaugurée officiellement dans les mois suivants, fonctionnait aussi comme une opportunité politique pour aboutir à l'adoption d'un instrument. L'invention d'un schéma directeur intercommunal permettait de décider soi-même de la procédure d'adoption à suivre. Ce fut donc une adoption par les seuls exécutifs qui fut retenue, même si les communes territoriales s'astreignirent à un travail de mise en consultation et de concertation publique.

Ce changement majeur n'est pas sans conséquences pourtant pour la conduite même de Malley. Le nouvel instrument tout d'abord ne jouit ni de l'ancrage ni de la reconnaissance dont un plan directeur localisé aurait bénéficié. Au niveau de l'ancrage tout d'abord, les législatifs ne l'ont pas adopté, alors qu'ils auront tout de même à adopter les plans de quartier qui en découleront. Le processus législatif autour du plan directeur localisé aurait permis à la fois de faire valider formellement un premier pas, encore général et d'intention, avant celui beaucoup plus explicite du plan de quartier, et aurait permis une discussion sur l'ambition générale et non seulement sur la traduction de celle-ci dans les choix d'affectation et de police des constructions. Il aurait pu permettre ensuite une plus grande appropriation par les législatifs du projet de Malley. Ceci n'a pas

été le cas, mais a peut-être même produit l'effet inverse, en créant une défiance du législatif envers la procédure suivie et l'exécutif. C'est bien la teneur de la prise de position de la commission de gestion de Prilly à l'automne 2012 lorsqu'elle relève que « la mise en place du SDIM a permis aux trois communes intéressées de décider de la planification sans consulter le Conseil communal ».

A côté de cette lacune d'enracinement dans les communes du SDIM, que les acteurs identifient comme problématique en 2015 au moment de passer réellement à l'opérationnel, s'ajoute un problème de contenu. En effet, les éléments expurgés du plan directeur localisé doivent être maintenant réglés et désormais par voie de conventions, notamment pour tout ce qui touche aux éléments complexes de compensations financières pour les infrastructures publiques.

Toute limitée que soit la valeur de preuve de la substitution du plan directeur localisé par un schéma directeur, il est possible de considérer qu'à Malley, les instruments durs exigent un traitement dur, c'est-à-dire une procédure complète en accord avec la répartition institutionnelle des différentes prérogatives. Si nous ne croyons guère à l'image d'instruments actants, il nous faut tout du moins reconnaître que l'instrument impose sa façon de faire aux acteurs politiques et techniques. Une approche souple dudit instrument ne permet pas de bénéficier des acquis qu'il confère lorsqu'il est utilisé de manière « classique ». La substitution à Malley a eu un impact relativement négatif sur la capacité des acteurs à conduire la mise en œuvre effective et, au final, cet épisode témoigne plus d'un amoindrissement de l'ambition politique – comprise ici comme une volonté commune de réaliser un projet

urbanistique majeur à Malley – qu'un assouplissement de l'instrument planificateur.

Enseignement n.3 Un mouvement graduel opère vers la consolidation de l'Ouest

En ouverture de chapitre, nous avons utilisé de la métaphore un peu facile visant à présenter l'Ouest lausannois comme un laboratoire : laboratoire de la coordination régionale, laboratoire de la planification stratégique commune, laboratoire du dépassement de la stricte fragmentation institutionnelle et ainsi de suite. Si la métaphore est un peu facile, en plus n'est-elle pas vraiment originale. Il est vrai que les régions ayant un début de tradition de collaboration intercommunale à l'échelle d'un périmètre plus ou moins cohérent, qui plus est, un périmètre qui n'est pas celui de la ville-centre et de sa périphérie, sont plutôt rares, pour employer une autre formule de style. Depuis une décennie et demie, l'Ouest lausannois a ainsi expérimenté une voie moyenne, entre les tentatives – souvent infructueuses – de fusions régionales et le laisser-faire. Les mois de travail détaillé sur l'Ouest lausannois nous ont fourni des données empiriques alimentant ce que nous avons postulé intuitivement. Quelque chose est à l'œuvre dans l'Ouest lausannois qui peut permettre de faire de ce territoire un laboratoire de la cybernétique régionale. Or, encore s'agit-il d'explicitier, puis de nommer, les processus de transformation en cours dans ce laboratoire et les résultats qui resteront au milieu de ce creuset régional, de ce pot-bouille institutionnel. Beaucoup d'éléments issus de l'analyse historique de l'Ouest lausannois nous permettent de formuler un enseignement général. Un mouvement est en cours depuis 15 ans dans l'Ouest lausannois qui tend vers une consolidation progressive. Il est ainsi possible de lire les 15 ans écoulés comme l'expression d'un enchaînement successif de différentes étapes de

consolidation, agissant sous un double objectif, d'émancipation extérieure et de consolidation intérieure. À notre connaissance, ce mouvement, s'il est effectivement à l'œuvre, n'est pas thématiqué par les acteurs concernés. Moyennant quelques simplifications, il serait possible de voir à l'œuvre plusieurs stades de consolidation s'enchaînant en une avancée graduelle de l'informel régional à l'institutionnel. Un tel mouvement observé permettrait aussi, si nous en apportions la preuve irréfutable, de prévoir les dénouements futurs en termes de collaboration institutionnelle.

Le stade 0 de ce mouvement historique est aisé à circonscrire. Il tient en un Ouest d'avant la fin du millénaire précédent, ainsi que décrit par Rey (2004), tel un *Far-West* chaotique où la concurrence est généralisée et exacerbée, où celui qui dégaîne en premier est le vainqueur et où donc les communes essayent les premières d'attirer sur leurs sols les nouvelles implantations commerciales ou tertiaires en général, quand bien même les flux engendrés se reportent sur les voisines et ainsi de suite. Un tel Ouest lausannois, avec stetson et bottes de cow-boy n'a probablement jamais vraiment existé. Pourtant, la situation résultant de cette époque est bien celle d'un chaos devenu ingérable et qui s'achève par l'entrée de la cavalerie. Ce stade 0 débute à quelque point du passé récent – nous serions presque tentés de le faire remonter au moins à l'Ouest décrit par Biermann (1907) – pour s'arrêter à 1999 - 2000. Un élément extérieur fort, agissant comme un point de rupture, y mettra un terme. Le stade 0 se caractérise par une absence presque complète de coordination régionale. Celle-ci n'est bien évidemment pas totale, les syndicats de la région par exemple se retrouvant déjà dans une structure souple et informelle d'échange. L'intervention

extérieure, celle du Canton, génère un brusque changement des règles du jeu et le passage au stade 1.

Le stade 1 débute le 20 novembre 2000 avec la signature de la convention entre les communes et le Canton. Cela fait suite à des mois de transition depuis l'arrivée de l'acteur cantonal dans le jeu régional avec sa menace de moratoire qui se concrétise par la convention du 20 novembre 2000. Telle, dans une approche romancée de l'histoire locale, une nouvelle constitution de l'Ouest rédigée sous la contrainte de l'occupant, la convention définit de nouvelles règles du jeu. Surtout, elle crée de nouveaux objectifs, tels que la définition d'une planification régionale commune et instaure une autorité de coordination régionale centralisée, le Gropil, qui n'est plus seulement une instance d'échange comme l'était la rencontre des syndicats de l'Ouest, mais bien un acteur doué de capacité exécutive sur certains aspects. De plus, le Gropil est un acteur paritaire dans le sens où il regroupe, et les communes, et le Canton. Le stade 1 constitue donc une limitation de l'autonomie communale et un partage de la compétence de certaines décisions stratégiques avec le niveau institutionnel supérieur. Il crée donc un contexte nouveau, des acteurs nouveaux et une nouvelle répartition des prérogatives. Pour autant, s'il y a un mouvement de limitation de l'autonomie communale et un mouvement de coordination, il n'y a pas à proprement parler encore de mouvement de consolidation institutionnelle. La base de la nouvelle réalité dans l'Ouest est en effet une convention qu'un des partenaires a signée, plutôt, à son corps défendant et sous la pression d'une autorité extérieure. Le stade 1 permet donc de s'accommoder pour un temps de cette pression extérieure et de lancer un mouvement de coordination régionale en matière de développement territorial. Telle

l'Helvétique cédant sa place à l'Acte de médiation, le stade 1 prend fin lorsque l'occupant retire ses troupes ou, de manière moins romanesque, lorsque la convention imposée par le Canton prend fin le 15 avril 2003.

Le stade 2 est la première de deux étapes de reprise en mains communales de l'Ouest. Cette étape court de décembre 2003 à mai 2005. Le stade 2 représente ce que nous voulons bien voir comme un pas supplémentaire dans une tendance générale allant à la consolidation. Il s'agit encore d'un stade de consolidation par le projet et non par les institutions. Le schéma directeur de l'Ouest lausannois est adopté par le Gropil, instance héritée du stade précédent, avant Noël 2003. Entre alors en vigueur un premier instrument de planification territoriale cohérent pour l'ensemble de la région. Ce pas effectué permet de diminuer la pression extérieure, le Canton rappelant sa cavalerie, mais restant encore fortement présent dans les structures en place. L'ensemble des communes ratifie l'instrument planificateur. Désormais, l'Ouest est lié par une vision territoriale commune qu'il s'agit de mettre sur pied. La nature pérenne de l'instrument n'est pas encore clairement tranchée²⁴⁹. Le stade 2 se différencie donc nettement du précédent, en cela que la coordination régionale ne tient plus seulement sous la pression d'un acteur externe mais repose sur un instrument planificateur dont se sont dotés les acteurs communaux. Celui-ci étant un instrument, il ne crée ni instance ni institutionnel. La structure de coordination, ayant été créée précédemment, est donc maintenue en l'état.

²⁴⁹ Comme nous le signalait certains acteurs interviewés en 2015, la question de la date de fin des travaux du SDOL revient encore certaines fois sur le tapis dans les gremien constitués pour être sanctionnée par un « ça ne s'arrêtera pas » d'un syndic ou l'autre de l'Ouest.

Cette absence de l'institutionnel sous quelque forme que ce soit joue probablement en défaveur de la stabilité d'un tel stade, tout instrument, pour être mis en œuvre, nécessitant tôt ou tard une instance de portage assez reconnue pour s'imposer à la répartition institutionnelle des prérogatives en vigueur. Le stade 2 se termine donc assez rapidement lorsqu'est créé un appui institutionnel à l'instrument commun.

Ce stade 3, plus stable, est le deuxième acte d'une autonomie communale retrouvée. Ce nouveau stade, prochaine étape dans un mouvement de consolidation de l'Ouest, émerge de l'entrée en vigueur des signatures de la convention en mai 2005, une convention horizontale donnant une base à la mise en œuvre des objectifs du SDOL. Cette étape-là ne tranche pas avec la précédente, mais lui rajoute une clarification des règles du jeu par voie conventionnelle. Le Gropil, hérité du début des années 2000, est confirmé comme organe politique de l'Ouest. L'Ouest se dote aussi pour la première fois, en commun, d'un embryon d'administration pour ses tâches régionales, avec la création du bureau du SDOL. Ce stade a gagné en stabilité. La coordination mise en place dispose d'une structure reconnue et d'un instrument planificateur, de même qu'un organe administratif et technique. Il se caractérise d'abord par une collaboration projectuelle et structurelle à l'échelle régionale. Cette collaboration n'est pas encore une base assez solide pour faire émerger des instruments plus durs. L'échec du plan directeur localisé intercommunal de Malley pourrait être lu dans ce cadre d'analyse. Le stade 3 sera dans l'Ouest le stade le plus durable, ce n'est qu'au moment de l'analyse, à l'automne 2015, que l'on vit ses derniers moments. Partant d'une lecture d'une consolidation progressive dans l'Ouest et d'un mouvement passant de stade en stade, nous pouvons identifier les signes

d'une période de transition ouvrant sur les stades successifs 4, à court terme, et 5, encore hypothétique, mais en germe à court, voire moyen terme.

Si la loi de conservation de la masse formulée par Lavoisier s'appliquait aussi en gouvernance régionale, nous pourrions dire que si rien ne se perd ni ne se crée, tout ici se transforme. Le mouvement de transformation dans l'Ouest est alors celui d'une consolidation graduelle, comme nous le disions plus haut, de l'informel vers le plus institutionnel. Les stades 5 et 6 représentent alors les étapes de solidification, d'abord de l'instrument planificateur, puis du portage institutionnel. Le stade 5 devrait être atteint dans l'Ouest avec l'adoption prochaine du plan directeur intercommunal. Si ce dernier reprend l'ambition générale du schéma directeur de l'Ouest lausannois, il s'en distingue par son inscription dans la législation vaudoise. Cela reste bien sûr un instrument de planification directrice et non encore d'affectation du sol, mais il lie les autorités et est adopté par les législatifs et donc nécessite un fort ancrage régional. Le stade 5 représenterait alors la consolidation de l'instrument. Sauf surprise, son entrée en vigueur devrait être acquise dans les années prochaines.

Cela ne semble pas être un thème débattu pour l'instant dans l'Ouest, mais il est raisonnable de postuler qu'une « solidification » de l'instrument régional de planification s'accompagnera ensuite d'une « solidification » de la structure de portage. Cela ne veut pas dire pour autant que l'Ouest lausannois se dirige irrémédiablement vers une fusion de communes, mais d'autres voies institutionnelles pourraient être explorées. C'est d'ailleurs en ce sens que vont les premières propositions politiques sur le sujet. En donnant crédit à la supposition que nous

venons de dérouler, à savoir celle d'un mouvement graduel vers la consolidation opérant dans l'Ouest, c'est dans ce contexte qu'il s'agirait de replacer les deux propositions récentes des partis politiques de gauche, tels les verts avec leur proposition d'une fédération des communes dans l'aire de Lausanne – Morges et les socialistes y répondant en ramenant notamment le périmètre de réflexion aux frontières de l'Ouest. Ces stades 5 et 6, s'ils ne sont pas encore en place, ne sont pas totalement hypothétiques, les travaux, respectivement, les propositions allant dans le sens de leur émergence étant déjà une réalité sur le terrain de l'Ouest.

Cet enseignement issu du terrain permettrait de répondre à l'idée théorique émise par Savitch et Vogel (2000) à savoir que la consolidation fonctionnelle est structurellement transitoire parce que les acteurs politiques à terme préféreront la transformer en consolidation institutionnelle, afin d'accroître prestige et visibilité.

Enseignement n.4 Mais cette consolidation progressive est-elle un mouvement en trompe-l'œil ?

Et si tout cela, ce mouvement graduel vers la consolidation, ces étapes, ces paliers, et si ce n'était finalement que l'illusion visible d'une réalité que nous n'aurions pas saisie ? L'Ouest lausannois est peut-être un laboratoire mais sommes-nous certains de ce qui bout depuis quinze ans dans ses chaudrons régionaux ? Si véritablement l'Ouest lausannois est un laboratoire du « vivre ensemble » régional, de l'esprit collaboratif par-delà la fragmentation institutionnelle communale, de la coopération horizontale, alors des résultats doivent être visibles sur le terrain, tout au moins des traces, des marques. Nous avons déroulé le fil de ce mouvement vers une consolidation sans

s'interroger sur les finalités du mouvement observé. Au cœur de l'exercice pourtant demeure un doute.

Vivre ensemble est aussi un apprentissage. Une décennie et demie de coopération régionale doit donc modifier les acteurs ou tout du moins les prédisposer à une plus grande ouverture vers son voisin, pour autant, bien sûr, que le laboratoire décrit soit celui de la coopération régionale. Cependant, les preuves empiriques d'une telle prédisposition nous manquent. Il y a lieu de constater tout d'abord que le thème de la fusion de communes a non seulement été totalement évacué mais qu'un consensus généralisé semble s'être installé pour éviter le sujet. Sans forcer le trait, nous pourrions dire que le thème est devenu un tabou. Renens par exemple semble avoir totalement évacué le sujet, il est ainsi parlant de constater que le postulat Barraud déposé en 2007 et demandant une réflexion sur la fusion restera pendant cinq ans à l'ordre du jour du législatif sans n'être jamais traité, malgré son statut légitime d'instrument parlementaire, avant d'être repoussé sans débats, puis finalement classé sans traitement et surtout sans aucune prise de position de qui que ce soit. L'unanimité de vue du législatif comme de l'exécutif sur ce sujet semble dénoter soit un consensus naturel des deux corps à ne pas aborder le sujet, soit une entente tacite à ne pas ouvrir d'hostilités sur ce thème embarrassant.

D'ailleurs le thème de la fusion intercommunale revient très peu dans les débats politiques à Renens, commune qui pourrait légitimement être encline à considérer que son statut naturel de commune pilote dans l'Ouest lausannois pourrait lui garantir un certain prestige au sein d'un Ouest fusionné. Les rares interventions au sein du législatif rennais convergent d'ailleurs sur un

point : la fusion fait peur. Elle effraye, elle préoccupe. Mais aussi : « elle n'est pas d'actualité » ou « il est trop tôt pour y songer ». Au-delà de la seule fusion, c'est le besoin d'une consolidation régionale qui est le grand absent des parlements à Renens, mais aussi à Prilly. Les propositions récentes (2015) des Verts et des Socialistes pour une réflexion sur la gouvernance régionale, s'ils ne constatent pas encore un besoin de consolidation, tentent il est vrai un pas dans cette direction.

Tout autant que l'observation de la vie parlementaire locale, les interviews d'acteurs convergent vers cette constatation : l'Ouest lausannois a rajouté un niveau nouveau ces quinze dernières années, celui de l'intérêt régional et les acteurs ont adhéré à celui-ci. Pour autant, cette adhésion, pour sincère qu'elle soit, ne doit pas cacher une autre réalité, à savoir que le niveau a créé des prérogatives nouvelles et n'en a pas enlevé aux communes ; l'attachement au niveau communal est donc indépendant de celui au niveau régional. Cette dernière subtilité est loin d'être anecdotique. L'attachement au local est donc indépendant de l'apprentissage du « vivre ensemble » nécessaire pour la définition d'un développement régional concerté. En d'autres termes, cela revient à dire que le laboratoire de l'Ouest lausannois n'a aucunement entamé l'attachement en l'autonomie communale. C'est lorsque s'exercent des tentatives de dépassement de cette autonomie communale que cette réalité se manifeste à nouveau. A ce propos, la démarche tentée par le législatif de Renens en 2012 envers celui de Prilly est riche en enseignements. La proposition de travail en commun sur le suivi du projet de Malley reçoit une fin de non recevoir. A Prilly la proposition sera ressentie plutôt comme une ingérence dans les affaires locales. Une collaboration pour les sujets régionaux est donc possible,

souhaitée, souhaitable, mais le niveau local reste strictement local. Même l'adhésion au niveau régional reste assujettie à la garantie du maintien de l'autonomie locale. Ainsi, le plan directeur intercommunal pour solide qu'il sera comme instrument, n'en reste-il pas moins une mise à bout de 8 plans directeurs communaux qui dans les faits vont rester indépendants les uns des autres.

Si le laboratoire de l'Ouest lausannois en est bien un, ce n'est pas celui que l'on pouvait croire au premier regard. Le mouvement graduel vers la consolidation ne sert pas la constitution d'une ambition régionale. Nous postulons autre chose, celui d'un mouvement en trompe-l'œil. Et si finalement l'ensemble de ces stades décrits plus haut n'avait servi qu'au maintien du statu quo ? L'ensemble serait alors une mesure dilatoire pour garantir sous d'autres aspects, l'autonomie communale et traduirait d'abord la force d'un attachement au local. Rétrospectivement, l'évolution de l'Ouest lausannois pourrait aussi être lu dans ce cadre d'analyse. Le passage du stade 0 au stade 1 n'est pas du fait des communes, il est imposé sous pression extérieure. Il constitue une limitation de l'autonomie locale et une ingérence inédite dans les affaires locales. Tous les stades suivants se singularisent par une adaptation à cette nouvelle réalité et une reprise en main progressive des affaires communales. Une délimitation, presque une ligne rouge, est tracée entre le supracommunal et le communal, entre les affaires du SDOL, de ses organes, de son bureau et les affaires du local. Le stade 2 permet de répondre le plus vite à l'exigence du Canton posée comme condition à son retrait. Le stade 3 parvient à réintégrer le Canton dans la structure de portage régional, mais alors qu'on définit les missions du bureau du SDOL, c'est en creux que l'on définit ce qui ne sera pas touchable, l'intangible de l'autonomie communale. Cette lecture,

résolument différente de celle employée sous l'enseignement 3 remettrait en question les fondements du stade 5 à venir et rendrait illusoire le stade 6.

La fusion des territoires institutionnels de l'Ouest lausannois, c'est-à-dire l'atteinte la plus franche et la plus irrémédiable à l'autonomie du local, est plus loin de la réalité politique de l'Ouest en 2015 qu'elle ne pouvait l'être au tournant du siècle. Les étapes de consolidation d'un échelon régional en ont en fait éloigné la menace. Si les communes avaient tenté de préserver leur autonomie coûte que coûte, elles n'auraient pu agir plus finement face, à la fois, aux exigences du Canton et à une réalité territoriale qui n'était plus tenable à terme. L'autonomie a été maintenue, probablement même a-t-elle été solidifiée, les exigences du Canton et de la réalité du terrain ont été intégrées comme nouvelles règles du jeu, mais la partie ne s'est pas arrêtée pour autant. Nous postulons ainsi que l'Ouest lausannois est un fantastique laboratoire, le laboratoire du maintien de l'autonomie communale et de la prévalence du local face à un contexte en évolution.

Enseignement n.5 La commune possède – encore et toujours – les meilleures cartes du jeu

L'ensemble des réflexions que nous avons rapporté sous les notions de cybernétique idéale, de même que tout le débat autour du rôle et du rattachement du chef de projet et de la possible et future structure de projet de Malley, mettent particulièrement bien en lumière le réseau de tensions qui agit autour des échelles en présence. Or, nous aurions pu le postuler intuitivement, et cela est confirmé par les données empiriques, la commune reste, dans cette tension entre le local et le supracommunal, le concurrent possédant les meilleures cartes du jeu. Lorsque se cristallise

la tension entre les échelles autour d'un sujet précis, comme celui du rattachement du chef de projet de Malley, des intérêts divergents s'affrontent : ceux de l'intérêt du projet lui-même – pensé comme un projet supracommunal et nécessitant un pilotage et une coordination supracommunale pour pouvoir être mis en œuvre par-dessus les frontières institutionnelles, ceux des acteurs locaux, politiques et techniques et ceux des acteurs régionaux – qui sont souvent eux-mêmes acteurs locaux – enfin, ceux des propriétaires fonciers. Dans cette configuration en présence, force est de constater à Malley qu'il n'y a pas d'acteur assez fort pour relayer la cause du supracommunal.

Les différents scénarii décrits plus haut pour la structure de pilotage opérationnel montrent qu'à Malley opère un mouvement vers un retour « normal » au pilotage communal. L'ensemble des enseignements que nous avons pu dresser l'un après l'autre atteste d'ailleurs de différents épisodes de ce mouvement de fond. Ce qui peut le plus surprendre, c'est que ce mouvement opère malgré les conditions favorables à l'émergence d'une structure supracommunale, favorables tout du moins en comparaison théorique avec d'autres cas en Suisse. Le projet de Malley lie les trois communes de Renens, de Prilly et de Lausanne depuis presque dix ans. Cette décennie a été exploitée à travailler ensemble, des lignes directrices les plus générales jusqu'aux plans les plus détaillés. Or, malgré cet apprentissage en commun, non seulement, au moment de la mise en œuvre opérationnelle, aucune solution n'a été négociée et adoptée par consensus, mais l'option d'un retour de facto dans le giron des communes reste totalement ouverte. Cette situation nous fait formuler le dernier enseignement suivant : même dans le cas d'une pratique longue de

l'intercommunal comme celle de Malley, la commune possède les meilleures cartes du jeu. Finalement, cet enseignement n'est pas surprenant en soi. Le territoire communal, dans ses limites institutionnelles, reste le territoire d'élection des acteurs politiques. Le bilan politique se juge donc d'abord à l'aune de ce territoire institutionnel. Cela, pour autant, n'interdit pas toutes actions en faveur de la région. Il est tout à fait envisageable que pour le bien de son territoire électif un acteur politique choisisse de défendre d'abord l'intérêt supracommunal. Pour autant, les résultats qu'il défendra devront être formulés en retombées communales. Le rôle des acteurs techniques, et cela est visible à Malley, est plus restreint. Ils n'ont pas la possibilité de choisir d'eux-mêmes de travailler pour une autre échelle que celle de la commune. Leur force de proposition est donc réduite par rapport aux acteurs politiques. Enfin, les instruments, nous l'avons vu, ne sont guère enclins à se laisser moduler pour servir à une autre échelle. A Malley, nous ne pouvons postuler qu'un pilotage supracommunal, jusque dans la mise en œuvre du projet, est impossible, mais nous devons constater que la conjugaison de la volonté d'agir à ce niveau à la fois des acteurs politiques et des acteurs techniques – volonté qui pourrait permettre de faire plier les instruments – n'est pas présente au moment de l'analyse de ce cas d'étude. Une absence de volonté impérative, un manque de souplesse des instruments, un territoire électif restant celui de la commune et, peut-être aussi, une force d'inertie propre à de grandes administrations, font que la commune possède – encore et toujours – les meilleures cartes du jeu.

Malley comme variable du test de l'hypothèse n.2 « inter »

Deux enseignements majeurs se dégagent qui peuvent être synthétisés comme suit :

premièrement, la cybernétique mise en œuvre à Malley et dans l'Ouest lausannois se situe à mi-chemin sur un gradient gouvernement – gouvernance et se rapproche un peu plus de la gouvernance souple ; secondement, un mouvement de fond opère vers un retour à la commune, en élaguant les éléments propres à la nature supracommunale du projet.

Ces deux éléments synthétisés sont à considérer dans le test de l'hypothèse n.2 qui défend une plus grande opérationnalité des formes dures de la gouvernance sur celles souples. L'objectif n'est pas à ce stade de définir la validité de l'hypothèse, mais bien de circonscrire les conditions de sa validité, partant de son invalidité et d'en formuler de nouveaux enseignements généraux.

Indirectement, Malley met en lumière assez nettement que les formes souples de gouvernance n'ont, en l'état, pas permis de mener à bien un projet supracommunal. Quelque chose se réalisera à Malley, plusieurs interventions urbanistiques seront menées, la friche industrielle sera renouvelée, les axes et les espaces requalifiés, mais l'ambition de mener de front, à trois communes, la création d'un morceau de ville fonctionnelle, sans tenir compte des frontières institutionnelles, n'aura pu être mené à bien. Plusieurs éléments ont jalonné cette réduction de l'ambition première et, ce, sous les trois facettes de tous projets d'urbanisation, celle du territoire d'intervention, celle des instruments employés et celle de la gouvernance : le territoire lausannois a été exclu du périmètre d'intervention et donc l'ambition d'une intervention sur un territoire fonctionnel, le plan directeur localisé intercommunal comme instrument contraignant a été remplacé par un schéma souple, le poste de chef de projet coordinateur *a-territorial* a peu à peu réintégré l'administration d'une des communes.

Si, en reprenant la formulation de l'hypothèse n.2, nous ne pouvons constater que les formes les plus dures de la gouvernance intercommunale ont permis à Malley de mener un projet supracommunal, nous pouvons par contre constater que les formes souples n'ont pas permis de le faire. La différence sémantique est importante, elle nous permet de faire un pas supplémentaire. Nous pensions expérimenter les conditions de mise en œuvre d'un projet supracommunal remarquable en choisissant le cas d'étude de Malley. Nous avons mis à jour les jeux d'acteurs, l'emboîtement des instruments, les limites et les portées de ceux-ci, les procédures suivies, l'évolution sur un temps long, mais ce que nous avons découvert, en plus, c'est que finalement le meilleur moyen de mettre en œuvre un projet d'urbanisation supracommunal reste encore d'amoindrir sa nature supracommunale.

Toute action politique dépend de l'opportunité qu'elle a à être formulée. Force est de constater à Malley que l'ensemble des décisions successives prises au cours des années a donc répondu à une volonté des acteurs et aux conditions cadres de leur marge de manœuvre. La force de la cybernétique pour le projet est donc une résultante du contexte particulier. Aucun élément ne permet de dire qu'une institutionnalisation plus forte de la cybernétique ait permis de faire émerger un nouveau territoire d'action. Malley contribue pour autant au test à réaliser ultérieurement de l'hypothèse n.2.

Quatrième partie : *Valais, côté
urbain*

VI. TERRAINS VALAISANS

Troisième incursion sur la scène de la collaboration intercommunale, troisième exploration de tentatives de dépassement des bornes, les terrains valaisans sont pensés à la fois comme un approfondissement des thématiques déjà explorées précédemment et une diversification à un contexte institutionnel connaissant une pratique de l'aménagement du territoire, une répartition historique entre les niveaux institutionnels, des instruments et procédures différents que dans les deux contextes fribourgeois et vaudois déjà explorés. Les terrains valaisans se différencient aussi des précédents cas d'étude, en cela que leur investigation vise au test de l'hypothèse n.2 « inter » exclusivement. En effet, les deux objets d'étude sont à un niveau d'avancement qui ne permet pas encore la mise sur pied des investigations empiriques de l'arène de recherche intracommunale. Les terrains valaisans sont constitués de deux cas d'étude situés dans deux agglomérations urbaines différentes, à Sion et dans celle de Monthey dans le Chablais valaisan.

Une contextualisation approfondie des cas est réalisée initialement, permettant une mise en exergue des enjeux spécifiques à chaque cas. Des rencontres avec les acteurs visent ensuite à la fois à décortiquer la cybernétique mise en place ou esquissée pour la conduite du cas étudié et à positionner les acteurs par rapport aux enseignements obtenus dans les cas d'autres contextes cantonaux. Cette démarche produit des enseignements supplémentaires sur les modalités effectives de pilotage de projets d'urbanisation supracommunaux dans les agglomérations urbaines et offre une photographie de la situation dans les communes valaisannes par rapport aux évolutions du rôle, de l'autonomie et de la

répartition des attributions du local en matière de développement territorial.

Les cas choisis présentent des états d'avancement différents. Le premier, à Uvrier, possède la particularité d'être encore à l'état d'ambition de projet. Il représente un cas de figure différent de ceux analysés jusqu'alors, à savoir que l'évolution historique a produit le tissu cohérent de ce qui semble être une localité unique, alors qu'une frontière communale la coupe en son exact milieu. Le second, sis dans le Chablais valaisan, est intégré à une agglomération constituée pour la réalisation d'un projet d'agglomération de deuxième génération. Son plan d'affectation est en cours d'élaboration au moment de l'analyse.

VI.1 Cadres et marges de l'aménagement du territoire local valaisan

Les cas étudiés en Valais s'insèrent dans un contexte cantonal particulier dont il est nécessaire de maîtriser les cadres et les marges en matière d'aménagement du territoire. Nous présentons ci-dessous les éléments clefs constitutifs concernant les autorités, les instruments et les procédures.

VI.1.1 Les autorités

En matière d'aménagement du territoire, le profil du Canton du Valais se rapproche de celui de Fribourg que nous présentions plus haut, en cela qu'il a historiquement concédé une grande latitude aux communes. Cette autonomie communale en matière de développement territorial s'est aussi accompagnée d'une relative faiblesse des instruments planificateurs cantonaux. A ce jour, le Canton du Valais est le dernier à disposer d'un plan directeur cantonal de la première génération, adopté en 1988²⁵⁰. Une nette division des prérogatives est arrêtée par le cadre légal : l'aménagement du territoire communal incombe aux communes, l'aménagement du territoire cantonal incombe au canton²⁵¹.

En termes de dimensionnement et de localisation de la zone à bâtir, le cadre légal valaisan ne propose pas de dispositions propres et reprend les dispositions de la loi fédérale. Ainsi, en application du plan directeur cantonal, le dimensionnement de la

zone à bâtir se fait selon le calcul des besoins à 15 ans. S'ajoute à ce critère celui de la capacité à équiper les terrains dans ce même laps de temps. Les communes sont en charge du calcul de ce dimensionnement ainsi que de sa justification. Ce cadre strict dans le dimensionnement n'a pas empêché, dans la pratique, une certaine libéralité dans les procédures de mise en zone à bâtir et le canton du Valais se caractérise aujourd'hui par le taux d'utilisation de sa zone à bâtir le plus faible de Suisse²⁵². Au 1^{er} janvier 2016, le canton connaissait 134 communes politiques ayant des tailles très variables. Ainsi quatre communes²⁵³ comptent moins de cent habitants, alors que le canton connaît cinq villes²⁵⁴ statistiques.

Le Conseil municipal²⁵⁵

Autorité exécutive de la commune, il se compose d'un nombre impair de membres, compris entre trois et quinze, dénommés usuellement conseillers municipaux. Le Conseil municipal peut s'organiser en dicastères. Il est dirigé par un président jouissant de par la loi d'un rôle prépondérant (décision de convocation des séances, arrêt de l'ordre du jour, tenue du procès-verbal, responsabilité de l'ordre, du courrier communal, capacité de refus d'exécution des décisions du Conseil municipal, capacité de refus de se faire suppléer par son vice-

²⁵⁰ Au moment de l'analyse, les travaux pour un remaniement complet du plan directeur cantonal sont en cours.

²⁵¹ Art.3, loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987.

²⁵² Annexe II des directives techniques sur la zone à bâtir, Office fédéral du développement territorial, version du projet soumis à la consultation, août 2013.

²⁵³ Zwischbergen, Blitzingen, Niederwald et Bister.

²⁵⁴ Sion, Sierre, Monthey, Martigny et Brig-Glis.

²⁵⁵ Alors que la loi sur les communes du 5 février 2004 ne fait état que du Conseil municipal, dans de nombreuses communes, l'exécutif est dénommé « Conseil communal ». Ce dernier terme est d'ailleurs le seul retenu pour désigner l'autorité exécutive communale par la constitution cantonale du 8 mars 1907.

président²⁵⁶, etc.). En matière de compétences d'aménagement du territoire, la loi cantonale différencie les prérogatives de l'exécutif et du législatif. L'exécutif est en charge de l'élaboration des plans et des règlements, mais n'est pas autorité d'adoption de la planification. Pour autant, il lui appartient, et non au législatif, de statuer sur les oppositions. En droit valaisan, les communes sont autorités compétentes pour la délivrance des permis de bâtir pour des projets situés en zone à bâtir.

Le Conseil général

Le Conseil général est une des deux formes que peut prendre le législatif communal. Dans les communes de plus de sept cents habitants il peut se substituer à l'assemblée primaire. Il se compose d'un chiffre entre vingt et huitante membres. Celui-ci est par exemple fixé à soixante à Sion et à Monthey. En aménagement du territoire, la loi cantonale lui confère la prérogative de l'adoption des planifications et de leurs règlements. Ni la loi sur les communes, ni la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'instituent de commission permanente en matière d'aménagement du territoire, pour autant des commissions peuvent être instituées. Monthey s'est, par exemple, dotée d'une commission d'édilité et d'urbanisme rattachée au Conseil général et Sion d'une commission ordinaire appelée « Environnement et urbanisme ».

VI.1.2 Les instruments

La législation communale prévoit deux instruments obligatoires de l'aménagement local : le plan d'affectation des zones et son

règlement. Le plan d'affectation des zones (PAZ) affecte l'ensemble du territoire communal. Il est à noter que le droit cantonal reconnaît l'affectation différée. Le règlement pour sa part, définit l'utilisation des types de zones, la police des constructions, etc.

A ces instruments obligatoires s'ajoute la possibilité pour les communes d'établir des plans d'affectation spéciaux. Ceux-ci peuvent « notamment »²⁵⁷ prendre la forme de plan d'aménagement détaillé ou de plan de quartier. Le plan d'aménagement détaillé complète les dispositions du plan d'affectation des zones pour des secteurs restreints du territoire communal. Le plan de quartier règle « la construction, l'équipement [...] l'aménagement et l'infrastructure de certaines parties de la zone à bâtir »²⁵⁸. Les plans d'affectations spéciaux peuvent déroger aux dispositions générales.

Selon la pratique, les communes utilisent des instruments supplémentaires non liants et non délimités par le cadre légal. Ainsi, certaines communes se sont dotées d'un plan directeur communal, comme la ville de Sion par exemple. Ce dernier est présenté par la ville comme un « document stratégique » et la marque « d'intentions »²⁵⁹. La Commune de Monthey s'est dotée de plusieurs instruments directeurs sectoriels, dénommés plans directeurs, dont un plan directeur des espaces publics du centre ville adopté par le Conseil municipal et réalisé par un mandataire privé spécialisé et un plan directeur de la mobilité²⁶⁰.

²⁵⁷ Art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987.

²⁵⁸ Idem.

²⁵⁹ Ville de Sion, Plan directeur communal de la Ville de Sion approuvé par le Conseil général en mars 2012.

²⁶⁰ La mention d'adoption par le Conseil municipal parle en fait de « concept général de la mobilité ».

²⁵⁶ Pour ces deux dernières attributions, art. 44 de la loi sur les communes du 5 février 2004.

Le cadre légal prévoit un instrument supplémentaire : le plan directeur intercommunal. Sa réalisation est « en principe » obligatoire lorsqu'un projet dépasse le territoire d'une seule commune et a « des incidences importantes » sur plusieurs communes. La loi définit plus finement de quels types peuvent être ces incidences importantes : effets sur l'utilisation du sol et sur l'équipement, flux de mobilité et impacts sur l'environnement.

des communes concernés et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

VI.1.3 Les procédures

Pour les instruments contraignants de la planification : plan d'affectation des zones et règlement, le Conseil municipal soumet le projet à une première phase de consultation publique pendant un minimum de trente jours. Après examen préalable par le Conseil d'Etat, le plan d'affectation des zones et le règlement sont mis à l'enquête publique de trente jours. Le Conseil municipal traite les oppositions déposées et organise obligatoirement une séance de conciliation, puis statue sur les oppositions non retirées. Le législatif communal adopte le plan d'affectation des zones et le règlement. Les instruments de la planification doivent ensuite être homologués par décision du Conseil d'Etat.

Les plans d'affectation spéciaux suivent soit cette même procédure s'ils dérogent à la planification générale, soit une procédure d'autorisation de construire s'ils ne dérogent pas.

Non opposables aux tiers, les plans directeurs intercommunaux ne sont pas soumis à l'enquête publique, mais à une obligation de publication durant un délai minimal de 30 jours. Les plans directeurs intercommunaux sont « décidés » par les exécutifs communaux



IV.2 Uvrier – St-Léonard

Les hasards de l'histoire ont formé, dans un coude du Rhône, non loin de Sion, sur un espace plat libéré par l'ancien glacier fluvial, une localité singulière. Elle possède en effet, malgré sa taille réduite, les caractéristiques dont jouirait une ville frontière : un ensemble fonctionnel homogène, un tissu urbain continu tranché linéairement en son milieu par une frontière. La rivière de la Lienne sépare cette urbanisation ordinaire de la plaine du Rhône : sur sa rive droite les quartiers résidentiels récents de la localité d'Uvrier, sur le territoire de la commune de Sion et sur sa rive gauche, le bourg de Saint-Léonard, cœur de cette commune indépendante d'un peu plus de 2'000 habitants. L'ensemble fonctionnel que les deux localités créent ne possède pas de nom propre, alors qu'il est difficile sur le terrain de percevoir le franchissement de la frontière.

Non seulement, de par sa nature particulière sur une frontière communale, la localité double d'Uvrier – St-Léonard est un objet d'étude pertinent pour toutes recherches sur les relations intercommunales, mais surtout, la localité est l'objet d'une mesure d'urbanisation en application directe de la loi fédérale sur les agglomérations. Le projet d'agglomération de Sion a, en effet, fait du cœur bâti de la localité double une de ses mesures dites « d'urbanisation ». Ce projet, pensé sur le papier et planifié conjointement au niveau régional, doit donc, pour être concrétisé, être mené conjointement par deux communes distinctes, d'un côté le chef-lieu cantonal et de l'autre une commune périphérique nettement plus petite. La mise en place de cette concrétisation et les réflexions des acteurs communaux et régionaux relatives aux enjeux propres de l'intercommunale et de la cybernétique régionale, dans ce cas précis, sont donc

particulièrement précieux pour saisir les défis réels d'une tentative de dépassement des bornes.

VI.2.1 Approche historique

La double localité, dont nous parlions en introduction, n'est en fait qu'une création récente et presque accidentelle d'un bourg de St-Léonard qui s'étoffe et d'une concentration résidentielle sur le secteur d'Uvrier.

Sur la première édition de la carte Dufour pour la région (1863), le secteur est clairement délimité par les réseaux fluviaux et de communication. Au sud, le fleuve forme un coude presque à angle droit, délimitant ainsi un large triangle dont la base, au nord, est marquée par la route cantonale Sion – Sierre, alors que la rivière sépare du nord au sud l'espace en deux moitiés inégales.



Figure 42 Uvrier, extrait carte Dufour (LT TK 17,1863) geodata © swisstopo

Même si le secteur, du côté d'Uvrier, n'est pas encore véritablement urbanisé au milieu du XIX^{ème} siècle, celui-ci est-il pour autant mentionné comme toponyme depuis le moyen âge. Son nom, et la graphie de celui-ci, a évolué selon les dates de ses mentions, mais découlerait du bas-latin *vouria* « champ en friche » (Jacard 1906, p. 484), et du *Woures*, *Wurie*, *Urvie* du XIII^{ème} siècle, et aurait perdu le V initial par un phénomène progressif d'apocope. L'édition 1863 de la carte Dufour mentionne le lieu comme « en Ouvrier ». St-Léonard pour sa part est mentionnée comme

telle depuis le XIII^{ème} siècle (*Sanctum Leonardum*). Le village est originellement limité au pied du flanc des coteaux, avant de s'étendre seulement au cours du XX^{ème} siècle vers le fleuve. Cette extension est notamment rendue possible par les travaux importants réalisés dans le cadre de la première correction du Rhône.

Ces derniers ont asséché une partie du replat vers le fleuve et ont permis l'ébauche d'une occupation durable du secteur. L'édition 1880 de la carte Siegfried donne d'ailleurs à voir que si des ruisseaux parcourent encore la rive droite de la rivière, des premiers chemins sont aménagés. La ligne ferroviaire traverse désormais la zone, d'ouest en est, depuis la fin de la décennie 1860, alors qu'une station a été créée sur la rive gauche, sur le territoire de la commune de St-Léonard. Entre temps, avec l'institution des communes politiques en Valais²⁶¹, les deux secteurs appartiennent désormais à deux territoires institutionnels différents, Sion pour la rive droite et St-Léonard pour la rive gauche.



Figure 43 Uvrier, extrait carte Siegfried (LT TA 481 et 486, 1880) geodata © swisstopo

L'ensemble du secteur reste très majoritairement dévolu à une utilisation

²⁶¹ Comparativement, la création des communes politiques – par opposition aux communes bourgeoises – est tardive en Valais. L'intégration à la France supprime *de facto* les lois relatives à la commune issues de la République helvétique. La loi valaisanne du 2 juin 1851 sur le régime communal crée la commune et l'organise.

agricole, parmi laquelle domine les cultures arboricoles fruitières. Une photo aérienne prise au milieu du XX^{ème} siècle donne à voir la couverture des vergers autour du bourg de St-Léonard et jusqu'au fleuve, ainsi qu'aux alentours des quelques implantations de bâtiments éparpillés sur le site.



Figure 44 Le secteur d'Uvrier - St-Léonard vu du ciel le 21 octobre 1949 (image 19499990391007 geodata© swisstopo, extrait)

Le plateau agricole ne commence à être urbanisé que plus tardivement. Courant de la décennie 1980, des quartiers résidentiels sont ouverts, plus ou moins en parallèle, sur les deux rives. Le village de St-Léonard s'étend vers le fleuve, alors que le hameau d'Uvrier prend la forme d'un quartier résidentiel cohérent. A la fin de la décennie 1980, les travaux de l'autoroute A9 ferment désormais le sud du secteur, la liaison complète autoroutière Sion – Sierre étant ouverte en 1996.

Au moment de l'analyse, ce secteur se présente sous la forme d'une urbanisation étalée, répartie de manière plutôt homogène sur les deux rives de la rivière, et présentant les caractéristiques d'une petite agglomération fonctionnelle.



Figure 45 Le site d'Uvrier – St-Léonard vu du ciel en 2013 (geodata© swisstopo)

VI.2.2 Finalités et supports de la planification

A la manière des autres cas d'étude, la rubrique ci-dessous définit le cadre dans lequel s'intègre Uvrier – St-Léonard en termes de planification. Comme pour l'autre cas valaisan étudié, les supports de la planification ne sont pas nombreux dans le cas d'Uvrier – St-Léonard. Nous choisissons de traiter ci-dessous indifféremment à la fois les instruments liants de la planification et les documents stratégiques de cadrage. Nous les présentons dans un ordre que nous fixons selon une logique descendante.

Le concept cantonal de développement territorial de 2014

Le plan directeur cantonal en vigueur en Valais, au moment de l'examen, ne contient pas d'indications stratégiques pour le secteur considéré. Il est possible de se référer de manière identique aux indications détaillées sous le cas de Clos-Donroux pour le concept cantonal « développement territorial 2020 ».

Le secteur d'Urvier – St-Léonard n'est pas directement mentionné dans le concept cantonal de développement, celui-ci étant trop général et n'ayant pas d'échelle plus détaillée que celle du canton. Il est malgré cela possible d'identifier que le secteur d'Urvier – St-Léonard est inclus dans le type d'espace intitulé « espace urbain avec centres », du nord de l'urbanisation jusqu'à la hauteur de l'autoroute. Le concept ne pose pas directement d'exigences par type d'espace, mais définit une série d'orientations stratégiques. En matière d'urbanisation, il est notamment visé un renforcement des pôles de développement dans les espaces urbains, une amélioration qualitative tant de l'urbanisation que de la construction, un développement vers l'intérieur et une densification notamment autour des nœuds de transport en commun. L'ensemble de ces objectifs peuvent être considérés comme s'appliquant au secteur d'étude. En l'absence de transposition dans le plan directeur cantonal, ces objectifs demeurent des intentions non directement liantes pour les collectivités.

Le projet d'agglomération sédunois de 2011

L'agglomération de Sion a déposé un « projet d'agglomération Transports et urbanisation » en décembre 2011 auprès de la Confédération, pour la deuxième génération, n'ayant pas déposé de projet de première génération. Le projet regroupe douze communes²⁶² différentes, dont Sion et St-Léonard, soit avec le rajout de la commune

d'Ayent, le périmètre exact de l'agglomération telle que définie par l'OFS dans sa définition 2000²⁶³. Le périmètre du projet d'agglomération sédunois est plus restreint et s'étend sur l'ensemble du territoire communal de St-Léonard et Grimisuat, mais sur une partie seulement des territoires communaux des autres partenaires.

Le rapport d'examen rendu par la Confédération, au sujet du projet sédunois, constate que ce dernier présente une stratégie prometteuse en matière de coordination transports et urbanisation. La stratégie « différenciée » de densification aux nœuds de desserte est vue comme un point fort. Une structuration de l'urbanisation est malgré tout à organiser plus finement, alors que les mesures d'urbanisation sont désignées comme manquant de concrétisation. Sur ces considérations, la Confédération retient un taux potentiel maximal de 40% de contribution fédérale pour les mesures cofinancées.

Le projet d'agglomération retient vingt mesures d'urbanisation, dont dix sont localisées en plaine, quatre sur le coteau et six sont transversales. La mesure U10, intitulée « Centralité périphérique – Uvrier / St-Léonard » recoupe tout notre objet d'étude. Le projet d'agglomération différencie les secteurs d'urbanisation, englobant l'ensemble de l'aire urbanisée du secteur et les secteurs compacts de densification, regroupant le

²⁶² Au moment du dépôt du projet, il s'agissait en fait de 13 communes : Sion, Ardon, Vétroz, Conthey, St-Léonard, Savièse, Grimisuat, Arbaz, Ayent, Vex, Les Agettes, Salins et Nendaz. Au moment de l'analyse, la commune de Salins et la commune de Sion ont fusionné depuis le 1^{er} janvier 2013 et forme une nouvelle commune sous le nom de Sion. Nous considérons donc 12 communes impliquées.

²⁶³ La définition 2012 n'offre pas une liste de communes directement comparable, puisque désormais les communes sont classées en différents types à l'intérieur du périmètre (ancien) de l'agglomération. Pour Sion, six communes sont communes-centres d'agglomération : Sion, Grimisuat et Savièse (centre-principal), Conthey, Vétroz et Ardon (centre-secondaire). St-Léonard figure désormais comme commune de la couronne d'agglomération.

cœur le plus dense de l'agglomération d'Uvrier – St-Léonard.

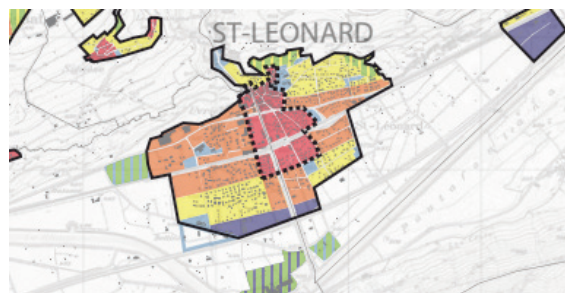


Figure 46 Extrait du projet d'agglomération sédunois, carte de synthèse. (Auteurs de la carte : team+, nomad architectes Valais Sàrl et Hintermann et Weber, 2011)

La fiche U10 présente les orientations spécifiques pour le secteur. Un diagnostic précis distingue les particularités du site : village à cheval sur deux communes, fonction principalement résidentielle, urbanisation dispersée et fort potentiel d'accessibilité multimodale. Elle distingue quatre objectifs. Les deux premiers touchent aux orientations fonctionnelles : augmentation de la densité et de la mixité fonctionnelle avec la construction de logements collectifs et groupés, le troisième touche à la qualité des liaisons internes et vise à améliorer les connexions entre le centre et la gare, finalement le dernier touche à l'institutionnel puisqu'il vise à « améliorer la coordination intercommunale ». Ces objectifs se déclinent en quatre mesures : renforcer la centralité par l'implantation de commerces et services ; valoriser les espaces vides et densifier ; créer un espace public urbain ; acquérir une maîtrise foncière publique.

La fiche comporte aussi des objectifs chiffrés : un minimum de 150 habitants – emplois par hectare, ainsi qu'une capacité totale après opération de plus de 1'350 habitants – emplois. La mise en œuvre doit passer via la réalisation à la fois d'une planification de détail et par une planification régionale (plan d'aménagement régional). La répartition des

compétences institutionnelles est donnée comme suit : l'agglomération est l'instance responsable, les maîtres d'ouvrage sont les deux communes « individuellement ».

Le projet d'agglomération Valais Central, version de la mise en consultation 2016

Pour la troisième génération de projet d'agglomération, le périmètre projectuel a été élargi par rapport aux douze communes qui formaient le projet sédunois de deuxième génération. Le nouveau périmètre s'étend désormais d'Ardon, à l'est, jusqu'à Salquenen, à l'ouest, en suivant la vallée du Rhône. Le périmètre d'intervention retenu se restreint d'ailleurs aux territoires de plaine des communes membres. Le nouveau territoire du projet d'agglomération dit « du Valais Central » comprend ainsi un petit peu moins de 100'000 habitants. Au moment de l'analyse, le projet d'agglomération de troisième génération est en cours d'élaboration et n'a pas été adopté par les partenaires. La version soumise à la consultation publique a été examinée.

La partie conceptuelle « urbanisation » du projet différencie quatre types d'« éléments » urbanisés. Il s'agit d'abord de deux pôles urbains, formés autour des villes de Sion et de Sierre, puis d'une centralité principale – la conurbation formée d'Ardon, Vétroz et Conthey – puis de trois centralités secondaires et, enfin, d'un certain nombre de « localités-relais » et de localités satellites. Le pôle dit de Saint-Léonard – et englobant en fait Uvrier et St-Léonard – est une des trois centralités secondaires. La stratégie générale pour ces centralités est une densification à proximité des interfaces de transport, incluant des commerces et des services.

L'extrait du plan ci-dessous montre le secteur d'Uvrier – St-Léonard sur la carte « urbanisation » du projet.

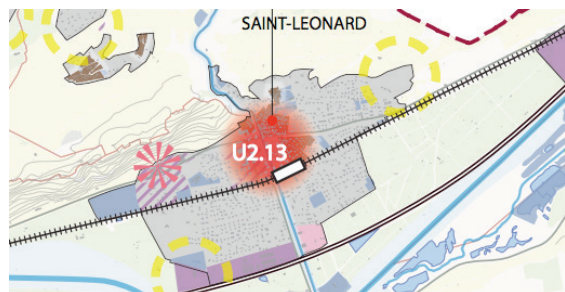


Figure 47 Extrait du projet d'agglomération Valais Central (état de la mise en consultation publique, été 2016, auteur des plans : nomad architectes Valais sàrl)

Une mesure, dite U2-13, du plan de mesures d'urbanisation est dédiée au secteur d'Uvrier – St-Léonard. Le projet de densification est restreint à environ 8 hectares de part et d'autre de la frontière communale. Les objectifs urbanistiques sont d'atteindre une densité de 125 habitants à l'hectare, pour un potentiel total de 1'000 habitants – emplois. La mise en œuvre de la mesure passe par l'instauration d'une densité minimale sur l'ensemble du secteur stratégique, un réaménagement de la Place de la Gare, de l'Avenue de la Gare et des digues de la rivière. Il est retenu de plus comme mesure spécifique d'« assurer une coordination entre les densités des secteurs stratégiques de Sion et de Saint-Léonard ». La mesure U2-13 ne reprend pas la disposition de la mesure U10 du projet d'agglomération de deuxième génération qui prévoyait le passage par un plan d'aménagement régional pour sa mise en œuvre.

Le dossier mis à l'enquête publique ne contient pas de bilan de la mise en œuvre des mesures du projet d'agglomération de deuxième génération qui permettrait de faire le point sur l'état d'avancement du projet de densification à Uvrier et St-Léonard.

L'étude test de 2010

La Ville de Sion a organisé de juin à octobre 2010 un mandat d'études parallèles (MEP) sur le secteur Uvrier – St-Léonard en vue d'une étude test pour le développement du secteur, la commune de St-Léonard étant informée du projet et invitée dans le jury²⁶⁴. Trois bureaux privés spécialisés ont été mandatés pour un MEP à deux niveaux, avec un travail simultané sur deux échelles. La première échelle traite d'un secteur élargi, en englobant l'ensemble du centre d'Uvrier et de St-Léonard, de part et d'autre de la rivière, la seconde d'une parcelle d'environ quatre hectares sise sur le territoire de la Ville de Sion et appartenant au domaine privé de cette dernière. Les objectifs de l'étude test étaient la réalisation d'un « quartier exemplaire » sur la parcelle concernée à Uvrier, l'intégration de celui-ci dans son environnement et un programme pour l'ensemble du secteur élargi.

Le premier degré du MEP a traité à la fois de l'échelle régionale, de l'échelle locale et des propositions de développement pour la parcelle appartenant à la Ville. Le second degré du MEP a produit des images directrices pour le développement territorial de l'ensemble du secteur et pour l'échelle du quartier. L'étude test a permis de définir des critères pour le développement du secteur qui touchent à la fois à la densification, à une limitation des emprises sur les espaces agricoles, à un développement économique et des services et à un encouragement à la mobilité douce. L'étude test n'a pas débouché sur un document contraignant pour le développement du secteur. Les critères qu'il a produits sont donc indicatifs. Certaines

²⁶⁴ Information telle que présentée au Conseil municipal de Sion, le 1^{er} juin 2011.

réflexions ont été reprises dans le plan directeur de Sion.

Le plan directeur de Sion de 2012

La commune de Sion s'est dotée d'un plan directeur communal pour la première fois en 2012. Le plan directeur communal n'existant pas comme instrument liant de l'aménagement du territoire en droit valaisan, l'instrument a une valeur stratégique d'orientation des politiques territoriales. Il a été approuvé par le législatif communal en mars 2012. Le document présente d'abord une stratégie globale pour le développement de la ville qui dépasse en fait la seule thématique de l'aménagement du territoire et inclut, par exemple, des réflexions sur les thèmes énergétique ou touristique, puis détaille celle-ci en six stratégies sectorielles.

La stratégie globale inclut une réflexion sur les quartiers périphériques. Uvrier n'est pas nommément cité mais est compris comme tel. Globalement, il est précisé que ses quartiers méritent des améliorations. Ils présentent en effet un « phénomène d'étalement urbain », une mixité fonctionnelle moindre, des espaces publics de qualité médiocre. Cette stratégie globale se développe en une stratégie spatiale, détaillée en sept points. Le point G vise au renforcement des villages, dont Uvrier, et à la limitation de leur développement dans leurs limites actuelles.

La sixième stratégie sectorielle s'adresse à l'urbanisation. Des objectifs s'appliquent alors : développement vers l'intérieur, valorisation patrimoniale, identification de projets urbains stratégiques, diversification du parc de logement, adoption d'une vision intercommunale spécifiquement pour Uvrier et deux autres localités.

Des sites de projets urbains sont ensuite retenus, dont le site n.5, dénommé « quartier

durable Uvrier ». Celui-ci n'englobe en fait pas tout le secteur d'Uvrier, mais uniquement la parcelle appartenant au domaine privé de la Commune de Sion, au sud-ouest de l'agglomération d'Uvrier – St-Léonard. Le plan directeur lui-même ne contient pas directement d'indicateurs ou d'objectifs précis quant à la réalisation de ce quartier ou au traitement du secteur élargi.

Le plan d'affectation des zones de St-Léonard de 1999

Le plan d'affectation de la commune de St-Léonard différencie principalement trois types de zones à bâtir pour le secteur visé par la mesure U10 du projet d'agglomération sédunois. Le secteur le long de la rivière (en orange sur le plan ci-dessous), au sud des voies ferrées, est classé en « zone résidentielle (4 étages) », la portion entre les voies ferrées et la route cantonale est pour sa part affectée en « zone résidentielle (2 étages) », enfin le secteur au nord de la route cantonale, recouvrant le secteur historique du village est classé en « zone de village ». Selon le règlement²⁶⁵ communal les « zones résidentielle » de deux ou de quatre étages sont des zones à bâtir prévues exclusivement pour l'habitat, la première pour de l'habitat individuel, dispersé ou contigu, avec un indice de 0.45, et la seconde pour de l'habitat collectif ou individuel, avec un indice de 0.6. La « zone de village » vise à la préservation du caractère esthétique du secteur et permet notamment la construction résidentielle et l'implantation d'entreprises peu émettrices de nuisances.

²⁶⁵ Adopté par l'assemblée primaire communale en novembre 1998, le document a été homologué par le Conseil d'Etat en février 1999. Nous retenons comme pertinente la date d'entrée en force.

conurbation, en visant une requalification globale du secteur, une densification du bâti existant, une valorisation des dents creuses et une amélioration de l'accessibilité, par une réflexion multimodale. Il s'agit donc à la fois d'une mise en œuvre des impératifs pour une densification vers l'intérieur et d'une planification à l'échelle rationnelle d'un petit territoire spatialement cohérent. Pourtant, le projet n'a pas été mis en œuvre par les communes. Cela tient à plusieurs facteurs extérieurs. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a créé une incertitude sur la capacité de la Ville à mettre en zone à bâtir certains terrains non encore classés. L'apparition de nouveaux projets d'urbanisation localisés plus proches du cœur de la ville a aussi produit un décalage des priorités au sein des services techniques et administratifs compétents.

La suspension de la mise en œuvre de la mesure U10 du projet d'agglomération tient aussi à une autre raison qui touche en fait directement à sa nature supracommunale. En cours de procédure, il est en effet apparu, via des travaux menés par le Canton, que la parcelle propriété de la Ville et sise à Uvrier se retrouvait en zone rouge du Rhône. La troisième correction du Rhône réglera à terme le problème. Avant cela, la parcelle n'est pas directement constructible sans la réalisation par la Ville de travaux de sécurisation importants. La viabilisation de cette parcelle étant hypothéquée, c'est la pertinence de la mesure dans son ensemble qui est remise en question. Il y a lieu de comprendre en effet que la présence de cette parcelle dans le secteur couvert par la mesure U10, loin d'être anecdotique, en est même le moteur. L'extension du périmètre de l'étude test à toute la conurbation d'Uvrier – St-Léonard ne répond en effet pas à une volonté explicite des deux communes de réfléchir conjointement à ce territoire partagé, mais principalement à des contingences d'accès pour la parcelle en question. Dans l'optique du développement d'un « éco-quartier » sur cette dernière, il était en effet impératif d'intégrer une accessibilité multimodale dans

l'ensemble de la réflexion. L'accès se fait ainsi, pour une certaine part, par St-Léonard, notamment pour ce qui est de l'exploitation de la desserte ferroviaire. Il était donc nécessaire d'étendre la réflexion sur la valorisation de la parcelle à une échelle plus large pour y adjoindre notamment les réflexions sur une amélioration des cheminements de mobilité douce depuis la commune voisine. Cette situation explique notamment que le pilotage de l'étude test soit resté entièrement en main de la seule Ville de Sion, même si le vice-Président de St-Léonard était invité dans le jury du mandat d'études parallèles.

L'ambition d'une réflexion sur l'avenir commun de la petite conurbation d'Uvrier – St-Léonard n'ayant pas été le dénominateur commun de la coopération, mais l'opportunité connexe à la valorisation d'une parcelle de la Ville de Sion, l'ensemble de la mesure n'a pas été mise en œuvre lorsque la valorisation de celle-ci a été repoussée.

A Uvrier – St-Léonard il n'y a donc pas de cybernétique effective, parce qu'il n'y a pas de projet. Les démarches préparatoires ont été gérées par la Ville de Sion, la commune de St-Léonard étant informée, mais on ne peut parler d'une véritable coopération inter-municipale.

VI.2.4 Enseignements d'Uvrier – St-Léonard

Il est presque décevant pour le chercheur, au regard du statut d'exemplarité que nous mentionnions plus haut, de constater que le projet d'urbanisation supracommunal d'Uvrier – St-Léonard n'a – pour l'instant – pas été mis en œuvre. Loin de justifier de sortir le cas d'étude de la présente recherche, cette situation particulière nous permet de distinguer deux courts enseignements que nous formalisons ci-après :

Enseignement n.1 La planification régionale n'a pas – encore – modifié la pratique communale

Il est possible de constater que, dans le cas des deux communes de Sion et de St-Léonard, l'existence d'une planification supracommunale régionale n'a pas modifié la pratique effective communale. Comme cela pourrait être imaginé intuitivement, Uvrier – St-Léonard rappelle que l'existence du plan ne modifie pas d'elle-même la réalité urbaine. Ce n'est pas parce que les communes ont réussi à collaborer au niveau de la planification régionale que l'initiation même d'une collaboration à la mise en œuvre, à l'échelle locale, est acquise.

De ce cas d'étude, nous pouvons donc tirer la constatation suivante : pour exemplaire que soit le projet d'urbanisation supracommunal planifié à Uvrier – St-Léonard, son potentiel n'a pas été transformé en expérience. La valeur d'apprentissage de la collaboration intercommunal qu'offre un tel projet n'a pas été mise à profit, tout du moins jusqu'à maintenant. Elle ne l'a pas été non plus, véritablement, au cours du processus initié. Ainsi, malgré l'étendue du projet, son pilotage via l'étude test est resté dans le giron de la seule Ville de Sion. Il ne semble pas avoir ainsi, sur le long terme, favorisé un rapprochement entre les deux communes concernées. L'existence d'une mesure à réaliser en commun n'est pas comprise par les acteurs communaux²⁶⁷ comme le point de départ à un changement de la pratique de l'aménagement du territoire. L'existence du projet d'agglomération est, par contre, mentionnée comme une avancée dans les relations intercommunales. Pourtant, ce nouveau greimum de discussion est assez loin de l'aménagement du territoire effectif. Le comité de pilotage du projet d'agglomération de troisième génération, dont le périmètre a été étendu au Valais central, est ainsi en main des présidents de commune uniquement et il n'existe pas à ce jour de greimum d'échange

entre les responsables politiques de l'aménagement du territoire.

Enseignement n.2 La mise en œuvre des projets supracommunaux dépend de la volonté de l'échelle locale

Tel que formulé, l'enseignement n.2 semble peut-être une évidence : la mise en œuvre des projets supracommunaux dépend de la volonté de l'échelle locale. Pourtant, si évidente que soit cette constatation, elle n'en demeure pas moins indépassable. Le cas d'Uvrier – St-Léonard rappelle ainsi, fort à propos, qu'en matière de collaboration intercommunale pour le développement territorial, la volonté municipale d'agir pour mettre en œuvre à l'échelle locale les stratégies planifiées à l'échelle régionale est indispensable. Étonnamment, cette évidence n'est jamais thématisée. Elle est consubstantielle de la posture hybride de la politique fédérale des agglomérations, à savoir, d'avoir fait reposer la réadéquation des territoires sur le seul projet urbain et de ne pas toucher à la répartition des prérogatives entre les niveaux.

Cette non remise en cause de la répartition a ainsi eu cet effet logique : l'instance planificatrice supracommunale – quelle que soit sa forme, de l'Agglomération institutionnalisée à Fribourg ou du groupement de communes sous la conduite du préfet comme à Sion – a la capacité de surveiller la bonne facture des actions communales, mais n'a pas la capacité de prendre des mesures contre l'inaction communale. La mise en œuvre des plans régionaux repose donc entièrement sur la bonne volonté du local. Il n'est pas de supracommunal doté d'une capacité de coercition.

Il existe bien évidemment un devoir de renseignement. Ainsi, les projets d'agglomération doivent renseigner l'état d'avancement des mesures proposées dans les moutures des générations précédentes. Ainsi, même pour les mesures non

²⁶⁷ Ainsi que nous avons pu en discuter avec des acteurs politiques et administratifs sédunois.

subventionnables comme les projets d'urbanisation, ce devoir de renseignement pourrait, à la rigueur, être compris indirectement comme un élément de contrôle forçant les communes à mettre en œuvre localement ce qui a été planifié à l'échelle régionale, au risque que l'évaluation des nouvelles mesures proposées soit compromise. Mais, il s'agirait d'une source d'obligation bien lointaine et bien indirecte. Surtout, pour que cela fonctionne, il faudrait que le cycle des générations des projets d'agglomération ne soit jamais rompu. La faiblesse majeure reste finalement dans le fait que les projets d'agglomération n'étant pas obligatoires, une commune pourrait simplement renoncer à la génération suivante.

Le cas d'Uvrier – St-Léonard met donc en lumière une particularité évidente de la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations : le statut indépassable de la (bonne) volonté locale pour que n'émerge sur le territoire un nouveau territoire supracommunal.



VI.3 Clos – Donroux

Clos – Donroux, sis sur les deux communes de Monthey et de Collombey-Muraz dans le Chablais valaisan, présente une typologie de supracommunalité encore différente des cas explorés précédemment dans les cantons de Vaud ou de Fribourg. La qualité de la supracommunalité du projet d'urbanisation qui vise à reconvertir à l'habitat, au tertiaire et, partiellement, à l'artisanat, l'ancien pôle d'industrie lourde d'un fleuron de l'économie locale se manifeste en effet sous deux caractéristiques principales. La première est géographique. Historiquement, le site industriel s'est en effet étendu, depuis les années 1930, de sa localisation sur le territoire communal de Monthey vers celui de la commune voisine de Collombey-Muraz. Cette occupation progressive du site, alors en pleine campagne, a été peu à peu rattrapée par une urbanisation en extension des deux communes : le site stratégique que représente la friche de Clos – Donroux se trouve maintenant être un fragment de ville à cheval sur la frontière institutionnelle. Le tracé même de la frontière, hérité partiellement de la sinuosité d'un ruisseau disparu, rend peu concevable la séparation du secteur en deux parties distinctes et indépendantes. Dès lors, l'impératif intercommunal est indéniable et le projet, pour pouvoir être concrétisé, nécessite d'être conduit parallèlement sur les deux territoires communaux et d'être sanctionné par des instruments planificateurs et par des procédures dédoublées. Le second élément caractérisant la supracommunalité du projet de Clos – Donroux est d'ordre foncier, voire institutionnel. En effet, la commune de Monthey dans le cours du processus de faillite de l'entreprise propriétaire des terrains, a racheté l'ensemble du secteur ; celle-ci fonctionne avec la double casquette, à la fois d'autorité planificatrice et de propriétaire

La ligne de chemin de fer qui clôt le secteur à l'ouest appartient à la ligne dite « du Tonkin », reliant dans son extension majeure St-Maurice à Genève par le sud du lac Léman. Construit par la Compagnie de la Ligne d'Italie, le segment ferroviaire traversant le secteur est en fonction dès 1859. La gare de Monthey est ouverte cette année-là. Une nouvelle liaison ferroviaire est édifiée à l'ouest de l'existante au début du XX^{ème} siècle, comme liaison Aigle-Monthey dès 1907, puis étendue jusqu'à Champéry dès l'année suivante.

Le destin industriel du secteur de Clos – Donroux prend forme seulement au tout début de la décennie 1930. En 1930 s'installe, sur le site, l'usine de l'entreprise Giovanola. Dénommée du patronyme de la famille d'origine piémontaise qui la détient, l'entreprise existe à Monthey depuis 1888 où Joseph Giovanola a installé un atelier de taillanderie et serrurerie. Inscrite au registre du commerce sous le nom Giovanola frères SA dès 1927²⁶⁸, l'entreprise se relocalise à Clos – Donroux.

Une photo aérienne prise à l'été 1935 donne à voir l'usine Giovanola au milieu de ce qui est encore la campagne, au sud du bourg de Collombey. Les environs immédiats sont occupés à parts égales par des vergers et par des cultures ouvertes. L'usine bénéficie de sa situation le long du tracé ferroviaire et s'y raccorde. Le nord du secteur, jusqu'au ruisseau à ciel ouvert, n'est pas construit.



Figure 52 Le secteur de Clos – Donroux vu du ciel le 27 juillet 1935 (image 19350520020454 geodata© swisstopo, extrait)

L'entreprise Giovanola se diversifie dans la construction métallique, la chaudronnerie lourde, les conduites et se fera même connaître internationalement par sa réalisation d'infrastructures pour parc d'attraction, dont des montagnes russes²⁶⁹. L'entreprise s'étend et l'usine s'adjoint de nombreuses constructions annexes sur le secteur²⁷⁰ autour du cœur de l'entreprise que constitue la halle de montage de 170 mètres de long sur 60 de large. Au début de la décennie 1970, la route à l'est du secteur est élargie et redessinée et permet de rejoindre le Pont de St-Triphon, sur le Rhône. Elle sera encore redessinée en 1992 en s'écartant vers l'est, permettant à l'entreprise de s'étendre sur la surface libérée.

L'ensemble du secteur à l'est de Clos – Donroux est redessiné à la fin de la décennie

²⁶⁸ Extrait du registre du commerce du Bas-Valais, numéro d'entreprise CHE-101.820.526, consulté en janvier 2016.

²⁶⁹ Pour l'anecdote, c'est dans les halles Giovanola qu'est fondu le mésoscaphe de Jacques Piccard, ainsi que le relate enthousiaste la Feuille d'Avis du Valais du 21 février 1964.

²⁷⁰ Dans son travail de mémoire réalisé en 2006 à l'EPFL et intitulé « Reconversion d'un site industriel ; l'usine Giovanola, Monthey », Fabien Moret reporte un plan des 17 agrandissements successifs de l'entreprise sur le site, de 1930 à 1975.

1990, tout d'abord par la réalisation d'un nouvel échangeur sur le barreau routier nord – sud, qui permet à la fois le développement du secteur par une importante implantation à vocation commerciale au cours de la décennie 2000 et le raccordement avec la nouvelle liaison routière contournant l'A201, entre la sortie autoroutière de St-Triphon et la route cantonale existante à la sortie ouest de Monthey en direction de Morgins.

Restructurée en holding sous l'appellation Giovanola Technologies S.A. en 2002, l'entreprise connaît de graves difficultés. Employant encore un peu moins de 200 employés, contre près de 800 dans les années 1960, elle est placée en sursis concordataire en avril 2003, puis le groupe part en faillite en janvier 2005. La ville de Monthey acquiert ces terrains en 2008, c'est-à-dire l'ensemble du secteur, à la fois les terrains sis sur Monthey, mais aussi ceux sur le territoire de la commune voisine de Collombey-Muraz.

La ville de Monthey décide la création d'une société anonyme, entièrement en main publique, pour gérer le secteur de Clos – Donroux, Gessimo SA. Cette dernière fonctionne dès avril 2008²⁷¹. Le Conseil d'administration est nommé par l'actionnaire unique et les sept sièges se répartissent entre les quatre formations politiques communales et trois administrateurs privés. La société Gessimo est aussi l'exploitante du site et gère ainsi notamment les contrats de location avec les entreprises établies sur le site. La société Gessimo annonce pour l'ensemble du site un total pour l'année 2013 de 1'394 « utilisateurs du site » incluant les places de travail directes²⁷².

VI.3.2 Approche foncière

Depuis son acquisition par la commune de Monthey, le secteur analysé est entièrement en main publique, via l'intermédiaire d'une société anonyme créée pour l'occasion. Le secteur se répartit sur les deux communes de Collombey-Muraz au nord et sur Monthey au sud.

Cinq parcelles sont situées sur la commune de Collombey-Muraz (art. 4278, 2915, 1037, 2917 et 1050 RF) pour un total de superficie de 25'698 m². Les environ 55'000 m² restants se trouvent être sur la commune de Monthey, divisés en trois parcelles différentes (art. 3918, 1123 et 3517 RF).

²⁷¹ Commune de Collombey-Muraz, procès-verbal du Conseil général du 24 mars 2014, page 4.

²⁷² Idem

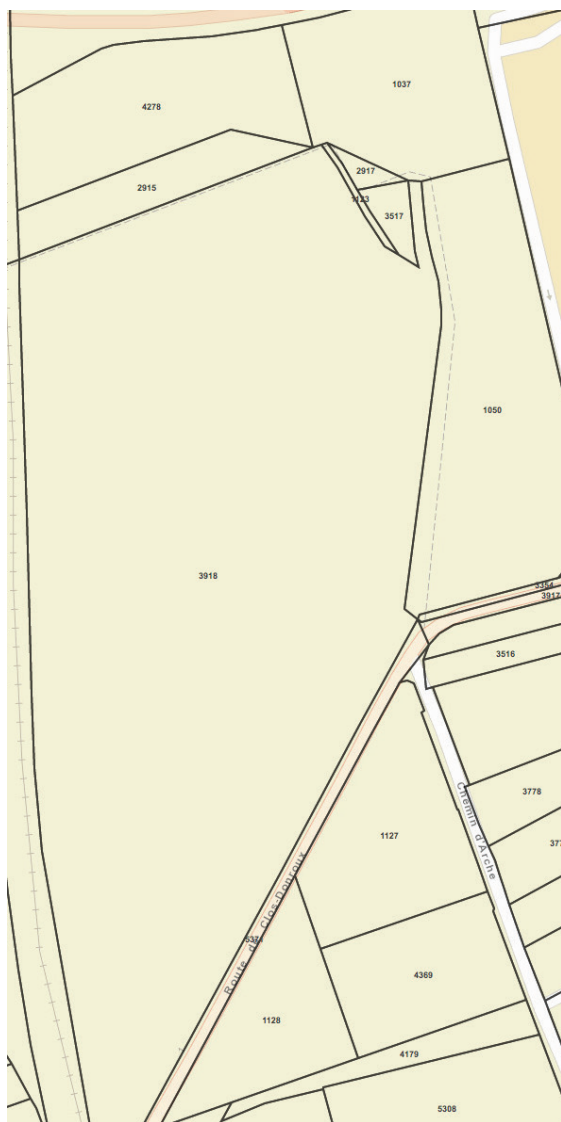


Figure 53 Extrait du cadastre pour le secteur (plan : Canton du Valais, SRFG)

VI.2.3 Finalités et supports de la planification

Comme déjà réalisée pour les cas fribourgeois et vaudois, la présente rubrique a pour objet de mieux définir le cadre dans lequel s'intègre le cas en termes de planification. Les supports de la planification, ainsi que les finalités poursuivies sont donc analysés, en reprenant l'un après l'autre les différents instruments propres aux différents niveaux institutionnels emboîtés. Pour Clos – Donroux, les différents « supports » de la planification ne sont pas nombreux. Nous choisissons de traiter ci-dessous indifféremment à la fois les

instruments liants de la planification et les documents stratégiques de cadrage. Nous les présentons dans un ordre que nous fixons selon une logique descendante.

Le concept cantonal de développement territorial de 2014

Le plan directeur cantonal en vigueur en Valais au moment de l'examen ne contient pas d'indications stratégiques pour le secteur considéré. En vue de son remaniement total pour aboutir à un plan directeur de troisième génération, le Canton a élaboré un concept cantonal guidant le développement territorial adopté par le Grand Conseil valaisan en septembre 2014. Selon les termes du document, celui-ci présente une vision cantonale à « moyen et long terme de l'aménagement du territoire » tendant vers « un développement supracommunal ». Le concept différencie cinq types d'espaces, disposant chacun d'une stratégie de développement différenciée. L'aire urbaine de Monthey est, dans sa globalité, considérée comme un « espace urbain avec centres ». La stratégie qui lui est attribuée est celle d'une densification du bâti, d'une meilleure délimitation des fronts de l'urbanisation et d'un renforcement du développement économique et d'innovation.

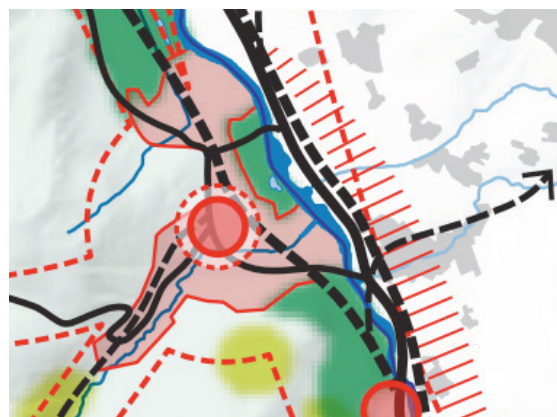


Figure 54 Extrait, présentant Monthey, de la carte de synthèse du concept cantonal de développement territorial, 2014.

Le projet d'agglomération du Chablais de 2011

Le Chablais valaisan et vaudois dépose un projet d'agglomération de deuxième génération en décembre 2011. Articulée autour de l'agglomération OFS de Monthey-Aigle, le périmètre a été étendu pour englober Bex et Ollon. Le projet d'agglomération retient 12 sites stratégiques de développement. Parmi ceux-ci est inclus un site dénommé « Verger – Clos Donroux (ex – « Giovanola ») » pour une surface nette de 180'000 m² et une estimation de plus de 2'250 habitants et de plus de 2'250 emplois. Le projet fixe un objectif de densité minimale de 200 équivalents habitants – emplois par hectare. Les sites stratégiques sont vus comme concentrant l'effort de développement de l'agglomération. Les objectifs de qualité urbaine à atteindre sont notamment une compacité du tissu bâti, une haute mixité d'usage et sociale et une haute qualité des formes « constructives d'urbanité ». Non directement lié au développement du secteur de Clos – Donroux, mais ayant un impact sur celui-ci, il est proposé de déplacer une partie du tracé ferroviaire de la ligne AOMC entre Collombey et Monthey. Actuellement cette ligne traverse le bourg de Collombey avant d'obliquer vers Monthey à l'ouest du secteur de Clos – Donroux. La variante proposée vise à faire rebrousser cette ligne le long de la ligne ferroviaire exploitée actuellement par les CFF et dite « du Tonkin ». La nouvelle ligne AOMC permettrait la création d'un arrêt à la hauteur de Clos-Donroux.

Le secteur stratégique « Le Verger – Clos Donroux » fait l'objet d'une première fiche stratégique U1b. Sa réalisation est planifiée pour s'espacer entre 2013 et 2016. Le secteur considéré s'étend au-delà du seul secteur de Clos-Donroux, qui est mentionné comme

sous-secteur D ainsi qu'il est visible sur l'extrait de plan reproduit ci-dessous, la ligne blanche au milieu du secteur représentant la frontière communale entre Monthey au sud et Collombey-Muraz au nord.



Figure 55 Extrait de la fiche U1b du projet d'agglomération du Chablais, Team+ (page 185)

Les affectations retenues par le projet d'agglomération pour le sous-secteur D sont de l'habitat et des activités tertiaires et secondaires non gênantes. Un des objectifs du projet est de « garantir une planification conjointe entre les 2 communes ». La fiche ne comporte pas d'informations directes sur la gouvernance du projet, mais le titre du projet contient la mention « commune de Collombey-Muraz » et la ligne « mise en œuvre » prévoit « planification de détail à réaliser en coordination avec Monthey ». Il serait donc à postuler que la conduite opérative du projet général est confiée à Collombey-Muraz avec une obligation de coordination avec sa voisine. Étrangement, une deuxième fiche, U2a, est dédiée elle aussi au même secteur. Le titre change avec la mention de la commune de Monthey et reproduit le même contenu, à une différence près : à la mention de la mise en œuvre : « planification de détail à réaliser en coordination avec Collombey-Muraz (concours EUROPAN effectué) ».

Mal évalué par la Confédération, notamment en termes de concrétisation insuffisante de la vision territoriale développée, le projet n'obtient pas de cofinancement confédéral pour les mesures présentées. Pour autant, le projet, adopté par l'ensemble des communes partenaires, reste un document stratégique du développement régional.

Le plan directeur de densification de Monthey de 2012

Le cadre légal ne connaissant pas directement l'instrument du plan directeur, celui dit « de densification » de Monthey est en fait une étude stratégique mandatée par la Commune au bureau spécialisé Team+. Le document lui-même fonctionne d'ailleurs comme une mise en abîme, se décrivant dans son introduction comme visant à élaborer un plan directeur de la densification. Au niveau de la stratégie, le plan directeur divise la commune en quatre types différents, dont les pôles de densification. Le cinquième des sept pôles est E : Clos-Donroux. Pour tous les pôles, le plan directeur pose l'exigence de l'utilisation du plan spécial. Une fiche, 6.9, présente une illustration du devenir du secteur. Le secteur considéré est amputé du nord, de l'autre côté de la frontière communale, mais englobe la partie orientale sur Collombey – Muraz. La fiche fixe comme exigence une densité supérieure d'environ 2 et une coordination avec les plans de quartier voisins, une valorisation du « témoignage du site industriel », une coordination avec la commune voisine et une structuration du quartier en intégrant la [future] halte AOMC. Au niveau des espaces publics, la fiche demande l'étude d'une place de quartier incluant la traversée des voies ferrées. L'illustration générale de la fiche est reproduite ci-après :



Figure 56 Extrait du plan directeur de densification, Ville de Monthey, 2012, page 45 Team+

Le plan d'affectation de zones et le règlement communal de 2001

En vigueur depuis le début de l'année 2001, le plan d'affectation de Monthey classe en zone industrielle l'ensemble du secteur de Clos – Donroux. L'article 117 du règlement communal destine ce type de zone à l'accueil des entreprises industrielles, artisanales et commerciales, tout en excluant les activités commerciales « de besoin courant ». Le secteur est aussi mentionné comme une zone à aménager, c'est-à-dire qu'il nécessite un aménagement de détail. Une annexe détaille le cas des charges des secteurs soumis à une obligation de planification de détail. Au moment de l'examen, le cahier des charges pour le PAD 17 « Giovanola – Clos-Donroux » n'a pas encore été annexé au règlement.

Le concours EUROPAN

Devenue propriétaire des terrains de Clos – Donroux, la commune de Monthey décide d'inscrire le secteur au programme de l'édition 2011 du concours européen EUROPAN. Trente et un projets concourant seront déposés et le projet lauréat est celui des architectes Figucci et Aouabed, dénommé

« Three gates Three mobilities ». Surtout, la commune de Monthey a, dans la foulée, commandité les architectes lauréats pour l'élaboration du futur plan spécial²⁷³. Leur projet pose donc les bases à la future transformation du secteur. Le cœur de ce quartier est la réalisation d'un trait constitué d'espaces publics, fendant le secteur en un Z. La planche ci-dessous issue du concours permet de le visualiser.

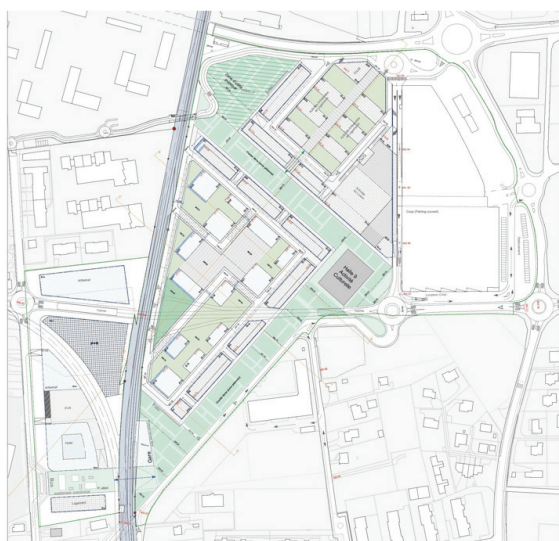


Figure 57 Planche issue du concours EUROPAN 2011. (Auteurs : Fil Rouge Architecture, M. Aouabed et A. Figuccio).

La commande publique pour la réalisation du plan spécial diffère un peu des conditions cadres définies pour le concours. En effet, le terrain d'étude a été étendu et la densité est revue à la hausse. La portée de la halte ferroviaire a aussi été revue à la hausse, pour inclure un possible détournement de la ligne AOMC.

VI.3.4 Cybernétique effective pour Clos – Donroux

La présente rubrique vise à mettre à plat le système de pilotage intercommunal

effectivement mis en œuvre pour concrétiser le projet supracommunal d'urbanisation à Clos – Donroux. En conformité avec les critères de sélection de cas d'étude, tels que définis dans la première partie de la présente recherche, la concrétisation de Clos – Donroux, c'est-à-dire ici la légalisation de son plan d'aménagement de détail, nécessite impérativement une coordination intercommunale. Nous visons donc à analyser cette coordination, puis à tenter de l'inscrire dans une typologie, de la même manière que nous avons pu procéder pour les cas fribourgeois et vaudois. Cet exercice nécessite aussi l'analyse des différents supports – gremien – de la coordination.

Gremien et typologie de la coordination

L'analyse approfondie du cas que représente Clos – Donroux, appuyée sur des interviews d'acteurs et sur une analyse documentaire et contextuelle, permet de mettre à plat les différents gremien de la coordination intercommunale. Or, il apparaît que, malgré l'impératif intercommunal et la localisation du projet de Clos – Donroux sur une frontière communale partageant celui-ci en deux parties inégales d'environ deux tiers sur la commune de Monthey et d'un tiers sur la commune de Collombey-Muraz, il n'existe pas à proprement parler de gremium de coordination spécifique à l'échelle du projet. A l'échelle régionale, un seul support de coordination, général, permet notamment les échanges d'informations sur Clos – Donroux. Il s'agit du groupe technique de Chablais Agglo. Ce groupe technique réunit les différents techniciens communaux et les responsables politiques de l'aménagement du territoire. Il fonctionne comme une conférence régionale en matière d'aménagement, au sein de laquelle les différents projets sectoriels des communes peuvent être présentés et pour lesquels une discussion générale peut avoir

²⁷³ Monthey, communiqué de presse du 13 janvier 2012 : « Europen 11 : les projets pour Monthey se dévoilent ».

lieu entre les communes participantes. Aucun autre support effectivement constitué ne permet directement le suivi multi-acteurs de la conduite du projet de Clos – Donroux. Cette recherche des gremien de coordination nous permet notamment de synthétiser effectivement les informations relatives à la cybernétique sous les points ci-dessous.

- La coordination multi-acteurs est basée prioritairement sur les instances existantes.
- La coordination multi-acteurs est entièrement dans les mains d'un seul pilote.
- La délégation du pilotage d'une commune vers l'autre n'est pas formalisée.
- La nature de la coordination est informelle et *ad hoc*.
- La coordination multi-acteurs est à but unique.

Les faits synthétiques exprimés ci-dessus découlent en effet d'une constatation simple. L'ensemble du pilotage de Clos – Donroux est restée intégré au fonctionnement normal de l'administration de la seule commune de Monthey. Ce pilotage exclusif par Monthey, découlant du statut particulier de cette commune par rapport à sa voisine, à savoir une double casquette de commune territoriale et de propriétaire foncier, n'a pas été formellement acté. Le statut de pilote unique de Monthey semble plutôt hérité d'une nécessité historique, qui a fait de la commune de Monthey l'unique acquéreuse des parcelles de son ancien fleuron industriel qu'était l'entreprise Giovanola, plutôt que découlé d'une décision prise entre les deux communes et formalisée comme telle.

La gestion du projet de Clos – Donroux est totalement incluse dans le fonctionnement habituel de l'urbanisme à Monthey. Cela veut dire qu'il n'existe pas de cellule de pilotage *ad hoc*. Le pilotage est d'ailleurs sous l'autorité directe de la cheffe du service communal compétent. Il n'existe pas non plus d'enveloppe budgétaire spécifique, ni de groupe de suivi particulier. Comme pour un projet non supracommunal, le contact avec la commune voisine se fait de manière informelle, lorsque cela est nécessaire. Il n'est pas organisé de rencontres à dates fixes ou régulières et aucun représentant de Collombey-Muraz n'est inclus dans les séances internes du service dévolues au pilotage du projet.

Définir les traits caractéristiques de la cybernétique à l'œuvre pour Clos – Donroux permet de tenter de réinscrire celle-ci dans les typologies relevées par l'analyse de l'état de l'art. Or, essayer de catégoriser la cybernétique effective à Clos – Donroux équivaut plutôt à constater l'inexistence de toutes formes de cybernétique. La pratique mise en place correspond donc plutôt à la dernière étape sur le gradient proposé par Savitch et Vogel, c'est-à-dire la *public choice Approach*. En effet, aucune autorité de coordination n'est créée alors que les rapports intercommunaux se déploient selon les besoins et les décisions reposent sur un acteur unique, à savoir la commune de Monthey. Celle-ci est en charge de l'information et de la coordination avec les autres acteurs.

VI.3.5 Cybernétique idéale pour Clos – Donroux et enseignements

La cybernétique effective pour Clos – Donroux tiendrait presque lieu de cybernétique idéale, tant le pilotage actuel fonctionne à ce jour. Ceci est dû à deux éléments très spécifiques sur lesquels nous allons revenir ci-dessous :

tout d'abord la temporalité du projet qui fait que les blocages propres aux procédures de légalisation n'ont pas encore pu être identifiés ; secondement à la négation de la nature même de supracommunalité du projet. Ce dernier point ayant permis jusqu'à présent de gérer le projet de Clos – Donroux comme cela aurait été fait pour n'importe quel projet d'urbanisation « classique ». Ces deux éléments sont notamment parmi les enseignements à tirer de nos analyses menées à Clos – Donroux.

Le recours à une collaboration interrégionale plus intense, par quelques supports que ce soit, n'est ainsi pas identifié comme nécessaire, ni forcément comme souhaitable. Un renforcement de la compétence régionale de coordination, via l'agglomération existante, pourrait constituer une amélioration des conditions cadres pour les communes, pour autant que l'agglomération se dote de compétences techniques propres, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il serait aussi nécessaire, au sens des acteurs, de pouvoir garantir un statut de neutralité de cette coordination régionale, fonctionnant comme un facilitateur. Cette neutralité doit donc être sous-entendue comme un changement par rapport à la pratique du pilotage actuel de l'agglomération qui veut que les communes se répartissent à parts égales les postes dirigeants et où les membres doivent donc répondre de leur bilan dans leur seul cercle électoral communal. Cette situation est vue comme une difficulté pour faire naître une réelle capacité de décisions prioritairement bénéfiques à l'échelon régional.

A ce jour, et en conformité avec une répartition nette des compétences de par le cadre légal, mais aussi à une pratique bien établie en Valais, le Canton n'est pas un acteur du pilotage du projet de Clos – Donroux. Le statut d'exemplarité du projet, à savoir tant

par sa dimension – un potentiel d'accueil estimé à 5'000 habitants - emplois – que par son statut – une reconversion de friche industrielle – que finalement par sa particularité d'être un projet supracommunal, n'a visiblement jamais été thématiqué. Clos – Donroux n'est donc pas plus activement suivi qu'un autre projet par le Canton et les acteurs locaux semblent se satisfaire de cet état de fait qui leur garantit une autonomie importante. Ce renforcement d'un acteur cantonal n'est donc pas identifié comme souhaitable. Là encore, la temporalité propre à l'avancement du projet joue probablement en faveur de cet état de fait. Jusqu'à maintenant les difficultés à mener des procédures de légalisation en parallèle sur deux communes n'ont pas encore été identifiées nettement. L'inexistence d'une cybernétique véritablement idéale, de même que les résultats des analyses que nous avons pu mener sur le terrain nous permettent de formaliser certains enseignements qui peuvent être détaillés comme suit :

Enseignement n.1 Le double rôle de la commune-pilote n'est pas thématiqué

La nature de la supracommunalité d'un projet d'urbanisme, telle que nous l'avons pensé théoriquement dans le cadre méthodologique de la présente recherche, peut recouvrir plusieurs réalités différentes et se constituer de plusieurs éléments en parallèle. Dans cette approche, la nature supracommunale de Clos – Donroux relève au moins de deux aspects principaux. Le premier est d'ordre institutionnel ou foncier, à savoir que la commune de Monthey possède, comme propriétaire foncier privé, des terrains à développer sur le territoire de sa voisine. Ce premier élément n'est pas inédit. Il se retrouvait tout autant à Malley avec une possession de la ville de Lausanne sur ces voisines, qu'à Bertigny-Ouest avec une

possession de la ville de Fribourg sur sa commune limitrophe de Villars-sur-Glâne. Cette particularité se retrouve de même à Clos – Donroux depuis que la commune de Monthey, en 2008, a décidé l'achat de l'ensemble du secteur de la friche Giovanola, sans d'ailleurs, pour l'anecdote, semblé avoir envisagé une démarche conjointe avec sa voisine. Le second, sur lequel nous reviendrons plus bas, est d'ordre spatial, à savoir une partition du projet des deux côtés d'une frontière institutionnelle.

Or, pour le projet de Clos – Donroux, l'aspect premier, à savoir le double rôle de Monthey de commune territoriale et de propriétaire foncier, est totalement invisible. Le pilotage par Monthey, pour l'ensemble du secteur couvert par le futur PAD, c'est-à-dire aussi le tiers situé sur le territoire de la commune de Collombey-Muraz, ne semble pas être un thème ni l'avoir été. De facto, la situation est assez identique à celle qui découlerait d'une propriété du secteur par un unique propriétaire foncier privé et non par une collectivité. En effet, il est courant que le plan d'aménagement de détail soit directement piloté par le propriétaire foncier, avant que ce premier ne soit soumis à la collectivité pour acceptation et / ou adjonction, correction. Dans le cas de Clos – Donroux, la pratique est ainsi identique et l'élément particulier de l'identité du propriétaire foncier n'a pas été thématiqué. Le fait que le terrain appartienne à une collectivité ne change ainsi par directement la pratique. Si cet état de fait n'est pas incompréhensible, il produit pour autant un effet certain, celui de nier le premier aspect de la supracommunalité du projet. En conséquent, aucune structure de pilotage particulière n'est mise en place pour tenir compte de la particularité du double rôle de Monthey.

Cette situation pourrait représenter plusieurs risques. Le fait d'une posture à la fois de juge et de partie pour la commune de Monthey n'est pas un risque très important, en cela que même si cela devait être avéré, il ne pourrait vraisemblablement être invoqué par un opposant – si tant est qu'il en existe – contre le projet de Clos – Donroux. Un second risque nous semble plus problématique, celui d'une personnification du projet par la seule commune de Monthey qui pourrait jouer en sa défaveur si des oppositions devaient se faire jour à Collombey-Muraz. L'ensemble de la capacité à mener la légalisation du projet en parallèle dans les deux communes dépendra pour bonne part, de la confiance réciproque, notamment au sein des deux législatifs communaux impliqués. Une intégration trop tardive de la seconde commune dans le pilotage du projet pourrait au final jouer en défaveur d'une appropriation par Collombey-Muraz au fur et à mesure du processus, appropriation qui semble être indispensable pour mener à bien la légalisation aussi sur cette commune, sans pour autant que l'ensemble du projet préparé par Monthey ne soit remis en question. Sur le positionnement de la commune de Collombey-Muraz, nous revenons plus bas.

Enseignement n.2 La supracommunalité du projet n'est pas reconnue

En continuation du premier enseignement, il est possible de constater qu'à l'instar du premier constituant de la supracommunalité, à savoir le double statut de la commune de Monthey, le second est lui aussi nié, tout du moins oublié. Cette négation ou cet oubli aboutit à une non-reconnaissance du statut supracommunal du projet de Clos – Donroux dans sa totalité et cet élément engendre possiblement des conséquences importantes.

Le projet de renouvellement des friches industrielles de l'ancienne entreprise Giovanola chevauche allégrement la frontière institutionnelle qui sépare Monthey de Collombey-Muraz. Il la chevauche même de telle manière qu'il serait difficile, du propre aveu des acteurs, de prévoir une scission du projet en deux plans de quartier distincts, respectant la partition communale. Or, à l'analyse des modalités du pilotage du projet et des dispositions visant à sa légalisation, la supracommunalité de celui-ci n'est nulle part visible. Le projet est, comme nous l'avons vu, totalement intégré dans le fonctionnement classique de l'administration communale de Monthey et aucune disposition n'a été prise pour faire participer Collombey-Muraz à l'avancement du processus.

Cette absence d'intégration de Collombey-Muraz n'est pas nouvelle. Lorsque la commune de Monthey envisage l'achat de la friche et constitue pour cela une société anonyme, la commune de Collombey-Muraz n'entre pas au capital de cette dernière, alors qu'une partition au prorata de la surface sur le territoire de chaque commune aurait par exemple permis de tenir compte plus justement des forces en présence. Ensuite, pendant tout le processus de planification, la commune voisine n'est pas non plus partie prenante. Elle n'est pas présente lors de l'élaboration du cahier des charges pour l'étude du secteur, puis lors de l'élaboration du plan d'aménagement de détail. Surtout, aucun support de coordination n'est mis en place, qui soit *ad hoc*, pour suivre l'avancement du projet. Il en ressort aujourd'hui une faiblesse majeure, celle de n'avoir pu anticiper les modalités pratiques de la double procédure de légalisation à mener.

Au moment de l'analyse²⁷⁴, aucune disposition n'a encore été prise avec la commune voisine pour gérer le processus parallèle de légalisation de l'affectation du sol. Ce qui est imaginé par les pilotes du dossier à Monthey est que le PAD ne soit pas partagé en deux, mais que chaque Conseil général l'adopte dans son ensemble. Aucune disposition n'a encore été prise non plus pour ce qui concerne la rédaction des préavis des conseils municipaux qui devraient logiquement être identiques ou pour l'examen de ceux-ci par les commissions compétentes des deux législatifs. L'adoption de l'ensemble du PAD par les deux conseils généraux semble difficile, tant elle ouvrirait à une insécurité du droit. En effet, il n'est pas dans les attributions légales d'un élu communal de Monthey de légaliser un projet sur la commune voisine et inversement. Le règlement du PAD étant unique et ses dispositions génériques pour l'ensemble du secteur, l'adoption en parallèle pourrait ne pas poser de problème juridique, pour autant qu'aucun amendement ne soit déposé par l'un des deux conseils et, après le vote positif des deux, qu'aucun recours ne soit déposé. Ces modalités pratiques de la légalisation du projet touchent là aux difficultés majeures d'un projet supracommunal, à savoir que, ni les instruments de la planification, ni les procédures de légalisation ne sont pensés pour opérer par-dessus les frontières communales. A ce jour, ces impératifs n'ont pas été intégrés dans la conduite du projet et il nous semble que c'est l'ensemble de la nature supracommunale du projet qui est, soit nié, soit tout au moins évacué. Une telle négation, ou pour le moins un tel oubli, est compréhensible en l'état. La conduite du

²⁷⁴ C'est-à-dire pour Clos – Donroux l'ensemble du printemps 2016.

projet est plus aisée en tant que projet « classique » d'urbanisation. Un seul pilote est à la barre et une procédure habituelle peut être menée. De l'aveu des acteurs, peu d'efforts ont été mis dans la collaboration intercommunale, parce qu'aucun besoin spécifique n'a été ressenti par rapport à ce point précis. Le choix cependant d'une facilitation à court terme de la conduite du projet pourrait aboutir à une complexification de celle-ci lorsque la nature supracommunale du projet sera devenue indépassable. Il y aura lieu alors de mettre en place une cybernétique régionale pour finaliser le projet ou, inversement, pour couper dans les fondements de sa nature supracommunale, soit en partageant le projet en deux parties distinctes, ce qui, pour des raisons de répartitions spatiales, est évalué comme difficile par les acteurs, soit en corrigeant le tracé de la frontière. Cette dernière variante n'est pas un tabou et a fait l'objet de discussion à l'interne de la commune de Monthey, sans suite pour l'instant.

Enseignement n.3 Le rôle de l'instance d'agglomération est pour l'heure anecdotique

Force est de constater, à la lecture des dispositions de pilotage effectivement à l'œuvre pour concrétiser le projet de Clos – Donroux, que l'agglomération n'est ni une échelle, ni une instance qui existe. Le rôle jusqu'à présent de l'administration et de la compétence technique de Chablais Agglo est totalement anecdotique. Cela tient pour une part au fonctionnement même de cette instance d'agglomération qui ne possède pas de réelle force de travail en matière d'aménagement du territoire et ne peut véritablement offrir ni un pilotage régional concret, ni un accompagnement effectif à un pilotage communal. Cela tient aussi, du côté de l'agglomération, à un focus plus important donné aux questions de mobilité par rapport

aux questions d'urbanisme et donc une présence nettement plus significative dans les projets régionaux de mobilité.

L'instance d'agglomération n'est pas une interlocutrice ou une aide pertinente pour la commune aussi parce que cette dernière n'en a, jusqu'à présent, pas ressenti le besoin. De manière imagée, nous pourrions dire que le pilotage effectivement à l'œuvre pour concrétiser Clos – Donroux est un pilotage par beau temps. Les partenaires font confiance et laissent faire, la supracommunalité de projet n'engendre aucun blocage, l'instance d'agglomération se montre peu présente, tout concorde à garantir à la commune une autonomie élevée. Cette pratique de l'autonomie élevée est d'ailleurs elle-même justifiée par les faits. Le pilotage mis en œuvre par Monthey est le pilotage optimal, en cela qu'il représente le ratio le plus efficient entre les efforts à déployer au niveau de l'intercommunal et pour la conduite « classique » du projet et les résultats attendus. N'ayant aucune demande en matière d'intercommunale, le fait de ne dépenser aucun effort représente la pratique la plus rationnelle.

Il y aurait lieu de plus d'investiguer si, globalement, l'instance d'agglomération manque de crédibilité. Deux éléments pourraient participer à cet état de fait, un élément institutionnel et un élément spatial. Le premier élément, qui ne nous a été qu'indirectement signalé par les acteurs, tient au manque de résultats de l'agglomération jusqu'à présent en matière de recherche de subventionnements fédéraux. Pour l'heure, le premier projet d'agglomération, directement déposé en deuxième génération, n'a rapporté aucun subventionnement fédéral, alors que des coûts ont été investis pour lancer le projet et que l'agglomération s'est engagée, par le dépôt de son projet d'agglomération, à

réaliser seule, si elle ne devait pas obtenir de financement fédéral, les mesures qu'elles proposaient au subventionnement. Un succès au niveau fédéral aurait probablement permis d'accroître grandement le prestige de cette instance auprès des autres acteurs. Tel n'a pas été le cas. L'autre élément, plus évident, tient à des considérations spatiales. La continuité morphologique et l'intégrité fonctionnelle de l'agglomération du Chablais ne sont pas évidentes à première vue. Sur le papier, les différentes composantes de l'agglomération forment bien autant de partenaires partageant un destin commun, celui d'une plaine concentrant toutes les voies des flux aussi bien routiers, qu'autoroutiers, ferroviaires, fluviaux, ou énergétiques entre la métropole lémanique d'une part, et les Alpes d'autre part, de même qu'une forte pression démographique comme il s'en exprime sur les marges des espaces métropolitains dynamiques qui rejettent à leurs franges une demande exponentielle pour du logement abordable et des activités secondaires inacceptables aux centres. Pourtant, sur le terrain, le lien morphologique entre les différents espaces urbanisés n'est pas directement visible, plusieurs kilomètres séparent parfois les fronts urbanisés des différents pôles constituant l'agglomération. Celle-ci aussi ne bénéficie pas d'une hiérarchisation classique en matière d'agglomération urbaine, celle d'un emboîtement du plus dense au plus étalé, organisé autour d'une ville-centre, puis de ses couronnes suburbaines et périurbaines. L'agglomération du Chablais au contraire s'organise autour de plusieurs pôles égaux et plus ou moins équivalents, sans centre géographique ou centre politique légitime. Ces deux considérations, financière ou institutionnelle d'une part, morphologique d'autre part, concourent à ne pas faire de l'agglomération un acteur qui compte.

Pour la conduite d'un projet d'urbanisation supracommunale, ce contexte institutionnel et ces forces en présence interdisent donc le recours à un acteur régional qui pourrait arbitrer en cas de difficulté. En effet, l'arbitrage ne peut être réellement opératif que si les acteurs considèrent l'arbitre comme légitime. En l'état, les conditions cadres ne sont pas en place à Monthey et à Collombey-Muraz. Cette présence de l'agglomération, même si elle est faible, occupe la place que pourraient prendre d'autres instruments coordinateurs, comme un plan directeur intercommunal, prévu par le cadre légal valaisan et liant pour les collectivités. La faiblesse de l'instance régionale d'agglomération comporte donc des conséquences tant au niveau des acteurs que des instruments à disposition.

Enseignement n.4 Le fonctionnement actuel du pilotage repose sur des personnes plutôt que sur une organisation de projet résiliente

A l'analyse du pilotage à l'œuvre du projet d'urbanisation supracommunal à Clos – Donroux, il se dégage l'impression que le fonctionnement actuel repose d'abord sur un accord – tacite ou non – des acteurs, plutôt que sur une organisation performante. Cette situation rend le fonctionnement actuellement extrêmement dépendant des personnes et donc peu résilient. L'absence totale de coordination supracommunale ne semble pas reposer sur un consensus négocié entre les acteurs – politiques ou techniques – des deux communes, mais sur un état de fait qui se trouve n'avoir été remis en question, ce qui peut être interprété comme un accord tacite. Une modification des acteurs communaux, particulièrement du côté de Collombey-Muraz, pourrait donc remettre ouvertement en question le pilotage opéré jusqu'alors et exiger des remaniements importants de celui-ci.

L'intégration au sein du fonctionnement normal de l'administration communale de Monthey et le rôle de leader de cette dernière ne reposent pas sur un accord formel de la seconde commune. Collombey-Muraz est informée de l'avancement du projet et de l'élaboration du plan d'aménagement de détail qui légalisera aussi les 25'000 mètres carrés, mais n'y participe pas. Le projet étant partitionné en plusieurs phases pour la réalisation, la première phase appelée à se développer sera pourtant la partie nord sur le territoire de Collombey-Muraz, cela pour des raisons d'accessibilité au site, mais aussi de transferts des entreprises actuellement installées dans les bâtiments existants dans la partie sud et appelés à être détruits.

Les rapports avec Collombey-Muraz sont même plutôt abruptes comme en témoigne l'échange au Conseil général de cette dernière commune en mars 2014. Les services de Gessimo, propriétaire du site, et de la commune, dont l'architecte de ville en charge de la planification, se sont en effet déplacés en séance ordinaire du Conseil général de Collombey-Muraz pour présenter l'avancement du projet, son historique et les orientations stratégiques retenues pour son développement. La question de l'absence de participation de Collombey-Muraz au pilotage du secteur est assez rapidement évoquée par un conseiller général. Le représentant de Gessimo répond que la commune de Monthey est d'abord propriétaire foncier et que c'est sous cette casquette qu'elle pilote seule le projet, comme le ferait n'importe quel propriétaire foncier privé pour un projet de plan d'aménagement de détail. Il conclut que si la commune de Collombey-Muraz veut participer, elle est la bienvenue, mais qu'il lui sera alors facturé un tiers des coûts. L'intervention clôt le débat sans qu'il ne soit véritablement né.

Ces différents enseignements sectoriels nous amènent à un enseignement général pour le cas de Clos – Donroux, déjà exprimé plus haut, étant que le statut même de supracommunalité du projet est évacué. Pour que le projet avance, il est traité comme un projet « classique » d'urbanisation le serait, c'est-à-dire sans tenir compte des impératifs propres à sa nature supracommunale. Cette façon de faire ne peut être durable en cela qu'une procédure qui n'est pas classique devrait tôt ou tard être menée pour légaliser l'affectation du sol. Il y aura lieu alors, soit d'affronter les difficultés particulières de ce doublement des démarches en instaurant une coopération renforcée entre les deux communes, soit de trancher dans le statut de supracommunalité du projet.

VI.4 Les terrains valaisans comme variables du test de l'hypothèse intercommunale

La grande latitude et les compétences élargies attribuées historiquement aux communes, une relative nouveauté de la collaboration régionale en matière de développement territorial – ni Sion, ni Sierre, ni le Chablais n'avait, par exemple, produit de projet d'agglomération de première génération – et une ancienneté des documents planificateurs cantonaux concourent à créer un cadre particulier aux cas d'étude analysés dans le contexte valaisan.

Uvrier – St-Léonard comme variable du test de l'hypothèse de l'intercommunal

L'analyse des cas d'étude fournit du matériau empirique au test ultérieur des conditions de validité ou d'invalidité des hypothèses de travail. Cette condition théorique ne se réalise pas totalement pour le cas d'Uvrier – St-Léonard. Malgré des conditions cadres excellentes – existence d'une urbanisation homogène fragmentée « artificiellement » par une frontière institutionnelle, existence d'une planification supracommunale, identification comme un secteur stratégique de développement à l'échelle régionale – le matériau est particulier dans le cas présent.

A l'heure de tenter un placement de la cybernétique effective dans la typologie des collaborations, nous avons dû renoncer en constatant que le projet d'urbanisation supracommunal, planifié et prévu théoriquement, n'avait, dans les faits, pas été mis en œuvre. Comme analysé plus haut, le potentiel d'apprentissage de la coopération intercommunale que représente le cas d'Uvrier – St-Léonard n'a pas été transformé en expérience. En l'absence effective de collaboration intercommunale, nous ne

pouvons évaluer la qualité de celle-ci. Comme constaté en enseignement du cas d'étude, l'exemple d'Uvrier – St-Léonard rappelle, qu'au-delà de la forme de la coopération intercommunale retenue, la volonté de la Commune de mettre en œuvre, à l'échelle locale, ce qui a été planifié à l'échelle régionale, est indépassable.

Clos - Donroux comme variable du test de l'hypothèse de l'intercommunal

Les enseignements mis en lumière plus haut peuvent participer au test de l'hypothèse n.2. Il y a lieu de constater que le stade encore précoce du cas chablaisan ne permet pas de tirer des conclusions définitives. A l'heure de tenter un placement de la cybernétique effective dans la typologie des collaborations, nous avons conclu à l'absence de cybernétique. Cet élément est un enseignement majeur de ce second cas. Les communes de Monthey et de Collombey-Muraz ne se sont pas préparées à conduire un projet d'urbanisation supracommunale et n'ont pas mis en place les conditions cadres nécessaires à la concrétisation d'un projet de ce type. De même, aucun contact n'a été pris avec d'autres communes, en Valais ou ailleurs, qui ont mené ce genre de concrétisation, dans une finalité d'échange de pratiques. Cette situation est à mettre au débit de la relative nouveauté des projets d'urbanisation supracommunaux, non seulement dans le canton, mais aussi en Suisse.

Pour ce qui est de la conduite en amont du processus de concrétisation, il est à remarquer que l'absence de cybernétique n'est nullement un handicap. Elle est même peut-être un élément facilitant le processus en cela que la conduite du projet, comme le serait un projet « classique », permet d'avancer avec moins d'acteurs impliqués et selon une pratique connue et maîtrisée. Le cas de Clos –

Donroux pourrait donc appeler à affiner la formulation de l'hypothèse, en proposant d'y inclure un élément temporel. Il n'y aurait pas lieu de postuler que la cybernétique la plus dure garantit les conditions cadres les meilleures *tout au long* du processus de concrétisation communale, mais que ces conditions cadres doivent évoluer au cours du processus de concrétisation.

« In recent years political science has been gripped by a tendency to insist both that the world has changed radically and that we need new concepts to understand it. This is often accompanied by a rather simplified and stylised view of the world as it was before, in order to emphasise the contrast. Territorial politics has not been immune to this, with an outburst of writing about multilevel governance, spatial rescaling, post-Westphalian orders, post-nationalism, the end of the territory and the borderless world. This is contrasted with the old world, as though the myths of the unitary and integrated nation-state represented a concrete reality. These new concepts do not always travel well across space ; they travel hardly at all across time. It thus becomes very difficult indeed to tell what has actually changed and what has not. A good understanding of territorial politics in the last 30 years demands that we have concepts that do travel and a sound grasp of the history of the territorial state and the different ways of telling that history »

Michael Keating (2008)

Cinquième partie : *dénouement*

Dans tous exercices de synthèse se niche inévitablement une entreprise de simplification. Rendre simple une situation complexe pour la rendre intelligible nécessite non de caricaturer les faits, d'extraire des éléments particuliers et de les ériger en généralité, mais bien de décortiquer la complexité, de la segmenter en éléments assez concis pour que l'on puisse les appréhender. Cet objectif a guidé notre recherche pendant les années de travaux, dont celles sur le terrain, à suivre le processus de concrétisation de projets d'urbanisation supracommunaux. Investiguer la fabrication de la ville ne nécessiterait pas une autre approche. Il s'agit de mettre à plat la complexité d'un système, de le découper en autant de couches dont la superposition forme système. Notre ambition est d'analyser une de ces couches, celle de l'aménagement du territoire. Cette couche contient les données relatives aux procédures et aux instruments légalisant ce qu'il est possible de construire sur un terrain donné. Elle inclut, en conséquence, les acteurs politiques responsables de la prise des décisions successives du processus de légalisation ainsi que du pilotage de ce processus. Ces acteurs tissent entre eux des réseaux de relations qui peuvent aussi se comprendre sous autant de formes de soutien et de concurrence en évolution constante, autant de réseaux que nous avons regroupés sous leur aspect de jeux d'acteur.

Au sein de ce périmètre bien délimité du système complexe de fabrication de la ville, notre ambition a porté sur la mise à plat du processus de concrétisation de projets d'urbanisation ayant comme particularité essentielle d'être de nature supracommunale. Cette mise à plat a ouvert deux arènes de recherche, celle de l'intracommunal et celle de l'intercommunal.

La mise en forme de cette cinquième partie reprend le découpage opéré pendant la recherche entre les deux arènes de recherche. La structure des trois chapitres répond en miroir à la structure du chapitre III qui, partant de l'état de l'art, avait déroulé un processus de concentration. Les trois chapitres VII, VIII et IX s'articulent autour d'un processus de déconcentration : du particularisme d'un cas d'étude et d'un terrain d'étude vers une réinscription dans l'état de l'art.

Le chapitre numéroté VII traite de l'arène intracommunale. Il s'articule en deux étapes successives. La comparaison entre les enseignements sectoriaux obtenus dans chacun des cas d'étude permet de formuler un deuxième niveau de synthèse en les extrayant des particularités des différents contextes desquels ils sont issus. Cette première étape aboutit à la formulation des enseignements généraux relatifs à l'arène intracommunale. Ces enseignements permettent ensuite, dans la seconde étape, de procéder au test de la validité de l'hypothèse n.1 pour l'ensemble des terrains suisses. Le chapitre numéroté VIII traite de l'arène de l'intercommunal. Il s'articule en deux étapes successives sur le modèle du chapitre VII.

Un dernier chapitre, numéroté IX, valorise les enseignements généraux des arènes intra et intercommunales. Il vise à réinscrire les apports de ces deux arènes dans l'état de l'art et plus largement à contribuer à une meilleure connaissance de la capacité du local et de son gouvernement à interagir et à coopérer dans une aire urbaine institutionnellement fragmentée. Cette réinscription est effectuée sous forme de « méta-enseignement ». Ce faisant, le chapitre IX explicite ce que les terrains suisses nous apprennent du local.

VII. ARENE DE L'INTRACOMMUNAL

Le présent chapitre vise à dresser une conclusion générale aux investigations empiriques menées dans l'arène de l'intracommunal. Il vise à la comparaison entre les cas issus de terrains différents. Cette comparaison permet de former des enseignements généraux relatif à l'arène de l'intracommunal. Elle se conclut par le test général de l'hypothèse de l'arène.

VII.1 Des projets d'urbanisation supracommunaux comme révélateurs des mutations de l'aménagement du territoire

Se questionner sur la commune revient aussi à en interroger le fonctionnement intrinsèque. Il est nécessaire, à la fois, de mettre en lumière ses prérogatives et ses tâches, puis d'en décortiquer les jeux d'acteur individuels, le fonctionnement des corps constitués et leurs évolutions. Comprendre le fonctionnement communal nécessite aussi de comprendre l'archéologie de son fonctionnement et donc de s'interroger sur la lente maturation qui a mené à l'existence des communes telles que nous les connaissons dans le point précis actuel de leur transformation perpétuelle. La question est de savoir s'il est possible de généraliser les résultats obtenus dans une ou quelques communes à l'ensemble du fonctionnement du local en Suisse et de le généraliser ensuite à un niveau supplémentaire, en proposant des enseignements valides, aussi pour les contextes non suisses, mais présentant les mêmes caractéristiques principales : autonomie historique accordée au local, absence de tradition de collaboration intercommunal en matière de développement territorial et absence de tentative de réorganisation de l'architecture institutionnelle.

VII.1.1 Les 2'290 gouvernements locaux

Dans le cours de ce travail nous avons assimilé le local à la commune politique et le gouvernement local à son exécutif. Cette posture pourrait être questionnée dans le sens où d'autres entités territoriales, telles que les communes bourgeoises, les paroisses, les associations de communes pourraient se prévaloir d'être aussi considérées comme un

gouvernement local. Nous défendons l'idée qu'en matière d'aménagement du territoire, la commune politique est le gouvernement local pertinent. Cela ne veut pas dire pour autant que nous avons à faire à un corps homogène.

La commune en Suisse n'est pas une création de l'Etat fédéral. Certes, le cadre constitutionnel national reconnaît l'existence de la commune et les cantons disposent de lois spécifiques délimitant les tâches, les responsabilités et le fonctionnement des communes. Pour autant, ces lois et ces cadres ne sont pas homogènes. D'autre part, la commune en Suisse, de manière générale, dispose d'une exceptionnelle autonomie financière en comparaison européenne.

Le titre de la présente rubrique, « 2'290 gouvernements locaux », au-delà de la référence appuyée à Wood (1961) et ses célèbres 1'400 gouvernements, relève la grande hétérogénéité du local en Suisse. Au moment de la rédaction de ce texte, l'Office fédéral de la statistique retenait en effet 2'290 communes suisses²⁷⁵. Celles-ci ont connu un processus de maturation de plusieurs siècles pour adopter les formes que nous connaissons aujourd'hui sur le terrain.

Ainsi, la commune suisse – si tant est que cette expression puisse avoir un sens – puise ses origines diverses dans un lent processus de maturation initié au début du haut Moyen Âge. Les fondements d'une entité communale en Suisse, Steiner (2009) les identifie dans la transformation économique du XII^{ème} européen et dans le passage d'un système féodal de corvée à un système de cens « payables en nature ou bientôt en argent ». Cette mutation importante introduit à la fois un relâchement de la surveillance du suzerain

sur le monde rural et augmente les besoins en une organisation locale cohérente des activités agricoles. La commune, dans son acception moderne, descend principalement de deux structures différentes, à la fois des communautés rurales, issues des transformations des XII et XIII^{ème} siècle, mais aussi de l'émergence des *Civitates*, bases des futures Villes-Etats que seront par exemple Fribourg ou Berne. Dorand (2006) retrace l'évolution des communes rurales fribourgeoises, dans laquelle nous parvenons à dégager deux mouvements d'« institutionnalisation », même si le terme n'est pas employé par l'auteur et est clairement abusif. Premièrement, il semble y avoir un glissement de certaines tâches du pouvoir urbain vers les communautés rurales. Il s'agit notamment de ce que Dorand décrit comme « nécessité martiale » ; les territoires ruraux acquis au milieu du XV^{ème} siècle par Fribourg devant, par exemple, établir des compagnies militaires et financer leurs expéditions. Face au coût de ce « budget militaire », les communautés rurales obtiennent des ressources (op. cit. p.24), dont les revenus sont désormais à gérer dans les fondements d'une caisse communale. De plus, face à l'afflux de nécessiteux créés par les crises des XV et XVI^{ème} siècles et dépassant les capacités financières du pouvoir urbain, la compétence du soutien aux pauvres est transférée aux communes. Secondement, les communes rurales prennent corps dans les espaces ruraux fribourgeois et dans les anciens bourgs seigneuriaux assujettis, sous le double mouvement de résistance et de mimétisme (Dorand op. cit. citant Ruffieux 1981) face à la montée en puissance à la tête de la Ville-Etat de Fribourg d'un patriciat en formation. Le mouvement de mimétisme se retrouve notamment dans un processus de fermeture progressive des bourgeoisies communales.

²⁷⁵ OFS, relevé du 10 avril 2016.

Mais la cristallisation d'une autonomie naissante autour d'une future entité communale semble prendre des voies très différentes selon les contextes régionaux. Ainsi, Steiner (op. cit.) distingue-t-il la Suisse orientale où les Habsbourg favorisent par leur politique la montée en puissance des communes comme « centres administratifs et judiciaires », de l'ouest sous domination savoyarde, notamment le territoire du futur canton de Vaud, où le système territorial imposé est différent et ne laisse pas d'autonomie au local. Ici, tout comme sur le territoire du futur canton de Genève, c'est un autre processus qui est à l'œuvre. Au cours des XIV, XV et XVI^{ème} siècle se forment un peu partout dans les paroisses des *Confraternitates* – des confréries, entités gérées par des laïcs et dispensant des services dans les domaines que l'on désignerait aujourd'hui comme social et de santé – qui forment la base de la future administration communale (Mariani-Pasche 2005).

L'émergence des formes « modernes » de la commune suisse est à chercher dans les soubresauts institutionnels consécutifs à l'invasion, par les troupes françaises, des Cantons suisses et à l'effondrement de l'Ancien Régime. La Constitution de la République helvétique d'avril 1798, si elle supprime les Cantons pour en faire de simples découpages administratifs sous forme de préfecture, institue la commune. Pour autant, la commune de 1798 ne représente pas une institution autonome et est dirigée par l'*agent national*, nommé par le sous-préfet. Surtout, l'Helvétique va doter la Suisse de sa première loi sur les communes, avec la loi du 15 février 1799. Cette loi très fouillée va instaurer les bases du fonctionnement communal et – paradoxalement pour une loi promulguée sous une République instable qui ne tiendra pas cinq ans – influencer durablement les

législations successives. Cette loi de 1799 va – influence de la République helvétique « une et indivisible » oblige – s'étendre uniformément à l'ensemble du territoire national et va notamment créer un système à deux niveaux communaux se superposant, existant encore actuellement dans une majorité de cantons suisses. Tout d'abord : une Commune « politique », nommée Municipalité par la loi, dont sont membres tous les habitants, puis une Commune bourgeoise, nommée Chambre de Régie, dont ne sont membres que les anciens bourgeois et qui, restant propriétaire des importantes possessions de la Commune d'avant l'Helvétique, reste notamment en charge de l'entretien des pauvres.

La restauration de l'Ancien Régime, dès 1814, va progressivement supprimer la première commune, celle « politique », pour ne maintenir que la commune bourgeoise, cycle qui va s'inverser au cours de la Régénération, où les régimes libéraux vont rétablir cette première commune, en parallèle de la commune bourgeoise (Sieber 2004). Ainsi, dans la seconde partie du XIX^{ème} les cantons vont progressivement se doter de lois cantonales sur les communes, qui sont les ancêtres des lois cantonales actuelles.

Malgré les différentes voies de constitution qui leur a permis d'émerger au cours des siècles, les communes suisses, si elles ne forment pas un ensemble homogène, constituent pourtant un corps politique cohérent, notamment en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, dans la très grande majorité des cantons, la commune détient la compétence clef en matière d'aménagement du territoire de l'affectation du sol. A l'exception du Canton de Genève et de celui de Bâle-Ville, l'affectation, c'est-à-dire la décision sanctionnée par le plan et liant les autorités et les propriétaires fonciers, relève

soit du législatif communal – dans une très grande majorité – soit de l'exécutif communal, notamment à Fribourg. Pour autant, l'autonomie de la commune dans les modalités de l'affectation dépend aussi pour beaucoup des compétences que s'est octroyé le Canton, via son plan directeur cantonal. Ainsi, il y a un écart important entre la compétence restreinte de la commune zurichoise pour laquelle le plan directeur cantonal préaffectant a déjà délimité les limites des terrains urbanisables à quelques mètres près et la commune fribourgeoise ou valaisanne connaissant une très grande latitude²⁷⁶ (Messer, Walter et Noirjean 2013). Ce sont ces formes du local que nous avons analysées au cours de nos investigations sur le terrain. De par la comparaison inter – agglomérations, nous pouvons formaliser des enseignements généraux.

VII.1.2 Enseignements généraux de l'arène intracommunale

L'analyse comparative des données issues des différents terrains d'étude permet la formalisation d'enseignements généraux.

Enseignement n.1 L'implication du législatif est faible, indépendamment des prérogatives que la répartition institutionnelle lui confère

Le premier enseignement général que nous pouvons dresser peut paraître évident dans la première partie de sa formulation. En effet, nous l'avons déjà signalé dans les enseignements sectoriels des cas généraux, il peut être aisément constaté le niveau faible de l'implication du législatif tant dans les orientations générales que dans le pilotage

opérationnel du développement territorial. La comparaison entre les différents cas d'étude nous permet de compléter cette constatation première et d'y ajouter la considération relative à la différence des prérogatives des législatifs communaux. Deux modèles distincts ont en effet été investigués sur le terrain, d'une part, dans le contexte fribourgeois, le législatif ne possède aucune compétence en matière d'adoption, l'exécutif communal étant seul compétent en matière d'aménagement du territoire, d'autre part, dans les contextes valaisans et vaudois, le législatif est l'autorité d'adoption des plans, dans le dernier, il possède en plus la prérogative de statuer sur les oppositions formulées contre les plans. Or, nos résultats empiriques nous portent à conclure que cette différence majeure dans la répartition des prérogatives ne génère pas de différence majeure dans la pratique de l'aménagement du territoire.

Au niveau du suivi des projets d'urbanisation supracommunaux, l'implication du législatif communal est particulièrement faible. Lorsque des questions émergent au sein du parlement, celles-ci portent presque exclusivement sur les modalités pratiques de réalisation ou sur des thématiques liées au calendrier. Cette prévalence des questions techniques n'est d'ailleurs pas réservée aux seuls projets supracommunaux ; ainsi, dans les travées du législatif renanais, les membres de l'exécutif en charge des départements techniques sont presque seuls audibles, une très grande majorité des questions leur étant réservée. Même lorsque l'exécutif, de son propre chef, présente l'avancement ou les orientations stratégiques arrêtées pour les projets d'urbanisation, ceux-ci n'amènent ni prises de position, ni propositions de réorientation. En 2011, lorsque le projet de Malley est présenté au plénum, nous ne retrouvons ainsi trace d'aucune activité législative particulière. Or, cette constatation globale semble ne pas

²⁷⁶ L'application de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, en train d'être préparée dans les cantons au moment de l'analyse, va faire bouger en profondeur les lignes actuelles.

répondre à une baisse temporaire d'activités d'un parlement communal, mais plutôt à ce que nous pourrions nommer son rythme de croisière. Ainsi, sur les douze années analysées pour Villars-sur-Glâne, il n'est pas de fluctuation notable de l'importance du thème de l'aménagement du territoire dans les travaux du législatif. Les projets d'urbanisation supracommunaux ne font pas non plus l'objet d'intervention par des instruments parlementaires. Si cette absence d'utilisation des instruments parlementaires, pour intervenir politiquement dans ces projets, est compréhensible pour un législatif communal ne possédant pas la compétence d'adoption des plans, elle l'est moins dans les cas où le législatif possède cette prérogative. Nous ne possédons pas d'éléments nous permettant d'expliquer cette apathie, autre que par les deux hypothèses déjà mentionnées, soit par un désintérêt propre des membres du législatif soit par un découragement face à l'incapacité à réorienter les choix d'un exécutif tout puissant en matière d'aménagement.

Cette dernière piste est peut-être à privilégier. Si nous ne pouvons nier qu'à certains moments, les législatifs s'intéressent un peu plus activement au développement territorial, nous devons aussi constater que, lorsque le législatif tente de s'impliquer davantage dans les orientations de l'aménagement du territoire, il n'est pas toujours soutenu par l'exécutif, voire dans certains cas franchement combattu. A Prilly ainsi, commune où les relations entre les deux instances politiques communales peuvent être globalement considérées comme froides, quelques anecdotes donnent une image générale de l'accueil des tentatives : l'exécutif, avec un sens certain de la formule, rétorque au législatif qu'on ne lui demande pas d'accepter mais de prendre acte ; lorsqu'un élu demande des précisions sur un choix urbanistique, il est renvoyé au futur préavis de la Municipalité, où

il pourra prendre connaissance des choix adoptés par cette dernière.

De manière plus surprenante encore, au-delà des projets d'urbanisation, supracommunaux ou non, ce sont les grandes orientations mêmes du développement territorial qui échappent très généralement à la vision du législatif. A l'exception de Prilly, où la question est abordée, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne génère pas de questions et ne devient jamais un thème de discussion, même lorsque les conséquences de sa mise en œuvre et les difficultés de celle-ci occupent une part importante dans la presse régionale et nationale. Les parlementaires communaux ne sont guère préoccupés par les conséquences de ce changement légal sur leur environnement immédiat. Plus encore, ce sont les modifications majeures de la planification générale communale qui échappent à la vigilance des législatifs. Celui de Villars-sur-Glâne ainsi ne semble faire que peu de cas de la révision générale du plan d'aménagement local et ni les oppositions qu'il génère, ni les pétitions ne le touchent au point de ressentir le besoin d'aborder le sujet en plénum. Il ignore souverainement les raisons qui poussent l'exécutif à remettre une deuxième fois le plan à l'enquête et ne se questionne – tout du moins ouvertement – aucunement sur les modifications apportées entre les deux mises à l'enquête. A Prilly, l'implication du législatif n'est pas plus élevée dans la révision de la planification générale communale, quand bien même ce n'est pas un événement très commun : il ne s'est plus produit à Prilly depuis 60 ans !

Il est possible aussi qu'il existe une corrélation entre le niveau d'intervention parlementaire au niveau du législatif et la couleur politique de l'exécutif. Les seuls cas de Villars-sur-Glâne, Prilly et Renens sont sans doute trop

peu nombreux pour qu'il puisse être tiré de ces enseignements une loi générique ; il n'en demeure pas moins que le législatif de Prilly est de loin le plus actif – en Suisse nous dirions proactif – sur les thématiques du développement territorial, or, c'est aussi la seule des trois communes où le membre de l'exécutif en charge du département de l'aménagement du territoire n'est pas issu des Verts. C'est précisément de ce groupe politique qu'émane principalement le plus grand nombre d'interventions parlementaires à Prilly.

Quoi qu'il en soit, la conclusion peut être synthétisée ainsi : il ne peut être mis en lumière d'influence de la répartition des prérogatives entre les niveaux institutionnels pour expliquer la très faible implication du législatif communal en matière de développement territorial. Il y a dès lors aussi à réanalyser les différentes autres considérations, relatives notamment au conflit entre démocratie et efficience, à l'aune de cet enseignement empirique.

Enseignement n.2 L'implication du législatif est faible, quelle que soit la nature – communale ou supracommunale – du projet d'urbanisation

En complément de l'enseignement précédent, et toujours dans le même déroulement analytique, il est possible d'amender la constatation comme quoi l'implication du législatif en aménagement du territoire est faible, indépendamment des prérogatives que la répartition institutionnelle lui confère. Directement en lien avec l'hypothèse de travail n.2 « inter », nous pouvons remarquer que la différence d'implication du législatif dans les projets d'urbanisation, ne se distingue pas par la nature communale ou supracommunale du projet. Nous ne pouvons nier qu'il y ait des différences d'implication selon les projets – cette remarque fera l'objet

du prochain enseignement – mais il ne passe pas de ligne de fracture nette entre des projets supracommunaux où le législatif n'aurait aucune implication, et de projets « classiques » planifiés en respect de la fragmentation institutionnelle, où l'implication du législatif serait plus importante. Cela est particulièrement visible par la comparaison entre les objets d'étude supracommunaux – et les cas comparables – classiques. Ainsi nous montrons qu'à Renens, l'implication du législatif dans les projets de Malley ou des Entrepôts ne souffre pas de différence significative.

Enseignement n.3 Loin des yeux, loin du cœur

En enchaînant directement sur l'enseignement précédent, il nous revient d'analyser par où passe la ligne de fracture distinguant les différents niveaux d'implication du législatif communal dans les projets d'urbanisation. Ce faisant, nous en proposons un enseignement dont la formulation n'aurait pas déplu à Barbara Cartland : Loin des yeux, loin du cœur.

Nos résultats montrent qu'une distinction s'opère, non par rapport à la nature fonctionnelle du projet, mais plus prosaïquement, par sa localisation et son éloignement relatif au centre communal. La formulation de l'enseignement donne à voir une réalité à laquelle nous avons été confrontés sur le terrain : la proximité physique entre les membres du législatif et le projet d'urbanisation jouent un rôle déterminant dans l'implication du premier dans le suivi, le pilotage et les orientations stratégiques de développement. La ligne de démarcation pourrions-nous dire entre une volonté d'implication du législatif dans le pilotage d'un projet d'urbanisation ou son absence, tiendrait donc plutôt à la visibilité géographique de celui-ci.

Cet enseignement fonctionne bien tant à Villars-sur-Glâne, à Renens qu'à Prilly. Dans la première de ces communes, nous soulignons la différence d'implication du législatif dans le projet du Vallon, projet d'urbanisation « classique », par rapport à celui de Bertigny-Ouest, projet supracommunal, tout en remarquant déjà que cette distinction, de par la nature des projets, ne se vérifiait pas forcément au regard de l'implication relativement basse du législatif en aménagement du territoire en général. Il est intéressant de remarquer que si Bertigny-Ouest n'interpelle pas vraiment au sein du plénum villarois et, qu'au surplus, un processus d'éloignement du sujet a été mené de manière probablement consciente par l'exécutif, le plénum et sa commission compétente en matière d'aménagement s'engagent et s'impliquent plus dans un projet comme celui du Croset. Ce dernier n'est pas non plus, à proprement parler, au centre de la commune. Sur le bas de la pente orientée au sud sur laquelle s'est étagée Villars-sur-Glâne, le secteur n'en est pas moins visible. Il marque aussi le dernier espace agricole important entre l'urbanisation de Villars-sur-Glâne et le bourg de Matran à l'ouest. Il fonctionne un peu comme une extension naturelle de Villars-sur-Glâne, lorsque Bertigny-Ouest n'en serait qu'une excroissance lointaine. L'implication du plénum et de sa commission dans le cas du Croset relève une certaine crainte, explicitée, que le projet, par sa taille et l'impact qu'il aura sur la dynamique communale, ne conduise aux mêmes « erreurs » que Cormanon-Est.

A Prilly, le législatif est peu présent dans la conduite de Malley, cette formulation étant un euphémisme. Pourtant, il démontre une certaine proactivité au cours des années étudiées pour se tenir informé de ce qui est entrepris par l'exécutif sur certains secteurs directement adjacents au centre historique, en

questionnant l'exécutif ou en utilisant des instruments parlementaires. Les orientations prises en matière de développement stratégique semblent ainsi beaucoup plus visibles lorsqu'elles se trouvent spatialement proches du parlement communal que lorsqu'elles se situent dans les franges extérieures du territoire. Il est à remarquer que spatialement la partie prillérane de Malley est particulièrement difficile à lire sur le terrain. Situé à l'extrême sud de la commune, le secteur de Malley sis sur le territoire de Prilly, s'allonge sur un axe nord-sud entre les urbanisations serrées de Renens et de Lausanne et l'apparition d'un territoire prilléran, sur quelques centaines de mètres, paraîtrait presque saugrenue, si nous ne connaissions les explications historiques des frontières physiques aujourd'hui disparues.

Les mêmes considérations peuvent être faites dans le cas de Renens. Ainsi, les secteurs directement au centre de la commune, tels qu'à la Savonnerie, sont source de plus de questions spontanées de la part des parlementaires que Malley, quand bien même leur impact en termes d'augmentation démographique et partant fiscale n'est aucunement comparable. Par rapport aux deux autres, Renens semble posséder une autre tradition de la compréhension du rôle des élus au législatif communal qui fonctionne beaucoup plus qu'ailleurs comme relais entre les questions des citoyens et l'exécutif. Cette particularité découle peut-être d'une présence plus forte d'élus issus de partis populaires. Quoi qu'il en soit les préoccupations du législatif communal reflètent en miroir les préoccupations des habitants. Il est légitime de concevoir dans ce cadre qu'une intervention publique, dans ou à proximité d'un secteur déjà densément peuplé, crée plus de préoccupations que l'avenir d'une friche industrielle peu habitée et relativement difficile d'accès au promeneur.

Cet enseignement, formulé sous le titre « loin des yeux, loin du cœur », n'est pas totalement nouveau. Nous l'avions déjà synthétisé dans les enseignements sectoriels par cas d'étude. Sa répétition à plusieurs communes, par contre, fait apparaître une certaine stabilité. Il est d'ailleurs intéressant dans le sens où il pourrait être considéré comme une particularité constituante des projets d'urbanisation supracommunaux. Il ne nous appartient pas de juger si la faible implication parlementaire est positive ou négative, mais nous pouvons par contre postuler que cette spécificité laisserait une liberté plus grande aux exécutifs pour conduire les projets supracommunaux. La complexité de devoir composer avec le ou les exécutifs des communes voisines serait ainsi en partie contrebalancée par un besoin moins aigu de composer avec son propre législatif.

Enseignement n.4 Le contenu et la qualité ne sont nulle part dans le débat intracommunal

Le quatrième enseignement est une surprise. L'implication du législatif, lorsqu'il se manifeste, ne vise presque jamais la qualité même du projet. Par qualité du projet nous entendons son contenu, sans jugement de valeur. L'ensemble de la discussion, des questionnements sur l'avancement du projet, voire, lorsqu'elles pourraient poindre, les prises de position, s'adressent soit à la procédure et à son mécanisme, soit aux considérations et modalités techniques des projets. La qualité est ainsi déléguée à quelqu'un d'autre, sans que l'on puisse cerner effectivement son identité. L'ensemble du processus d'implication du législatif donne ainsi l'impression de s'alimenter lui-même. Sans connaître les plans ou s'être renseigné sur le contenu des projets soumis, la seule participation aux débats du plénum comme spectateur ne permettrait ainsi pas de comprendre ce que contiennent les projets.

Même si nous caricaturons légèrement, cette absence de contenu semble ressentie comme une frustration par certains parlementaires. Ainsi, les débats internes à la commission *ad hoc* à Villars-sur-Glâne donne bien l'image d'une séparation nette de compétence entre les membres de la commission issus de l'exécutif, en charge du contenu stratégique, et les membres de la commission issus du législatif, dont la tâche est plutôt de vérifier les hauteurs de gabarits, le respect des emprises et des indices. Poussée à l'extrême pendant les premières années d'analyse (2004 – 2006), cette super spécialisation de la commission *ad hoc* et sa transformation en commission technique génèrent des critiques internes, même si celles-ci ne sont pas reportées jusqu'au sein du plénum. Pour le plénum villarois, nous faisons déjà la constatation dans les enseignements sectoriels, que jamais en douze ans le législatif ne remettait en question la destination de la zone pour Bertigny-Ouest, ni même les grandes orientations stratégiques, à savoir une destination réservée à l'activité, l'interdiction du commercial et la priorité pour une ou deux grandes entreprises, plutôt qu'un tissu de petites et moyennes entreprises. Cette même constatation nous la dressons aussi dans l'analyse par acteur pour Malley et son suivi au sein du législatif de Renens.

Le plénum de Prilly n'est pas plus expansif sur le contenu de Malley. Inhabituellement, la commission *ad hoc* d'examen constituée pour traiter des plans de quartier de Malley-Gare et Malley-Centre en 2012 comprend son rôle aussi comme s'étendant au contenu des plans. Cette dernière remarque met en lumière une particularité. Il semble que les commissions *ad hoc* – incluant ici aussi les commissions pérennes d'urbanisme ou d'aménagement du territoire – connaissent de fortes fluctuations quant à leur implication en matière de

contenu et de qualité des plans. Nous expliquons ces fluctuations dans leur appropriation de la qualité des plans par des facteurs personnels. Pour le cas de Villars-sur-Glâne par exemple, l'étude par acteur pour la commission d'aménagement du territoire met en lumière un tiraillement constant en son sein entre les élus issus de l'exécutif, et particulièrement celui occupant la présidence, et les élus issus du législatif. Nous montrons aussi que l'implication de ces derniers dépend pour beaucoup de la place que leur laisse les membres de l'exécutif. L'ouverture personnelle du président de la commission envers les membres issus du législatif nous paraît un aspect important pour expliquer l'implication de ces derniers. Ceci dit, nous ne tranchons pas sur la motivation de cette ouverture personnelle, qu'elle soit consécutive d'une volonté d'intégration ou d'un affaiblissement de sa capacité de verrouillage de l'information. La différence d'implication de la commission dans un projet comme celui du Vallon, par rapport à ces frustrations précédentes, correspond aussi à un changement de personnes parmi les membres issus de l'exécutif. Cette même lecture par un effet de personnes, nous pouvons l'appliquer à la montée en puissance, puis à l'essoufflement de la commission pérenne de Renens aux alentours de l'année 2012. Les rapports faits en plénum nous laissent penser à une impulsion particulièrement de la présidence annuelle à ce moment-là. Le renouvellement de la présidence coïncide ainsi de même à un effacement assez significatif des ambitions et de la présence de la commission.

Quelle que soit l'explication permettant de comprendre les moments où le législatif s'intéresse à la qualité des projets, celle-ci ne peut faire oublier la fugacité de ces moments. Ceux-ci ne remettent pas en question la formulation générale de ce quatrième

enseignement. Cet enseignement, s'il constate ce qui pourrait être l'abdication de toute ambition du législatif sur le contenu des projets, engendre nécessairement une question supplémentaire, à laquelle nous n'avons pas d'éléments de réponse : à qui est déléguée la définition du contenu puis le suivi de sa qualité ? Cette prérogative est-elle en main de l'exécutif communal, a-t-elle été laissée aux propriétaires fonciers ou à d'autres porteurs du projet ? Alternativement, le contenu et la qualité sont-ils les oubliés de la planification, ce qui laisserait à penser que la ville se construit plutôt par la concrétion de petites décisions hasardeuses prises en fonction d'impératifs techniques.

Il est aussi possible, enfin, de postuler que le contenu et la qualité aient migré au niveau supracommunal et ne soient plus en main communale. Cette possibilité demande à être reconsidérée à la lumière des enseignements de l'arène intercommunale.

Enseignement n.5 L'implication du législatif en aménagement du territoire s'exprime plutôt sous sa prérogative de contrôle de l'exécutif

Il est indéniable et nous l'avons déjà concédé, qu'à certains moments et sur des thèmes précis, le législatif communal s'implique dans la thématique de l'aménagement du territoire et prend à cœur un sujet singulier. Nos résultats montrent que, lors de ces implications momentanées, le législatif revêt plutôt son habit de contrôleur de l'exécutif. Son implication en matière d'aménagement du territoire serait donc fortuite et indirecte.

La crise profonde que traverse l'aménagement du territoire dans le cas de Villars-sur-Glâne, pendant les années 2005 et 2006, engendre une critique importante et totalement inédite au sein du législatif. Or, comme nous l'avons montré, non seulement cette critique, même si elle est virulente, s'exprime doublement a

posteriori, après les faits et après que l'exécutif a déjà de lui-même envisagé une remise en question de ses pratiques. Le législatif intervient au moment où l'exécutif use de son droit d'inventaire. Il critique alors ce qui semble être – même s'il n'emploie pas le mot – des dysfonctionnements internes. Nous avons remarqué qu'en l'occurrence le législatif villarois présentait une étonnante capacité à ne pas se remettre en question, quand bien même, si difficultés de pratique il y avait en aménagement local, il portait une part de coresponsabilité. Ce fait n'est plus étonnant dès le moment où l'on considère qu'en fait c'est sous sa prérogative de contrôleur de l'exécutif que le parlement agit. L'agacement – nous avons même reporté à plusieurs reprises le mot *colère* utilisé au sein du plénum – vise ainsi la défaillance de l'exécutif et non l'aménagement du territoire en général. En matière de fonctionnement de l'exécutif, le législatif n'a dès lors qu'assez peu de reproches à se faire. Cet épisode critique représente, sur les douze années analysées à Villars-sur-Glâne, le moment où le législatif est le plus impliqué en matière d'aménagement du territoire.

L'autre exemple frappant qui nous fait dresser ce cinquième enseignement général est bien évidemment Florissant à Renens. Il partage d'ailleurs les caractéristiques du cas cité juste avant en cela qu'il représente aussi le moment où une thématique liée à l'aménagement local occupe le terrain le plus intensément au sein du plénum, donne aussi lieu à une critique particulièrement virulente de l'exécutif dans une commune où les rapports sont d'habitude particulièrement cordiaux et présente une absence totale de remise en question de la part du législatif. Sous l'angle d'analyse que nous avons tenu jusqu'à présent, à savoir que ce moment correspondait à une implication majeure du législatif communal dans la pratique de l'aménagement, nous nous

sommes aussi étonnés de cette absence totale d'autocritique, d'autant plus qu'à Renens, contrairement à Villars-sur-Glâne, le législatif possède *in fine* la compétence d'adoption des planifications. La critique à Renens ne s'exprime pas *a posteriori*. Lorsque la décision d'abandon du projet de requalification urbaine de Florissant est d'ailleurs annoncée, il ne se trouve personne au sein du plénum pour la commenter. Elle s'exprime par contre au moment où la pression sur l'exécutif s'exerce avec le plus d'acuité. Les opposants, jusqu'alors non relayés activement au sein du parlement local, ont réussi à ce moment-là à faire front d'une manière assez virulente pour que l'unanimité de l'exécutif même se fissure. La soudaine apparition du thème au sein du plénum doit aussi être lue comme la résultante de ces tensions politiques et potentiellement être aussi replacée dans son contexte pré-électoral, alors que la coalition tripartite de gauche majoritaire à l'exécutif est indéniablement en phase de recomposition. C'est donc bien un disfonctionnement interne à l'exécutif que le législatif dénonce. D'ailleurs, la critique la plus franche exprimée est celle d'avoir trompé, pas celle de s'être trompé. Autrement dit, on critique la forme non le fond. L'opportunité de requalifier le quartier de Florissant n'est pas étudiée sur le fond, le législatif ne se positionne guère pour ou contre et ne dresse pas de bilan de l'intervention spatiale proposée. D'une certaine manière, le contenu et la qualité, une fois encore, l'intéressent peu. Nous proposons alors aussi de lire cette intervention sous l'angle de l'exercice de la fonction de contrôle du législatif. Une généralisation de cet enseignement à deux des moments forts de la présence de la thématique de l'aménagement du territoire, au sein des plénums communaux, renforcerait d'autant nos enseignements n.1 et n.4

Enseignement n.6 L'intercommunalité est perçue comme un risque pour la démocratie parlementaire

Jusqu'à présent et de plusieurs manières, nous n'avons cessé de dire la même chose, à savoir que le législatif ne s'impliquait pas en matière d'aménagement, qu'il ne participait pas à la cogestion et à l'orientation stratégique du développement territorial. Ceci dit, il nous faut pourtant constater que cette faiblesse d'implication n'empêche pas le législatif de percevoir le développement des relations intercommunales – ceci notamment en matière d'aménagement du territoire – comme un danger pour ses prérogatives.

Dit autrement, cette constatation est finalement assez proche de ce qui nous avait amené à postuler l'hypothèse n.1 « intra », c'est-à-dire que l'émergence des projets d'urbanisation supracommunaux engendrait un glissement de l'autorité du législatif vers l'exécutif, au seul bénéfice de ce dernier et constituait donc une perte de la richesse démocratique. Nos résultats montrent que la perception de ce risque est bien réelle parmi les acteurs communaux.

Cela se retrouve clairement dans le discours public des acteurs, comme cela est le cas en 2013 au sein du plénum de Renens où il est dénoncé que de plus en plus de décisions importantes sont prises à un autre niveau, celui de l'intercommunal²⁷⁷ et que ce glissement représente un défi politique. Cet avis, rare dans sa clarté, donne corps à un sentiment diffus qui nous semble être partagé

par d'autres parlementaires au vu des manifestations de mauvaise humeur à la même époque à Renens. Ces réflexions spontanées, nous les trouvons aussi par exemple à Ecublens, commune voisine, que nous n'avons analysée que dans des cas très spécifiques. Cette même critique, non d'un risque, mais d'un contournement effectif du rôle du législatif est aussi la lecture que font certains élus de Prilly de la forme d'adoption choisie pour le schéma directeur intercommunal de Malley, où il est bien thématiquement une volonté – réelle ou supposée – des exécutifs d'éviter le vote formel des législatifs.

Surtout, à côté de ces critiques déclaratives, les législatifs prennent l'initiative et mettent en place des stratégies pour pallier à ce qui est vu comme un danger. Nous faisons ainsi la lecture de la création de nouvelles commissions intercommunales tant à Renens qu'à Prilly. A Renens, cette création est notamment justifiée par un appel à la réaction du législatif face à une situation qui lui échappe de plus en plus et où domine l'impression de perdre le fil. Les arguments ne sont pas si différents à Prilly pour la proposition de création d'une commission intercommunale où la revendication centrale est celle de remédier à un manque d'information empêchant le législatif de participer aux chantiers intercommunaux.

A côté de ces créations législatives, c'est aussi et surtout le recours aux instruments parlementaires qui dénote la perception d'un risque pour la démocratie, tout du moins pour le rôle et le fonctionnement du législatif communal. Le postulat déposé ainsi par les élus écologistes dans les parlements communaux – selon l'argumentaire développé à Renens – est ainsi extrêmement explicite et constate que la multiplication des décisions prises à un niveau régional « fausse la donne

²⁷⁷ L'identification de l'intercommunal comme d'un « autre niveau » n'est pas de notre fait mais de celui de l'acteur. Pour nous l'intercommunal ne relève pas d'un niveau institutionnel différent du communal. Nous revenons sur ce point particulier dans un des enseignements généraux du chapitre suivant.

au niveau démocratique ». Une deuxième couche est passée par les socialistes locaux qui déposent un instrument parlementaire très proche.

L'ensemble de ces manifestations – tant déclaratives qu'opératives – sont pour nous les traces d'une prise de conscience nette d'un risque que l'émergence d'une nouvelle échelle supracommunale de planification ferait courir à la démocratie locale telle que pratiquée jusqu'alors. Il se forme là un enseignement important de nos terrains communaux ; que la situation soit réelle ou non, l'irruption des projets supracommunaux dans la réalité communale augure un risque démocratique. Cela veut dire aussi que les acteurs communaux se placent dans la tendance de l'état de l'art considérant l'alternative – Dahl parlait du dilemme démocratique – entre efficience et démocratie. Il y encore lieu de constater que si la situation est assez conforme à l'idée que peut s'en faire l'état de l'art, elle n'en reste pas moins théorique, car la preuve d'une plus grande efficience de l'échelle supracommunale n'est jamais thématifiée au sein des discussions des acteurs, de même que le risque de perte démocratique reste plutôt une sensation diffuse qu'un fait indéniable.

Si nos résultats²⁷⁸ montrent donc que l'intercommunalité – et le supracommunal –

sont perçus comme un risque pour la qualité démocratique locale, il s'agit encore d'amender cet enseignement général en constatant la différence de cas entre les situations institutionnelles. Cet enseignement ne semble en effet valable que pour les cas où les législatifs communaux possèdent, de par le cadre légal, des prérogatives importantes en matière d'aménagement du territoire. Mis en perspective avec les enseignements 1 et 4, cet enseignement général n.6 pourrait être compris comme un paradoxe. Il y a lieu dès lors de pratiquer effectivement au test de l'hypothèse n.1 « intra », puis de tenter de réinscrire ces différents enseignements dans les apports de l'état de l'art.

p.508). Nous comprenons la divergence de nos résultats avec ceux de Plüss non comme la résultante de l'application d'une méthode de recherche différente mais bien par une différence du champ – le terme anglais *scope* serait plus adéquat – de la recherche elle-même. Alors que Plüss s'intéresse à l'exercice de la politique publique dans son entier à l'échelle communale, nous nous restreignons au seul champ de l'aménagement du territoire. Or, si l'exercice de la politique publique a largement évolué sous la pratique d'un NPM et d'une plus grande perméabilité aux relations horizontales, l'aménagement du territoire nous paraît rester – peut-être tel un îlot stable au milieu de la mer agitée – comme une tâche foncièrement régalienne des pouvoirs communaux où les influences de la gouvernance urbaine se sont peu fait sentir et n'ont modifié directement ni les instruments planificateurs liants ni les procédures. Les jeux des acteurs et les responsabilités de ceux-ci dépendent principalement de ces procédures particulières. Notre compréhension de la divergence des résultats avec ceux de Plüss s'appuie aussi sur les travaux de Joye et Kaufmann (1998). Ceux-ci, s'étant questionnés sur les effets de la gouvernance sur la pratique de l'aménagement du territoire à Genève, domaine « où le rôle de l'Etat est peut-être contesté mais garde néanmoins une prééminence certaine », aboutissent à ce paradoxe : l'élargissement progressif du nombre de partenaires en matière d'aménagement du territoire « n'a pas eu pour conséquence une dissolution du pouvoir étatique [...] mais il est au contraire potentiellement porteur d'un renforcement du gouvernement. » (op. cit. p.99).

²⁷⁸ Nous arrivons ainsi à des résultats divergeants de ceux obtenus récemment sur le terrain suisse par Plüss (2014). Plüss met en lumière deux éléments importants dans son étude des membres élus des exécutifs communaux. Elle démontre tout d'abord qu'une mutation des règles du jeu directement engendrée par une mise en pratique des tendances issues du New Regionalism affecte l'appréhension – l'auteur parle de « notion of democracy » – que les élus ont de la démocratie. Ensuite, elle constate que ces mêmes élus « do not perceive new forms of urban governance as a danger to local democracy » (Plüss 2014,

VII.2 Validation et invalidation de l'hypothèse de l'arène intracommunale

Après avoir dressé des enseignements généraux de la comparaison entre les différents cas d'étude, il est possible de procéder au test de l'hypothèse de travail de l'arène intracommunale. Il est particulièrement investigué les conditions de la validité ou de l'invalidité de cette hypothèse. Pour rappel, l'hypothèse n.1 « intra » est rédigée comme suit :

« Le processus de prise de décision et le pilotage de sa mise en œuvre opèrent un recentrage vers les autorités communales exécutives au détriment des autorités communales législatives ».

Bertigny-Ouest

Le test de validité de l'hypothèse a déjà été pratiqué pour Villars-sur-Glâne. Nous avons constaté tout d'abord qu'une comparaison simple de l'implication du législatif communal entre le cas d'étude de Bertigny-Ouest et le cas comparable du Vallon tend à valider l'hypothèse ; il était possible de mettre en lumière une implication moindre du législatif dans le premier cas par rapport au second. Nous constatons aussi, de prime abord, que le législatif avait laissé l'exécutif comme seul maître du jeu en ce qui concernait la concrétisation du projet supracommunal. Ce nonobstant, nous constatons la fragilité du raisonnement reposant sur deux présomptions que nous devons finalement décréter comme invalides. Premièrement, pour que l'hypothèse se trouve validée, c'est-à-dire que l'émergence d'un projet d'urbanisation supracommunal donne une prime à l'exécutif dans le pilotage de l'aménagement local, il fallait que l'implication de l'exécutif augmente en parallèle du retrait du législatif ou tout du

moins reste stable, pour qu'une discrétance soit constatée. Secondement, il y avait encore lieu de prouver qu'un mouvement avait eu lieu. Nos résultats démontraient que ces deux prémisses étaient erronées.

Nos résultats à Bertigny-Ouest ne donnent donc pas le matériau empirique nécessaire à la validation de l'hypothèse de l'arène intracommunale. Nous concluons ce cas d'étude en optant plutôt pour une invalidation, tout en constatant aussi que l'implication du législatif en aménagement local dans un contexte légal et réglementaire octroyant la prérogative de l'adoption des planifications au seul exécutif ne peut permettre de trancher définitivement.

Malley

Le terrain vaudois offre un contexte différent en octroyant la prérogative de l'adoption des planifications au législatif et non à l'exécutif. Le test de l'hypothèse est pratiqué pour les deux communes de Renens et de Prilly. Dans le cas de la première, nous constatons que l'hypothèse ne se trouve pas validée, nos résultats montrant en effet qu'il n'est pas possible de voir une différence d'implication entre un projet d'urbanisation « classique » et un projet d'urbanisation supracommunal. A Prilly, nous constatons un certain désir d'implication du législatif en aménagement local, mais une incapacité à le mettre en œuvre. La différence d'implication relevée est trop minime pour pouvoir participer à la validation de l'hypothèse n.1. De plus, nous relevons l'impossibilité de vérifier le glissement postulé par l'hypothèse dans ces communes de l'Ouest lausannois.

Une hypothèse de travail de l'arène intracommunale

Nos résultats montrent d'abord clairement que notre hypothèse n.1 « intra », telle que formulée, était défendable intuitivement. Les acteurs communaux eux-mêmes ont l'impression qu'un glissement s'opère en matière d'aménagement local, du législatif vers l'exécutif, et que ce glissement représente une perte de la qualité démocratique.

D'une hypothèse basée sur un avis majoritaire issu de l'état de l'art – pour le chercheur – et d'un sentiment diffus – pour les acteurs impliqués – il reste malgré tout un pas important à effectuer jusqu'à la réalité. Or, nos résultats ne confirment pas ce sentiment et montrent plutôt qu'il n'y a pas de justification à la peur d'une perte démocratique en matière d'aménagement local due à l'émergence de projets supracommunaux. Plus encore, il nous faut remarquer que l'hypothèse n'est valide dans aucun des deux cas de figure, c'est-à-dire que le législatif possède ou non la prérogative de l'adoption des planifications. Si elle n'est valide dans aucun des cas de figure, nous pouvons donc conclure que l'hypothèse de travail n.1, telle que formulée dans le présent travail, est invalide.

Pour autant, ayant dit cela, il faut remarquer encore le cynisme de la situation. L'invalidation est justifiée par son mécanisme non par son fond. En effet, l'invalidation de l'hypothèse ne dit pas pour autant que la conduite du processus de concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux est partagée entre exécutif et législatif communaux. L'hypothèse est invalidée à cause de l'absence sur le terrain du mouvement qu'elle supputait, du législatif vers l'exécutif. Le processus de concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux ne semble donc pas avoir modifié notablement les jeux d'acteur prévalant en

matière de concrétisation des projets d'urbanisation circonscrits à l'intérieur des frontières communales.

« Perhaps, the key analytical question for urban and regional development theory these days is not « who rules cities » but rather « at what spatial scale is territorial governance crystallising » ?

Andrew E. G. Jonas et Kevin G. Ward (2001)

VIII. ARENE DE L'INTERCOMMUNAL

Le présent chapitre vise à dresser une conclusion générale aux investigations empiriques menées dans l'arène de l'intercommunal. Il vise à la comparaison entre les cas issus de terrains différents. Cette comparaison permet de former des enseignements généraux relatifs à l'arène de l'intercommunal. Cette comparaison se conclut par le test de l'hypothèse de l'arène.

VIII.1 Des projets d'urbanisation supracommunaux comme révélateurs des pratiques de l'intercommunal

VIII.1.1 Autant de terrains, autant d'expérimentations

La description des cybernétiques régionales mises en œuvre dans les différents cas d'étude confirme qu'il n'existe pas une forme unique de cybernétique dans les agglomérations urbaines suisses pour concrétiser les projets d'urbanisation supracommunaux. Plus encore, l'étude des réseaux de coopération horizontaux et verticaux, effectivement à l'œuvre dans les différents terrains, montre la très grande hétérogénéité des solutions retenues. Chaque cas peut ainsi être compris comme un laboratoire singulier. Cette hétérogénéité est probablement à comprendre comme la résultante de deux particularités suisses : l'absence de tradition de collaboration intercommunale horizontale pour le développement territorial, à la différence de pays voisins, et l'existence d'un fédéralisme très abouti. Partant d'une page blanche identique, les acteurs des différentes agglomérations ont proposé des solutions différentes pour construire une cybernétique régionale propre à concrétiser les projets supracommunaux.

Afin d'appréhender les différents cas dans leur globalité nous les soumettons à une grille de lecture identique. Celle-ci se présente dans le tableau ci-dessous.

		Ouest-L.	Malley	Fribourg	Bertigny-O	Clos-Domroux	Uvrier / St-Léonard
1	La coordination principale est basée prioritairement sur une nouvelle forme de direction hiérarchisée et formalisée						
2	La coordination principale est basée prioritairement sur les gouvernements existants						
3 ²⁷⁹	La nature du fondement de la coordination est : A conventionnelle ; B contractuelle ; C légale ; D <i>ad hoc</i> (informelle)	A	D	C	D	D	
4 ²⁸⁰	La coordination principale est à but unique						
5	La coordination principale est à buts multiples						
6	La coordination a impliqué un transfert de compétences municipales vers elle						
7	La coordination a impliqué une suppression d'échelons décisionnels inférieurs						
8	La coordination a impliqué une modification des frontières communales						
9 ²⁸¹	Il existe un gremium de coordination centrale						
10 ²⁸²	Ce gremium est doté d'une capacité décisionnelle propre						
11 ²⁸³	La capacité de ce gremium n'est pas limitée en-deçà du cadre légal						
12 ²⁸⁴	Ce gremium est ancré dans le fonctionnement ordinaire d'une commune		?				

²⁷⁹ Pour le cas de Malley, la situation prévalant à l'automne 2015 est ici considérée.

²⁸⁰ Le développement territorial est compris inclusivement comme un seul domaine thématique.

²⁸¹ Sont considérés ici respectivement, le groupe de pilotage (GROPIL), le groupe décisionnel de Malley et le comité d'agglomération.

²⁸² Si cela est relativement clair pour l'Ouest lausannois et pour Fribourg, nous considérons que le groupe décisionnel de Malley dispose d'une certaine latitude en matière de choix opérationnel qui peut justifier une réponse positive à cette caractéristique.

²⁸³ Dans le cas fribourgeois, l'article 33 des statuts de l'Agglomération de Fribourg définit un plafond maximal d'endettement.

²⁸⁴ Pour le groupe décisionnel de Malley, la question est difficile à trancher. D'une part, le groupe est paritairement constitué par les communes de Prilly, de Renens et par le Canton. Il pourrait sous cet aspect être considéré comme a-territorial. La délégation *de facto* de Prilly envers Renens pour la conduite du projet de Malley, laisserait, d'autre part, à penser le contraire.

13	Ce gremium est a-territorial, donc non ancré dans le fonctionnement ordinaire d'une commune		?				
		Ouest-L.	Malley	Fribourg	Bertigny-O	Clos-Donroux	Uvrier / St-Léonard
14	La hiérarchie interne et l'organisation matérielle de ce gremium sont stables						
15 ²⁸⁵	Ce gremium peut s'appuyer sur un support technique centralisé						
16 ²⁸⁶	Ce gremium peut s'appuyer sur un support technique centralisé qui lui est directement rattaché		?				
17	La capacité décisionnelle du gremium de coordination centrale est partagée avec un organe législatif						
18	Les décisions de l'organe central de coordination et / ou les décisions de son organe législatif peuvent être directement sanctionnées par un vote populaire						
19	L'élection à l'organe central de coordination se fait directement (corps des citoyens)						
20	L'élection à l'organe central de coordination se fait indirectement (corps des élus)						
21	Les membres de l'organe central de coordination sont désignés par leur fonction / sont désignés par les exécutifs communaux						
22 ²⁸⁷²⁸⁸	La coordination dispose d'une administration propre						
23	La coordination dispose d'un budget propre géré à l'interne						
24	La coordination dispose d'un budget inscrit au budget ordinaire des communes						
25	Le budget est octroyé par décision annuelle						
26	Le budget est octroyé pour la législature ou au moins pour plusieurs années						

²⁸⁵ Nous pensons ici respectivement au bureau du SDOL, au poste de chef de projet de Malley et à la commission d'aménagement régional et de mobilité.

²⁸⁶ La question du rattachement effectivement du poste de chef de projet de Malley ne nous semble pas pouvoir être tranchée définitivement à la fin de l'année 2015.

²⁸⁷ Pour Bertigny-Ouest, la coordination étant restée exclusivement au sein de l'organisation ordinaire de la commune de Villars-sur-Glâne, il est possible de considérer que l'administration communale et son service technique sont donc directement rattachés à la coordination.

²⁸⁸ La même réflexion que pour Bertigny-Ouest s'applique au cas de Clos – Donroux.

Comme la grille d'analyse le met en lumière, il existe de fortes dissimilarités dans les différents terrains investigués. Ainsi, les modèles développés au niveau régional répondent à différents modèles typologiques. En reprenant les catégories proposées par Savitch et Vogel (2000), Fribourg a mis en place la cybernétique la plus dure parmi les cas étudiés et répond ainsi aux caractéristiques de la *multitiered Approach*, c'est-à-dire qu'une nouvelle délimitation des prérogatives a été opérée entre le niveau local et le niveau régional. La création d'une nouvelle entité institutionnelle de manière dure, à la fois en adéquation avec le cadre légal et soumise au verdict du scrutin populaire, est le cœur de la cybernétique régionale. L'Ouest lausannois, pour sa part, se situe sur un autre échelon du gradient gouvernement – gouvernance et répond principalement aux caractéristiques de la *linked functions Approach*. Il s'agit là d'une consolidation fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Au moment de déterminer l'ancrage du modèle cybernétique de l'Ouest lausannois dans la typologie utilisée, nous relevons le mi-chemin de sa situation, entre l'institutionnalisation « dure » et le laisser-aller. Les cas valaisans par contre ne présentent pas de cybernétique régionale, le pilotage des cas d'étude ayant été laissé prioritairement au fonctionnement ordinaire communal (Clos-Donroux), voire toute coordination ayant été abandonnée (Uvrier / St.Léonard). La pratique effective correspond donc plutôt au dernier stade du gradient de Savitch et Vogel, la *public choice Approach* ou l'application effective sur le territoire du modèle de Tiebout.

Il est intéressant de relever que si les contextes régionaux sont différents, allant d'une cybernétique dure à une cybernétique si faible qu'elle en est inexistante, le pilotage

du processus de concrétisation des projets d'urbanisation n'est pas forcément en adéquation avec la cybernétique régionale. Ainsi, à Fribourg ou en Valais, entre la cybernétique la plus dure et la plus souple, il n'y a guère de différence dans la conduite du processus analysé. Le pilotage de l'objet d'étude a été dissocié de la cybernétique régionale, ce qui a pour conséquence dans l'agglomération fribourgeoise que le projet ne « profite » en rien de la dureté de la cybernétique régionale. De même, c'est bien la conduite de Malley qui est la plus « dure », alors que la cybernétique régionale n'est pas la plus dure des différents contextes analysés.

Ces considérations sur les différents registres de cybernétique régionale et sectorielle démontrent aussi la plus-value d'une étude complémentaire entre les différents terrains suisses, chaque cas étant autant de laboratoires différents. Des enseignements sectoriels ont été tirés de chaque cas directement dans les chapitres correspondants (IV, V et VI). De la diversité des cas d'étude, il est aussi possible de formaliser des enseignements généraux.

VIII.1.2 Enseignements généraux de l'arène intercommunale

L'analyse comparative des données issues des différents terrains investigués permet la formalisation de cinq enseignements généraux touchant à la thématique de l'intercommunal.

Enseignement n.1 L'instabilité de la coopération régionale profite aux partisans du local

Le premier enseignement que nous pouvons tirer des différents terrains investigués est en fait constitué de deux enseignements complémentaires. Il y a lieu tout d'abord de

constater la nature instable de la coopération régionale mise en place pour le pilotage du processus de concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux, voire plus largement, de la cybernétique régionale opérant sur le terrain. Secondement, il est à relever que cette instabilité fait le lit d'une tension constante entre le local et le régional et que, sur ce terrain mouvant, les partisans du local disposent des meilleures armes.

Nous ne pouvons que nous rallier à Wollmann (2010) lorsqu'il constate l'« instabilité de la coopération intercommunale » et plaquer cette constatation sur la réalité suisse en matière de coopération pour le développement territorial. Les terrains d'étude de Wollmann, allemands et français, faisaient apparaître une critique constante face au système dual en pratique pour les gouvernements locaux (municipaux et inter-municipaux), portant notamment sur des aspects de manque d'efficacité financière et de déficit démocratique. Cette instabilité dans la gouvernance régionale est une constante des terrains étudiés en Suisse. Nous nous sommes astreints à reconstituer les différents stades d'évolution que nous avons pu percevoir, par l'approche dite diachronique, mais aussi dans les enseignements généraux pour chaque cas. En résumant – et en se permettant une formule de style un peu facile – nous pourrions dire que la seule chose permanente de la cybernétique régionale est son impermanence.

La Suisse ne possède pas une tradition de collaboration inter-municipale en matière de développement territorial. Cette constatation historique a déjà été brandie à plusieurs reprises dans cette présente recherche pour expliquer le point de départ et les cheminements si hétérogènes entre les différentes agglomérations observées. Partant d'une feuille blanche, la cybernétique

régionale à construire pouvait prendre plusieurs formes, d'autant que ni le cadre légal – à l'exception partielle de Fribourg – ni la politique fédérale des agglomérations ne fournissent véritablement de guide ou de manuel à l'usage de la coopération intra-régionale. Ce double manque, celui de savoir-faire et celui du cadrage légal, libère l'espace pour un champ de bataille entre les intérêts du local et ceux du régional.

Avant de développer ce thème, il est encore important de revenir sur l'absence de tradition de collaboration inter-municipale en Suisse, parce qu'elle est elle-même sujette à caution et doit être précisée. Dans les faits, si aucune réforme de l'architecture institutionnelle n'a véritablement été menée en Suisse, les communes y ont pourtant développé un véritable savoir-faire en matière de collaboration pour la délivrance de certains biens et services publics. Cette collaboration pragmatique s'est étendue à un grand nombre de tâches municipales, de la gestion de l'épuration de l'eau à son adduction, de la sécurité publique à la politique sociale, en passant par l'éducation ou la gestion des déchets, pour n'en citer qu'une petite partie. De plus, cette collaboration a pris différentes formes, conventionnelle, contractuelle, sanctionnées par la création d'une entente (pilotage de la coopération en commun mais budget intégré dans la comptabilité d'une commune pilote), création d'une association intercommunale (pilotage en commun et entité autonome ayant une capacité financière propre), à but unique ou à but multiple. Or, toutes ces collaborations, à quelque but que ce soit et sous quelque forme que ce soit, sont d'abord de nature fonctionnelle et se réalisent de manière opportuniste. Cette collaboration ressemble fortement aux aspirations de Tiebout pour ce qu'il aurait pu appeler – nous paraphrasons de manière abusive – une « saine concurrence ». Pour

autant, tout comme nous le proposons pour le cas spécifique de Malley, la tradition de coopération inter-municipale, au contraire d'un affaiblissement progressif de l'autonomie communale, pourrait être lue comme l'acclimatation des communes à une évolution du contexte global dans lequel elles évoluent, afin de préserver leur autonomie, voire leur indépendance. Dans le cas de l'Ouest lausannois, la fusion des communes – comprise comme l'atteinte la plus importante à leur autonomie – semble plus éloignée qu'elle ne l'était avant le lancement d'un processus progressif de coopération inter-municipale au début des années 2000. Sous d'autres aspects, à Fribourg, la création de l'entité d'agglomération pourrait avoir servi à empêcher la fusion des différentes communes la constituant. Nous reviendrons plus bas et de manière plus détaillée sur ces considérations dans le déroulé de ces conclusions.

Quoi qu'il en soit, la culture de la collaboration inter-municipale en Suisse a donc plutôt créé une réalité conforme à ce que Park (1997) voyait sur le terrain américain. Ayant investigué les formes de la collaboration entre les gouvernements locaux dans 186 aires métropolitaines à travers les Etats-Unis, il concluait en effet que ces premiers sont tout à la fois coopérateurs et concurrents. Il relevait, de plus, que si la compétition s'exerce au niveau des gouvernements locaux à la fois de manière horizontale et de manière verticale, cette première tend à être plus forte que la seconde. Surtout, il conclut qu'il n'y a pas de paradoxe à être en même temps coopérateur et concurrent, mais que ces deux postures s'exercent en parallèle sur des biens et services publics différents avec des tendances claires. Ainsi, si sur les thèmes sociaux ou de l'éducation, les gouvernements locaux agissent globalement en coopérant, sur les

questions relatives au développement, ceux-ci agissent plutôt comme concurrents.

L'instabilité de la coopération intercommunale, que nous percevons dans les modifications des formes et des modalités de la cybernétique régionale sur les terrains de notre recherche, s'exprime donc dans un contexte spécifique où la tradition de collaboration intercommunale en Suisse – à l'exclusion du développement territorial – a plutôt produit des consolidations fonctionnelles opportunistes préservant l'autonomie communale et dans un domaine spécifique – le développement territorial – où les relations inter-municipales s'expriment plutôt sous forme de concurrence. Ce cadre est celui dans lequel évoluent les communes de nos contextes fribourgeois, vaudois ou valaisans. C'est dans ce cadre précis qu'il s'agit de lire les conséquences de l'instabilité que nous décrivions dans la coopération intra-régionale.

Les projets d'urbanisation supracommunaux sont de fantastiques terrains d'expérimentation de cette coopération en mutation, parce qu'ils se trouvent à ce que nous pourrions décrire comme le point de tension des approches localistes et des approches régionalistes, c'est-à-dire que sur un terrain spatialement réduit se déploient les agendas politiques divergeants de la défense de l'intérêt local et de la défense de l'intérêt régional. L'intérêt local est constitué en son cœur par la défense de l'autonomie du local. L'intérêt régional quant à lui est constitué en son cœur par la promotion d'un développement de l'ensemble de l'agglomération. Bertigny-Ouest est ainsi tiraillé entre ces deux destinées : pôle de développement régional, il est même devenu un pôle de salut pour le développement économique de l'ensemble du Canton de Fribourg qui le traite alors comme un projet

spécial dont l'avenir doit intéresser l'ensemble de l'aire régionale au sens large. Bertigny-Ouest est aussi un pôle de développement communal, pour une municipalité extrêmement soucieuse de diversifier le panel de ses contribuables, consciente qu'elle présente une dépendance périlleuse aux quelques grands contributeurs de son impôt sur les personnes morales. Bertigny-Ouest devient ainsi un champ de bataille entre ces deux niveaux d'intérêt : le Canton se dotant de capacité planificatrice pour prendre son destin en main, pilotant différents groupes de coordination pour gérer sa concrétisation ; la commune restant pour sa part maîtresse de l'affectation du sol. La réalité de Malley n'est guère éloignée, même si elle présente des différences. Là, l'intérêt purement communal semble jouer contre l'intérêt intercommunal. Il y a un gain d'image indéniable pour les communes dans la conduite de projets, or la portée du projet dépassera indéniablement les seules communes de Renens et de Prilly, voire de Lausanne.

Sous quelques formes que s'exprime le champ de tension entre les intérêts différents du local et du régional, le rapport de force partout semble inéquitable. Lorsqu'il veut agir, le régional n'a ni le savoir-faire ni les ressources pour prendre le leadership de la concrétisation ; cela est vrai pour le Canton à Fribourg. L'intercommunal pour sa part est noyauté, si nous pouvons dire, par les localistes et sa capacité d'action est réduite à néant, que ce soit dans les structures intercommunales de l'Ouest lausannois ou dans l'Agglomération fribourgeoise. Dans les cas valaisans, ni le régional ni l'intercommunal ne font entendre leurs voix. Enfin, nos résultats montrent que sur le champ de bataille que représentent les projets d'urbanisation supracommunaux, les partisans du local sont indéniablement les plus forts.

Enseignement n.2 La collaboration trop faible ne suffit pas à la concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux

Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux, disions-nous au moment de former une hypothèse de travail. En continuant le déroulé argumentaire de l'enseignement précédent, il peut être constaté que s'il n'est pas possible d'affirmer en l'état que la collaboration la plus dure est la plus efficace, la collaboration trop faible n'est quant à elle pas à même de garantir la conduite d'un projet supracommunal.

Nous relevions déjà dans la rubrique précédente l'écart entre les formalisations des cybernétiques régionales mises en place et celles des conduites de projets supracommunaux eux-mêmes. Il y a lieu de relever complémentirement que les formalisations pour la conduite de Malley et de Bertigny-Ouest, de même que dans les cas valaisans, se caractérisent par une certaine « souplesse » si l'on tente de les inscrire sur un gradient cher au *New Regionalism*. Il est, par exemple, évident qu'à Bertigny-Ouest le projet ne bénéficie pas des conditions cadres que pourrait lui offrir une des coopérations les plus dures de Suisse au niveau régional. Un découpage entre les niveaux local et intercommunal a en effet été opéré, cela nous faisant constater, lors de l'essai de typologie du chapitre IV ; qu'essayer de catégoriser la cybernétique pour la concrétisation de Bertigny-Ouest revient plus ou moins à nier l'existence d'une cybernétique régionale. Dans un contexte totalement différent, le résultat émergent pour la conduite d'un projet comme Clos-Donroux ressemble au cas fribourgeois et ainsi de suite.

Or, un enseignement sectoriel a été partout formalisé après l'étude des différents cas : la nature supracommunale du projet est niée et pour que le projet soit concrétisé, ce sont les éléments constitutifs de cette nature qui sont un à un amoindris. Pour être concrétisé, le projet d'urbanisation supracommunal est vidé d'une part de sa substance régionale. Cet enseignement sectoriel vérifié partout amène à un enseignement plus général : la forme de collaboration mise en place pour la conduite de ces projets supracommunaux n'a pas suffi à « protéger » la nature supracommunale de ceux-ci. Si elle n'a pas fait échouer formellement la concrétisation – en cela que les projets vont être réalisés sous une forme ou une autre – elle n'a pu préserver ce qui faisait pour bonne part l'unicité de ces projets d'urbanisation. Il n'est pas évident de déclarer qu'une conduite de projet plus « dure », c'est-à-dire par exemple institutionnalisée ou garantie par un accord formel d'engagement entre les différentes collectivités, eut produit d'autres effets, mais en l'état, il est indéniable que les formes souples de collaboration ont laissé libre court à l'expression de la tension entre les intérêts locaux et régionaux, voire entre les différents intérêts locaux et que cela a joué en défaveur de la qualité supracommunale des projets.

Sans contre-pouvoir fort, les partisans du local peuvent à loisir ramener la conduite du projet dans le giron local, quand bien même cela impliquerait de réduire sa portée supracommunale. Conduire un projet d'urbanisation supracommunal nécessite une formalisation de la coopération intercommunale qui ne soit pas trop faible.

Enseignement n.3 Qualité et contenu sont les chaînons manquants du débat intercommunal

Le troisième enseignement global répond à l'enseignement 4 du chapitre VII qui ne

décelait nulle part la présence de la qualité et du contenu des projets d'urbanisation dans les débats intra-communaux. La même constatation peut être faite pour le niveau intercommunal. Dans le courant du processus de conduite intercommunale des projets d'urbanisation supracommunaux, le débat sur la qualité n'existe pas. Si le débat sur la qualité n'est pas – ou plus – au niveau local, ce n'est en tout cas pas parce qu'il aurait migré au niveau intercommunal. A ce niveau, aucune structure n'a été mise en place pour garantir un suivi qualitatif du projet et le contrôle de son contenu n'est pas mentionné comme ambition de l'intercommunal dans les déclarations des acteurs lorsqu'ils se réfèrent à ce niveau de coordination.

Lorsque l'enseignement de l'arène intracommunale a été formulé sur la question, il s'agissait d'un étonnement relatif à l'absence d'intervention parlementaire sur le contenu des plans. La durabilité du bâti, la générosité des espaces publics, la végétalisation des quartiers, etc., tant de questions émergent un peu naïvement lorsqu'on imagine interroger la qualité d'un projet d'urbanisation. Aucun de ces thèmes n'existait dans les interventions parlementaires. En fait, la question de la qualité est même plus large, puisque c'est bien le contenu des plans qui semble majoritairement absent, c'est-à-dire que les réflexions, quant à la conduite supracommunale du projet, tiennent exclusivement à des éléments et des modalités de cette conduite, procédurale, relationnelle, temporelle, mais ne reflètent pas de préoccupation particulière quant au contenu effectif du projet que la démarche entend concrétiser. Il y a lieu encore de préciser que cet enseignement ne tend pas à dépeindre une possible incurie des autorités communales ou régionales quant à la qualité des projets, la question n'étant pas située à ce

niveau. Il y a probablement, au sein des exécutifs communaux, un souci sincère de la qualité urbanistique des projets menés, mais si cette question n'est jamais abordée par le législatif, il ne semble pas non plus faire l'objet d'un suivi au niveau intercommunal.

Nous pouvons donc formaliser comme suit l'enseignement général : l'intercommunal n'est pas considéré comme compétent ou pertinent par les acteurs communaux pour une amélioration qualitative du contenu du projet. Cela est par exemple particulièrement vrai dans le cas de Fribourg. Là, plus qu'ailleurs en effet, l'entité supracommunale pourrait légitimement prétendre à une contribution au contenu des plans, étant autorité de planification régionale et étant dotée en son sein d'une administration compétente. Or, il s'avère que telle n'est pas la pratique. Les réflexions lancées par les mandataires externes dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération de deuxième génération, quant à une orientation différente du développement de Bertigny-Ouest, ne sont en effet pas combattues par la Commune sur le fond, mais bien sur la forme. Aucune discussion ne semble avoir lieu sur la proposition même de laisser tout ou partie du site en zone verte pour créer un parc à l'échelle de l'agglomération urbaine. Il est possible que la proposition soit tout à fait aberrante d'un point de vue régional, il ne nous appartient pas d'avoir un avis sur la question, mais il est à constater que le débat ne se forme pas sur la proposition, ni au niveau régional ni, comme nous l'avons déjà remarqué, au sein du législatif communal. Le contenu et la qualité ne sont donc pas du niveau de compétence de l'intercommunal. A qui est laissée la responsabilité de la qualité est une question qui garde donc tout son mystère.

Enseignement n.4 La fusion des communes est une motivation exceptionnelle à la coopération régionale

Parfois, plus l'éléphant est grand, moins nous le voyons au milieu de la pièce, lorsqu'on nous demande de décrire attentivement ce que la pièce contient. Notre regard se focalise alors sur les détails, recherche l'invisible, l'inattendu. Le chercheur est parfois ainsi, oublieux du visible, d'autant plus quand une réalité à le double handicap d'être à la fois totalement évidente et totalement contre-intuitive. Il en est un peu ainsi du rôle que joue la fusion de communes dans la motivation de la coopération intercommunale dans les agglomérations urbaines suisses.

Nous pouvons l'assurer, et le faisons sans crainte : la fusion des communes est une motivation exceptionnelle à la coopération régionale. S'il s'agit bien d'une motivation, encore faut-il définir de quelle nature elle est. Or, que voyons-nous à l'œuvre dans les deux laboratoires de Fribourg et de l'Ouest lausannois ? Parmi les cas d'étude que nous avons traités, ces deux-ci sont particuliers. Leur visibilité en matière de collaboration intercommunale est d'ordre nationale et nous les aurions cités spontanément comme les tests en cours les plus aboutis parmi les quelques régions suisses en train d'expérimenter une nouvelle collaboration intercommunale. Fribourg pour la mise en place de ce qui se rapproche le plus d'un gouvernement métro, l'Ouest lausannois pour sa pratique ancienne de la collaboration à l'échelle d'un territoire pertinent, à côté, pour les projets à visibilité nationale, d'un Grand Lugano, pour son recours à la fusion massive à large échelle ou d'un Glattal comme consolidation fonctionnelle d'un sub-urbain fractionné et dense. Les enseignements issus de ces terrains de premier choix sont donc d'autant plus précieux.

Nous avons suivi l'évolution des questions intercommunales et le positionnement des acteurs étudiés, par l'analyse des minutes des parlements communaux sur six et douze années consécutives et par des interviews approfondis d'acteurs, ainsi que par une analyse de la littérature grise émise par les partenaires régionaux, les instances de coopération, les propriétaires fonciers, etc. Cette connaissance fine des terrains nous permet de formuler la remarque suivante, déjà émise plus haut pour l'Ouest lausannois : les deux régions se trouvent probablement plus loin aujourd'hui d'une fusion des communes, que lors du lancement de la coopération régionale. Nous le disions dans les conclusions du chapitre relatif à Malley : Vivre ensemble est un apprentissage. Or, si ces dernières années ont été un apprentissage de la collaboration intercommunale, force est de constater que le pédagogue a été peu performant.

Dans l'Ouest lausannois, la question de la fusion a été transformée en ce qui semble bien être un tabou. Le thème n'est plus jamais questionné ouvertement et, lorsqu'un acteur oublie cet état de fait et agite à nouveau le spectre d'une discussion désagréable sur le sujet, les différents acteurs – probablement sans s'être coordonnés, mais mus par une inclinaison naturelle à préférer le calme de la paix au bruit assourdissant des armes – se mettent d'accord pour l'ignorer superbement.

L'agglomération fribourgeoise, de manière tout à fait différente, fait face à un débat constant autour du thème de la fusion de communes pendant la décennie écoulée. Ce débat est d'ailleurs polymorphe, mais semble revêtir au moins deux caractéristiques : devoir être inépuisable et ne devoir jamais aboutir à une fusion concrète. Les partisans de la fusion y ont pourtant introduit un changement lexical intéressant. Le débat ne se fait plus autour

d'une fusion du grand Fribourg, comme il pouvait encore s'exprimer au début des années 2000, mais bien autour de la création d'un « centre cantonal fort ». Ce changement de terme, s'il ne modifie rien au fond, a permis de mettre en avant le positif, amélioration de la visibilité d'une agglomération fusionnée sur la scène nationale, en relayant à l'arrière-plan le négatif, la disparition de l'autonomie communale. Pour autant, malgré ce changement adroit d'identification de l'enjeu central, la fusion n'a pas avancé. Ces partisans ont pourtant utilisé un panel varié de démarche, telles que l'initiative populaire ayant abouti dans les cinq communes centrales, la déclaration de bonne volonté des communes à s'entendre sur un processus de fusion, le lancement d'une étude de fusion afin d'unir les communes les plus riches, la modification du cadre légal pour obliger le Canton à subventionner massivement une fusion intercommunale, pardon, la création du centre cantonal fort. Rien n'y a fait pour l'instant. L'initiative populaire n'a jamais été soumise au verdict populaire. La posture de bonne volonté affichée par les exécutifs communaux pour obtenir le retrait de l'initiative paraît avoir été un jeu de dupe. Même le projet d'union des quatre communes du nord de l'agglomération – pourtant allégé d'un obstacle majeur en rejetant l'intégration de la ville de Fribourg et de ses encombrantes charges de centralité – a été refusé dans les urnes²⁸⁹. L'amélioration du subventionnement cantonal à la fusion du centre cantonal n'a pas non plus donné l'impulsion nécessaire au mariage.

²⁸⁹ Rejet du projet de fusion communale dit d'Englisbourg visant à réunir les communes de Granges-Paccot, Givisiez, Corminboeuf et Chésopelloz le 30 mai 2014.

La fusion des communes est une motivation exceptionnelle à la coopération régionale disions-nous. Nous compléterons désormais en disant que la fusion de communes est un épouvantail, tout à la fois tabou et totem. Elle est l'ultime dénouement où l'autonomie communale se délite au point de disparaître totalement. Or, cette peur peut être lue comme un moteur pour les acteurs attachés à l'indépendance de ce premier niveau institutionnel. Cette clef de lecture appliquée uniformément à deux situations aussi différentes que l'Ouest lausannois et l'agglomération de Fribourg fonctionne étonnement bien. Dans l'Ouest lausannois le processus de consolidation nous semblait en effet être en trompe-l'œil, l'ensemble des démarches successives pouvant être lu comme l'adaptation progressive des communes à un contexte en mutation dans l'objectif de préserver leur autonomie. Bon gré, mal gré, l'intégration communale est ainsi acquise dans l'Ouest lausannois, d'autant que les efforts déployés ont réussi – jusqu'à aujourd'hui tout du moins – à faire taire les appels à la fusion des communes. La situation semble inverse à Fribourg. Il est pourtant aussi possible de formuler l'idée que le repoussoir de la fusion de communes joue un rôle déterminant dans le traitement réservé à l'Agglomération. La création de celle-ci n'a en effet pas réussi à faire taire les appels à la fusion, ni à réduire la motivation de ses partisans, comme nous venons de le rappeler ci-dessus. L'entité d'Agglomération, loin de représenter une parade à la fusion, peut ainsi en symboliser la première étape. Ce positionnement peu clair de l'entité d'Agglomération pourrait expliquer l'énergie déployée par les acteurs locaux pour l'éloigner des décisions effectives de pilotage d'un projet comme celui de Bertigny-Ouest. Dans deux situations diverses, le rejet de la fusion de commune, ou tout du moins sa

perspective agitée comme un épouvantail, donne une impulsion à la coopération intercommunale, en la favorisant ou en la rejetant. Il y aurait alors lieu de relire les apports théoriques de la littérature à l'aune de cet enseignement nouveau, tant il semble remettre en question l'émergence d'un hypothétique 4^{ème} niveau.

Enseignement n.5 Pour s'entendre, encore faut-il parler la même langue

Un adage un peu vieilli prétendait que si les Suisses s'entendaient bien c'est parce qu'ils ne se comprenaient pas²⁹⁰. Au-delà de la boutade, le constat pose ici la question de la langue commune pour cohabiter et pour collaborer. Il y a peut-être lieu de distinguer ces deux derniers objectifs. En matière de cohabitation, le modèle du communautarisme peut fonctionner, chacun s'exprime dans sa langue propre mais ne converse finalement qu'avec ses égaux. En matière de collaboration, la démarche devient plus complexe en cela qu'un travail avec l'autre nécessite – au moins un minimum – de s'entendre. S'il est un sujet qui a peu été abordé, au regard de la capacité des collectivités publiques à travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs, c'est celui de la langue support de ce travail commun. Nous ne parlons ici ni de français, ni d'allemand, mais bien du système complexe qui attribue une valeur identifiable et partagée à une locution arbitrairement arrêtée.

Le déroulé de l'état de l'art sur la question du pilotage de l'aire urbaine fragmentée a mis en exergue un fait indéniable : l'incapacité de la

²⁹⁰ L'origine de l'adage est perdue. Souvent est-il attribué au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, plus rarement à Georges-André Chevallaz, son devancier au Conseil fédéral.

littérature et spécifiquement ses productions issues des courants étatistes et des courants libéraux à s'entendre, au sens premier du terme, c'est-à-dire à pouvoir s'écouter et à comprendre les arguments avancés par son interlocuteur. S'il y a une incapacité à s'entendre aux seins des théoriciens, pourquoi en effet n'en serait-il pas de même parmi les praticiens ?

Or, il semble bien que ce sont des problèmes de langue commune qui empêchent les différents acteurs locaux à travailler ensemble. Ce langage manquant participe aussi à la compréhension mutuelle des concepts maniés lors du dialogue avec un interlocuteur. C'est à ce niveau précis que nous constatons que l'on ne parle pas la même langue sur le terrain de la collaboration régionale. En fait, nous relevons deux registres différents du langage dans les arguments que nous entendons. D'un côté, il faut bien constater que les partisans du maintien de l'indépendance communale utilisent un vocabulaire proche du Public-choice. Il est question des avantages de l'autonomie, de la proximité des structures de petites tailles avec le citoyen, de répondre aux besoins des citoyens contribuables, d'une certaine pression sur le niveau d'impôts. Ces éléments reviennent massivement – et presque unanimement – lorsqu'on analyse les différents débats que le législatif villarois va mener sur les sujets de la collaboration supracommunale à l'échelle de l'agglomération fribourgeoise et particulièrement en rapport à une possible fusion de communes avec sa voisine qu'est le chef-lieu cantonal. C'est en quelque sorte la langue de l'analyse rationnelle. De l'autre côté, du côté de la commune centre, c'est plutôt le langage de la morale que l'on entend s'exprimer. Il s'agit d'unir les destins dans l'objectif d'une amélioration régionale et générale. C'est le bien collectif qui est mis en avant par rapport au bien individuel. Le débat

relatif à la fusion des communes dans l'agglomération fribourgeoise s'est en effet focalisé autour de ces enjeux particuliers : générosité à s'unir ou égoïsme à rester indépendant. Ce débat se retrouve aussi en creux dans les interventions parlementaires analysés à Villars-sur-Glâne. Les défenseurs de l'autonomie communale demandent en effet d'entendre le partenaire sur la définition d'un projet commun pour la région. Le débat dénote le besoin de pouvoir, pour hypothétiquement se rallier à une fusion, passer les mesures concrètes réalisables au travers d'une grille rationnelle permettant de soupeser les avantages et les inconvénients. Il s'agit d'un pur raisonnement cartésien.

La question de la langue, dans le cas de Fribourg nous semble assez exemplatif en cela qu'elle répond parfaitement au débat interne à la littérature scientifique : Gargantua et Tiebout n'ont jamais parlé la même langue ! Il est intéressant de voir que cette différence de langue – comme on pourrait un peu trop facilement le penser – ne résulte pas d'une conception politique différente. Dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, les deux exécutifs de Fribourg et de Villars-sur-Glâne étant dirigés par une coalition de même couleur partisane. Plus fondamentalement, la distinction doit donc se faire sur la valeur même prêtée au local et à son indépendance.

Cet enseignement, loin d'être anecdotique, ouvre aussi sur des considérations plus larges. En en déroulant le fil logique en effet, il y a lieu de se demander si cette absence de langue commune ne transforme pas le cheminement vers la fusion des communes urbaines et l'émergence d'un gouvernement d'agglomération, visant la réadéquation des territoires institutionnels et fonctionnels, en une voie sans issue ? Les fusions de communes ne se réaliseront pas dans ces zones, les logiques d'alliance des communes

périphériques ou rurales entre elles relevant d'autres natures. C'est aussi toute collaboration plus poussée, limitant l'autonomie communale, qui nous semble sérieusement hypothéquée. Rey et Thévoz (2012) relevaient l'exigence d'une vision commune « partagée et acceptée » pour envisager une collaboration intercommunale. Cette constatation répondait et confirmait la constatation qu'ils tiraient quelques années plus tôt (Rey et Thévoz 2007) de l'étude de trois cas pratiques d'expérimentation en matière de collaboration régionale, à savoir que les différentes collectivités devaient, au préalable comme condition pour l'amorce d'une collaboration, prendre conscience de leur interdépendance²⁹¹. Ces considérations de Rey et Thévoz trouvent aussi un écho en Kübler et Bijl-Schwab (2014, p.129) lorsqu'ils constatent, élargissant la perspective à l'habitant de l'aire urbaine : « Nur wenn sich die Einwohner mit ihrer Agglomeration als Schicksalsgemeinschaft identifizieren, macht es Sinn, dass sich die Agglomeration auch politisch konstituiert ». En l'état, il est improbable d'attendre que des communes aux conceptions si différentes puissent s'entendre entre elles à moins qu'elles ne trouvent une langue commune.

²⁹¹ Pour l'Ouest lausannois, cette prise de conscience s'est traduite selon les auteurs par la reconnaissance de leur statut de victime collective !

VIII.2 Validation et invalidation de l'hypothèse de l'arène intercommunale

Après avoir dressé des enseignements généraux de la comparaison entre les différents cas d'étude, il est possible de tenter de procéder au test de l'hypothèse de travail de l'arène intercommunale. Pour rappel, l'hypothèse n.2 « inter » est rédigée comme suit :

« Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures à la concrétisation communale des projets d'urbanisation supracommunaux ».

Initialement, la recherche considérait des types et des intensités de la collaboration intercommunales différents et fonctionnant comme autant de variables permettant de procéder au test de l'hypothèse de l'arène intercommunale. Ces différences étaient synthétisées dans ce tableau tel que reproduit au chapitre III.

	Type de collaboration intercommunale	« intensité » de la collaboration intercommunale
Bertigny-Ouest	institutionnalisé	dure
Malley	conventionnel et projectuel	moyenne
Cas valaisans	absent	faible

Dans les faits, nous avons mis en lumière la déconnection forte qu'il existe entre les cybernétiques régionales, portées par des

types de collaborations et possédant une intensité propre, et les solutions mises en place au niveau des projets d'urbanisation eux-mêmes. Les situations particulières peuvent être synthétisées pour les cas d'étude.

Bertigny-Ouest

Les conditions du test à Bertigny-Ouest sont théoriquement excellentes, l'hypothèse défendant en effet la plus grande opérationnalité des formes « dures » de collaboration alors qu'il est difficile – tout au moins en Suisse – de faire plus « dur » que l'Agglomération de Fribourg. Pourtant, la dureté de la collaboration régionale en matière de développement territorial est totalement déconnectée de la conduite du projet d'urbanisation supracommunal, qui est-elle totalement faible.

Malley

Dans le cadre du cas d'étude de l'Ouest lausannois, nous avons constaté que le cas de Malley mettait en lumière l'incapacité des formes souples de gouvernance à mener à bien un projet d'urbanisation supracommunal. Ce n'est pas tant sur la concrétisation elle-même, c'est-à-dire sur le mécanisme procédural de la légalisation, que porte cette incapacité, mais sur la réalisation de l'ambition de créer un morceau de ville sans tenir compte des frontières institutionnelles. Si l'intensité de la cybernétique régionale est moyenne dans l'Ouest lausannois, de manière relative, la cybernétique mise en place au niveau du projet d'urbanisation devient la plus forte des différents cas d'étude.

Terrains valaisans

Les terrains valaisans offrent un cadre relativement conforme à ce que nous avons postulé initialement, c'est-à-dire que la

cybernétique mise en place pour le projet et la cybernétique mise en place au niveau régional sont les deux faibles à inexistantes.

Une hypothèse de l'arène intercommunale

L'exercice du test de l'hypothèse de l'arène intercommunale n'est pas possible au sens strict, en cela qu'il est impossible de tester l'opérativité des formes de cybernétique développées et formalisées au niveau régional, celles-ci n'ayant qu'un effet négligeable sur la concrétisation du projet d'urbanisation supracommunal. Il est possible, pour autant, d'affiner la formulation de l'hypothèse elle-même, en vue de cerner plus finement l'objet d'étude.

Dans les cas de Bertigny-Ouest et de Malley, la faiblesse de la collaboration intercommunale a surtout eu pour effet d'affaiblir la nature supracommunale du projet d'urbanisation étudiée. Cet enseignement nous permet de compléter et d'amender l'hypothèse n.2.

Les terrains valaisans fournissent aussi une amélioration de notre connaissance des conditions cadres nécessaires à la concrétisation des projets d'urbanisation supracommunaux. Jusqu'alors, nous avons considéré l'hypothèse n.2 « inter » dans une formulation infinie et atemporelle. La proposition de considérer la meilleure opérationnalité des formalisations dures est ainsi valable sans distinction de temps ou d'avancement du processus. Les enseignements issus des terrains valaisans permettent de différencier la proposition. La forme souple de la collaboration peu ou pas institutionnalisée fonctionne pour la conduite du projet dans ses premières évolutions. Une formalisation « dure » ne semble pas nécessaire jusqu'à ce que le projet doive passer à travers des procédures d'adoption

formelles, notamment au sein des législatifs communaux.

Les amendements successifs nous permettent de formuler une nouvelle hypothèse de travail dressant les conditions de la collaboration intercommunale pour le développement des projets d'urbanisation supracommunaux. Les amendements proposés sont autant d'éléments d'enseignements qui permettent de tendre vers une synthèse générale. Cette nouvelle hypothèse, plus précise, serait à formuler ainsi :

« Les formes les plus « dures » de collaboration intercommunale offrent les conditions cadres les meilleures pour garantir la nature supracommunale des projets d'urbanisation dépassant les frontières institutionnelles, tout du moins dans les phases de légalisation de ceux-ci ».

« Just as elected officials have had to shift their paradigms to win elections and govern, so do urban analysts need new theories as old paradigms crack »

Terry Nichols Clark, 2002

IX. CE QUE LES TERRAINS SUISSES NOUS APPRENNENT DU LOCAL

Au-delà des particularismes des terrains et au-delà des arènes de recherche, nous nous demandons ce que les terrains suisses peuvent nous apprendre sur le local et de quelle manière ils peuvent contribuer à améliorer l'état des connaissances actuelles. Ce questionnement nécessite premièrement de rouvrir l'état de l'art, pour isoler les éléments particuliers autour desquels se cristallisent les interrogations actuelles, voire les débats de chapelle et les absences de consensus scientifique. Enfin, nous formulons des enseignements dits « méta » permettant de s'inscrire à nouveau dans l'état de l'art. Ceux-ci sont la contribution de la présente recherche à l'amélioration des connaissances scientifiques en matière de politique locale, de débat sur la démocratie, de gouvernance et de pratique de l'aménagement du territoire. Le chapitre IX se conclut par un retour sur le paradoxe fondateur de la recherche.

IX.1 Relire la théorie au prisme des apports empiriques

Une revue de l'état de l'art national et international a déjà été effectuée dans le cadre du chapitre II, ainsi que de manière transversale. Cette revue de la littérature scientifique et de la littérature grise, couvrant un spectre large tant historiquement que régionalement, a été organisée autour de champs de recherche relatifs aux valeurs attribuées au local, aux réformes du pilotage des aires métropolitaines et aux rôles et évolutions des communes suisses.

La présente rubrique n'a pas pour ambition de rouvrir un exercice de revue de la littérature, mais succinctement d'en rappeler certaines tendances autour desquelles se sont cristallisés les enjeux que nous retenons comme les plus pertinents, en procédant à une revue de la littérature « à plat ». Ce rappel de l'état de l'art vise à faire ressortir le ou les points particuliers où nos enseignements généraux, issus des deux arènes, peuvent contribuer au débat en cours et l'enrichir.

Ainsi, il est notamment possible de rappeler les éléments suivants :

La petite taille du local et de son gouvernement serait garante d'une certaine qualité de la démocratie ; c'est surtout ce qu'en retient la littérature (Dahl 1994), même si des doutes peuvent être permis sur cette relation (Dahl et Tufte 1973) et que des gouvernements de grande taille peuvent être tout aussi démocratiques (Newton 1982). Peut-être, le postulat d'un lien entre petite taille et qualité de la démocratie traduit-il un attachement particulier à la démocratie jeffersonienne (Lefèvre 1992). Le local peut même être le support d'une démocratisation (Webb et Webb 1922), voire un idéal à

atteindre, même s'il est éloigné de la réalité (V. Ostrom et al 1961).

Intrinsèquement, cette petite taille du local est rendue possible par une haute fragmentation institutionnelle de l'aire urbaine. Or, cette fragmentation institutionnelle semble se reproduire socialement par une fragmentation humaine (Harvey 1989), aboutissant *in fine* à la création d'une société racialement et économiquement ségrégée (Rusk 1995 [1993]). La fragmentation sociale pourtant ne nécessite pas, pour se réaliser, de fragmentation institutionnelle. Il est donc erroné de défendre le lien inverse (Ostrom 1983) et cela dépend finalement des indicateurs que l'on arrête pour qualifier l'hétérogénéité sociale (Weiher 1991).

Surtout, la fragmentation institutionnelle semble rendre les collectivités locales inefficaces (Dafflon 2001 ; Dafflon et Ruegg 2001 ; Dafflon et Ruegg 2003 ; Robert-Progin et Gigandet 2006), celles-ci étant faiblement correspondantes à une unité fonctionnelle (Ladner et Steiner 1998), même si leur fusion ne semble pas avoir d'impact direct sur une économie d'échelle (Lüchinger et Stutzer 2002) et induit en parallèle des économies et des déséconomies d'échelle (Steiner 2003).

En plus de son inefficacité, le maintien du local et la fragmentation institutionnelle qui en résultent sont source d'injustices pour les citoyens (Government Simplification Commission 1926), voire induisent un véritable chaos dans la gestion de la métropole (Studenski 1930), tant la fragmentation rend le dialogue impossible entre la ville et son périurbain (Estèbe 2008), en singularisant ce dernier dans un processus d'exclusivisme (Charmes 2011).

Au contraire, il est possible de voir dans le maintien du local, voire dans son

renforcement et dans la fragmentation institutionnelle qui en résulte l'opportunité d'une valorisation de la concurrence entre les collectivités, produisant une diversité plus proche des aspirations des citoyens (Tiebout 1956 ; Buchanan et Tullock 1962). Si ce modèle théorique de diversification est très peu testé par des enquêtes empiriques (Banzhaf et Walsh 2008), celles réalisées semblent plutôt prouver que les différentes collectivités s'harmonisent de plus en plus au cours des dernières décennies du XX^{ème} siècle (Rhode et Strumpf 2000 ; Rhode et Strumpf 2003).

Si ces différentes appréciations des effets de la fragmentation institutionnelle formulent autant de théories différentes qu'elles forgent de préjugés (Estèbe 2008), et se distinguent sur des jugements de valeur divergents (Lefèvre 1998), il est possible pour autant de réfléchir à ses remèdes, ce qu'ont fait les théoriciens et les praticiens aussi haut que l'on remonte (Kübler 2003).

Cela peut par exemple passer par une institutionnalisation de l'aire métropolitaine, en suivant ainsi la tendance naturelle de la création d'une aire fonctionnelle (Wood 1958). La difficulté, voire l'impossibilité de cette proposition réside dans l'inexistence d'un territoire fonctionnel donné (V. Ostrom et al 1961), de même que dans la difficulté à modifier l'ordre institutionnel (Jouve et Lefèvre 2002). De plus, lorsque cela est possible, l'efficacité de cette institutionnalisation de l'aire métropolitaine n'est pas prouvée, par exemple pour gérer le territoire plus rationnellement (LeBlanc 2002) ou alors de manière minime (Song et Knaap 2004), même si cet objectif est aussi avancé pour mettre sur pied ce nouveau gouvernement (Ghorra-Gobin 2005). Enfin, ce n'est pas parce qu'une institution intégrée de coordination existe à l'échelle régionale que

les politiques publiques sont plus intégrées (Gallez et Kaufmann 2010), de même qu'une forme de pilotage régional n'est pas plus efficiente qu'une autre (Sager 2004). Cela peut aussi passer par une réforme de l'architecture institutionnelle globale (Royal Commission 1969), visant notamment à atteindre un optimum de taille (Conseil de l'Europe 1995).

Quoi qu'il en soit, des mutations générales importantes (globalisation, mise en réseau des économies, régime urbain de métropolisation, etc.) changent le contexte dans lequel évoluaient la ville et sa métropole. Il en est ainsi du processus d'urbanisation qui a couvert progressivement l'ensemble du territoire (Ascher 1995 ; Lévy 2013), ayant modifié l'idée même de la ville (Salomon Cavin 2005), sa compréhension wéberienne (Kübler 2005), jusqu'à ce qu'il faut bien voir comme une rupture (Secchi 2009 [2005]) et un renforcement du poids démographique des aires métropolitaines (ARE 2013).

Cette rupture se traduit notamment par un nouveau régime d'urbanisation, la métropolisation (Leresche, Joye et Bassand 1995), qui modifie en profondeur les relations entre les villes et entre les différentes composantes de la métropole (Jouve et Lefèvre 2004 ; Chalas 2010 ; Gaschet et Lacour 2002) par une urbanisation dispersée (Grosjean 2010), l'émergence de nouvelles centralités dans ce qui était la périphérie (Dessemontet 2011), jusqu'à transformer l'ensemble du territoire (Eisinger et Schneider 2005).

C'est bien dans ce cadre en mutation qu'il faut réanalyser la fragmentation institutionnelle ; ces mutations ont aussi produit de nouvelles approches intellectuelles (Blatter 2005), par la fin de la guerre froide et de ses contingences historiques (Keating

2008). Le nouvel impératif économique global force les métropoles à repenser leur fonctionnement (Boisseaux et Leresche 2013).

L'impératif économique exigeant une nouvelle conduite de l'aire fragmentée de la métropole n'est, par contre, pas suffisant à faire bouger les lignes (Friskén et Norris 2001) et de nombreux obstacles existent avant que ne se mettent sur pied des collaborations plus souples (Norris 2001). Surtout, une réforme de la métropole n'est pas suffisante pour répondre aux nouveaux défis de la globalisation économique (Swanstrom 2001).

Les mouvements en cours dans la conduite des aires urbaines / métropolitaines répondent bien à des impératifs économiques (Brenner 2003), mais aussi à un mouvement de réorganisation territoriale (Brenner 1999).

Ce qui se passe répond d'abord à une ambition politique et à son agenda (Orfield 1997) et est la résultante d'un choix (Bassand 2004), ancré dans son époque (Heinelt, Razin et Zimmermann 2011). Une implication étatique est d'ailleurs vue comme indispensable pour réduire les disparités inter-municipales (Friskén 2001). A l'inverse, la crainte de perte des acquis peut stopper toutes décisions politiques (Horber-Papazian et Soguel 1996). Les modifications apportées au fonctionnement du local et de son gouvernement dépendent d'abord des orientations politiques des gouvernements (DiGaetano 2002 ; Le Galès 2005 ; Wolmann 2010) et répondent aux renouvellements du personnel politique (Clark 2002).

Dans ce contexte, un spectre nouveau permet de lire les différentes formes de collaboration au sein des aires urbaines / métropolitaines, qui s'organise plutôt sur un gradient allant des formes souples aux formes les plus dures (Walker 1987 ; Savitch et Vogel 2000). Ces

formes souples sont ainsi décrites comme tenant mieux compte de la réalité actuelle (Geddes 2005), même si ce qui se passe n'est ni coordonné ni homogène (Brenner 2002).

Ces évolutions sont ainsi représentatives d'une société d'incertitude (Chalas 2004) où l'action publique se caractérise par le bricolage institutionnel (Lascoumes et Le Galès 2004), représentatives de l'âge des réseaux et du partenariat (Considine 2002), partenariat qui représente d'ailleurs la cristallisation du principe clef des modèles de gouvernance où le gouvernement contribue, mais ne conduit plus (Hambleton, Savitch, Stewart 2003), suivant le principe d'un remplacement d'une gestion politique centrée autour du gouvernement par une conduite entrepreneuriale de la gouvernance appuyée sur une coopération public-privé (Painter et Goodwin 2000). La gouvernance est ainsi pensée comme à même de pallier à l'incohérence héritée de la fragmentation institutionnelle (Le Gales 1995). La gouvernance pourrait permettre ainsi de se saisir de problèmes régionaux, malgré une forte fragmentation (Kübler et Schwab 2007), notamment dans des pays comme la Suisse où prévaut l'idéologie libérale (Vodoz et al. 2013), même s'il n'existe pas de consensus dans la littérature autour de ce sujet (Lefèvre 1997). Le projet urbain, dans ce cadre, devient le support d'une nouvelle manière de gouverner la ville (Pinson 2006, 2009).

Cette idée peut aussi s'appliquer à la réforme du cadre légal et favoriser la conduite par le projet plutôt que toucher à l'institutionnel, c'est ce qui se passe en Suisse, à l'inverse d'autres pays européens (Jouve et Lefèvre 1999). L'idée est alors de préférer la coordination entre les communes plutôt que leur remplacement par des entités inefficaces (Wiel 1999). La politique des agglomérations en Suisse ne modifie ainsi pas la répartition

institutionnelle, mais a pour objectif d'améliorer la collaboration horizontale (Conseil fédéral 2001) et inter-collectivités (ARE et SECO 2006) et les projets d'agglomération sont évalués sur des critères d'efficacité (ARE 2004) auxquels les agglomérations suisses se sont ralliées en masse (DETEC 2013).

Ce survol de la littérature scientifique permet de mettre en lumière une fois encore les tendances particulières pour ce qui concerne les deux arènes de l'intra et de l'intercommunale. Les controverses centrales ou les points de tension peuvent être résumés succinctement ainsi :

- Une opposition semble prendre forme entre démocratie et efficacité et place face à face une agglomération institutionnellement fragmentée aux vertus démocratiques, mais inefficace et une agglomération institutionnellement réunifiée sous la conduite d'un gouvernement métropolitain efficace, mais peu démocratique. Les terrains suisses peuvent-ils contribuer à appréhender ce « dilemme démocratique » ?
- La nature de ce qui se passe exactement sur le terrain n'est pas claire. Un mouvement hétérogène est probablement à l'œuvre, mais quelles en sont les caractéristiques majeures ? L'observation des mutations au niveau des relations intercommunales en Suisse peut-elle apporter des éléments de réponse ?
- La conduite par projet, la cybernétique urbaine par la gouvernance sont dans l'air du temps, mais sont-elles effectivement à l'œuvre sur les terrains suisses et, si ce n'est pas le cas, y sont-elles

acclimatables, sous quelles modalités et avec quelles finalités ?

- La réadéquation entre les territoires institutionnels et fonctionnels est un thème de recherche et d'expérimentation inabouti. Qu'est-ce que la réponse retenue par la Suisse, à savoir la posture hybride de la politique des agglomérations, peut contribuer à ce débat toujours renouvelé ?

IX.2 Rien ne se perd, tout se transforme : les méta-enseignements

Insuffler les enseignements généraux issus du terrain dans la théorie représente la troisième et dernière révolution de notre démarche conclusive, comme autant de boucles itératives. Nous concluons cette démarche à plusieurs révolutions consécutives en produisant ce que nous choisissons de nommer des « méta-enseignements », à la fois pour les différencier du produit de la première révolution qui était l'enseignement sectoriel par cas d'étude et celui de la deuxième qui est l'ensemble des enseignements généraux des chapitres VII et VIII. Ces troisièmes enseignements sont ainsi « méta » par la prise de distance d'avec le terrain qu'ils nécessitent. Ils sont au nombre de cinq.

Méta-enseignement n.1 Le dilemme entre démocratie et efficience est un leurre

Le premier méta-enseignement prend corps autour du dilemme central de l'arène intracommunale, à savoir l'opposition entre démocratie et efficience en matière de gestion de l'aire urbaine. Ce débat s'étend aussi à la planification territoriale, tâche régaliennne majeure du local et de son gouvernement. Or, nos enseignements issus des terrains suisses offrent une lumière particulière pour éclairer ce débat insurpassable.

En tirant le fil logique d'un raisonnement mettant en perspective nos différents résultats empiriques, nous devons constater qu'au lieu de pouvoir trancher en faveur de l'efficience ou en faveur de la démocratie, nous devons plutôt constater l'inanité du dilemme lui-même. Nous concluons alors que non seulement cette opposition entre démocratie et efficience n'existe pas dans nos terrains suisses, mais de plus que ce débat est un

leurre. Il y a lieu en effet d'en reconsidérer les prémisses.

Il faut constater qu'un premier niveau de lecture pourrait laisser à penser que cette opposition entre efficience et démocratie traverse aussi les terrains suisses. Nous l'avons montré : une crainte autour d'une perte, tout du moins d'un affaiblissement qualitatif de la démocratie, se fait jour au sein des acteurs locaux et se cristallise autour des projets d'urbanisation supracommunaux. Cependant, la constatation d'une peur réelle n'atteste pas encore la réalité du risque. La peur du noir n'a jamais prouvé l'existence des monstres qui pourraient le peupler.

Le dilemme démocratique repose sur la constatation d'un glissement démocratique, d'une perte qualitative de l'expression de la démocratie. En matière de planification territoriale, sur quels objets particuliers est sensé agir cette perte ? Elle n'agit pas en tout cas sur l'investissement des habitants à la planification. L'intégration des habitants dans les processus de concrétisation des projets n'a jamais été thématisée dans nos cas d'étude et ce sujet est totalement absent du discours des acteurs. Le législatif n'en fait jamais le support d'une revendication. Ce n'est donc pas en matière de perte de l'intégration citoyenne dans le développement territorial que prend forme le risque de perte démocratique. Il doit donc exclusivement s'exprimer au travers du rôle des acteurs locaux eux-mêmes. C'est ainsi que nous avons montré que lorsque les élus des législatifs s'inquiètent des conséquences possibles de l'intercommunal, c'est à leurs prérogatives qu'ils font directement référence.

La différence entre le portage des projets communaux « classiques » circonscrits au seul territoire communal et celui des projets supracommunaux reposerait ainsi théoriquement sur un investissement plus

faible du législatif communal dans les seconds projets par rapport aux premiers. Il y a lieu pourtant de confronter ce risque théorique à la réalité de ce que nous avons montré sur le terrain. Le risque ne se vérifie pas, pour la même raison que l'hypothèse échouait à démontrer l'existence d'un glissement du législatif vers l'exécutif. Le risque postule que les projets communaux sont plus démocratiquement conduits, mais cette prémisse est erronée. Nos résultats montrent en effet clairement qu'il n'y a pas de glissement. Si nous considérons que l'aspect démocratique réside dans l'implication des législatifs communaux, alors nous pouvons dire de manière un peu provocatrice que les projets d'urbanisation supracommunaux sont tout autant peu démocratiques que les projets d'urbanisation communaux. Nous l'avons montré de plus, la différence de niveau d'implication du législatif dans les projets d'urbanisation passe par d'autres lignes de fracture, notamment spatiales, que la distinction entre la nature communale ou supracommunale.

Sur les terrains suisses, le dilemme entre démocratie et efficience ne se pose pas en ces termes pour ce qui concerne la planification territoriale. Un type de projet n'est pas plus démocratique qu'un autre. Nous pourrions de plus nous interroger sur la plus grande efficience de l'un par rapport à l'autre, ce que nous n'avons pas non plus mis en lumière au cours de notre analyse. Le dilemme entre démocratie et efficience n'existe pas dans ce contexte précis et peut même être considéré comme un leurre, dans le sens où il s'appuie sur des prémisses erronées.

Ayant dit cela, il faut tout de suite remarquer deux éléments complémentaires au débat. Il faut premièrement se garder de raccourcis pour qualifier le niveau démocratique de

l'aménagement du territoire dans les communes suisses. Comme le rappellent Christmann et al. (2015, p.678), le niveau démocratique puise aussi à d'autres sources qu'à celle du seul contrôle des citoyens sur les élus. Une défaillance des élus ne signifierait donc pas nécessairement un affaiblissement majeur de la qualité démocratique. Secondement, il y a lieu de différencier le moment auquel s'exprime l'implication du législatif dans le processus. Si l'étape de la planification permet – théoriquement – d'intervenir sur la qualité du projet lui-même par le dialogue et la co-construction, lorsque le projet entre dans l'étape de réalisation, il n'est plus d'autres manières de contribuer à sa qualité que par l'opposition. Or, ceci reste vrai quelle que soit la nature du projet d'urbanisation. Ceci, d'ailleurs, reste aussi vrai quelle que soit la nature de la gouvernance mise en place.

Au-delà de constater que le dilemme démocratique ne s'exprime pas sur les terrains suisses en matière de développement territorial, nous pouvons faire le pas supplémentaire en constatant qu'il est donc fallacieux de s'opposer à l'émergence d'une échelle supracommunale de la planification, que ce soit par un grand gouvernement métro ou par une autre solution en s'appuyant sur la perte démocratique qu'elle engendrerait.

Méta-enseignement n.2 Le supracommunal ? Inexistant en Suisse !

Et si tout cela, cette présente recherche, ces années d'investigation sur le terrain, l'élaboration d'un cadre méthodologique ambitieux et précis, n'était qu'un malentendu ? Nous avons jonglé allégrement avec les notions relatives à l'inter : communal, intercommunal, supracommunal, mais il faut désormais admettre la réalité : si nous avons partout vu les traces du communal et

rencontré bien des démarches intercommunales, nous n'avons vu de supracommunal nulle part sur le terrain. Ce n'est pas faute pourtant d'en avoir entendu parler à loisir.

Il y a lieu de préciser la valeur que nous donnons aux termes. Est intercommunal par nature ce qui relève de la relation horizontale entre deux collectivités de même niveau institutionnel ; est supracommunal ce qui relève d'un périmètre fonctionnel dépassant le territoire institutionnel d'au moins une commune. Le supracommunal relève donc de la création d'un territoire d'action nouveau lorsque l'intercommunal met simplement en relation plusieurs territoires institutionnels existants. Nous avons postulé que les projets d'urbanisation, que nous avons retenus comme « supracommunaux », fondaient donc un nouveau territoire d'action qui dépendait d'abord d'une contingence fonctionnelle – et rationnelle – plutôt que d'une application stricte de la fragmentation institutionnelle.

Or, force est de constater maintenant que, en nous appuyant sur Kübler (2005), nous avons oublié que si la constatation de la disparition de la ville dans sa définition wéberienne pouvait valoir pour la ville elle-même, cela n'en était pas forcément le cas pour sa fabrique ! L'aménagement du territoire en Suisse postule peut-être l'existence d'une réalité disparue à jamais sous les coups de l'augmentation démographique, de la métropolisation, de la globalisation économique et de l'explosion des flux, mais il n'en reste pas moins exclusivement dépendant de ce modèle : à un territoire nettement délimité, correspondent une autorité planificatrice et l'emboîtement d'instruments planificateurs. Ces derniers exercent leur coercition jusqu'à la frontière unique de ce territoire fini. De plus, cette

réalité prévaut quel que soit le niveau de fragmentation institutionnelle.

Nous avons postulé l'existence d'un supracommunal dans les agglomérations urbaines suisses qui permettait non de sortir de la contingence d'un territoire – une autorité, mais de la dépasser. Il s'agissait ainsi de l'apport majeur de la politique fédérale des agglomérations : permettre de penser la planification de la ville sous l'impératif de la seule raison fonctionnelle et en s'affranchissant des contraintes héritées des bornes que l'histoire, les hommes et la topographie ont placées au milieu du territoire. Mais où est ce supracommunal que nous avons cherché ? Au cœur de la cybernétique régionale mise en place dans les agglomérations urbaines ? Au cœur des projets d'urbanisation dont les périmètres dépassent les frontières institutionnelles des communes ?

A Fribourg, laboratoire de la cybernétique régionale le plus abouti de Suisse comme nous avons aimé à le décrire un peu naïvement, le supracommunal n'a pas émergé, tout du moins jusqu'à maintenant. Nous avons en effet montré au cours de l'analyse que l'effet de l'existence d'une entité régionale compétente en matière d'aménagement du territoire était plus ou moins nul sur la conduite des projets d'urbanisation, dont la portée dépassait pourtant un seul territoire communal. Ce qui s'est créé n'est donc pas un nouveau territoire fonctionnel. Nous l'analysons plutôt comme la mise bout à bout des réalités communales, certes additionnées, mais inchangées. Nous en voulons notamment pour preuve l'incapacité de cette entité régionale à faire évoluer, dans quelque direction que ce soit, Bertigny-Ouest. La volonté de la commune est la seule qui fait foi, pouvant se confronter à la volonté du Canton, mais aucunement à celle

de l'Agglomération. L'Agglomération, pour la thématique que nous avons analysée, n'est alors pas plus – mais pas moins non plus – qu'une association de communes comme il en existe tant, dont le but unique serait la planification régionale. Si c'est là la mise en œuvre du fameux 4^{ème} niveau institutionnel que la littérature suisse a majoritairement investigué et appelé de ses vœux, nous pouvons être fort déçus. Nous n'y trouvons aucune des plus-values que le modèle théorique avait postulées, cette solution à la fragmentation institutionnelle (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013). Peut-être faut-il adopter une posture un peu cynique pour comprendre à la fois l'existence et le fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg, une posture proche de celle que Lefèvre (1998) utilise pour expliquer le maintien – à contre-courant européen – des communautés urbaines créées dans les années 1960 à Bordeaux, Lille, Lyon ou Strasbourg. Là, la très faible capacité de ces institutions métropolitaines à s'imposer face aux communes a généré une situation générale moins conflictuelle qu'ailleurs et a permis donc de les faire survivre. Sous cet angle de lecture, l'inefficacité de l'Agglomération de Fribourg est consubstantielle de son existence. Le 4^{ème} niveau à la fribourgeoise a pu exister justement parce qu'il ne représentait pas un vrai 4^{ème} niveau et parce que, dans les habits du supracommunal, il ne visait en fait que l'intercommunal.

Ailleurs, dans l'Ouest lausannois, la réalité d'une échelle supracommunale semble de même avoir des difficultés à prendre corps. Le plan directeur intercommunal est bien, comme son nom l'indique avec honnêteté, de nature inter et non supra. Si les thèmes traités sont en effet transversaux, les têtes de chapitre identiques et le squelette partagé, les politiques publiques spatialisées restent

attachées à la partition institutionnelle et le plan complet est la juxtaposition des plans communaux adoptés individuellement par chaque commune. Nous ne pouvons évaluer la qualité d'une telle démarche et l'opérationnalité de son produit fini. Nous pouvons par contre constater que là non plus nous ne mettons pas au jour de création d'un territoire d'action supracommunal.

Au niveau des projets d'urbanisation eux-mêmes enfin, nos différents enseignements sectoriels mettent en lumière qu'un glissement a lieu en cours de processus de concrétisation. Si l'ambition première peut être de former un nouveau territoire fonctionnel qui soit réellement supracommunal, cette volonté semble demeurer au niveau de l'intention. Au cours du processus de concrétisation, c'est en effet bien l'identité – ce que nous appelions la nature – supracommunale qui fait progressivement les frais de l'impossibilité de sa mise en œuvre. L'ambition première est alors réduite. Les discussions relatives à l'évolution du pilotage pour un projet exemplatif comme Malley sont ainsi parlantes. D'un projet supracommunal, on opère un glissement progressif vers un retour à plusieurs projets communaux menés en parallèle. Même lorsque les projets ne sont pas menés en parallèle, comme dans le cas des sujets valaisans, ce n'est pas pour autant qu'ils sont de nature supracommunale. Ils restent alors traités de manière purement locale, même si leur envergure dépasse les frontières communales.

Est-ce finalement si important que nous ne trouvions nul part sur les terrains les évidences du supracommunal ? Cela a surtout de la valeur pour ce que ça nous apprend sur les mouvements à l'œuvre dans les agglomérations urbaines suisses et, plus largement, sur la valeur et la force du local. Il

serait facile en effet à première vue, à la lecture des projets d'urbanisation planifiés, à l'écoute du discours des acteurs, de penser que le local vit une transformation importante en Suisse, s'acheminant de plus en plus vers une impasse, face à l'évidence de son incapacité grandissante et que cette évolution est en train de faire émerger un nouveau territoire d'action supracommunal. Cette intuition ne correspond pas à nos données issues du terrain. Si nous mettons en lumière un mouvement effectivement en cours, nous ne pouvons pour autant pas dire qu'il marque la disparition du local. Il est plutôt à considérer comme une adaptation du local à une réalité plus complexe. Le local, tout du moins dans son modèle suisse, survit grâce à l'intercommunal, et œuvre à tenir en échec l'émergence du supracommunal. Ce qui se passe sur le terrain ? Tout au mieux la mise bout à bout du communal. Nous devrions donc parler de projets communaux⁺. De là il ne reste plus beaucoup de pas à effectuer pour se rallier à Wollmann (2006) lorsqu'il annonce le retour en grâce du local.

Méta-enseignement n.3 La gouvernance par le projet n'est guère acclimatable à la situation du pouvoir urbain suisse

Dans un premier temps, nous avons pensé formuler différemment ce troisième méta-enseignement en déclarant que la gouvernance par le projet n'était guère acclimatable à une situation où le pouvoir est faible. Il est nécessaire pour comprendre ce méta-enseignement de revenir aussi sur le cheminement de notre pensée. La formulation repoussée ne l'a pas été parce qu'elle était invalide, mais parce qu'elle était autant valide que sa négation. Suivons le fil logique de ce raisonnement.

La formulation repoussée de notre troisième méta-enseignement peut sembler contre-

intuitive, voire polémique, tant elle déroge à ce que l'on admet généralement en matière de relation entre le pouvoir et le projet. Le projet est ainsi pensé comme l'apanage d'une époque où le pouvoir s'est affaibli, n'a plus la capacité à mettre en œuvre sa vision de la ville par le plan, cet instrument exhumé d'un temps révolu, immobilisant le futur en en dessinant les voies de manière étroite et linéaire. Notre présentation est volontairement caricaturale, mais elle n'est pas si éloignée d'une certaine vision de l'urbanisme contemporain. Le projet urbain répond ainsi à un affaiblissement du pouvoir étatique et à une nouvelle conception de l'objectif de l'urbanisme, passé de l'éradication de la ville héritée à la valorisation du patrimoine urbain (Pinson 2009). Cette nouvelle politique urbaine se caractérise alors par la primauté du projet sur la procédure (idem) et enclenche une « dynamique[...] de recomposition d'une capacité d'action collective » par l'« affirmation d'un leadership politique de nature particulière » (Pinson 2006, p.639).

Or, qu'a-t-on vu sur les terrains suisses ? Les projets d'urbanisation supracommunaux²⁹² sont, comme leurs noms les désignent assez valablement, une tentative de créer un outil différent du plan, dont la portée dépasse les frontières de l'autorité planificatrice. Ils sont donc une tentative de prévoir le développement territorial urbain autrement, dans une démarche assimilable à un projet urbain au sens strict. Ils nous semblent donc légitime, *ceteris paribus*, de tirer de leur enseignement, un enseignement valable pour les projets urbains en général dans le contexte particulier du pouvoir urbain suisse.

Loin de mettre en lumière le fonctionnement fluide de ces projets urbains, ce que nos résultats montrent est plutôt l'image de la toute puissance de l'instrument. Nous le formalisons d'ailleurs plus haut sous l'assertion suivante : l'intransigeance des instruments se modifie moins qu'elle ne modifie l'ambition politique. A Malley, par exemple, la décision des autorités des différentes collectivités de remplacer les instruments planificateurs légaux par des documents stratégiques souples autour desquels doivent se forger à la fois une vision évolutive du territoire et une recomposition des acteurs, se heurte à une réalité simple : le projet n'a ni pouvoir coercitif ni légitimité. Ainsi, il n'est pas liant et son autorité ne s'applique qu'à ceux qui veulent bien la reconnaître. De plus, il ne possède pas la légitimité d'un instrument démocratiquement adopté et il est facilement soupçonnable d'être la matérialisation d'une manœuvre anti-démocratique, notamment de l'exécutif, pour éviter l'assentiment obligatoire du législatif.

L'instrument est forgé par le cadre légal cantonal et communal, lequel lui a assigné portée, procédure et limites. Son opérativité dépend d'ailleurs du respect strict de la procédure propre qui lui est attachée, la moindre anomalie procédurale le disqualifiant. En le formulant par l'absurde, nous pourrions dire que la faiblesse du projet repose sur le fait de ne pas être devenu un instrument. La force de l'instrument est aussi d'évoluer en adéquation avec l'autorité qui le porte. Or, le portage du projet semble être particulièrement le point de faiblesse dans le contexte de nos agglomérations urbaines en Suisse. En effet, si nous ne pouvons postuler une ingouvernabilité générale du projet urbain, c'est dans les caractéristiques propres aux terrains explorés que nous devons trouver les explications de son incapacité à

²⁹² Par commodité, nous renonçons à reformuler une locution employée depuis le début du présent écrit, malgré les conclusions du méta-enseignement n.2.

fonctionner. Il y a lieu de constater l'étrange nature paradoxale de la situation au regard de l'organisation et de la force du pouvoir dans les agglomérations suisses. Nous pouvons dire tout d'abord que le pouvoir des collectivités locales n'est pas assez fort pour arriver à imposer le projet. Ce pouvoir communal ne semble en effet pas avoir l'autorité nécessaire pour moduler le projet et le faire rentrer dans les cadres de l'instrument, ni de passer en force. A vrai dire, il est difficile de percevoir exactement l'identité de ceux qui s'opposent à ce passage en force. Peut-être n'est-ce simplement pas dans les mœurs du pouvoir communal en Suisse. C'est sur la base de cette constatation que nous proposons de retenir tout d'abord que la gouvernance par le projet n'était guère acclimatable à une situation où le pouvoir est faible, par faute de leader ou par défaut d'identification du pilote, ce qui n'est guère éloigné. Identifier le pilote dans la répartition institutionnelle suisse urbaine n'est en effet guère aisé : la commune est puissante en aménagement du territoire, mais sa coercition s'arrête à sa frontière, donc elle est incapable de jouer naturellement ce rôle de leader pour les projets supracommunaux, la région n'a aucune légitimité politique et technique, noyautée qu'elle est par les communes et dépendant techniquement des services professionnels communaux. L'Etat, c'est-à-dire le Canton, veut bien exercer un rôle dirigeant mais n'en possède ni l'expérience ni la légitimité, cette proposition heurtant le principe de subsidiarité qui est au cœur du fonctionnement politique suisse.

Mais ce raisonnement tient-il vraiment à l'analyse des données issues du terrain ? S'appuyant encore une fois sur Pinson (2006), nous devons admettre que le recours au projet « correspond à un contexte pluraliste dans lequel le passage à l'action collective n'est plus garanti, ni par un système de tutelle

et de commandement hiérarchique [...], ni par une concordance naturelle des intérêts ». Mais est-ce bien cette situation qui est à l'œuvre sur nos terrains ? Si le pouvoir communal s'est affaibli, pourquoi n'a-t-il pas laissé le champ libre à l'éclosion spontanée d'une nouvelle configuration d'acteurs comme dans les contextes où le projet urbain a pu s'implanter ? Le pouvoir urbain suisse est-il vraiment délité et faible, lui qui doit composer avec une inspiration libérale qui a érigé la recherche de consensus comme étalon de la bonne gouvernance ? Déroulant le fil du méta-enseignement précédent, nous devons constater que la pratique de l'aménagement du territoire n'a en aucun cas réalisé l'*aggiornamento* qui l'aurait mise en conformité avec la disparition de la ville wéberienne. Il y a lieu de se demander, complémentairement, si ce maintien d'une logique « un territoire – une autorité » n'est pas consubstantielle au maintien d'une autorité du pouvoir urbain nullement érodée. Le maintien d'un pouvoir communal fort pourrait notamment expliquer l'absence d'enracinement du projet urbain. Cela permettrait d'expliquer aussi un des enseignements tirés des questionnements de l'arène intracommunale, à savoir le rôle très effacé que joue en matière d'aménagement du territoire le législatif communal, quand bien même le cadre légal lui délègue d'importantes prérogatives. Cette constatation répondrait alors à la conscience des parlementaires de l'existence d'une concentration du pouvoir effectif dans les seuls exécutifs.

Nous ne pouvons trancher en l'état cette étrange question, à savoir si le pouvoir communal est trop faible ou s'il est au contraire trop fort, mais refuserait d'exercer le potentiel que cette force lui donnerait. Ce que nous pouvons dire par contre, et c'est ainsi que prend forme la nouvelle formulation de

ce troisième méta-enseignement, c'est que la gouvernance par projet n'est à ce jour pas acclimatable à la réalité du pouvoir dans les communes urbaines suisses. De manière plus large, cela veut aussi dire que la gouvernance par le projet, pour contemporaine d'une certaine conception de l'urbanisme qu'elle soit, n'est pas applicable à n'importe quel terrain ou contexte urbain et n'est dès lors pas un modèle à vouloir transposer partout ; seule une analyse préliminaire de la forme du pouvoir urbain peut mettre en lumière les potentialités d'un contexte d'implantation.

Méta-enseignement n.4 Pour atteindre l'échelle fonctionnelle, il faut toucher à l'institutionnel

En synthèse du programme national de recherche « Nouvelle qualité urbaine » (PNR 65), Sulzer et Desax (2015, p.20) formulaient cette étrange assertion : « Une observation exclusivement fonctionnelle du processus d'urbanisation de la Suisse [...] pourrait aisément pousser à remettre en question les structures traditionnelles du fédéralisme à petite échelle » et enchaînaient immédiatement sur cette déclaration forte : « Le pilotage du processus d'urbanisation doit pondérer la tradition des processus décisionnels politiques et les structures économiques et sociales héritées de l'histoire ». Tout cela n'explicite pas encore le comment.

Toute recherche d'une certaine ampleur nécessite, en complément du temps effectivement passé sur le terrain, une certaine maturation, une reprise des arguments, une itération de la pensée. C'est au cours de ce processus que se forme parfois ce qui émerge non comme une découverte, mais plutôt comme une évidence. Nous avons déroulé le raisonnement classique de la recherche jusqu'à obtenir ce qui peut désormais être

formulé comme suit, que nous décidons de scinder en deux méta-enseignements, même si leur logique est jumelle et que l'un ne peut se réaliser sans l'autre. Le premier prend la forme du quatrième méta-enseignement, le second du cinquième, ce dernier tentant un retour sur le paradoxe fondateur de la recherche.

Il faut revenir pour conclure à la question de la langue et à l'enseignement n.5 de l'arène intercommunale. Au-delà de la question presque anecdotique de la langue commune, c'est l'existence d'un avenir commun aux différentes collectivités qui fractionnent l'aire continue de la ville que nous interrogeons. Nous ne pouvons nier l'impression se dégageant des différents enseignements formalisés en matière d'intercommunal et qui prend forme autour de ce que Charmes (2011) mettait en lumière dans le périurbain français, un « émiettement urbain », résultant de la mise en œuvre progressive d'un exclusivisme, proche de ce que Poschet, Wust et Bassand (2002, p.43) voyaient il y a déjà 15 ans sur les terrains suisses, où l'« autonomie communale accentue la mise en concurrence des couronnes face aux centres ».

Les différents partenaires potentiels ne parlent pas la même langue. Il est difficile de leur concevoir un avenir commun. Nous pouvons bien évidemment en appeler aux arguments rationnels, au constat que la fragmentation institutionnelle nuit, par la concurrence qu'elle engendre, à la santé économique globale de l'agglomération, mais – même si cette constatation devait faire l'objet d'un consensus scientifique ce qui est loin d'être le cas – nous ne pouvons oublier ce que l'état de l'art dit assez clairement : l'impératif économique ne suffit pas à ce que les collectivités décident d'elles-mêmes de se réorganiser. L'appel à la vertu n'est guère porteur en politique. Dans ce cadre-là, la

vision commune « partagée et acceptée » que Rey et Thévoz (2012) relevaient comme indispensable est au mieux un vœu pieux, au pire le constat terrible d'une impossibilité.

Nous défendons de plus l'idée que premièrement, le local continue de maintenir les meilleures cartes dans son jeu et que, secondement, le moteur de la cybernétique régionale n'est pas la volonté de faire émerger un supracommunal, mais au contraire d'œuvrer, via l'intercommunal, à maintenir l'autonomie du local. Or, en continuant de dérouler le fil de la logique, il nous faut constater que si les éléments ne sont pas en place pour une entente spontanée des différentes collectivités de l'aire urbaine et si ce qui est effectivement à l'œuvre sur le terrain va dans un sens inverse, cela ne peut aboutir qu'à une conclusion évidente. L'émergence d'un supracommunal ne se fera pas par l'entente volontaire des collectivités locales et donc l'alternative peut être formulée ainsi : soit une force extérieure intervient dans l'aire urbaine, soit il y a lieu d'abandonner l'idée qu'un supracommunal puisse être mis en place.

L'abandon de la possibilité d'un supracommunal ne signifie qu'une chose extrêmement simple : l'échec programmé de la tentative de réaligner les territoires fonctionnels et institutionnels sans toucher à l'architecture institutionnelle. Ce constat fort constitue le cœur des quatrième et cinquième méta-enseignements.

L'intervention d'un acteur extérieur est possible. Il faut par contre être clair sur les modalités de son intervention et sur les effets de celle-ci. Pour faire émerger un nouveau territoire d'action qui soit supracommunal et donc réaligner – même partiellement – les territoires fonctionnels et ceux de la planification, cet acteur devra user de la

contrainte. Il pourra choisir d'ôter au gouvernement local la prérogative du développement territorial et de sa mise en œuvre. Il pourra aussi choisir alternativement de supprimer la fragmentation institutionnelle, en fusionnant les collectivités locales, voire en les supprimant. Dans les deux cas, l'intervention de cet acteur extérieur sera un coup majeur porté à l'autonomie du local et de son gouvernement.

Notre posture n'est pas de décréter ce qui est juste ni de tenter par un exercice proche de la divination de décrire ce qui va effectivement se passer. Nous nous bornerons alors à reformuler cet enseignement qui est aussi un message fort : la réadéquation des territoires fonctionnels et institutionnels n'est possible qu'au prix d'une intervention sur l'institutionnel. Il n'existe pas de voie moyenne où l'on atteint l'un sans blesser l'autre. Si nous voulons pouvoir planifier la ville à son échelle fonctionnelle et la construire comme un corps certes hétérogène mais cohérent, nous devons faire le deuil de l'autonomie du local. Si nous voulons préserver l'autonomie du local, croire aux bienfaits de sa diversité, alors nous devons abdiquer l'idée de pouvoir fabriquer la ville en surpassant les frontières.

Tout à la fin, il ne reste que ce constat : nous pouvons déplacer les bornes, jamais les dépasser.

Méta-enseignement n.5 Le pari hybride de la politique fédérale des agglomérations est un pari perdant

Nous le disions, à l'extrême réduction de ce travail, au fond du creuset du chercheur, tel le plomb enfin changé en or, reste ce produit de la transmutation du matériau empirique en connaissance théorique : la réadéquation des territoires fonctionnels et institutionnels n'est possible qu'au prix d'une intervention sur

l'institutionnel. Le dilemme tant thématiqué s'exprime ainsi par un choix qui relève de la morale, la mise en œuvre d'une planification fonctionnelle de l'aire urbaine par l'émergence d'un nouveau territoire d'action supracommunal ou le maintien des vertus de l'existence du local et de son gouvernement. Il ne peut ainsi se réduire à un conflit entre démocratie et efficacité, tant les prémisses de ce conflit sont fausses : aucune des deux solutions n'est plus efficace ou plus démocratique – voire moins anti-démocratique – l'une que l'autre. La portée du conflit – du dilemme – est alors beaucoup plus large. Nous le disons moral parce qu'il relève directement d'un système de valeurs, c'est-à-dire d'un code moral propre à chaque individu. La question du langage doit être comprise non comme la question du choix du support de la discussion et de l'échange, mais bien comme celui des valeurs attribuées aux choses. Il nous revient d'utiliser ce constat pour critiquer la posture de la politique fédérale des agglomérations sur la réadéquation des territoires et d'interroger à nouveau ce que nous avons identifié dès le début comme un paradoxe et qui a été fondateur pour notre recherche.

Le paradoxe qui nous formulons dans le premier chapitre de cette recherche découle directement du parti pris hybride de la politique fédérale des agglomérations, à savoir, tenter d'introduire un nouveau territoire supracommunal de la planification – sans d'ailleurs en revendiquer si ouvertement l'ambition – en agissant sur l'effet levier des projets d'infrastructures de mobilité pour faire émerger des projets urbains cohérents à l'échelle fonctionnelle de la ville et opérer ainsi un glissement d'une planification territoriale en adéquation avec la fragmentation institutionnelle à une planification territoriale considérant une échelle fonctionnelle de la ville. Ce glissement

est sensé s'opérer, nous le rappelons, sans que la répartition institutionnelle des prérogatives ne soit modifiée et sans qu'émerge un nouvel acteur supracommunal en charge de planifier ce nouveau territoire d'action. Le paradoxe réside dans ce que nous pouvons tout au moins considérer objectivement comme une étrangeté en nous permettant une métaphore sportive : tenter de faire émerger un nouveau terrain de jeu, sans changer les règles du jeu, ni désigner de joueurs.

Notre ambition de recherche a été de mettre en lumière ce que ce pari hybride faisait naître sur le terrain. Les projets d'urbanisation supracommunaux devenaient ainsi les creusets d'expérimentation hétérogènes et inédites en matière de relations inter-communes, tout en produisant des effets à un niveau infra-communal, sur les jeux des acteurs, sur l'utilisation des procédures et des instruments. La plus-value du présent travail découle de la finesse de l'analyse réalisée et, partant, de la finesse des enseignements obtenus. Ce sont ces enseignements, recontextualisés, qui nous permettent de formuler ce cinquième méta-enseignement, répondant directement au paradoxe fondateur.

Nous l'avons dit déjà, ce méta-enseignement n'est pas séparable du quatrième. Il en est la suite logique et la mise en œuvre. S'il est impératif de toucher à l'institutionnel pour atteindre l'échelle fonctionnelle, alors le pari de la politique fédérale des agglomérations est un pari perdant. La posture était certes louable, voire même la résultante d'une bonne analyse des forces en présence : tenter d'obtenir une amélioration de la planification urbaine – la réadéquation même partielle des deux territoires est ainsi vue comme plus rationnelle, donc objectivement meilleure – sans toucher au sacro-saint de l'indépendance

du local en Suisse, ni ouvrir la boîte de Pandore d'une discussion sur la pertinence d'une refonte des territoires institutionnels. Il est facile d'imaginer en effet que dans un pays qui n'a pas réformé son architecture institutionnelle fondamentale depuis 1848, un débat sur un redécoupage institutionnel n'est guère porteur en politique. La politique fédérale des agglomérations esquisse donc une voie moyenne. Nous avons désiré aller voir sur le terrain sa mise en oeuvre, croyant en trouver les traces au cœur des agglomérations urbaines suisses. Tel n'a pas été le cas. Ni territoire supracommunal, ni apprentissage réel d'une nouvelle manière de planifier le territoire urbain à son échelle fonctionnelle ne sont apparus. Nous avons par contre trouvé ce que nous soupçonnions en préparant le dispositif d'analyse, que la difficulté la plus grande n'allait pas être dans la planification à une échelle régionale, mais bien dans la mise en œuvre, la concrétisation par l'échelon communal.

Il ne nous appartient pas de juger si la loi fédérale sur les agglomérations est irréaliste ; ce que nos résultats montrent par contre, c'est qu'elle ne révolutionnera pas la manière de planifier le territoire urbain. Elle aura probablement des effets concrets sur la mobilité urbaine, mais n'aura pas pour effet de transformer l'aménagement local en permettant la réadéquation du territoire de la planification et du territoire fonctionnel de la ville.

Il y a lieu encore de s'interroger sur la capacité de généralisation et de transposition de ce cinquième méta-enseignement. Il contribue sans doute à enrichir un débat international sur la capacité – et les modalités – de pilotage de l'aire urbaine fragmentée. Cette capacité, nous l'avons vu, n'a jamais vraiment été tranchée et les modalités pour la faire émerger divergent sous autant de chapelles de pensée et autant de contextes particuliers. Notre contribution à l'état de l'art peut ainsi être comprise très simplement comme suit : nos enseignements mettent en lumière le fait que, dans un contexte actuel qui valorise le développement urbain par le projet plutôt que par le plan et favorise les relations souples, inclusives et horizontales pour construire la ville, c'est-à-dire un contexte fortement modelé par l'influence du *New Regionalism*, l'exemple suisse montre que les conditions cadres ne sont pas favorables en soi à une amélioration de la capacité des différents gouvernements locaux à coopérer et à former une réponse cohérente aux défis régionaux. Ce résultat n'est bien évidemment valable que pour le terrain étudié, dans les limites de ces circonstances particulières. Il représente pour autant une contribution empirique importante à l'amélioration d'un débat centenaire sur le sujet.

Sixième partie : *distribution*

X. FRAGMENTS COMMUNAUX COMPLETS

Le chapitre des fragments communaux recueille les travaux de défrichage des sources et des données directement issues des cas d'étude et qui ont servi en première lecture à la composition de l'analyse par acteur. Les informations sont classées par commune, puis subdivisées par autorité ou corps constitué. L'analyse documentaire complète de la commission d'aménagement de Villars-sur-Glâne n'a pas pu être reproduite ici pour des raisons de confidentialité.

X.1 Villars-sur-Glâne

Analyse documentaire complète des actes parlementaires du Conseil général

2004 19 fév. (19h30 – 21h50) 43 pages

Rien à signaler.

2004 22 avril (19h30 – 22h50) 34 pages

Un point à l'ordre du jour prévoit l'élection d'un membre supplémentaire de la commission d'aménagement (CA), suite à la démission du membre Olivier Carrel (PLR). Est élu Julien Chavaz (PLR). Dans les divers, en réponse à une question du groupe PDC quant à la construction de logements pour les personnes âgées à Bertigny-Ouest, le syndic (Philippe Uldry, PLR) signale qu'il « ne nous reste plus qu'à attendre que Gottéron-Village démarre ! ».

2004 17 juin (19h30 – 22h10) 50 pages

Rien à signaler.

2004 14 oct. (19h30 – 22h20) 40 pages

Rien à signaler.

2004 14 déc. (19h30 – 22h20) 51 pages

Dans les divers, un membre (Pierre-André Dousse, UDC²⁹³, membre CA) s'étonne que la compétence d'examen de la planification des réseaux d'évacuation d'eaux soit passée de la commission

²⁹³ Elu à la douzième place de la liste PRD/Libéraux en mars 2001, il est mentionné comme membre fondateur de la section locale de l'UDC en 2004 par le site internet de l'UDC de Sarine campagne. C'est d'ailleurs sous cette couleur qu'il se représente en 2006. Par commodité, nous le mentionnons comme UDC pour l'ensemble de ses mentions. Le même type de remarque peut être fait pour le Conseiller communal Alain Ribordy, que nous mentionnons PS pour l'ensemble de la législature même si à une date que nous n'avons pu reconstituer précisément, il quitte le parti et siège en indépendant. Il est encore à signaler que nous tenons compte des changements d'étiquettes politiques lorsque ceux-ci ont lieu avec la nouvelle législature, comme par exemple pour les deux mandats de la Conseillère communale Marie Garnier, le premier étant réalisé sous les couleurs PS, le second sous les couleurs des Verts. Nous ne pouvons garantir que des changements d'étiquettes des membres du Conseil général ne nous aient échappé.

d'aménagement (CA) à la commission des services extérieurs qui ne se réunit qu'une fois l'an. Le Syndic indique que la commission des services extérieurs va travailler à un rythme plus soutenu et qu'il a été choisi de ne pas surcharger la CA.

2005 24 fév. (19h30 – 21h35) 30 pages

Rien à signaler.

2005 28 avril (19h30 – 23h10) 58 pages

Rien à signaler.

2005 16 juin (19h00 – 23h15) 73 pages

L'examen d'un projet de place publique donne l'occasion d'un échange peu amène touchant indirectement au statut de confidentialité des décisions de la CA. Le Conseiller communal Alain Ribordy (PS) signale en effet que la CA a préavisé positivement le projet de fontaines pour la place publique en citant nommément les six membres ayant pris part au vote. Un membre du Conseil général (Olivier Carrel, PLR, ancien membre CA), cité nommément, s'insurge de la pratique du Conseiller Ribordy. Ce dernier répond que la présence des membres à une séance de la CA n'est pas confidentielle.

2005 15 sept. (19h30 – 23h00) 54 pages

Des échanges vifs relatifs au rôle de la CA ont à nouveau lieu. Un membre du Conseil général (Pierre-André Dousse, UDC, membre CA) qualifie d'inadmissible le fait qu'un projet de requalification d'un axe routier, pour lequel une demande de crédit est soumise au Conseil général, n'ait pas été présenté à la CA. Il fait la même remarque plus tard dans la séance sur le fait qu'un achat de terrain à Belle-Croix n'ait donné lieu qu'à une information « donnée fortuitement » à la CA. Le Conseiller communal Alain Ribordy (PS) explique l'absence de communication à la CA par l'ancienneté du projet présenté.

2005 13 oct. (19h30 – 22h15) 37 pages

Rien à signaler.

2005 13 déc. (19h30 – 23h00) 56 pages

Rien à signaler.

2006 23 fév. (19h30 – 21h40) 36 pages

Rien à signaler.

2006 27 avril (19h30 – 22h25) 33 pages

Première séance de la législature, le Conseil général doit procéder à la recomposition de la CA. Le Conseil décide d'abord de fixer à huit membres le nombre de représentants du CG à la CA, contre

sept membres pour la commission sortante. Sont élus trois PS : Pierre-Alain Bossel, François Pythoud, Marc'Aurélio Andina, deux PDC : Marius Rudaz, François Riedo, un PLR : Gérald Jung, un PCS²⁹⁴ Rolf Studer et un UDC Pierre-André Dousse. Les membres représentant le Conseil communal ne sont pas mentionnés.

2006 22 juin (19h30 – 23h05) 59 pages

Rien à signaler.

2006 28 sept. (19h30 – 22h15) 52 pages

La séance, troisième de la législature, donne lieu à un débat aux avis tranchés sur l'aménagement du territoire à Villars-sur-Glâne ou plutôt sur les manquements de celui-ci. Un point à l'ordre du jour « crédit complémentaire pour l'équipement du quartier de Cormanon-Est » met en lumière des dépassements de budget, des oublis et des manquements dans la conduite du plus grand projet de développement de la décennie à Villars-sur-Glâne. Les attaques voilées ou les attaques franches visent les responsables des législatures précédentes²⁹⁵. La Commission financière demande un audit du Conseil communal, des membres présentent la commune comme « le dindon de la farce » ayant financé par des investissements publics les bénéfices des investisseurs privés, le Conseil général, agité d'« indignation et [de ...] colère » aurait ainsi été « contourné, voire piégé ». Le Conseil communal présente un certain nombre de mesures. Il s'agira notamment de mettre en place « une nouvelle procédure en matière d'aménagement du territoire ». Celle-ci inclura des contrôles accrus, une professionnalisation du suivi. Il est signalé de même que le Conseil communal ne développera plus de « gros projets d'aménagement » pendant la présente législature. Dans les divers, la Syndique (Erika Schnyder, PS) donne des informations sur l'état d'avancement du projet Gottéron-Village. Elle signale qu'à mi-mai 2006 une séance a été organisée, réunissant les investisseurs (notamment M. Niederer, titulaire du pacte d'emption), la Bourgeoisie de Fribourg, le Syndic de Fribourg, ainsi que les Conseillers d'Etat Pittet et Vonlanthen, où il a été annoncé qu'un investisseur étranger, le groupe LSGI, entendait modifier le projet. Elle signale qu'il a été signifié aux investisseurs que pour la commune et pour l'Etat, le projet devait être réalisé dans son ensemble, c'est-à-dire qu'en plus du centre commercial, devaient être développés la piscine olympique, l'aquaparc, l'hôtel et la résidence pour personnes âgées. La Syndique signale ensuite que depuis cette réunion aucune demande de modification du permis de construire n'a été déposée.

2006 9 nov. (19h30 – 22h00) 39 pages

²⁹⁴ Par commodité nous retenons la simple appellation PCS (Parti chrétien – social) pour ce groupe qui change de nom selon les législatures. Pour la législature 2006 – 2011, le groupe s'appelle PCS – MO, de son alliance qu'il a conclu avec le Mouvement Ouverture, appellation qu'il porte jusqu'à sa dissolution à l'été 2009 l'ancien Parti social – démocrate fribourgeois issu d'une scission en 1989 d'avec le Parti socialiste fribourgeois. Il est à noter que le Parti chrétien – social a changé son nom le 11 janvier 2014, pour la nouvelle dénomination *Centre Gauche PCS – Mitte Links CSP*.

²⁹⁵ Les élections du printemps 2006, si elles ont provoqué un glissement historique de majorité de l'exécutif de la droite de l'échiquier politique vers la gauche, ont aussi éliminé les principaux responsables de l'AT et de la gestion de Cormanon-Est. Les figures de l'ancien Syndic Philippe Uldry (PLR) qui ne se représentait pas, du vice-Syndic Damien Piller (PDC), non réélu, que le journal *La Gruyère* du 7 mars 2006 avait qualifié de « symbole d'un mélange des casquettes avec ses affaires privées » et le Conseiller communal en charge de l'aménagement du territoire, Alain Ribordy (PS puis indépendant), également non réélu, sont particulièrement visées sans jamais être citées par les débats.

Une question dans les divers permet d'aborder l'avancement de la révision du PAL. Un Conseil général (Pierre-Alain Bossel, PS, membre CA) demande si le groupe de travail *ad hoc* suivant la procédure de révision du PAL va être réactivé. Le Conseiller communal Raymond Pilloud (PDC) annonce qu'il a été décidé de ne plus travailler avec une commission *ad hoc*, mais d'inclure l'ensemble de la CA dans le processus.

2006 12 déc. (19h30 – 23h50) 81 pages

Rien à signaler.

2007 29 mai (19h30 – 22h20) 46 pages

Rien à signaler.

2007 21 juin (19h30 – 22h35) 51 pages

A l'ordre du jour de la séance sont prévues deux discussions importantes. La première est relative à une information générale que le Conseil communal souhaite donner au sujet du projet de Gottéron-Village, la seconde est en rapport avec une discussion générale sur l'avancement de la constitution de l'Agglomération fribourgeoise.

La Syndique fait un historique des développements récents quant au projet de Gottéron-Village. Elle signale qu'à fin 2005, le Conseil communal avait accepté une prolongation des permis de construire puis à fait face à fin 2006 à une nouvelle demande de prolongation. Elle signale que le Conseil communal a donné le 20 mars 2006 un préavis négatif à cette prolongation, notamment en l'absence de garanties financières concernant la réalisation du centre suisse de natatio. Le Conseil communal a maintenu son préavis négatif par décision du 11 juin et le Préfet de la Sarine a rejeté la prolongation des permis en date du 19 juin.

Au vu de l'abandon du projet, un membre du CG (Caroline Dénervaud, PDC) demande ce qu'il en est des projets du Conseil communal pour Bertigny-Ouest. En réponse, la Syndique indique que le Plan spécial pour le secteur qui prévoyait la mise en zone d'activités, échoira le 4 décembre 2007. Passé ce délai, le terrain retourna à son classement antérieur, c'est-à-dire qu'une moitié sera en zone agricole, alors que l'autre sera en zone d'activités. Elle signale de même que « dans un premier temps », dans le cadre de la révision du PAL, le Conseil communal a inclus l'ensemble du secteur en zone d'activités. Elle précise que cette zone d'activités permettrait aussi d'accueillir des installations sportives ou d'importance régionale²⁹⁶.

Dans le cadre d'une présentation du projet d'agglomération de première génération, un peu plus tard dans la discussion, la Conseillère communale Marie Garnier (PS) précise que le projet inclut une

²⁹⁶ La suite de la déclaration est pour nous plutôt absconse. Il est en effet indiqué : « Mais si cette zone devait se développer, parce qu'il y aurait un projet important, il serait tout à fait possible, dans le cadre d'un plan d'affectation, de destiner une partie de cette zone à ce genre d'activités ». Il ne nous est permis de comprendre exactement s'il est sous-entendu que c'est la notion de projet important qui est exceptionnel et devrait être prévu par le biais d'un plan d'affectation ou si c'est le caractère « d'activités » au sens plus large. Il n'est pas non plus développé l'utilisation du terme « dans un premier temps » pour l'orientation arrêtée par le Conseil communal.

zone d'activités « pour Gottéron-Village ». Elle signale de plus que le terrain « est très important pour l'agglomération et devrait devenir un terrain d'importance cantonale pour la promotion économique ».

Une deuxième discussion permet aux représentants de la commune au sein des différents organes de la future Agglomération de Fribourg de faire état de l'avancement des travaux. Plusieurs membres du Conseil général donnent leur avis sur le processus, voire sur les finalités de la création d'une Agglomération. Un membre (Pierre-André Dousse, UDC, membre CA) constate par exemple que l'Agglomération est appelée à être une structure provisoire, servant de « premier étage » à la fusion.

2007 27 sept. (19h30 – 21h20) 36 pages

Rien à signaler.

2007 13 déc. (19h30 – 23h35) 75 pages.

Dans les divers, la Syndique évoque l'épilogue du dossier Gottéron-Village, puisque le Tribunal administratif du canton de Fribourg a entièrement donné raison au Conseil communal dans le traitement du recours déposé par les promoteurs du projet.

2008 3 juil. (19h30 – 21h45) 32 pages

Le Conseil traite de l'élection des premiers représentants de Villars-sur-Glâne à l'Agglomération. Il y a sept délégués à élire. Le Conseil communal propose que le Conseil élise quatre Conseillers communaux et trois Conseillers généraux. Le groupe PDC propose de voter pour inscrire ce quota de quatre Conseillers communaux parmi la délégation de sept, comme façon de faire à l'avenir. La proposition est refusée au vote. L' élu supplémentaire pour remplacer la Syndique est un Conseiller général, ce qui fait finalement quatre Conseillers généraux pour trois Conseillers communaux après élection de la Syndique au Comité d'agglomération.

2008 6 nov. (19h30 – 21h50) 39 pages

Election pour un siège vacant (PS) à la commission d'aménagement. La candidate PS élue d'une voix sur la candidate PLR. Aucune remarque de fond.

2008 11 déc. (19h30 – 23h45) 65 pages

Adoption du budget communal 2009. La commission financière, par son président (Olivier Carrel, PDC), demande une réduction du poste 620.318.60 « Frais d'étude pour aménagement de détail » de CHF 60'000.- pour la jonction autoroutière Bertigny-sud. La Conseillère communale en charge (Marie Garnier, PS) défend son budget en décrivant ses démarches auprès du Canton, de l'OFROU, de la promotion économique, etc. pour une grande part de prise en charge des coûts d'infrastructure. Elle précise que les discussions sont en cours. Une membre du Conseil (Pascale Spicher, PS) demande à la commission de retirer sa demande, ce que la commission financière – après interruption de séance – accepte. Aucun débat sur le fond.

2009 5 mars (19h30 – 23h00) 53 pages

Rien à signaler.

2009 28 mai (19h30 – 22h45) 57 pages

Election à la présidence du Conseil, seul candidat, est élu Marius Rudaz (PDC), agriculteur et fermier du domaine de Bertigny.

2009 5 nov. (19h30 – 22h15) 44 pages

La Conseillère communale Garnier (PS) présente les visions du Conseil communal pour la mobilité et l'enjeu de la réfection du carrefour de Belle-Croix particulièrement, réfection héritée du projet de Gottéron-Village. Les projections en mobilité tablent sur 10'000 véhicules/jour à Belle-Croix pour desservir 2 à 3'000 emplois à Bertigny-Ouest. La Conseillère communale explique avoir rencontré le Canton et l'OFROU et la solution est la réalisation de deux petits giratoires de part et d'autre de la sortie de l'autoroute. Elle annonce qu'ils seraient payés par la Confédération. Cela permettrait de desservir Bertigny-Ouest et l'hôpital cantonal au-delà. Elle annonce qu'une étude « environnementale stratégique » est en cours sur les communes de Givisiez, VSG et Fribourg. L'étude vise à « trouver une solution avec les partenaires afin que la Commune de VSG ne doivent(sic) pas porter toute seule un aménagement ». Elle mentionne aussi une passerelle mobilité douce sur l'autoroute entre Bertigny-Ouest et Givisiez. Aucune intervention ou question sur le sujet.

2009 10 déc. (19h30 – 21h45) 34 pages

Rien à signaler.

2010 4 fév. (19h30 – 21h20) 29 pages

Rien à signaler.

2010 27 mai (19h30 – 23h10) 52 pages

Rien à signaler.

2010 30 sept. (19h30 – 22h15) 33 pages

Un point à l'ordre du jour, concernant l'approbation d'une convention entre la commune et les propriétaires fonciers du secteur du Croset, permet une discussion sur les orientations de l'aménagement du territoire à Villars-sur-Glâne. Un membre du Conseil (Marc'Aurélio Andina, PS, membre CA) fait référence à la dispersion des avis au sein de la CA quant au classement en zone de ces terrains. Il propose de faire une analyse des développements récents (Cormanon-Est), pour ne pas « retomber dans les mêmes travers ». Un autre membre, aussi membre de la CA (Marius Rudaz, PDC) s'inquiète de l'emprise sur les meilleures terres agricoles. Un troisième membre (François Pythoud, PS, membre CA) questionne la forme que l'aménagement va prendre dans le futur à Villars-sur-Glâne et s'interroge du fait que, lorsque l'on parle d'aménagement, on « reste bloqué uniquement sur la Commune » en étant déconnecté du reste. La discussion se poursuit sur des questions techniques et des aspects juridiques de la convention. La convention est approuvée par 39 oui et 2 abstentions.

2010 9 déc. (19h30 – 23h05) 57 pages

Dans les divers, un membre du Conseil général (Angelo Carnevale, PS) propose, pour améliorer la problématique du stationnement dans le quartier de Villars-Vert, de construire des places sur le terrain de la Bourgeoisie (c'est-à-dire la zone de Bertigny-Ouest). Cette proposition ouvre à un échange intéressant entre la Conseillère communale Garnier (PS) et la Syndique (PS). La première annonce que tout ce qui touche à Bertigny-Ouest est compliqué, le Canton ayant prévu cette zone comme une zone de développement économique d'importance cantonale et prévu des financements pour mettre sur pied le projet. Elle indique qu'il a été cherché des synergies avec Fribourg, Givisiez et Granges-Paccot « pour mettre en valeur cette zone ». Par contre, l'Agglomération a mandaté un bureau spécialisé pour faire son projet d'agglomération et ce dernier propose de ne pas mettre en zone à bâtir Bertigny-Ouest. La seconde annonce vouloir « rectifier certains propos » sur Bertigny-Ouest. Elle explique que si l'Agglomération, dans le cadre de l'étude sur son plan directeur, a bien mandaté quatre bureaux qui ont proposé de ne pas mettre en zone à bâtir, ce n'est pas là l'option retenue par le Comité d'agglomération. Il est mentionné que pour l'instant, le Comité a gardé deux bureaux, le premier prévoyant de maintenir la zone en espace vert, le second d'y développer « une très légère » zone d'habitation. La Syndique précise qu'avant le début de la séance du Conseil communal, le Comité d'agglomération a décidé de ne garder qu'un seul bureau, avec lequel « il y aura des discussions extrêmement serrées », afin de classer la zone de Bertigny-Ouest. Elle relate de plus que Villars-sur-Glâne, Fribourg et Givisiez ont clairement fait savoir qu'elles entendaient bénéficier du subventionnement cantonal pour le développement de la zone. Ce message des trois communes aurait été entendu à l'Agglomération, au point qu'elle conclut que le « plan qui sera présenté à la Confédération tiendra compte du développement de Bertigny-Ouest ». Pas d'autres discussions sur le sujet.

2011 24 fév. (19h30 – 21h30) 30 pages

Dernière séance de la législature. Rien à signaler.

2011 5 mai (19h30 – 23h00) 28 pages

Le CG reconstitue les commissions communales. Les partis représentés au Conseil communal (PS, PDC, PLR et Verts) éjectent les élus PCS de la commission financière en proposant en compensation un siège en CA. Pour Pierre-Yves Moret (PCS, membre CA), la CA n'est pas stratégique. Elle est plus consultative [que la commission financière] et est au service du Conseil communal. La reconstitution de la CA donne finalement une représentation suivante (3 PS : Belkiz Renklicicek, Marc'Aurélio Andina, Françoise Ducrest ; 1 PCS Pierre-Yves Moret ; 2 PLR Martine Vorlet, François Grangier ; 1 Vert Adrian Etter et 2 PDC Marius Rudaz, François Riedo). Les membres élus par le Conseil communal ne sont pas mentionnés.

Le CG procède aussi aux élections des Conseillers d'agglomération et du membre du Comité d'agglomération. Le Conseil communal rappelle que sept sièges de Conseillers d'agglomération sont à repourvoir et propose d'élire trois Conseillers communaux, en mentionnant que ce minimum serait

dû²⁹⁷. Les trois candidats Conseillers communaux (Marie Garnier, Verts, Nicolas Bapst, PLR et Benjamin Gasser, PS) sont élus, de même que la Syndique (Erika Schnyder, PS) pour le poste au Comité d'agglomération ainsi que des membres du CG (Bruno Marmier, Verts, Dimitri Küttel, PDC, Marc'Aurélio Andina, PS et François Grangier, PLR).

2011 26 mai (19h30 – 22h30) 43 pages

Rien à signaler.

2011 29 sept. (19h30 – 22h00) 42 pages

Rien à signaler.

2011 15 déc. (19h30 – 22h45) 50 pages

Un siège de Conseiller d'agglomération est à renouveler après la démission du Conseil communal de Marie Garnier. Le CG élit Adrian Etter (Verts, membre CA).

2012 8 mars (19h30 – 21h00) 22 pages

Dans les divers, un membre du CG (Vito Carnevale, PS) demande au Conseil communal « ce qu'il en est des terrains de Bertigny-Ouest ». La Syndique rappelle que le projet est actuellement inscrit au projet d'agglomération de deuxième génération de Fribourg (PA2). Elle signale qu'il fait aussi partie de l'arrêté cantonal de subventionnement comme projet pilote au titre de la NPR. Elle explique ensuite que ce terrain présente « deux problèmes essentiels ». Le premier problème est celui des accès. Des études ont été faites, qui proposent des solutions techniques, mais celles-ci n'ayant pas été encore discutées par le comité de pilotage, elles ne peuvent être expliquées. Le second problème « tient au Canton ». Elle signale que le Canton a développé deux autres zones dans le cadre de la NPR, à savoir Cardinal [projet Blue Factory] et Guin [zone de Birch]. Elle signale enfin que la notion de « haute valeur ajoutée » n'est pas comprise de façon identique par les services cantonaux et par le Conseil communal de Villars-sur-Glâne. Ce dernier tient à accueillir « des entreprises de qualité » à Bertigny-Ouest.

2012 31 mai (19h30 – 23h15) 55 pages

Rien à signaler.

2012 27 sept. (19h30 – 21h05) 28 pages

²⁹⁷ Ceci est une étrange assertion, que personne ne relève dans l'assemblée. Si les statuts de l'agglomération de Fribourg adoptés par l'Assemblée constitutive de l'Agglomération le 19 février 2008 parlent bien en son article 13 d'un minimum de Conseillers communaux dans la délégation de chaque commune, ce minimum est fixé à deux. D'autre part, cette obligation a été abrogée par le Conseil d'agglomération en sa séance ordinaire du 11 février 2010 et n'est donc plus valable au moment de la séance du Conseil général. Le message n.11 du 19 janvier 2010 du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération « message en vue de la modification de l'article 13 alinéa 2 des statuts de l'Agglomération » revient sur la proposition de modification des statuts. Celle-ci pourrait s'apparenter à une *Lex Maradan Ledergerber*, du nom de cette Conseillère communale de Fribourg ayant refusé son élection au Conseil d'agglomération, obligatoire au sens de l'article 13 des statuts de l'Agglomération de Fribourg.

Rien à signaler.

2012 13 déc. (19h30 – 22h30) 40 pages

L'examen du budget communal pour l'année 2013 génère un commentaire d'un membre du CG (Ian Peiry, PLR) sur les coûts financiers du développement territorial villarois. Pour cet intervenant, un nouvel habitant de VSG coûte globalement plus qu'il ne rapporte. Dès lors il interpelle le Conseil communal et la CA « en particulier » pour bien réfléchir « au nouveau visage » de la commune, en critiquant spécifiquement les effets de la densification. La discussion sur ce sujet n'est pas poursuivie.

2013 28 fév. (19h30 – 22h00) 38 pages

Rien à signaler.

2013 28 mai (19h30 – 22h20) 41 pages

Dans le cadre de l'approbation des comptes 2012, en lien avec les questions de fiscalité, un membre du CG (Eric Guggiari, PLR) propose deux voies pour atteindre une bonne santé financière, dont la deuxième touche à l'aménagement du territoire. Il appelle ainsi à ce que « la commission d'aménagement [] prenne ses responsabilités » afin de privilégier l'établissement de contribuables aisés. Le Conseil communal Louis-Marc Perroud (PS) répond que pour le développement de la commune de grands enjeux se joueront sur les décisions prises en matière d'aménagement du territoire.

2013 7 nov. (19h30 – 23h05) 56 pages

Un débat très fouillé de presque trois heures occupe le Conseil général quant à l'opportunité d'une fusion des communes de Villars-sur-Glâne, Fribourg et Marly. Dans ce cadre, il est plusieurs fois fait référence directe à Bertigny-Ouest. Evoquant la situation particulière de l'assiette fiscale de Villars-sur-Glâne, avec sa surreprésentation d'impôt perçu sur les personnes morales, ainsi que l'avenir de la place économique villaroise, la Syndique (Erika Schnyder, PS) critique le manque de soutien du Canton à celle-ci. Elle constate ainsi « maintenant, le Canton a tout misé sur BlueFactory. BlueFactory par ici, BlueFactory par là. [] Mais je rappelle qu'avant, Bertigny-Ouest était le projet pilote qu'il convenait de développer ». Elle constate de plus que c'était dans ce secteur que le Canton entendait favoriser l'implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée. Elle regrette ensuite que cette situation n'est plus la même, avec une baisse d'intérêt du Canton : « et puis tout à coup, plus rien ! ». Villars-sur-Glâne aurait ainsi constaté que si la promotion économique cantonale, Villars-sur-Glâne et la bourgeoisie de Fribourg vont dans une certaine direction, d'autres, « notamment le Service de l'Aménagement » tentent de bloquer les avancées. Elle conclut en constatant « ce n'est pas ça un projet d'avenir ! ». Bien plus tard dans la discussion, un membre (Angelo Carnevale, PS) constate qu'il entend parler si souvent de Bertigny, mais « la venue d'entreprises à valeur ajoutée reste à l'état de mots ». Le Conseil communal Louis-Marc Perroud (PS) constate de même, alors que le débat tourne autour des questions de stratégies à long terme, que la vision stratégique maintenant, c'est développer pour créer, par exemple à Bertigny-Ouest. Il propose ensuite pour Bertigny-Ouest de reprendre le modèle du CIG [ou de garder l'existant et de l'étendre ? – le rendu du procès-verbal ne

permet de saisir la proposition exacte]²⁹⁸. Cette proposition n'est pas commentée dans les interventions suivantes.

2013 12 déc. (19h30 – 22h00) 43 pages

Rien à signaler.

2014 20 mars (19h30 – 21h52) 42 pages

Lors d'un sujet sur le dimensionnement des écoles communales, la Conseillère communale Caroline Dénervaud (PDC) en charge de l'instruction publique cite le Vallon parmi les projets de développement futur de la commune.

2014 5 juin (19h30 – 21h49) 47 pages

Rien à signaler.

2014 2 oct. (19h30 – 23h21) 62 pages

Suite à la démission d'un membre de la CA (Marc'Aurélio Andina, PS), le Conseil général procède à une élection supplémentaire. Est élue Pascale Spicher (PS). Dans les divers, un membre (Angelo Carnevale, PS) s'émeut de l'annonce d'un chômage partiel à la manufacture Cartier sise sur la commune. Il souligne qu'il faudrait alors « faire le nécessaire » pour que Bertigny-Ouest, « dont l'emplacement fait partie de Fribourg et de Villars-sur-Glâne » puisse être classée en zone industrielle.

2014 11 déc. (19h30 – 22h14) 51 pages

Dans la présentation du budget 2015, le Conseiller communal en charge des finances (Olivier Carrel, PLR) évoque les futurs investissements à consentir par la commune et fait notamment référence à Bertigny-Ouest qui « refait surface ».

2015 15 mars (19h30 – 21h35) 39 pages

Dans le cadre des discussions relatives au choix d'un emplacement pour la construction d'un nouveau bâtiment pour l'administration communale, le Conseiller communal en charge des bâtiments (Pierre-Emmanuel Carrel, PDC) annonce que l'achat des terrains du Vallon a été évalué. La surface à disposition étant trop petite pour pouvoir construire un bâtiment suffisant pour l'administration, ce terrain n'a finalement pas été retenu dans le choix du Conseil communal. Dans le débat relatif au choix de la localisation pour le futur bâtiment, la question de l'implication de la

²⁹⁸ Le procès-verbal, pages 43-44 retient : « On va travailler dans tous les domaines et je vais vous donner un exemple concret de ce qui fonctionne très bien sans qu'on ait fusionné. Je participe au CIG qui est une institution créée il y a une quarantaine d'années, entre les communes du Grand-Fribourg, pour acheter des terrains et les mettre en valeur. Eh bien, cela a été une réussite extraordinaire. Et ça, on peut le continuer, on peut le faire pour Bertigny, on peut le faire pour les terrains de Givisiez et c'est cet exemple-là, c'est ce cadeau, ce trésor que nous avons à Villars-sur-Glâne qui rendra l'avenir meilleur pour les jeunes d'aujourd'hui ».

commission d'aménagement dans le processus revient à plusieurs reprises. Un membre du Conseil (Pierre-Yves Moret, PCS, membre CA) se plaint en effet que la commission d'aménagement n'ait pas été intégrée au processus. Il annonce à ce propos qu'elle aurait émis un préavis négatif si le projet lui avait été soumis. Un autre membre CA (François Grangier, PLR) lui rétorque qu'il n'est pas possible de savoir ce qu'aurait été l'avis de la commission et sous-entend que la commission en a débattu²⁹⁹. La Syndique (Erika Schnyder, PS) admet que la commission d'aménagement aurait pu être associée à la démarche. Pierre-Yves Moret ajoute, en redéfinissant le rôle de la CA, qu'elle est formée de neuf conseillers généraux et qu'elle est régulièrement sollicitée « par des propriétaires, des promoteurs ». A ce propos, il informe que la commission a rencontré à cinq reprises les promoteurs du Vallon. Il ajoute « c'est un va-et vient-permanent, qui permet à chaque membre de la Commission d'aménagement, via le Conseil communal, de faire évoluer un projet de qualité ».

2015 28 mai (19h30 – 22h15) 59 pages

Lors de l'examen des comptes 2014, le Conseiller communal en charge (Olivier Carrel, PLR) brosse les difficultés futures et les opportunités de la commune. Il cite à ce propos les « zones industrielles comme Bertigny-Ouest » qui vont accroître le nombre de personnes morales, ce « cheval de bataille » du Conseiller communal en charge de l'aménagement du territoire (Bruno Marmier, Verts).

2015 1^{er} oct. (19h30 – 20h44) 25 pages

Dans les divers, le Conseiller communal en charge donne deux informations au plénum. Concernant la révision du plan d'aménagement local (PAL), mise à l'enquête en mai 2014, il annonce qu'une « 2^{ème} mise à l'enquête publique » aura lieu le 13 novembre 2015. Cette seconde mise à l'enquête s'explique par un affinement du PAL en raison des « contraintes et des évolutions » cantonales et fédérales en matière d'aménagement du territoire. Il annonce ensuite que le Canton « étudie de manière approfondie » le réaménagement du carrefour de Belle-Croix et que ce projet permettra notamment d'aménager les accès pour desservir Bertigny-Ouest. La première information génère une demande relative aux modalités de la consultation du plan d'aménagement révisé, la seconde aucune.

2015 10 déc. (19h30 – 22h59) 63 pages

Le sujet de Bertigny-Ouest revient plusieurs fois lors des discussions du Conseil général. Il est tout d'abord évoqué par la Syndique (Erika Schnyder, PS) que le site de Bertigny-Ouest aurait pu être sélectionné pour accueillir la nouvelle piscine du Grand Fribourg et que cette option a été envisagée en 2011 par l'Association Régionale de la Sarine, sous l'égide de la préfecture de la Sarine, mais que la majorité des terrains étant en zone agricole, le secteur avait dû être écarté, les mètres carrés devant être compensés selon la LAT révisée³⁰⁰. Le secteur est ensuite évoqué à plusieurs reprises sous l'angle des frais que les études y relatives vont générer. A l'examen du budget 2016, le

²⁹⁹ La phrase qui est rapportée laisse en effet le doute sur une discussion, malgré ce qui a été dit précédemment, au sein de la commission : « Suite à l'intervention de M. Moret, je me prononce en tant que membre de la Commission d'aménagement. Les propos tenus ne reflètent pas la discussion qui a eu lieu récemment à la séance de la Commission d'aménagement ».

³⁰⁰ Le raisonnement contient une contradiction temporelle peu compréhensible, la révision de la LAT étant entrée en vigueur en mai 2014.

Conseiller communal en charge (Olivier Carrel, PLR) remarque notamment que de nombreux secteurs nécessiteront des contributions financières de Villars-sur-Glâne pour les études, notamment les « projets cantonaux » comme Bertigny-Ouest !

Le projet du Vallon est aussi évoqué à deux reprises par des membres. Il est tout d'abord évoqué comme projet futur contribuant à l'augmentation de la population et, à nouveau, comme lieu de résidence futur de nouveaux élèves à scolariser.

La commission d'aménagement est enfin évoquée à deux reprises également, à la fois pour souligner le fait de son niveau d'information et pour s'appuyer sur son jugement. Tout d'abord un membre du Conseil général (François Grangier, PLR, membre CA) mentionne, au détour de la discussion sur l'étude pour la localisation de la piscine régionale, que les membres de la CA ont eu « la chance » d'avoir accès à plus d'informations que les autres membres du Conseil général. Défendant sa demande de financement d'une étude pour cette même piscine, le Conseiller communal en charge (Bruno Marmier, Verts) signale, pour contrer l'avis de la commission financière qui propose de couper une part du crédit, que la commission d'aménagement n'est pas de l'avis de la commission financière et trouve « tout à fait opportun » la proposition du Conseil communal³⁰¹.

X.2 Renens

Analyse documentaire complète des actes parlementaires du Conseil communal

2010 21 janvier (20h15 – 22h05) 25 pages

Dans le cadre des communications de la Municipalité, un membre du Conseil communal (Jean-Marc Dupuis, PLR) demande où en est Malley, en signalant le besoin spécifique dans ce projet d'un travail commun avec les « communes de l'Est ». La Conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) annonce qu'une réponse sera donnée ultérieurement.

2010 4 mars (20h15 – 21h50) 21 pages

Rien à signaler.

2010 22 avril (20h15 – 23h10) 43 pages

Rien à signaler.

2010 20 mai (20h15 – 22h50) 25 pages

Rien à signaler.

2010 24 juin (19h00 – 20h15) 42 pages

³⁰¹ Nous comprenons par là que les avis de la commission d'aménagement ne sont pas strictement confidentiels et peuvent être relayés publiquement.

La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire (CUAT) est reconstituée en application de la convention de législature entre les partis. La présidence passe à un représentant du groupe PLR (Eric Aeschlimann), alors que le PLR dispose de trois membres : Eric Aeschlimann, Laura Montalbano, André von Gunten, les Verts de deux, Laurent Desarzens³⁰² et Raymond Gauthier, les socialistes de trois, Line Rouyet, Gian-Luca Ferrini et Robert Mulopo, Arc-en-ciel d'un, Marinella Bianchi Rojo et le groupe Fourmi rouge de trois, Raquel Vega, Jean-Pierre Leyvraz et Ali Hemma Devries.

2010 9 sept. (20h15 – 22h00) 24 pages

Une élection complémentaire à la CUAT complète la représentation du groupe des Verts avec Irina Krier. Dans sa présentation des travaux de la CUAT, son président (Eric Aeschlimann, PLR) s'inquiète du peu de participation des membres aux séances de la commission.

2010 14 oct. (20h15 – 22h15) 24 pages

Dans sa lettre de démission, un membre du Conseil (Olivier Barraud, PS) constate les évolutions subies par le Conseil communal pendant les neuf années de son mandat d'élu. Il constate qu'il est impératif de réfléchir au futur du Conseil communal : en effet, souligne-t-il, la « collaboration intercommunale a atteint ses limites démocratiques » et l'équilibre entre l'exécutif et le législatif en a été rompu. Ces réflexions ne donnent pas lieu à une discussion du Conseil.

2010 11 nov. (20h15 – 21h50) 21 pages

Rien à signaler.

2010 9 déc. (19h00 – 22h25) 49 pages

Lors de l'examen du budget 2011, la Syndique doit défendre le poste relatif aux honoraires d'expertises et notamment en lien avec les travaux du SDOL. Elle souligne que c'est grâce à ces études que le projet de Malley avance. Le budget n'est pas diminué par le Conseil communal. Plus tard, il est fait rapidement le point sur l'état des outils parlementaires non encore traités par le Conseil communal, il est notamment question d'un postulat d'un membre du Conseil (Olivier Barraud, PS) déposé en février 2007 demandant notamment une amélioration des collaborations entre les communes de l'Ouest. La Municipalité considère avoir répondu sur la forme en 2009 déjà et constate qu'à ce jour Renens ne peut avancer seule dans l'amélioration des collaborations intercommunales ni dans un projet de fusion intercommunale ; dès lors, elle propose de repousser à la prochaine législature pour voir si le dossier « avance peut-être ». Le Conseil accepte de repousser le délai de réponse de la Municipalité au postulat Barraud sans discussion.

Plus tard encore, lors d'une discussion relative à la planification scolaire, il est mentionné le futur développement du quartier de Malley, qui justifie notamment la localisation proposée au lieu-dit du Censuy de la construction d'une école.

³⁰² Ce dernier indique plus tard dans la soirée quitter son groupe politique. En conséquence, il est déchu de son droit à siéger dans la commission.

2011 20 janv. (20h15 – 23h00) 35 pages

Rien à signaler.

2011 24 fév. (20h15 – 23h40) 37 pages

Dans le cadre d'une demande de libération de crédit pour des études en lien avec la rénovation urbaine du secteur de la gare de Renens, le Conseil communal relève la participation et l'accord entre les quatre communes impliquées (Renens, Crissier, Chavannes-près-Renens et Ecublens). Un membre (Byron Allauca, Fourmi rouge) se félicite de la « prédisposition à travailler ensemble » qui unit les quatre communes. L'objet est accepté à l'unanimité. Le même préavis a été déposé dans les autres communes concernées. Le préavis passe le même soir au Conseil communal d'Ecublens qui l'accepte sans discussion et à l'unanimité³⁰³ et au Conseil communal de Chavannes-près-Renens où la discussion est beaucoup plus virulente³⁰⁴. Là, un membre du Conseil communal (Alain Rochat, Chavannes-Ensemble) critique la clé de répartition entre les quatre communes. Il est fait mention de résistance à la pression exercée par le SDOL et du fait que les intérêts de la commune de Chavannes-près-Renens n'ont pas été défendus avec succès. Le membre du Conseil communal dépose un amendement visant à modifier la clé de répartition en pondérant la répartition proposée, à savoir Renens 50%, Chavannes-près-Renens 25% et les deux autres 12.5%, avec le rendement de l'impôt pour les personnes physiques³⁰⁵. Cette proposition d'amendement génère un débat au sein du Conseil sur la possibilité de modifier une décision intercommunale et sur les répercussions de l'acceptation de l'amendement, à savoir le renvoi pour nouveau débat dans les trois autres parlements concernés. La discussion, dont le ton est plutôt rude, débouche sur un vote, exceptionnellement à bulletin secret, où l'amendement est rejeté par 22 voix contre 20. La libération de crédit est finalement acceptée. La quatrième commune, Crissier, présente le même préavis à son Conseil communal le 7 mars 2011. Un membre du Conseil communal (Peter Knoepfler, PS), aussi rapporteur de la commission *ad hoc* qui a étudié le préavis de la Municipalité, fait référence à la séance « houleuse » de Chavannes-près-Renens et constate que la procédure « a été pénible ». Pour lui, il y a lieu de questionner le fonctionnement de « ces constructions intercommunales à géométrie variable » et se demande si l'institution d'une « intercommunalité qui permette des décisions majoritaires » ne serait pas nécessaire. La libération de crédit est acceptée sans discussion et à l'unanimité³⁰⁶.

2011 31 mars (20h15 – 23h40) 35 pages

³⁰³ Commune d'Ecublens (VD), *procès-verbal de la séance du Conseil Communal d'Ecublens du jeudi 24 février 2011 à 20h*, page 4.

³⁰⁴ Commune de Chavannes-près-Renens, *procès-verbal de la séance du Conseil communal, jeudi 24 février 2011 à 20h15*, pages 467 sqq.

³⁰⁵ L'intervention parle littéralement d'une pondération avec le point d'impôt. Cette notion expliquée par le service vaudois de statistique « se calcule en mettant en relation son taux d'imposition avec le montant de ses recettes fiscales par habitant qui dépendent directement de ce taux » et « sert d'indicateur d[u] potentiel fiscal [d'une collectivité publique]. Site internet du scris, sous « chapitre 18. Finances publiques et administration ; définitions », état du site au 9 décembre 2014.

³⁰⁶ Conseil communal de Crissier, *Séance du 7 mars 2011*, pages 3 et 4.

La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire (CUAT) informe par la voix de son président (Eric Aeschlimann, PLR) que le « projet de la zone de Malley » a été présenté à la commission en date du 3 mars 2011 par la Conseillère municipale en charge et le chef de service. Le président informe de plus que le plan directeur va être transformé en schéma directeur. Il est fait mention d'une information au Conseil communal en mai³⁰⁷.

2011 19 mai (20h15 – 22h20) 28 pages

Rien à signaler.

2011 23 juin (19h00 – 21h30) 64 pages

Le Conseil communal débat de l'opportunité pour la Commune de Renens de participer avec Lausanne et Prilly à la constitution d'une société de chauffage à distance et l'accepte à l'unanimité. La Conseillère municipale en charge du dossier (Tinetta Maystre, Verts) se félicite de ce « premier geste pour le développement de la friche de Malley », le chauffage à distance étant selon ses termes « un des équipements majeurs qui va permettre [le] développement [de Malley] ». Le préavis³⁰⁸ déposé par la Municipalité en vue de la délibération du Conseil communal fait le lien entre la nouvelle société en création et le développement de Malley. Il est en effet rappelé que le plan directeur intercommunal localisé de Malley envisageait « déjà en 2009 » de diversifier les ressources sur le site. Renens a dès lors « envisagé [...] d'organiser une concertation entre Renens et Prilly avec les Services industriels de Lausanne (SIL) ». Un groupe de travail entre les trois entités a été mis sur pied à l'automne 2009. Le préavis explicite aussi la solution juridique retenue, à savoir la création d'une société anonyme de droit privé où les trois communes deviennent actionnaires à parts égales ».

2011 28 juin (pas renseigné – pas renseigné) 14 pages

Première séance après les élections générales, celle-ci sert à l'installation des nouvelles autorités, de même qu'à la reconstitution des commissions. Pour la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire, 13 membres sont élus tacitement : trois représentants de Fourmi Rouge : Solmaz-Rosa Korkmaz, Suzanne Sisto-Zoller et Jean-Pierre Leyvraz, trois pour le PS : Line Rouyet, Patricia Zurcher et Antoine Steiner, deux pour les Verts : Irina Krier et Raymond Gauthier, trois pour le PLR : Jacques Berthoud, Eric Aeschlimann et Anton Chatelan et deux pour l'UDC : Ricardo Gaspar et Tonio Lepore³⁰⁹. Dans son discours d'inauguration de la législature, la Syndique évoque les six défis des années à venir ; le sixième touche à l'intercommunal, il s'agit pour la Syndique d'inscrire les développements futurs dans les collaborations entre communes, notamment en matière d'urbanisme et de projets régionaux.

2011 8 sept. (20h15 – 22h20) 40 pages

³⁰⁷ Dans la même séance, une membre du Conseil communal (Nicole Divorne, Fourmi Rouge) signale aussi « la présentation du projet de Malley » le 19 mai à 19h00. Nous n'avons pu trouver trace d'un compte-rendu de cette séance.

³⁰⁸ Municipalité de Renens, Préavis N. 115-2011, *Constitution de la société CADOUVEST SA pour le développement du chauffage à distance sur le territoire des communes de Renens et de Prilly*, 9 mai 2011.

³⁰⁹ La liste des élus le mentionne sous le nom Antonio Lepore.

La CUAT change de présidence. En vertu d'un tournus annuel, la charge est reprise par Line Rouyet (PS).

2011 13 oct. (20h15 – 23h30) 58 pages

Rien à signaler.

2011 10 nov. (20h15 – 21h45) 33 pages

Rien à signaler.

2011 8 déc. (19h00 – 21h50) 71 pages

La nouvelle présidente de la CUAT (Line Rouyet, PS) communique que la commission n'a pas encore eu à traiter de préavis « touchant à l'urbanisme ».

2012 19 janv. (20h15 – 21h35) 28 pages

Dans les informations de la Municipalité, la Conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) donne des informations sur l'avancement du projet de Malley. Elle informe que le SDOL a organisé un concours d'urbanisme et d'espaces publics portant sur le périmètre plus restreint de « Malley Centre ». Le concours visant notamment à choisir le mandataire pour l'élaboration des futurs plans de quartier de Malley, s'est achevé et les projets rendus seront exposés au public au moins de février 2015. Cette information ne génère aucune prise de parole au sein du Conseil communal.

2012 23 fév. (20h15 – 22h00) 39 pages

La Présidente de la CUAT (Line Rouyet, PS) donne des informations sur les travaux de la commission qui a « décidé de [se] pencher sérieusement sur le projet de transformation du quartier de Malley ». Elle informe que plusieurs membres CUAT étaient présents au vernissage des projets issus du concours. La CUAT a décidé « d'améliorer la collaboration avec nos collègues des législatifs de l'Ouest ». D'autres informations seront apportées lorsque les idées de la commission seront plus claires. Cette communication n'appelle pas de prises de parole du Conseil ni de demandes d'explication quant au rapprochement voulu avec les autres communes. En fin de séance, Tinetta Maystre (Verts) rappelle aux membres du Conseil que l'exposition des projets est encore ouverte quelques jours.

2012 29 mars (20h15 – 23h20) 71 pages

Après analyse d'une série de postulats et motions en souffrance, le Conseil communal accepte le classement sans suite du postulat déposé par l'ancien membre du Conseil Olivier Barraud (PS) en juin 2007 et intitulé « Ouest lausannois, horizon 2011 » qui demandait d'investiguer deux pistes d'amélioration des collaborations dans l'Ouest, soit par une « fédération de communes », soit par « une fusion ». Le Conseil avait déjà accepté en décembre 2010 de repousser le délai de réponse à

ce postulat. Dans son préavis³¹⁰, déposé en vue de la séance du Conseil communal, la Municipalité constate que des discussions à ce sujet ont eu lieu au sein du Bureau intermunicipal réunissant les syndicats de l'Ouest, mais sans intérêt des autres communes. La Municipalité constate ensuite que, sous l'égide du SDOL, des projets se réalisent à l'échelle régionale et que s'il est évident que « la réalité de notre région passe par des collaborations intercommunales intenses qui pourraient faire avancer vers des modes de collaboration plus élaborées, allant de l'entente intercommunale à la fusion, en passant par l'association de communes », ce sujet n'est « pas à l'ordre du jour ».

Plus tard dans la séance, lors de la réponse à une question d'un membre du Conseil (Didier Divorner, Fourmi rouge) sur la prise de position de Renens relative au PALM, Tinetta Maystre (Verts) évoque « la difficulté de la gouvernance du PALM » et constate que les Municipalités doivent se prononcer sans avoir le temps de toujours s'assurer de l'accord des législatifs. Elle signale que cet état de fait génère le risque qu'un Conseil communal accepte un financement pour un projet intercommunal, alors qu'un autre refuserait dans une commune voisine.

2012 10 mai (20h15 – 22h30) 40 pages

Un préavis ayant été déposé par la Municipalité pour l'adoption d'un plan de quartier au centre de la commune – projet dit de la Croisée II – la CUAT rappelle son implication depuis plusieurs années dans le suivi de ce projet et demande à être désignée comme commission *ad hoc* en charge de l'analyse du préavis. Dans ses informations, la présidente de la CUAT (Line Rouyet, PS) rappelle que ces prochains mois la CUAT souhaite se pencher particulièrement sur le projet Malley.

2012 21 juin (19h00 – 22h15) 72 pages

La CUAT fait mention de ces travaux depuis le début de l'année. Il est particulièrement fait mention d'une première analyse du préavis déposé par la Municipalité portant sur la libération de crédit pour des études en vue de la réalisation de divers plans de quartier jusqu'en 2016 et pour la révision du plan général d'affectation (PGA)³¹¹. Dans ce préavis, la Municipalité présente l'importante accélération des projets de mutation en ville et sa volonté de « faire la ville par le projet ». La Municipalité y liste les 15 projets de plans de quartier (PQ) qui sont en cours de développement ou qui vont l'être prochainement. Parmi ceux-ci figurent notamment Malley-Centre, Malley-Gazomètre et Entrepôts. La Municipalité annonce aussi qu'elle va s'atteler à la révision de son PGA, dont la version en vigueur date de 1947. De plus, la Municipalité annonce que le nouveau PGA se fera « en synthétisant les principes du Schéma directeur de l'Ouest lausannois à l'échelle locale »³¹². En rapport à sa première analyse de ce préavis, la CUAT pose plusieurs questions, dont une relative à une priorisation des projets. La commission se demande aussi comment s'intégreront le PGA dans le SDOL et les plans de quartier dans le PGA. Plus tard dans la séance, la CUAT donne son rapport sur l'analyse du préavis visant à l'adoption du plan de quartier du projet dit de la Croisée II. Il y est notamment fait référence aux mutations futures de Renens avec la réalisation de projets comme les

³¹⁰ Conseil municipal de Renens, préavis N 11-2012 Rapport de la Municipalité sur l'état des postulats et motions en suspens au 30 juin 2011, 13 février 2012.

³¹¹ Conseil municipal de Renens, préavis N 18-2012 Crédit nécessaire aux études des plans de quartier prévus pour la législature 2011-2016 et à la révision du plan général d'affectation, 4 juin 2012.

³¹² Op. cit. p.7

entrepôts et Malley. Après une discussion fournie touchant principalement à la question des places d'accueil pour enfants, le Conseil communal adopte le plan de quartier et « accepte les réponses aux oppositions ». Finalement, une membre du Conseil (Rosana Joliat, PLR) interpelle la Municipalité sur les présentations faites par la ville de Lausanne, par voie de presse, d'un projet de rénovation et d'extension du centre intercommunal de glace de Malley incluant désormais un projet de piscine couverte. La Municipalité répond n'avoir pris aucune décision pour l'instant quant à ce projet.

2012 13 sept. (20h30 – 23h55) 62 pages

La CUAT fait son rapport sur le préavis déposé par la Municipalité sur la libération des crédits en vue d'études pour la réalisation de divers plans de quartier et pour la révision du PGA, incluant notamment Malley-Gare, Malley-Gazomètre et Entrepôts. La CUAT constatent que le nombre de projets est important et demande à « être consultée et tenue au courant régulièrement de l'avancée des études ». Le rapport de la CUAT n'appelle pas de débats au sein du Conseil qui accepte à l'unanimité le préavis de la Municipalité.

2012 11 oct. (19h00 – 22h30) 46 pages³¹³

Rien à signaler.

2012 15 nov. (20h15 – 22h30) 38 pages

Il est mentionné que le président de la CUAT est Jacques Berthoud (PLR). La Municipalité, par la voix de la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) et de la Conseillère en charge de l'urbanisme (Tinetta Maystre, Verts), annonce que le Cantona décidé de construire un nouveau gymnase dans l'Ouest et que celui-ci sera inclus dans le plan de quartier des entrepôts. Ce dernier est d'ailleurs prêt pour être envoyé à l'examen préalable au Canton.

2012 13 déc. (19h00 – 22h15) 66 pages

Une membre du Conseil communal (Victoria Ravaioli, PS) revient sur les informations écrites transmises par la Municipalité avant la séance du Conseil et se félicite de l'annonce concernant le quartier des entrepôts et signale se réjouir de recevoir le préavis du plan de quartier.

2013 31 janv. (20h15 – 21h15) 21 pages

La CUAT se propose comme commission d'examen du préavis déposé par la Municipalité relatif à la rénovation urbaine du quartier de la gare, en soulignant sa compétence face à la complexité d'un tel projet, « de plus intercommunal ».

2013 7 mars (20h15 – 22h15) 42 pages

³¹³ Divisée en deux séances distinctes, une première de 19h00 à 20h30 dont le procès-verbal compte 3 pages et une seconde de 20h30 à 22h30 comptant 43 pages.

Lors de l'examen du préavis relatif à la rénovation urbaine du secteur de la gare de Renens, la CUAT informe avoir mené une séance commune avec les commissions d'aménagement de Crissier, Ecublens et Chavannes-près-Renens, les quatre communes devant adopter en parallèle le projet. Suite à l'adoption à l'unanimité du préavis moins une abstention et sans discussion, la Conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) se félicite d'un travail « main dans la main ». A Ecublens, le préavis de la Municipalité a été présenté au Conseil communal le 28 février 2013. Il génère un certain nombre de discussions des membres du Conseil communal local, particulièrement en rapport avec les coûts d'un giratoire routier prévu dans le projet³¹⁴. Plusieurs membres reviennent sur le fait que l'aspect intercommunal du dossier empêche le législatif d'Ecublens de refuser tout ou partie de ce projet. Un autre membre critique la clé de répartition, « discuté[e] entre Municipaux, entre spécialistes ». Finalement, le préavis est accepté très largement. A Chavannes-près-Renens, le Conseil communal débat une semaine plus tard³¹⁵. Alors que le débat avait été plus mouvementé lors de l'adoption du préavis relatif au financement des études, la discussion est là plus courte. Plusieurs membres reviennent sur la question de la clé de répartition, mais le préavis est accepté à l'unanimité, moins quelques abstentions. Crissier accepte finalement aussi le préavis, sans aucune discussion et à l'unanimité moins une abstention³¹⁶.

2013 18 avril (20h15 – 22h25) 47 pages

La CUAT, par la voie de son président (Jacques Berthoud, PLR) se propose comme commission *ad hoc* pour l'analyse d'un préavis relatif à un nouveau plan de quartier (Gare Sud). La proposition passe, mais à une majorité courte.

2013 23 mai (20h00 – 22h35) 46 pages

La CUAT rend son rapport sur le préavis relatif à l'adoption du plan de quartier « Gare Sud ». Le préavis est accepté sans discussion et à l'unanimité moins 3 abstentions.

2013 20 juin (19h00 – 22h10) 84 pages

Dans un discours de démission du Conseil communal, une membre (Line Rouyet, PS, membre CUAT) revient sur son expérience de ces dernières années et constate que le rôle du législatif, par rapport à l'exécutif et par rapport aux autres communes, est devenu un défi politique. Si elle constate le grand travail de l'exécutif, cela pose pour elle un problème de positionnement du Conseil communal, notamment parce que les enjeux pour Renens « dépassent largement nos ridicules frontières communales ». Ainsi, les « décisions majeurs s'effectuent de plus en plus à un autre niveau ((...)) celui de l'intercommunal », intercommunal qui n'est autre qu'un « concept flou » répondant au manque de courage d'instaurer une autre gestion des thématiques « à large échelle ». Elle conclut en considérant qu'il y a lieu d'arrêter d'être effrayé par la question de la fusion intercommunale.

³¹⁴ Commune d'Ecublens (VD), *Procès-verbal de la séance du Conseil Communal d'Ecublens, jeudi 28 février 2013 à 20h*, page 3 sqq.

³¹⁵ Commune de Chavannes-près-Renens, *Procès-verbal de la séance du Conseil communal, jeudi 14 mars 2013 à 20h15*, page 294 sqq.

³¹⁶ Conseil communal de Crissier, *Séance du 18 mars 2013*, page 2.

La CUAT communique un changement dans ses membres avec la nomination de Cemal Ozcan comme nouveau représentant des Verts. Plus tard, la commission *ad hoc* d'examen d'un préavis relatif à des réaménagements routiers dépose un vœu demandant un agrandissement d'une route et la mise en place d'une piste cyclable dans le cadre du « futur plan de quartier dit des Entrepôts ».

2013 12 sept. (20h00 – 22h50) 52 pages

Il est tout d'abord annoncé par la Municipalité que le plan de quartier des Entrepôts est à l'enquête et que le plan de quartier de Malley-Gare a été transmis au Canton pour examen préalable. La CUAT connaît des changements en son sein, dont une nouvelle présidence, Irina Krier (Verts) et deux nouveaux membres Jean-François Jeanrichard (PS) et Robert Mulopo (PS). La nouvelle présidente présente un bilan de ses travaux de l'année écoulée (automne 2012 – été 2013). Il est tout d'abord constaté que la CUAT a eu beaucoup de travail et que ses commissaires étaient donc particulièrement chargés. En conséquence, la CUAT annonce renoncer à son ambition d'être systématiquement la commission d'analyse des préavis touchant à l'urbanisme. Il est aussi signalé que la commission souhaite améliorer sa communication avec la Municipalité. Elle paraît faire une critique du fonctionnement actuel en disant : « nous espérons donc pouvoir commencer sur de bonnes bases lors de nos prochains rendez-vous avec le service d'Urbanisme », sans qu'il ne soit explicité en quoi « ces bonnes bases » diffèreraient de la pratique en vigueur actuellement.

Suite au traitement d'une pétition signée par près de 2'000 personnes contre les travaux préparatoires d'un plan de quartier visant une requalification au centre de Renens (projet Florissant), la commission *ad hoc* du Conseil communal tient une position très critique envers la Municipalité, l'accusant notamment de « tromperie » envers les habitants et de manque de considération de la volonté de ceux-ci. Dans la discussion, une membre (Nicole Haas-Torriani, Fourmi rouge) se demande s'il n'y a pas un manque de vue d'ensemble des démarches urbanistiques dans la commune. La Conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) fait état de la vision d'ensemble de la commune et des différents plans de quartier qui arrivent, dont Malley-Gare et les entrepôts.

2013 10 oct. (19h00 – 21h45) 32 pages³¹⁷

Rien à signaler.

2013 14 nov. (20h00 – 22h30) 60 pages

Dans le cadre de la relocalisation d'une crèche, une membre (Suzanne Sisto-Zoller, Fourmi rouge, membre CUAT) constate que le dernier communiqué de la Municipalité donne des informations différentes que celles transmises à la CUAT, notamment s'agissant de la démolition d'immeubles au lieu dit de la Savonnerie. Dans ses informations générales, la CUAT, par la voix de sa présidente, annonce avoir assisté à une présentation par la Municipalité du plan de quartier des entrepôts. La CUAT s'est ensuite « concertée » sur le projet et relève un souci quant au calendrier de réalisation, notamment le fait que le gymnase implanté dans le quartier ouvrira avant que les nouveaux accès

³¹⁷ Subdivisée en deux procès-verbaux, dont le premier compte 5 pages et le second 27.

piétonniers ne soient réalisés. En conclusion, la CUAT annonce considérer « toutes ces avancées [comme] [...] très bénéfiques pour la Ville ». Il est de même annoncé un changement de membre au sein de la CUAT, un siège étant vacant pour le groupe UDC, c'est le membre Rolf Kung (UDC) qui intègre la CUAT, « respectant ainsi la convention de législature » ; le Conseil communal en « prend note ».

La Municipalité dépose un préavis relatif à l'adoption du plan de quartier P41 « Les Entrepôts ». Le Conseil communal décide de la création d'une commission *ad hoc* d'analyse, présidée par le groupe PLR. En lien avec ce dépôt, une membre (Véronique Bovey-Diagne, Verts) rappelle que Pro-Vélo avait transmis une observation et se félicite que le préavis déposé tienne compte de celle-ci dans son plan des investissements 2013-2017.

Le Conseil traite encore d'un dossier intercommunal, à savoir la création d'une entente Renens – Prilly sur la gestion des pompiers. Le projet est accepté. Après la décision, la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) remercie le Conseil de son vote et relève que la discussion a été plus agitée à Prilly sur le même sujet. Elle constate que les « collaborations intercommunales [...] soulève[nt] beaucoup d'émotion ». Elle constate de même que les territoires de Renens et Prilly semblent pour certains « aussi séparés que « Renens nord » ou « Renens sud » » mais considère que la vision aura peut-être changé d'ici une décennie ou deux.

2013 12 déc. (19h00 – 21h00) 54 pages

Le préavis déposé par la Municipalité, relatif à l'adoption du plan de quartier P41 nommé « Les Entrepôts », est présenté au Conseil communal. L'adoption se déroule de la manière suivante : le président rapporteur (Pascal Golay, PLR) lit le rapport³¹⁸ de la commission *ad hoc*, puis le président du Conseil communal ouvre la discussion. Celle-ci n'étant pas demandée, il fait procéder au vote, le préavis est accepté à l'unanimité, moins 3 abstentions.

Le rapport de la commission *ad hoc* retrace les travaux de la commission, ainsi que sa composition. Il est à remarquer que sur les huit membres de la commission *ad hoc*, quatre étaient également membres de la CUAT. Selon le rapport, la commission *ad hoc* ne s'est réunie qu'une seule fois et a pu rencontrer la Syndique, la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme et des travaux, le Conseiller municipal en charge des finances, le Conseiller municipal en charge du social ainsi que le chef du service de l'urbanisme de Renens et une juriste. La première partie du rapport dresse un historique rapide du secteur, puis détaille les différentes « zones typologiques » prévues à l'intérieur du secteur. Après avoir relevé les chiffres clés des différentes surfaces prévues, le rapport liste les questions soulevées par les commissaires et les réponses données³¹⁹. La commission constate notamment que le préavis tient compte d'un vœu émis par une commission *ad hoc* d'analyse d'un

³¹⁸ Il est à remarquer que le procès-verbal de la séance du Conseil communal ne rapporte pas le discours effectivement prononcé par le président-rapporteur, mais reproduit le texte *in extenso* du rapport de la commission *ad hoc*. Une vérification exhaustive des deux discours, prononcés et rapportés, a pu être effectuée grâce à l'enregistrement vidéo de la séance. Le discours prononcé ne contient aucune information supplémentaire au rapport reproduit.

³¹⁹ Il n'est pas possible de savoir si les questions rapportées au nombre de sept sont une sélection parmi d'autres ou représentent l'ensemble de l'échange. Il n'est pas possible de savoir non plus, qui est l'auteur de la question, ni qui y a répondu.

préavis dans le début de l'année³²⁰. La décision du Conseil communal porte en fait sur trois objets regroupés en un seul vote ; il s'agit du plan de quartier lui-même, du rapport d'impact sur l'environnement et du règlement fixant le mécanisme de taxe relative au financement des infrastructures publiques.

2014 30 janv. (20h00 – 22h30) 42 pages

La CUAT, par la voix de sa présidente, fait un long compte-rendu sur sa dernière séance (13 janvier). La commission annonce notamment avoir demandé des nouvelles quant au dossier de Florissant et signale « avoir pensé qu'il était important de vraiment avoir des informations actuelles et pouvoir rendre compte au Conseil et à la population ». La présidente retrace l'historique du projet à Florissant, les discussions échangées avec l'urbanisme communal, ainsi qu'avec les Conseillers municipaux Rouyet et Maystre, puis relaye les avis des commissaires sur le projet. A la fin de son exposé la présidente de la CUAT annonce « souhaite[r] donc que dès la rentrée de septembre 2014 » connaître la décision de la Municipalité sur une poursuite du projet ou non³²¹.

Un membre du Conseil communal (Gian-Luca Ferrini, PS) annonce déposer un postulat dont le titre traite de la « procédure d'attribution des permis de construire et contrôle des chantiers » mais demande aussi (ou en fait) la révision du règlement du plan d'extension de 1947. Cette révision devrait notamment permettre « de se doter d'outils supplémentaires pour lutter » contre les menaces faites aux « conditions sociales des travailleurs » sur les chantiers. En résumé, il est dit que le postulat « demande à la Municipalité d'étudier la révision complète ou partielle du règlement du plan d'extension » ou d'autres voies afin de permettre au Conseil communal de « se prononcer sur l'orientation [à] [...] donner [...] en matière d'autorisation de construire et de contrôle [...] des travaux ». La conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) répond que le processus est en cours. Elle signale que la révision du plan d'extension se fera par contre dans un deuxième temps, après la révision du plan directeur. Elle rappelle à ce sujet que les huit communes du SDOL ont décidé de faire ensemble un plan directeur intercommunal. Elle constate que cela permettra « de passer du schéma au plan ». Le Conseil décide la création d'une commission *ad hoc* pour étudier ce postulat.

2014 13 mars (20h00 – 22h36) 44 pages

Un membre (Michele Scala, PS) remercie la CUAT pour son compte-rendu très détaillé de la dernière séance sur Florissant. Plus tard, la commission *ad hoc* chargée de l'étude du postulat Ferrini rend son rapport. Celui-ci donne d'abord les motivations de l'auteur, notamment les flous que contient l'actuel règlement quant au contrôle de la conformité des constructions en cours de chantier. Les commissaires relèvent aussi l'âge important dudit règlement, ce à quoi, selon le rapport, l'urbaniste communal a répondu que ce n'était pas un problème, la moitié du territoire communal étant géré

³²⁰ Séance du Conseil communal du 20 juin 2013.

³²¹ Le procès-verbal ne reporte pas exactement ce qui a été dit sur ce point particulier, sans que l'on puisse comprendre le sens de cette modification. En effet, si le procès-verbal mentionne « la CUAT souhaite que dès la rentrée de septembre 2014 ... », l'enregistrement vidéo montre que la présidente de la CUAT a communiqué que la CUAT « fait le vœu », or le vœu est un instrument parlementaire reconnu au sens de l'article 56 du règlement du Conseil communal de la commune de Renens du 6 avril 2006.

par des plans de quartiers modernes. En conclusion, la commission *ad hoc* constate qu'il est important de réviser le règlement, mais ne se prononce pas si cette révision doit être faite en amont ou en aval de la révision du plan directeur. La conseillère municipale en charge (Tinetta Maystre, Verts) s'exprime ensuite en plénum sur le rapport et constate que le travail de la commission a notamment permis « d'attirer l'attention sur la répartition des compétences et des responsabilités en matière de planification territoriale au niveau des communes ». Cette phrase n'est pas forcément explicitée par la suite du discours, la conseillère semblant dire que la discussion a permis de rappeler aux membres du Conseil communal quelles prérogatives ils possèdent en matière d'aménagement du territoire et lesquelles ils ne possèdent pas. Elle remarque ensuite que « le vrai débat démocratique se fait au niveau du Plan directeur » et que le plan général d'affectation n'est qu'une mise en forme de celui-ci³²². Le postulat est transmis à l'unanimité à la Municipalité par le Conseil communal.

2014 10 avril (20h00 – 21h07) 21 pages

Rien à signaler.

2014 8 mai (20h00 – 22h23) 45 pages

Le projet de requalification du quartier de Florissant est à nouveau débattu au Conseil par le dépôt d'une interpellation d'un membre (Oumar Niang, PS) qui demande notamment que la Municipalité informe le Conseil. La Conseillère municipale en charge répond qu'il n'y a pas de nouvelles informations.

2014 19 juin (19h00 – 21h55) 66 pages

La Présidente de la CUAT (Irina Krier, Verts) rappelle la date de la prochaine séance et annonce qu'il sera traité des différents plans de quartier actuellement en cours d'élaboration. Elle annonce de plus « encourage[r] aussi les membres des différents partis à faire part à leur(s) collègue(s) de la Commission d'urbanisme s'ils ont des questions ». Pour sa part, la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) annonce que les travaux ont déjà commencé aux entrepôts, alors que cela ne fait que six mois que le Conseil a adopté le plan de quartier.

2014 4 sept. (19h00 – 22h00) 44 pages³²³

Une première partie de la séance est réservée à la présentation du nouveau projet infrastructurel sportif de Malley (nouvelle patinoire, nouvelle piscine et autres infrastructures) auquel va participer la commune de Renens. Aucune discussion n'est rapportée quant aux effets de cette réalisation sur le projet *urbain* de Malley, de l'autre côté des voies ferrées. Florissant est pour sa part à nouveau abordé en Conseil, la Municipalité ayant communiqué par écrit l'avancement du dossier. Un membre

³²² Le sens de l'ensemble de l'intervention sur ce point est douteux. Le texte du procès-verbal rapporte « C'est vrai que le vrai débat démocratique se fait au niveau du Plan directeur, le plan général étant après une mise à l'enquête et un travail avec les propriétaires, et ensuite le règlement qui est une adaptation finalement de ces visions ». Le texte reproduit ne diffère pas notablement du texte prononcé selon l'enregistrement vidéo.

³²³ Subdivisés en deux procès-verbaux, une première de six pages et une seconde de trente-huit pages.

du Conseil (Didier Divorne, Fourmi rouge) demande si une information sera faite au Conseil communal, ce que confirme la conseillère municipale en charge en annonçant une information future *sine die*.

La présidente de la CUAT (Irina Krier, Verts) signale que la dernière séance de la commission a eu lieu le 23 juin et qu'il a été abordé la question des plans de quartier en cours d'élaboration, sans apporter de détails sur les discussions y relatives. Elle signale de même que la prochaine séance aura lieu en septembre et qu'à ce jour l'identité de la personne en charge de la présidence pour l'année suivante n'est pas connue, les membres issus du groupe UDC ayant annoncé renoncer à celle-là.

2014 2 oct. (20h00 – 21h35) 37 pages

La CUAT a un nouveau président en la personne de Byron Allauca (Fourmi rouge)³²⁴. Lors de sa dernière séance, la commission a été informée de l'état d'avancement des plans de quartier en cours. Lors de sa prochaine séance, d'octobre, il est annoncé que la commission discutera de la « première phase du quartier de Malley », « sujet qui, comme vous le savez, est très important ». Il est rappelé aux membres qu'il est important d'être présents ou de s'y faire suppléer.

Il est de même annoncé par le bureau qu'un « groupe de concertation politique sur le Plan directeur intercommunal de l'Ouest lausannois » va être mis sur pied et que cinq délégués ont été désignés par les partis.

2014 13 nov. (20h00 – 22h15) 37 pages

Suite à la démission d'Irina Krier, La CUAT compte un nouveau membre pour le groupe des Verts en la personne de Yolán Menoud.

Dans les informations relatives aux conseils intercommunaux, il est annoncé qu'une première séance du groupe de concertation politique, pour le suivi du plan directeur intercommunal de l'Ouest lausannois, a eu lieu. Une membre, déléguée, (Véronique Bovey-Diagne, Verts) résume la première séance qui a notamment consisté en une information sur la démarche lancée. Il est relevé que le plan directeur intercommunal³²⁵ permettra de « traduire le PALM et le SDOL » des niveaux stratégiques aux niveaux de planification. De même, il est relevé que le Conseil communal aura donc à adopter un plan directeur communal [pour Renens] et un plan directeur intercommunal [pour l'Ouest lausannois]. La membre signale qu'il est important d'impliquer le Conseil communal « très en amont » et remercie la Municipalité.

Un membre du Conseil communal (Alberto Mocchi, Verts) annonce le dépôt d'un postulat visant à étudier « la faisabilité et l'opportunité d'une fédération de communes » dans le périmètre du PALM.

³²⁴ Ce qui est en soit une information surprenante, le Conseil n'ayant jamais, sauf erreur de notre part, été informé qu'il était devenu membre de ladite commission. Selon toute vraisemblance, son entrée à la CUAT doit donner suite à la démission du Conseil communal, d'une membre du groupe Fourmi rouge (Solmaz-Rosa Ciftçi, jusqu'alors nommée Solmaz-Rosa Korkmaz) annoncée à la séance du 4 septembre.

³²⁵ Suite à une malheureuse coquille, le procès-verbal de la séance du Conseil communal note : « le plan directeur communal ». L'enregistrement vidéo de la séance permet de confirmer que Mme Bovey-Diagne a bien parlé de « plan directeur intercommunal ».

Dans son argumentaire oral, il constate qu'un certain nombre de projets dépassent les frontières communales et « les cadres purement communaux ». Cela a pour conséquence, selon l'auteur du postulat, de « fausser un peu la donne au niveau démocratique ». Il cite pour exemple des décisions qui auraient été prises ailleurs et que le parlement communal n'aurait plus la possibilité de contester. L'auteur du postulat annonce de même qu'un postulat similaire a été déposé dans une quinzaine de communes du périmètre Lausanne-Morges.

2014 11 déc. (19h00 – 21h05) 64 pages

La CUAT, par la voix de son président (Byron Allauca, Fourmi rouge) annonce avoir rencontré la conseillère municipale Tinetta Maystre (Verts) et le chef de projet³²⁶ Malley au SDOL sur le projet de Malley-Gare. Il est donné un compte-rendu de cette séance où il a été exposé les différents projets couvrant Malley (il est mentionné « 10 projets»). Le plan de quartier de Malley-Gare est présenté comme un petit projet par rapport aux autres, mais « très important, voire la pièce clé pour le reste ». Ce projet est présenté comme complexe à cause de sa localisation sur trois communes et par le fait qu'il y a plusieurs propriétaires fonciers. Le projet a été présenté au Canton et est maintenant prêt pour être mis à l'enquête. Le président de la CUAT invite aussi les membres de la commission à participer aux séances.

Le postulat sur la « faisabilité et l'opportunité d'une fédération de communes » est développé par son auteur qui constate que toutes les communes doivent désormais collaborer avec leurs voisines, particulièrement dans les agglomérations. La continuité du bâti et l'existence des frontières communales génèrent parfois « des problèmes » et les communes gagneraient à collaborer. Selon lui, la pratique actuelle crée un déficit démocratique : décisions prises par des « conseils intercommunaux » ou « uniquement au niveau de l'exécutif sans passer par le législatif ». Le postulat demande l'étude d'une fédération de communes au sens de l'article 156³²⁷ de la Constitution vaudoise et 128d³²⁸ de la loi sur les communes, afin de déterminer si cette forme « peut être l'outil idéal aujourd'hui pour pallier les problèmes ».

³²⁶ Dont le nom s'est malencontreusement déformé en Wisner et non Wisnia dans le procès-verbal.

³²⁷ Art. 156 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 :

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

2 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.

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

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

³²⁸ Art. 128d de la loi du 28 février 1956 sur les communes :

1 Les organes de la fédération sont : le Conseil de fédération, qui est l'autorité délibérante; le comité de fédération, qui est l'autorité exécutive; la commission de gestion.

2 Le Conseil de fédération est composé de délégués des communes membres de la fédération. Ils sont élus par le Conseil général ou communal de la commune qu'ils représentent. Ils doivent être membres de cette autorité ou conseillers municipaux.

3 Le comité de fédération est composé de trois membres au moins. Il est élu par le Conseil de fédération. Les membres du comité de fédération doivent être des conseillers municipaux des communes membres.

Le dépôt du postulat génère la prise de parole d'une membre (Patricia Zurcher, PS, membre CUAT) qui, si elle partage le constat d'un besoin de coordination, pense que le périmètre d'étude est trop large et que l'échelle du district serait plus intéressante. De même, la fédération étant synonymes de « plus d'ententes et plus de partenaires », elle compliquerait les choses au lieu de les simplifier. Finalement, la perte de pouvoir des communes ne serait « pas appréciée de toute le monde ». Le Conseil décide la transmission du postulat à une commission *ad hoc*.

2015 12 mars (20h00 – 23h00) 60 pages

En début de séance, et au nom du Conseil municipal, la conseillère municipale en charge de l'urbanisme (Tinetta Maystre, Verts) fait une déclaration officielle concernant Florissant. Elle annonce que l'option de l'abandon du projet de plan de quartier est ouverte et que la décision de l'exécutif sera communiquée d'ici fin avril. La conseillère regrette tant « la vision alarmiste de la croissance de la population à Renens et dans l'ouest lausannois », que les divisions au sein même de l'exécutif³²⁹. Elle constate aussi que le Conseil municipal « n'a pas à rougir » de ses actions et conclut en considérant que Florissant « sera une leçon pour l'avenir ».

Le Conseil est amené à traiter des propositions de révision de son règlement. La commission *ad hoc* en charge propose la transformation de la commission des affaires régionales et intercommunales CARIC en commission régionale et intercommunale CRI. Pour défendre sa proposition, la commission constate que la CARIC « ne fonctionne plus du tout depuis plusieurs années ». Or la commission a exclu l'idée de la supprimer « au motif que la commune n'a jamais été autant impliquée dans des structures et projets intercommunaux et régionaux » et cette tendance va probablement en s'accroissant. Cette montée en puissance des thèmes intercommunaux implique que les décisions sont « dorénavant prises ailleurs » et cela rend encore plus nécessaire que le législatif s'intéresse, s'informe et « agisse ou réagisse ». Il est de plus signalé que le Conseil municipal souhaite avoir un interlocuteur privilégié sur les dossiers intercommunaux. En réaction à cette proposition de la commission, un membre du Conseil (Gérard Duperrex, UDC) dépose un amendement pour supprimer la création de la CRI en arguant notamment d'une surcharge de travail des élus. L'amendement est refusé, puis la révision du règlement acceptée.

En cours de l'examen des instruments parlementaires non encore traités, le Conseil municipal propose de classer sans suite le postulat de Gian-Luca Ferrini (PS) demandant la révision du plan d'extension (et partant, du plan général d'affectation). Malgré l'opposition du principal intéressé, le Conseil communal accepte le classement. Il est de même signalé que le conseiller communal Cemal Ozcan (membre CUAT) quitte son groupe politique et siégera en indépendant³³⁰.

Toujours en matière d'intercommunal, le groupe socialiste annonce le dépôt d'un postulat dit « Pour un Ouest lausannois fort et démocratique », dont le texte est très proche du postulat Mocchi de la fin

4 Les membres de la commission de gestion doivent être membres du Conseil de fédération.

³²⁹ Dans son édition du 3 février, le quotidien 24 heures titrait « Florissant déchire la Municipalité de Renens » en relayant l'opposition d'une membre de l'exécutif (Myriam Romano – Malagrifa, PS) au projet de plan de quartier.

³³⁰ Étonnamment cela n'a pas de conséquence sur sa participation à la CUAT, alors que face au même cas de figure, Laurent Desarzens en juin 2010 avait dû quitter la CUAT suite à son retrait du groupe des Verts.

de l'année précédente. Les sections socialistes des autres communes de l'Ouest ont déposé un instrument identique dans les communes où elles sont constituées.

2015 30 avril (20h00 – 22h20) 44 pages

Le projet de Florissant occupe à nouveau le début de la séance du Conseil communal. Le président du Conseil donne lecture d'une lettre que le Conseil municipal a écrite aux pétitionnaires de Florissant. Dans cette lettre courte, le Conseil municipal fait référence à « la récente issue décidée par la Municipalité, à savoir l'abandon du projet ». Étonnamment, cette communication n'appelle aucune réaction du Conseil communal, alors que la communication de la conseillère municipale Tinetta Maystre (Verts) tenue le mois précédent devant ce Conseil, si elle était clairement orientée vers la possibilité d'un abandon, ne l'avait pas pour autant annoncé comme tel.

Lors du point prévu pour les informations des commissions, la CUAT par la voix de son président (Byron Allauca, Fourmi rouge) rend compte de ses derniers travaux, dont particulièrement la présentation faite par le Conseil municipal de deux projets de plans de quartier : Chênes et Kodak. Des informations détaillées sont données au plénum concernant ces deux projets, ainsi qu'un calendrier. Le président de la CUAT signale de même que la prochaine séance servira à discuter du plan directeur intercommunal. Ces communications engendrent un dialogue plutôt combatif entre membres des deux conseils. Un membre du Conseil communal (Gian-Luca Ferrini, PS) constate « perdre un peu le contrôle de la construction » et sous-entend que c'est un sentiment partagé. Le calendrier des plans de quartier lui semble ainsi aller « relativement vite ». Il craint ainsi que lorsque le projet arrivera au Conseil communal, « il va nous être proposé quelque chose qui sera, pratiquement, à prendre ou à laisser ». Il continue en regrettant que cette façon de faire empêchera les élus de donner leur avis : « sans pouvoir imprimer une marque politique, un souhait particulier [...] un sens à notre urbanisme », alors qu'il s'agit là du « rôle des politiques ». Il conclut en se demandant s'il y a réellement « un pilote dans l'avion » et signale être certain que ce n'est en tout cas pas le Conseil communal. Sibylline, la conseillère Maystre répond : « le pilote travaille sur ces dossiers depuis longtemps », sans que l'identité de ce dernier ne soit clairement désigné. Dans son intervention, la conseillère municipale en charge donne ce qui pourrait être compris comme sa vision du rôle de la commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elle reconnaît qu'il s'agit d'un « rôle assez difficile [...] d'entendre les choses, et ensuite de les rendre », « d'entendre tout cela et de le rendre à sa façon, avec ses mots pour vous le transmettre ». Peut-être en réponse à la remarque de l'absence de pilote, la conseillère municipale en charge signale que les plans de quartier se justifient par le besoin de mettre un pilote dans les quartiers et qu'il s'agit d'une volonté de la Municipalité. Elle se félicite enfin que des dossiers importants aient abouti, dont la gare et les entrepôts, « des dossiers menés justement avec des pilotes ». Le membre du Conseil (Gian-Luca Ferrini, PS) réplique et dit douter de la stratégie de planifier la commune par une succession de plans de quartier et de ne pas le faire à l'échelle de la commune. Il considère que l'utilisation des plans de quartier est « un choix stratégique » qu'il n'est pas sûr d'être opportun. Dans une pointe voilée à son interlocutrice, il conclut « évidemment, je ne peux pas prédire l'avenir, plus que quelqu'un d'autre ». La conseillère Maystre reprend la parole pour signaler que cette planification globale, qui a été faite par exemple à Malley, a nécessité une dizaine d'années d'étude, depuis les études tests. Après ces années d'étude, ce sont « les plans de quartier qui mettent en musique ». Elle rappelle encore que la vision générale

sur l'ensemble de l'Ouest se fera avec le plan directeur intercommunal, puis sera traduit ensuite dans les plans généraux d'affectation communaux.

Le Conseil communal traite ensuite du postulat Mocchi sur la faisabilité d'une fédération de communes dans le périmètre de l'agglomération Lausanne – Morges. La commission *ad hoc* a analysé tout d'abord les différentes formes « de collaboration », l'entente intercommunale, l'association intercommunale, la fédération de communes et la fusion de communes. La commission fait ressortir certains points quant au statut actuel de collaboration avec les autres communes : l'échelle intercommunale est très présente, il y a insatisfaction des délégués aux instances existantes, le transfert de compétences des communes vers les associations crée des dysfonctionnements et des insatisfactions. La commission propose à la majorité de renvoyer ce postulat au Conseil municipal. Lors de la discussion en plénum, une membre (Nathalie Jaccard, Verts) constate que le sujet des fusions et des fédérations de communes « préoccupent(sic) depuis longtemps le Conseil », mais signale avoir « conscience qu'il est trop tôt pour penser à des fusions ». A ce jour pour elle, il y a des déficits de démocratie dans la gestion des affaires intercommunales qui sont trop entre les mains des exécutifs. Un autre membre (Pascal Golay, PLR) relève que l'exécutif communal a d'autres problèmes « bien réels » avant d'étudier la question des fédérations et que finalement l'outil même de la fédération n'est pas adéquat. Il engendrerait à la fois déficit démocratique et surcharge. Au vote, le plénum accepte à la majorité la transmission au Conseil municipal.

Finalement, le même sujet revient devant le Conseil communal avec le traitement du postulat déposé par une membre (Patricia Zurcher, PS, membre CUAT) au nom du groupe socialiste. Très proche du postulat Mocchi, il s'intitule « pour un Ouest lausannois fort et démocratique ». Patricia Zurcher (PS) fait un rappel historique en considérant qu'il y a un siècle, l'Ouest avait « des frontières communales claires », mais qu'avec l'urbanisation, « les frontières communales ont aujourd'hui disparu ». Dès lors, l'évolution aurait poussé vers la collaboration intercommunale, qui a permis « d'apprendre à développer des solutions collectives », telle la création du SDOL. Ceci à un tel point que dans l'Ouest, désormais, « de moins en moins de sujets sont [...] spécifiquement communaux ». Pour l'auteure du postulat, « le mécanisme de collaboration [ayant] atteint aujourd'hui ses limites, [il] demande à être repensé », les mécanismes intercommunaux étant « opaques », « toujours plus complexes » et les conseillers communaux « désabusés ». Le postulat demande donc de faire un état des lieux des différentes collaborations intercommunales et d'étudier « la possibilité de simplifier et améliorer la situation actuelle ». Après une intervention de la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) et sans débat, le Conseil communal accepte à l'unanimité moins 4 abstentions de transmettre directement le postulat au Conseil municipal, sans passer par l'examen d'une commission *ad hoc*.

2015 21 mai (20h00 – 22h30) 58 pages

Lors de l'examen d'un préavis relatif à la participation de la commune de Renens aux charges d'exploitation du nouveau centre sportif de Malley, la commission financière, qui était commission d'examen, annonce avoir siégé pour l'examen avec les commissions financières de Lausanne et de Prilly. Plus tardivement dans la séance, la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) signale être frappée par le nombre de préavis intercommunaux acceptés ce soir, le Conseil communal ayant accepté un projet intercommunal pour les eaux, pour la participation aux charges d'exploitation à Malley et pour une fondation culturelle.

2015 25 juin (19h00 – 22h10) 85 pages

La CUAT a siégé le 16 juin en présence de la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme (Tinetta Maystre, Verts), de l'urbaniste communal et d'un autre membre du groupe technique du plan directeur intercommunal (PDi). La démarche visant à l'élaboration dudit plan directeur a été présentée. Un tronc commun permettra de traiter des éléments communs aux huit communes, tels que l'urbanisation, la mobilité, le paysage, etc. Il est rapporté que, lors des dernières rencontres du groupe de concertation et des municipalités, « une vraie volonté de travailler ensemble a été exprimée afin d'élaborer ce PDi³³¹ ». Il est aussi mentionné les différents groupes de travail mis en place pour l'accompagnement du PDi, la procédure, les enjeux, le déroulement de l'étude et la clé financière. En termes de décision du législatif, la fin du rapport du président de la CUAT mentionne que les budgets ayant déjà été alloués au début de la législature, il n'est pas prévu de repasser devant le Conseil communal à ce propos. Par contre, la Municipalité « a estimé qu'il était important que le Conseil communal se prononce sur ce nouveau principe de travailler ensemble avec les autres communes ». Les modalités de cette proposition ne sont nullement explicitées. Ce long rapport de la CUAT n'engendre aucune prise de parole au sein du plénum.

Plus tard, dans le cadre de l'examen des comptes communaux 2014, la commission financière pose une question relative au financement du SDOL. A cette question écrite, la Municipalité a répondu en faisant remarquer que la gestion des comptes et des charges de personnel pour le SDOL est confiée à la commune de Renens. La commission financière se questionne aussi sur l'impact du nouveau projet sportif intercommunal de Malley sur le développement du secteur. La Municipalité a répondu que ce projet n'a que peu d'impact sur l'ensemble du chantier Malley du SDOL.

En fin de soirée, dans son discours de fin des travaux législatifs avant la pause estivale, la Syndique (Marianne Huguenin, Fourmi rouge) constate que de nombreux projets animent Renens et que de nombreux sont portés à des niveaux intercommunaux ou régionaux.

X.3 Prilly

Analyse documentaire complète du Conseil communal

2010 1 mars (20h00 – 22h50) 15 pages

Dans les questions diverses en fin de séance, une membre (Anne Bourquin Büchi, PS) s'étonne qu'un courrier préélectoral du PLR ait été envoyé à la population qui annonce un réaménagement de Prilly-

³³¹ Cette assertion est présentée comme un fait avéré ; par contre, l'auteur de cette constatation n'est pas connu. Il s'agit, soit du président de la CUAT qui parle de sa propre expérience, soit de propos entendus, soit, à travers lui, la Conseillère municipale Maystre, le début du compte-rendu de la CUAT lui étant personnellement attribué. Au vu de la mention des municipalités, nous pencherions plutôt pour la dernière possibilité.

Centre. Le Syndic (Alain Gillièron, PLR³³²) répond que la Municipalité va prochainement déposer au Conseil communal un préavis relatif à « un concours d'urbanisme pour le centre de Prilly ».

2010 26 avril (20h00 – 22h50) 11 pages

Rien à signaler.

2010 28 juin (20h00 – 23h40) 18 pages

Le Conseil communal délibère sur l'adoption d'un plan de quartier dit « Prilly-Chasseur ». La commission *ad hoc* d'analyse du préavis présente le sujet puis la discussion est ouverte dans le plénum. Un membre du Conseil (Maurizio Mattia, Verts) dépose un amendement visant à durcir les exigences thermiques des bâtiments. Le Syndic (Alain Gillièron, PLR) rappelle que le plan de quartier a été difficile à élaborer et a nécessité cinq ans de travaux. Dès lors, le Syndic constate qu'il « n'est pas demandé de les³³³ accepter, mais d'en prendre acte ». Un autre membre (Roger Saugy, PS) regrette l'indice d'utilisation du sol et « émet le vœu que pour de tels cas futurs, la Municipalité utilise tous ses moyens de persuasion pour arriver à un coefficient d'utilisation du sol un peu plus élevé »³³⁴.

2010 27 sept. (20h00 – 23h10) 24 pages

Le Conseil communal délibère sur l'adoption d'un plan partiel d'affectation (PPA) pour le secteur dit « Pré-Bournoud Sud », au centre de Prilly. Le secteur est déjà globalement construit et occupé notamment par un centre commercial Coop et la poste. Les membres du Conseil posent diverses questions, notamment sur l'agrandissement du centre commercial sur la place du marché, sur la nature des documents à adopter ou les éléments favorables à une politique durable. Le préavis est accepté à l'unanimité.

2010 8 nov. (20h00 – 22h40) 16 pages

Rien à signaler.

2010 6 déc. (20h00 – 22h45) 26 pages

Rien à signaler.

2011 14 fév. (20h00 – 23h15) 23 pages

³³² Par simplification, nous renonçons à faire la distinction entre parti radical et parti libéral, les deux ayant fusionné au cours des années analysées dans le canton de Vaud pour devenir le parti libéral radical (PLR).

³³³ Ce que désigne le déterminant pluriel n'est pas totalement clair. Le procès-verbal rapporte : « M. le Syndic Alain Gillièron (rad) répond qu'il a fallu 5 ans pour arriver au préavis que la Municipalité a présenté. Cela a été difficile, beaucoup de partenaires, des parcelles privées, des fonds dominants avec des servitudes extrêmement contraignantes. Cette convention a fait des aller et retour et dans les conclusions du rapport, il n'est pas demandé de les accepter, mais d'en prendre acte ».

³³⁴ Nous avons renoncé à maintenir les fautes d'orthographe dans les citations et à la marquer par un (sic) comme cela a pu être fait pour les citations dans le corps principal de la recherche.

Le Conseil communal a à débattre d'une participation financière, tant au Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), qu'au Schéma directeur du Nord lausannois (SDNL). A part des discussions formelles, le sujet n'introduit pas vraiment de débat au sein du plénum. Le préavis est accepté largement. Plus tard dans la séance, le Syndic, en s'exprimant sur l'attribution du prix Wakker³³⁵ à l'Ouest lausannois, constate que le SDOL permet d'avancer sur des projets qui seront moteurs pour l'Ouest lausannois, tels que « la plaine de Malley ».

2011 28 mars (20h00 – 22h30) 17 pages

La séance du Conseil communal a lieu après les élections communales. Si la nouvelle législature n'est pas encore commencée, les nouvelles forces politiques sont connues, avec un basculement du Conseil communal de gauche à droite pour quelques voix. Seront toujours représentés les six groupes politiques de la législature précédente, PLR, POP, PDC, PS, Verts et UDC.

2011 9 mai (20h00 – 23h25) 21 pages

La Municipalité soumet au Conseil communal un préavis relatif à la création d'une société en charge du développement d'un réseau de chauffage à distance, conjointement entre Prilly, Renens et Lausanne. Le préavis déposé³³⁶ évoque notamment l'utilisation du futur réseau pour chauffer Malley. Plusieurs membres du Conseil interviennent dans le débat en plénum. Une membre (Anne Bourquin Büchi, PS) constate que c'est un investissement conséquent « pour une petite partie de la population de Prilly » ; la majorité des autres remettent en question la forme juridique de la société à créer. Le préavis est accepté à l'unanimité, moins une abstention.

2011 6 juin (20h00 – 23h00) 17 pages

Rien à signaler.

2011 14 juin (18h00 – 20h45) 7 pages

Rien à signaler.

2011 27 juin (20h00 – 23h30) 32 pages

Il est doublement question de commission et d'aménagement du territoire lors de cette séance du Conseil communal. La première occasion d'en discuter se présente lors de l'examen du rapport annuel de gestion pour l'année 2010 écoulée. La commission de gestion a déposé une observation relative à la commission d'urbanisme, qui est de compétence de la Municipalité et non du Conseil communal, en souhaitant que le système de nomination des membres ne soit plus par cooptation. Une membre du Conseil (Gabriella Pesaresi, Verts) s'étonne que la commission d'urbanisme soit monocolore politiquement. Elle constate aussi que le système de nomination des membres, par cooptation, ne « semble pas adapté pour avoir une commission plus diversifiée », en effet, tous les membres sont architectes et trois sont conseillers communaux élus sous une bannière de centre-

³³⁵ Le procès-verbal évoque quant à lui un certain « prix Baker ».

³³⁶ Commune de Prilly, préavis municipal n.6/2011.

droit. Le Syndic répond que l'équipe fonctionne et qu'il est « vrai que l'on s'appuie sur des gens qui ont un peu les mêmes idées, car si c'est chaque fois pour se faire contrer et ne jamais avancer sur les dossiers ... ». Un membre (Roger Saugy, PS) pense que la « vision de l'urbanisme a évolué à une vitesse folle » et que cette commission a besoin « d'un air nouveau ». Un autre (Aldo Rota) souhaiterait y inclure « l'un au(sic) l'autre de nos concitoyens ».

Dans le même cadre, la commission de gestion dépose le vœu de la création d'une commission permanente en charge de la planification intercommunale, pour le suivi des projets SDOL et SDNL. Dans sa réponse écrite, la Municipalité répond ne pas envisager de mettre en place de commission. Au nom de la commission de gestion, une membre du Conseil (Patrizia Clivaz-Luchez, PS) dépose une motion demandant la création d'une « commission SDNL/SDOL ».

Il est enfin question de Malley. Toujours dans le cadre de l'examen du rapport de gestion, la commission de gestion constate que les législatifs ont été écartés de la procédure d'élaboration du schéma directeur intercommunal de Malley : « la mise en place du SDIM (schéma directeur intercommunal de Malley) a permis aux trois communes intéressées (Lausanne, Renens et Prilly) de décider de la planification, sans consulter le Conseil communal ». La Municipalité a répondu par écrit que les conseils communaux gardent toutes leurs compétences décisionnelles en ce qui concerne les plans de quartier qui arriveront « dans les 10 prochaines années ». Par écrit, la commission de gestion commente la réponse de la Municipalité en constatant « que par souci d'efficacité, ce type de décision a été pris au détriment de la fonction du législatif ».

2011 12 sept. (20h00 – 23h45) 34 pages

La création d'une commission SDNL/SDOL est à l'ordre du jour du législatif³³⁷. La commission de gestion propose de nommer une commission permanente d'au moins cinq membres qui « aurait l'opportunité d'avoir une vision d'ensemble de ces projets qui nous sont présentés par étapes ». Après discussion des aspects formels, le plénum décide à l'unanimité l'envoi de la motion à une commission *ad hoc* d'analyse.

2011 14 nov. (20h00 – 23h30) 25 pages

Lors de cette deuxième séance de la législature, la Municipalité présente son programme de législature 2011 – 2016. Celui-ci contient de nombreux points dont « Poursuivre le développement de la plaine de Malley en coordination avec les Communes de Lausanne et Renens », ainsi que « Favoriser les collaborations intercommunales dans le District de l'Ouest lausannois ». Plus tard, le Conseil communal a à accepter un préavis sollicitant l'octroi d'un crédit d'étude pour cinq projets d'urbanisme. Sans discussion et à l'unanimité, le préavis est accepté. Tel qu'explicité par le préavis, deux projets touchent Malley. Il est tout d'abord question d'un plan partiel d'affectation « Viaduc » ainsi que de la requalification de l'Avenue du Chablais. Selon le préavis³³⁸, les études relatives au PPA

³³⁷ La motion déposée par la membre Clivaz-Luchez (PS) lors de la dernière séance s'est transformée en « demande formelle » déposée par le membre Javier Trotti (PLR).

³³⁸ Commune de Prilly, Préavis n.22-2011 du 10 octobre 2011 sollicitant un crédit d'étude de CHF 390'000.- pour divers projets d'aménagement sur le territoire prillérain, page 3 sqq.

Viaduc visent à mettre en conformité la planification adoptée en 1977 aux orientations arrêtées par le SDIM. Le crédit demandé est en fait un complément à un premier octroi en 2008, l'étude s'étant « avérée beaucoup plus complexe que prévue », notamment à cause de la coordination avec les projets voisins, tels que le projet de développement de « Malley-Centre ». Le rapport de la commission *ad hoc* ne reporte aucune question spécifique ou vœu particulier se rapportant à Malley au sens large.

2011 5 déc. (20h00 – 23h30) 24 pages

Rien à signaler.

2011 12 déc. (20h00 – 23h30) 25 pages

Rien à signaler.

2012 26 mars (20h00 – 23h30) 22 pages

Le bureau du Conseil a reçu une lettre de la commune de Renens qui propose « d'organiser des réunions communes afin de traiter, aussi avec les législatifs, de projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire ». Le président du Conseil précise que cette invitation concerne Malley³³⁹. La lettre – non reproduite dans le procès-verbal – est envoyée aux groupes politiques qui sont invités à donner leur avis au président du Conseil communal sur la suite à donner. Aucune discussion du plénum à ce sujet.

Le Conseil communal a ensuite à examiner un préavis sollicitant l'octroi d'un crédit pour financer la participation de Prilly au SDOL. Une seule intervention signale la complexité du sujet SDOL, puis le préavis est accepté à l'unanimité.

Enfin, le Conseil communal discute de la création de la commission SDNL/SDOL. Le Syndic intervient pour signaler un « problème majeur », celui d'identifier dans les lignes budgétaires les compétences respectives des objets relatifs au SDOL ou au SDNL. La commission *ad hoc* d'analyse signale dans son rapport un défi quant à la mise en place de cette commission ; c'est la « démobilisation probable » sur ces thèmes pour les conseillers communaux non membres de cette commission. Elle propose en conclusion la création d'une commission de huit membres, en dérogation au contrat de législature et de le faire par l'adjonction d'un addenda au dit contrat. Le rapport est accepté à l'unanimité, moins 4 abstentions.

2012 14 mai (20h00 – 22h35) 22 pages

Rien à signaler.

2012 25 juin (20h00 – 00h05) 36 pages

³³⁹ Le procès-verbal omet cette information importante mais qui a bien été prononcée, comme le prouve l'enregistrement vidéo. De même, dans la phrase précédente, la retranscription rajoute un « aussi » superflu et qui change le sens par rapport au texte prononcé et qui est donc à comprendre ainsi « d'organiser des réunions communes afin de traiter, [...] avec les législatifs, de projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire ».

Dans le cadre de l'examen du rapport annuel de gestion, une membre (Sylvie Krattinger, PS) pose une question relative à la densité dans un projet d'urbanisation « En Broye ». Le Syndic (Alain Gillièron, PLR) répond que le projet est en cours et qu'il s'agit à la fois de marier les exigences de densité voulues par le Canton et de la raison. Un plan de quartier sera bientôt présenté au Conseil communal qui pourra « voir à quelle densité » la Municipalité a « choisi de mettre cette parcelle ».

2012 8 oct. (20h00 – 22h40) 25 pages

Rien à signaler.

2012 12 nov. (20h00 – 23h10) 27 pages

Le Conseil communal a à examiner un préavis sollicitant un crédit d'étude pour plusieurs projets urbanistiques, dont une majorité en lien avec Malley. Il s'agit d'une enveloppe comprenant des participations à des études, des salaires, des actions, des prix, des démarches de concertation. Une demande de financement vise à prendre en charge à hauteur de 50% un mandat pour les espaces publics à Malley. Il est annoncé que le projet de Malley est divisé en deux procédures de plan de quartier « Malley-Gare » et « Malley-Centre ». Ces deux projets avancent « à des temporalités différentes »³⁴⁰. Le rapport³⁴¹ de la commission *ad hoc* relate les questionnements des différents membres de celle-ci quant à Malley et offre plusieurs informations. Il s'agit notamment du fait que les conseillers semblent moyennement informés quant à Malley. Ainsi un commissaire se demande si la Commune de Prilly est propriétaire foncière dans le secteur. Un autre demande si la commune a la capacité de choisir le type de logements qui seront bâtis à Malley, il est notamment fait référence à des « habitations protégées ». A cette question il est répondu que ce n'est pas possible, les propriétaires fonciers possédant la capacité de choisir le type de logements qui seront bâtis. Sans débat et à l'unanimité, le Conseil accepte le préavis.

2012 3 déc. (20h00 – non renseigné) 26 pages

Rien à signaler.

2012 10 déc. (non renseigné – non renseigné) 15 pages

Rien à signaler.

2013 11 mars (20h00 – 23h40) 24 pages

Rien à signaler.

2013 27 mai (20h00 – 23h15) 26 pages

³⁴⁰ Commune de Prilly, préavis n.13 – 2012 du 9 octobre 2012 sollicitant un crédit d'études de CHF 425'000.- pour divers projets sur le territoire prillèran.

³⁴¹ Plusieurs rapports de commission ne sont pas disponibles directement sur le site internet de la commune de Prilly. Pour ce rapport-là, comme pour certains autres, il a fallu procéder au visionnage de l'enregistrement vidéo de la séance du Conseil communal où le rapport a été lu in extenso par un membre de la commission.

Dans le cadre de l'examen, par le Conseil, de l'introduction du nouveau mécanisme de taxe finançant l'équipement communautaire, lors des modifications de l'affectation du sol, un membre du Conseil (Fabien Deillon, UDC) constate qu'il est beaucoup question d'une révision de la planification communale mais que si une révision du PGA est annoncée depuis vingt ans, le plan en vigueur date toujours de 1951. Le Syndic (Alain Gillièron, PLR) annonce que les travaux de révision du PGA « sont bientôt à bout touchant » et qu'il va bientôt pouvoir être soumis au vote.

2013 24 juin (20h00 – 23h20) 33 pages

Rien à signaler.

2013 7 oct. (20h00 – 23h45) 29 pages

Dans le cadre d'un débat sur les heures d'ouverture des magasins sur le territoire communal, un membre (Maurizio Mattia, Verts) constate que l'élargissement des heures d'ouverture bénéficiera aussi aux futurs commerces de Malley, zone « qui est appelée à fortement se développer ».

2013 11 nov. (20h00 – 22h10) 20 pages

Le thème de la fusion des corps de pompiers entre Prilly et Renens donne lieu à un riche débat au sein du Conseil, particulièrement sur les modalités d'adoption de l'alliance intercommunale. En préambule au débat, un membre (Jean-Pierre Dupertuis, PLR) rappelle que la nouvelle loi vaudoise sur les communes interdit désormais au Conseil de déposer des amendements sur le projet déposé par la Municipalité³⁴². Un membre du Conseil (Gérard Buhlmann, PLR) trouve « déplorable » que ce préavis ne soit produit que si tard devant le Conseil, en raison peut-être d'un « attentisme coupable ». Une autre (Patrizia Clivaz Luchez, PS) constate que d'habitude une fusion ne fait pas plaisir aux gens mais au moins apporte-t-elle des économies, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Un troisième (Aldo Rota, UDC) dénonce une perte d'autonomie pour Prilly. Après une longue discussion, le projet est accepté, à 35 oui sur 66 votants.

2013 9 déc. (20h00 – 22h40) 29 pages

Dans le cadre d'une réponse à une interpellation déposée par un membre du Conseil à propos de l'octroi d'un permis de construire, l'auteur de l'interpellation (Maurizio Mattia, Verts) demande s'il n'y a pas des inégalités de traitement « inquiétantes » à Prilly. Le Syndic (Alain Gillièron, PLR) signale qu'il n'a pas été possible d'étudier immédiatement le plan de quartier pour la zone évoquée et, qu'à ce jour, il y a environ 8 plans de quartiers qui sont en cours d'élaboration. Dans le cas évoqué par l'interpellation, la Municipalité a « travaillé en opportunité » afin de favoriser le maintien sur le territoire communal de 163 emplois.

³⁴² Il est en fait directement fait référence à l'article 110 alinéa 7 de la loi sur les communes du 28 février 1956. Dans le cadre de la révision de loi du 20 novembre 2012, de nouveaux articles ont été ajoutés au chapitre X existant traitant des ententes intercommunales. La nouvelle formulation dit (art.110 al.7) : « Le projet définitif présenté au Conseil par la municipalité ne peut être amendé ». Jusqu'alors, le texte était plus court et l'article le plus approchant était formulé comme suit (art.110. al.2 ancien) : « La convention doit être adoptée par le Conseil général ou commune de chacune des communes intéressées. Elle ne peut pas être soustraite au référendum ». La loi révisée est entrée en force au 1^{er} juillet 2013.

2013 16 déc. (20h00 – 23h05) 36 pages

Un préavis relatif à l'adoption d'un plan partiel d'affectation (PPA) pour le secteur dit « Corminjoz Nord » est soumis au Conseil. Lors de l'examen de détail par article, plusieurs amendements sont présentés. Des membres du Conseil présentent des amendements visant à restreindre le dimensionnement des places de stationnement, à améliorer la qualité thermique des bâtiments, tous rejetés par le plénum. Après une longue discussion, le préavis est accepté à une large majorité.

2014 3 mars (20h00 – 23h58) 28 pages

Le Conseil communal a à débattre d'un préavis municipal sollicitant l'octroi d'un crédit cadre pour différents projets urbanistiques, dont de nombreux touchent Malley. Il s'agit notamment de financements des chantiers du SDOL, dont des salaires, des mandats de concertation, de communication, etc. Le préavis³⁴³ explique que, concernant « le secteur de Malley-Centre », deux plans de quartier sont en cours d'élaboration, « Malley-Gare » et « Malley-Gazomètre ». Il est de plus annoncé par le préavis que le plan de quartier de Malley-Gare est à l'examen préalable et que le plan de quartier sera soumis à l'enquête publique en même temps que le projet de requalification routière de l'Avenue du Chablais. De plus, la limite communale entre Renens et Prilly « devra être adaptée ». L'enveloppe budgétaire demandée englobe aussi un troisième complément pour l'élaboration du PPA Viaduc qui doit être réajusté suite à l'annonce du projet de centre sportif intercommunal de Malley.

L'enveloppe sollicitée couvre aussi un projet de révision du plan de quartier « Au Grand-Pré » adopté et entré en vigueur le 30 octobre 1964. Selon le préavis écrit, ce secteur de 49'000 m² est principalement occupé par des bâtiments scolaires, mais un solde de terrain utilisé comme zone de stationnement est libre. Il est précisé que les dispositions du plan de quartier en vigueur sont devenues obsolètes. Les propriétaires ont souhaité pouvoir obtenir des droits à bâtir supplémentaires et la Municipalité sollicite un crédit d'étude de 143'000.- en avance de frais aux mandataires.

Dans le cadre du débat en plénum sur ce préavis, un membre du Conseil (Roger Saugy, PS) intervient sur la problématique des tours qu'il estime être pertinente à Prilly et particulièrement à Malley. Il demande que ce sujet fasse l'objet de « discussions approfondies » avant le vote³⁴⁴. Le membre livre aussi ce commentaire personnel sur Malley : « les communes de Renens et Prilly ont offert à la commune de Lausanne des terrains qui, au final, ne lui(sic) rapportent rien, alors que Lausanne semble au contraire en profiter³⁴⁵ ». Le Syndic répond que ces terrains du site de Malley « appartiennent désormais à d'autres communes », la commune de Prilly dispose « cependant de la

³⁴³ Commune de Prilly, préavis n.2 – 2014 du 28 janvier 2014 sollicitant un crédit d'étude de CHF 280'000.- pour divers projets sur le territoire prillérain.

³⁴⁴ Nous comprenons qu'il parle du vote relatif à l'adoption des plans de quartier de Malley par le Conseil communal. L'écoute de l'enregistrement radio pourrait aussi laisser entendre qu'il soit fait référence à une votation populaire en cas de référendum lancé contre le projet.

³⁴⁵ La synthèse de l'intervention opérée par le secrétariat du Conseil n'est guère de qualité et rajoute des erreurs de français là où l'orateur n'en a pas commises. De plus, l'orateur rajoute, en fin d'intervention « et j'aimerais m'assurer qu'on soit attentif [...] dans la suite des débats concernant l'aménagement de la plaine de Malley, c'est qu'on ne cède pas trop ».

possibilité d'accepter ou de refuser les projets qui seront proposés »³⁴⁶. C'est finalement à l'unanimité que le préavis municipal est accepté par le Conseil communal.

2014 5 mai (20h00 – 21h30) 14 pages

Un membre du Conseil (Maurizio Mattia, Verts) dépose une interpellation relative au dimensionnement du stationnement. L'interpellation demande notamment à la Municipalité comment celle-ci va revoir ses exigences en termes de dimensionnement du stationnement « dans ses futurs PPA et PQ ».

2014 23 juin (20h00 – 23h25) 33 pages

La Municipalité répond à l'interpellation Mattia sur le dimensionnement du stationnement en signalant que dans différents projets, dont les PPA Viaduc et les plans de quartier « Malley-Gare » et « Malley-Gazomètre », la volonté est clairement de réduire les besoins fixés par la norme VSS. En complément à une question écrite déposée par un autre membre du Conseil (Ihsan Kurt, PS), la Municipalité signale qu'un concept global de mobilité dans le cadre du plan de quartier « Malley-Gare » sera réalisé d'ici 2017.

Une membre du Conseil (Sylvie Krattinger-Boudjelta³⁴⁷, PS) dépose une interpellation sur la mise en œuvre à Prilly de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

2014 30 juin (20h00 – 21h30) 16 pages

Dans les discussions de fin de séance, un membre (Roger Saugy, PS) évoque une nouvelle fois les tours qui pourraient être implantées à Malley. Il demande particulièrement si la Municipalité dispose d'une stratégie de communication. Le Syndic (Alain Gillièron, PLR) répond qu'un PPA de la commune prévoit effectivement une tour. Une stratégie de communication et d'information sera donc à élaborer.

2014 6 oct. (20h00 – 22h55) 33 pages

Le Conseil communal a l'occasion de débattre d'intercommunal. Le SDOL a en effet écrit à la Municipalité un courrier qui est lu devant le Conseil. Ce courrier informe que le groupe décisionnel, en date du 20 février 2014, a décidé de créer « un groupe de concertation » pour participer à l'élaboration du futur plan directeur intercommunal. Dès lors, chaque commune peut déléguer un certain nombre de participants à ce groupe de concertation³⁴⁸. Etrangement, la lettre arrive au Conseil communal, alors que la première séance de ce groupe a déjà eu lieu. Dans les informations des représentants aux organismes extérieurs, un conseiller (Fabien Deillon, UDC) relate la première

³⁴⁶ L'enregistrement vidéo de la séance donne le texte exact prononcé : « Et nous, nous serons là, entre guillemets, pour accepter ou refuser ce qui est proposé, mais je crois qu'on va arriver à nouer la gerbe et avoir ce nouveau quartier de Malley [qui], dont tout le monde sans doutes sera fier, parce que en ce moment, vous avouerez qu'il s'y passe pas grand-chose. »

³⁴⁷ Les procès-verbaux la nomment soit avec soit sans son double nom.

³⁴⁸ La formulation de la lettre est absconse quant au nombre de participants à déléguer : « nous nous permettons de vous rappeler que le Groupe décisionnel s'est déterminé pour un représentant par groupe politique, mais au minimum deux et au maximum cinq représentants. Des suppléants peuvent également être désignés. »

séance qui a eu lieu le samedi 4 octobre³⁴⁹. Il précise que le groupe « sans surprise » sera consultatif et que le plan directeur intercommunal répond à un souci d'efficacité, simplifiant « la coordination entre communes voisines ». Plus tard dans la séance, un point est à l'ordre du jour pour l'élection des délégués à « la commission intercommunale de consultation du plan directeur intercommunal de l'Ouest lausannois », c'est-à-dire au groupe de concertation évoqué par le SDOL. Six candidats sont présentés et cinq sont retenus, la liste ayant déjà été validée par le bureau le 1^{er} septembre, 1 pour les groupes suivants : PS, PLR, UDC, Verts, PDC, le POP ayant retiré sa candidate.

Plus tard, la Municipalité répond à l'interpellation Krattinger Boudjela sur la mise en œuvre de la LAT à Prilly. Il est notamment rappelé que dix plans partiels d'affectation ou plans de quartier sont actuellement en cours d'élaboration et qu'aucun ne sera touché par la révision de la LAT. De plus, il est aussi rappelé que Prilly est concerné par deux sites stratégiques dont « Sud-Malley-Sébeillon », pour lequel « plusieurs plans d'affectation sont actuellement à l'étude ».

2014 3 nov. (20h00 – 23h20) 23 pages

Rien à signaler.

2014 8 déc. (20h00 – 00h37) 37 pages

Dans la revue de ces tâches de représentation comme présidente du Conseil communal, Sylvie Krattinger-Boudjela (PS) évoque avoir participé à l'information donnée au public sur la révision du plan général d'affectation (PGA) les 19 et 27 novembre, soirées organisées par la Municipalité. Il est à remarquer que ces séances n'ont pas été évoquées en plénum des précédentes séances et que la communication n'appelle aucune remarque des membres du Conseil. Plus tard, dans le cadre de l'examen du budget annuel 2015, un membre du Conseil (Patrizia Clivaz Luchez) glisse incidemment en parlant de l'engagement d'un nouveau technicien communal, « c'est peut-être une des réflexions qu'il faudra faire le jour où nous parlerons de fusion [de communes] ».

2015 2 fév. (20h00 – 23h45) 22 pages

Dans le cadre des informations de la Municipalité, le Syndic annonce qu'une séance d'information publique sur le plan de quartier de Malley-Gare aura lieu le mercredi 4 février. Puis, dans le cadre des informations des représentants aux organismes externes, le conseiller Fabien Deillon (UDC) annonce que pour ce qui est du groupe de concertation du plan directeur intercommunal, une nouvelle séance a eu lieu le 20 janvier. Le groupe a « été invité à donner ses idées sur les défis » pour l'Ouest lausannois à l'horizon 2030. Le conseiller précise « ces avis sont bien entendu consultatifs » et « il en sera peut-être tenu compte ». Il résume ensuite ce qu'il comprend être le but de ce groupe de concertation : « convaincre les groupes représentés au Conseil d'accepter les financements le moment venu ».

Une membre du Conseil (Colette Lasserre Rouiller, PLR) avait déposé un postulat lors de la dernière séance du Conseil, relatif à la mise en valeur du secteur dit Corminjoz-sud. Il est rappelé dans le texte

³⁴⁹ N'éclairant que peu la remarque précédente, il est précisé que la délégation de Prilly sera composée de 5 membres, que 6 étaient conviés pour la séance du 4 octobre, mais que 3 y étaient.

du postulat que le Conseil a accepté un plan de quartier récemment pour le secteur nord. La demande est donc faite de l'avenir de la partie sud. Le postulat signale qu'il « serait dommage de laisser en friche » ce secteur. Les postulants souhaitent donc que leurs propositions soient débattues au sein du Conseil. Un membre (Aldo Rota, UDC) signale que l'idée du postulat est intéressante car elle vise « à lancer une réflexion en amont ». Par 39 oui, contre 23 non, le postulat est envoyé à une commission *ad hoc* d'analyse.

2015 9 fév. (20h00 – 22h50) 28 pages

Rien à signaler.

2015 16 fév. (20h00 – 21h30) 17 pages

Rien à signaler.

2015 9 mars (20h00 – 22h30) 18 pages

Le Conseil communal a à débattre d'un préavis municipal sollicitant une enveloppe budgétaire pour la participation de Prilly au financement du SDOL et du SDNL. A part les modalités d'amortissement, il n'y a pas de discussion au sein du plénum. Le préavis est accepté à l'unanimité moins une abstention.

Une membre (Patrizia Clivaz Luchez, PS³⁵⁰) dépose un postulat intitulé « Pour un Ouest lausannois fort ».

2015 20 avril (20h00 – 23h05) 29 pages

Le Conseil communal traite d'urbanisme. La Municipalité a soumis un plan partiel d'affectation (PPA) pour le secteur dit « Fleur-de-Lys ». Selon le préavis déposé³⁵¹, le projet a été initié suite aux demandes de propriétaires du secteur. Jusqu'alors, le secteur était directement régi par le plan de zone de 1951. Le PPA divise le secteur en trois types de zone, dont une zone d'habitation de moyenne densité, une zone naturelle protégée et une zone forestière. Il est donné lecture du rapport de la commission *ad hoc* d'analyse. Plusieurs membres de la commission ont posé des questions à la Municipalité, notamment sur l'absence de participation financière des propriétaires. La commission recommande l'acceptation du PPA. Sans discussion et à l'unanimité, le Conseil communal suit la proposition de la commission *ad hoc*.

La commission *ad hoc* d'analyse du postulat Lasserre Rouiller, sur l'aménagement du secteur Corminjoz-sud, rend ses conclusions. Le Syndic précise qu'il existe un plan directeur localisé pour le secteur de Corminjoz et que c'est dans ce cadre qu'il y a lieu de considérer ce qui pourra être implanté dans le secteur. L'auteur (Colette Lasserre Rouiller, PLR) précise que le but était « d'inviter la Municipalité à poursuivre le projet sur la base des idées émises en commission ». Sans plus de discussion, le postulat Lasserre Rouiller est envoyé à la Municipalité à une grande majorité.

³⁵⁰ Le procès-verbal la désigne comme membre du PLR.

³⁵¹ Commune de Prilly, préavis n.10 – 2015 du 17 mars 2015 soumettant le plan partiel d'affectation (PPA) « Fleur-de-Lys ».

2015 22 juin (20h00 – 23h47) 35 pages

Rien à signaler.

XI. BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES CITEES

Bibliographie

Ampère A.-M., 1834. *Essai sur la philosophie des sciences ou exposition analytique d'une classification naturelle de toutes les connaissances humaines*. Bachelier, Paris

ARE Office fédéral du développement territorial, 2013. *Abstimmung von Siedlung und Verkehr ; Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz – Schlussbericht*. Berne

- -, 2010. *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2ème génération*. Berne

- -, SECO Secrétariat d'Etat à l'économie, 2006. *La politique des agglomérations de la Confédération ; Rapport intermédiaire*. Berne

- -, 2004. *Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire : critères d'appréciation*. Berne

Ascher F., 2008 [2001]. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. L'Aube, La Tour d'Aigues

--, 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob, Paris

Bachelet F., 2001. Démocratie locale et coopération intercommunale. *Annuaire des collectivités locales* 21 (1), 9-24

Banzhaf H. S., Walsh R. P., 2008. Do People Vote with Their Feet ? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism. *American Economic Review* 98 (3), 843-863

Bärtschi H.-P., 2009. Compagnie du Jura-Simplon. *Dictionnaire historique de la Suisse* 7. Gilles Attinger, Hauterive

Bassand M., 2007. *Cités, villes, métropoles ; le changement irréversible de la ville*. PPUR, Lausanne

--, 2004. *La métropolisation de la Suisse*. PPUR, Lausanne

--, Kübler D., 2001. Debate : Metropolitan Governance Today. *Swiss Political Science Review* 7 (3), 1-4

--, Fragnière J.-P., 1978. *Le pouvoir dans la ville : essai sur la démocratie urbaine*. Delta, Vevey

- -, Fragnière J.-P., 1976. *Les ambiguïtés de la démocratie locale : la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes*. Georgi, St-Saphorin

--, 1974. *Urbanisation et pouvoir politique*. Librairie de l'Université Georg et Cie, Genève

- -, Windisch U., 1974. La structure du pouvoir communal d'une micro-région rurale en changement : le Clos-du-Doubs en Suisse. *Sociologia Ruralis* 14 (3), 142-157

Bensman J., 1965. Review : Leadership in a Small Town, by Aaron Wildavsky. *American Journal of Sociology* 70 (4), 483-484

Benz A., 2015. Making Democracy Work in a Federal System. *German Politics* 24 (1), 8-25

Blanc M., 2001. Gouvernement local et contrôle démocratique. In Bassand M., Kaufmann V., Joye D., (dir.) *Enjeux de la sociologie urbaine*. PPUR, Lausanne

Blatter J. K., 2006. Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform : Theory and Evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs* 28 (2), 121-150

- -, 2005. Metropolitan Governance in Deutschland : Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review* 11 (1), 119-155

Biermann Ch., 1907. Renens, une ville qui naît. *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie* 18, 98-105

Birnbaum P., 1971. Introduction à la version française de Dahl R., Qui gouverne ? [traduction de l'anglais]. Armand Colin, Paris

Boisseaux S., Leresche J.-Ph., 2013. Emergence de la notion de gouvernance en Suisse : approches conceptuelles et historiques. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

Boogers M., 2014. Pulling the Strings : An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities. *Local Government Studies* 40 (3), 339-355

Bourdin A., 2000. *La question locale*. PUF, Paris

Brenner N., 2003. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4), 297-324

- -, 2002. Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA : A Critical Overview. *Cities* 19 (1), 3-21

- -, 1999. Globalisation as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3), 431-451

Buchanan J. M., Tullock G., 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund, Indianapolis

Burawoy M., (éd.) 1991. *Ethnography Unbound ; Power and Resistance in the Modern Metropolis*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres

Bureau du SDOL, 2011. *Etude de marché et de site « Malley Centre » ; Conclusions*. Renens

Céfaï D., (éd.) 2003. *L'enquête de terrain*. La Découverte, Paris

Chalas Y., 2004. L'urbanisme dans la société d'incertitude. In Chalas Y., (dir.) *L'imaginaire aménageur en mutation*. L'harmattan, Paris

- -, 2010. Centre, centralité et polycentrisme dans l'urbanisation contemporaine. *Urbia* 11, 23-42

Charmes E., 2012. Une approche théorique des villes : l'actualité du modèle de Charles Tiebout. *L'économie politique* 53

- -, 2011. *La ville émietlée ; Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. PUF, Paris

Chenal J., 2010. *Planifier la ville versus planifier l'idée d'une ville*. 11th N-AERUS Conference 2010, Bruxelles

- -, Kaufmann V., 2006. *La Suisse métropolisée à l'épreuve des Alpes*. Colloque d'automne de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, Berne

Christmann A., Kübler D., Hasler K., Marcinkowski F., Schemer C., 2015. *New Regionalism – Not Too Complex for the Media Watchdog : Media Reporting and Citizens' Perception of Democratic Legitimacy in Four European Metropolitan Areas*. *Urban Affairs Review* 51 (5), 676-707

- -, 2014. Von Government zu Governance ? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 8 (Suppl), 141-167

Clark T. N., 2002. Globalisation and Transformations in Political Cultures. In Hambleton R., Savitch H. V., Steward M., (éd.) *Globalism and Local Democracy ; Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York

- -, 1968. Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities. *American Sociological Review* 33 (4), 576-593

CTA Conférence tripartite sur les agglomérations, 2013. *Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations*. Berne

- -, 2004. *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*. Berne

Cogato Lanza E., Pattaroni L., Piraud M., Tirone B., 2013. *De la différence urbaine*. MétisPresses, Genève

Comité de l'agglomération, 2011. *Message du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération : Message n.6 du 7 décembre 2011 concernant l'adoption du Projet d'agglomération de 2ème génération*

- -, 2010. *Message du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération : Message n.11 du 19 janvier 2010 en vue de la modification de l'article 13 alinéa 2 des Statuts de l'Agglomération*

- -, 2008. *Message du Comité d'agglomération au Conseil d'agglomération ; Message n.2 du 31 octobre 2008 en vue de l'adoption du Plan directeur de l'agglomération de Fribourg*

Conseil de l'Europe, 1995. *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*. Communes et régions d'Europe 56, Strasbourg

Conseil fédéral, 2001. *Politique des agglomérations de la Confédération*. Berne

Considine M., 2002. The End of the Line ? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance* 15 (1), 21-40

Cornaz W., 1912. La nouvelle usine à gaz de la ville de Lausanne, à Malley. *Bulletin technique de la Suisse romande* 38 (4), 41-48

Dafflon B., 2001. La fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence. In Horber-Papazian K., (éd.) *L'espace local en mutation*. PPUR, Lausanne

- -, 2000. Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence. *Annuaire des collectivités locales* 20 (1), 135-153

- -, Ruegg J., 2003. Créer l'agglomération par une logique « de bas-en-haut » : La démarche du Canton de Fribourg (Suisse). *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (2003/5), 880-908

- -, - -, 2001. *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*. Editions Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg

Dahl R. A., 1994. A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109 (1), 23-34

- -, Tufte E. R., 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford

- -, 1961. *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven

Danesi M., 2002. Abattoirs : Le progrès en chair et en os. *Domaine public* 1521

Degen B., Sarasin Ph., 2009. Basel. *Dictionnaire historique de la Suisse* 1. Gilles Attinger, Hauterive

Denters B., Rose L. E., 2005 (éds) *Comparing Local Governance ; Trends and Developments*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York

Depoisier M., 2012. Renens (VD). *Dictionnaire historique de la Suisse* 10. Gilles Attinger, Hauterive

Desjardins X., 2008. Intercommunalité et décentralisation ; les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs. In Boino P., (dir.), Estèbe Ph., Desjardins X., 2008. *Gouvernements urbains et intercommunalités*. Rapport de recherche. CNRS Rhône-Auvergne, Université Lumière Lyon 2

Desponds R., 1968. La nouvelle gare de triage de Lausanne et son rôle dans le cadre des conceptions actuelles du trafic des marchandises aux chemins de fer fédéraux suisses. *Bulletin technique de la Suisse romande* 94 (24), 341-347

Dessemontet P., 2011. *Changes in Employment Localization and Accessibility: the Case of Switzerland between 1939 and 2008*. Thèse de doctorat n.5011, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 2013. *Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 ; Rapport pour la consultation*. Berne

- -, 2009. *Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisations, Version 0/2008 ; indicateurs comparatifs selon agglomérations*. Berne

- -, 2009-2. *Projet d'agglomération de Fribourg ; Rapport d'examen de la Confédération*. Berne

Deutsch K. W., 1966 [1953]. *National and Social Communication ; An Inquiry into the Foundations of Nationality*. M.I.T. Press, Cambridge, Londres

DiGaetano A., Strom E., 2003. Comparative Urban Governance. *Urban Affairs Review* 38 (3), 356-395

- -, 2002. The Changing Nature of the Local State : a Comparative Perspective. *Policy & Politics* 30 (1), 61-77

Egner B., Heinelt H., 2011. Municipalities and counties in the federal system of Germany. In Heinelt H., Razin E., Zimmermann K., (éd.) *Metropolitan Governance; Different Paths in Constrasting Contexts : Germany and Israel*. Campus, Frankfurt am Main, New York

Eisinger A., Schneider M., 2005. *Stadtland Schweiz ; Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*. Birkhäuser, Zurich

Estèbe Ph., 2008. *Gouverner la ville mobile ; Intercommunalité et démocratie locale*. PUF, Paris

- -, Talandier M., 2005. *La carte politique, instrument de solidarité urbaine ?* Plan Urbanisme Construction Architecture PUCA rapport 669, Paris

Etat de Vaud, Département des institutions et des relations extérieures, 2005. *Guide pour la planification intercommunale et régionale*. Lausanne

Foley D. L., 1972. *Governing the London Region : Reorganization and Planning in the 1960's*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres

Forowicz M., 2015. Zuckerbrot in der Hand – Peitsche im Schrank : Anreize und Zwang zu Gemeindefusionen im kantonalen Verfassungsrecht. In Kübler D., Dlabac O., (éds) *Demokratie in der Gemeinde*. Schulthess, Zurich, Bâle, Genève

Friskén F., 2001. The Toronto Story : Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 513-541

--, Norris D. F., 2001. Regionalism Reconsidered. *Journal of Urban Affairs* 23 (5). 467-478

Gallez C., Kaufmann V., (dir.), 2010. *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport ; Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*. Les collections de l'INRETS, Bron

Gaschet F., Lacour C., 2002. Métropolisation, centre et centralité. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (2002/1), 49-72

Garreau J., 1991. *Edge city ; Life on the New Frontier*. Anchor Books, New York

Geddes M., 2005. Neoliberalism and Local Governance – Cross-National Perspectives and Speculations. *Policy Studies* 26 (3/4), 359-377

Genieys W., 2000. *De la théorie à la sociologie des élites en interaction. Vers un néo-élitisme ?* PUF, Paris

Ghorra-Gobin C., 2005. De la ville à l'urban sprawl ; La question métropolitaine aux Etats-Unis. *Cercles* 13, 123-136

Goodwin M., Painter J., 1996. Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers* 21 (4), 635-648

Government Simplification Commission, 1926. Government in the Portland Metropolitan Area. *Portland City Club Bulletin* 7 (14), 2-12

Grimal P., 1959. L'enceinte servienne dans l'histoire urbaine de Rome. *Mélanges d'archéologie et d'histoire* 71, 43-64

Grosjean B., 2010. *Urbanisation sans urbanisme ; Une histoire de la « ville diffuse »*. Mardaga, Wavre

Hambleton R., Savitch H. V., Stewart M., 2003. *Globalism and Local Democracy*. Palgrave Macmillan UK, Londres

Harloe M., 2003. Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres : vers la terre promise ? *Revue française d'administration publique* 107 (3), 319-331

Harvey D., 1989. *The Urban Experience*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore

Heinelt H., Razin E., Zimmermann K., (éd.), 2011. *Metropolitan Governance; Different Paths in Constrasting Contexts : Germany and Israel*. Campus. Frankfurt am Main, New York

Horber-Papazian K., Soguel N. C., 1996. La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes. *Swiss Political Science Review* 2 (2), 1-23

--, Jacot-Descombes C., 2013. Réformes territoriales et gouvernance. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

Hunter F., 1953. *Community Power Structure ; A Study Of Decision Makers*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill

Jaccard H., 1906. *Essai de toponymie ; Origine des noms de lieux habités et des lieux dits de la Suisse romande*. Georges Bridel et Cie, Lausanne

Jaccoud Ch., Kaufmann V., 2010. *Michel Bassand ; un sociologue de l'espace et son monde*. PPUR, Lausanne

Jonas A. E. G, Ward K. G., 2001. *City-Regionalisms : Some Critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence*. Economic Geography Research Group Working Paper 01/01

Jouve B., Lefèvre Ch., (éd.), 2004. *Horizons métropolitains*. PPUR, Lausanne

- -, - -, (dir.), 2002. *Métropoles ingouvernables ; Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier, Paris, Amsterdam, New York et al

- -, - -, 1999. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique* 49 (6), 835-854

Joye D., Kaufmann V., 1998. Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève. *Annales de la recherches urbaine* 80/81, 93-100

Kantor P., Savitch H. V., 2005. How to Study Comparative Urban Development Politics : A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1), 135-151

Kaufmann V., 2011. *Rethinking the City ; Urban Dynamics and Motility*. EPFL Press, Routledge, New York, Lausanne

- -, Bassand M., Joye D., 2001. Introduction. In Bassand M., Kaufmann V., Joye D., *Enjeux de la sociologie urbaine*. PPUR, Lausanne

Karakas et Français SA, 2011. *Etude sur l'état de contamination des sols et de l'eau souterraine ; Rapport final ; SDOL / Chantier 2 / Malley Centre*. Lausanne

Katz J., 1983. A Theory of Qualitative Methodology : The Social System of Analytic Fieldwork in Emerson R. M., (éd.), *Contemporary Field Research ; A Collection of Reading*. Little, Brown and Company, Boston, Toronto

Keating M., 2008. Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics* 31 (1-2), 60-81

Knaap G.-J., Haccoû H. A., Clifton K. J., Frece J. W. (éds.), 2007. *Incentives, Regulations and Plans ; The Role of States and Nation-states in Smart Growth Planning*. Edward Elgar Publishing, Northampton

Kodras J. E., 1997. Restructuring the State : Devolution, Privatization, and the Geographic Distribution of Power and Capacity in Governance. In Staeheli L. A., Kodras J. E., Flint C., (éd). *State Devolution in America. Urban Affairs Annual Reviews* 48, Sage, Thousand Oaks

Krüger N., 2011. The Institutionalization of a Metropolitan Region : The Region of Hanover. In Heinelt H., Razin E., Zimmermann K., (éd.), 2011. *Metropolitan Governance; Different Paths in Constrasting Contexts : Germany and Israel*. Campus. Frankfurt am Main, New York

Kübler D., Bijl-Schwab B., 2014. Politik und Demokratie in der Agglomeration. In Steiner R., Ladner A., Reist P., (éd). *Reformen in Kantonen und Gemeinden*. Haupt, Berne

- -, 2013. Vers une nouvelle gouvernance territoriale des espaces métropolitains en Suisse ? L'exemple de la métropole zurichoise. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

- -, Schwab B., 2007. *New Regionalism* in five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. *European Journal of Political Research* 46 (4), 473-502

- -, 2005. *La métropole et le citoyen ; les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. PPUR, Lausanne

- -, 2003. « Metropolitan Governance » oder : Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung* (8/9), 535-541

- -, Schenkel W., Leresche J.-Ph., 2003. Bright Lights, Big Cities ? Metropolisation, Intergovernmental Relations, and the New Federal Urban Policy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 9 (1), 261-282

Ladner A., 2009. Commune ; XIXe et XXe siècles. *Dictionnaire historique de la Suisse* 3, Gilles Attinger, Hauterive

- -, 2001. Gemeindereformen in der Schweiz : Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. *Swiss Political Science Review* 7 (3), 1-23

- -, Steiner R., 1998. *Gemeindereformen in der Schweizer Kantonen*. Institut für Organisation und Personal, Universität Bern, Arbeitsberich (Nr. 28)

Lalande A., 2006 [1927]). *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. PUF, Paris

Lascombes P., Le Galès P., (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*. Les presses de Sciences Po, Paris

LeBlanc M.-F., 2002. *Traditions civiques et gouvernance métropolitaine : L'exemple du Metropolitan Council de la région des Twin Cities*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale. Rapport de recherche. INRS

Leinberger Ch. B., 2008. *The Option of Urbanism, Investing in a New American Dream*. Island Press, Washington

Lefèvre Ch., 1998. Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux. *Politiques et Management public* 16 (1), 35-59

- -, 1997. Dynamiques institutionnelles et politiques publiques. In Saez G., Leresche J.-Ph., Bassand M., (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*. L'Harmattan, Paris, Montréal

- -, 1992. Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960 – 1992). *Politiques et management public* 10 (4), 27-53

Le Galès P., 2005. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne. In Lascoumes P. Le Galès P., (éd.), *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris

- -, 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45 (1), 57-95

Lemoyne de Forges P., 1970. Le projet de réforme de l'administration locale en Angleterre. *Revue internationale de droit comparé* 22 (1), 87-93

Leresche J.-Ph., Joye D., Bassand M., (éd.), 1995. *Métropolisations ; Interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Editions Georg, Genève

- -, Bassand M., 1991. *Métropole lémanique ; Une nouvelle dynamique urbaine*. Rapport de recherche n.92. IREC, Lausanne

« Les nouveaux abattoirs », 1946. Les nouveaux abattoirs de Lausanne : exécuté en 1942/45 par M. Mayor, Ch. Chevalley, Ch. Thévenaz et E. Bédoux, Architectures, Lausanne. *Das Werk* 33 (10), 333-336

Lévy J., 2013. *Réinventer la France ; Trente cartes pour une nouvelle géographie*. Fayard, Paris

Lüchinger S., Stutzer A., 2002. Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review* 8 (1), 27-50

Lucia E., 1966. *The Conscience of a City ; Fifty Years of City Club Service in Portland*. The City Club of Portland, Portland

Lüthi D., 2000. *Les chapelles de l'Eglise libre vaudoise ; Histoire architecturale 1847 – 1965*. Bibliothèque historique vaudoise, Lausanne

Magill R. S., Clark T. N., 1975. Community Power and Decision Making : Recent Research and Its Policy Implications. *Social Service Review* 49 (1), 33-45

Mariani-Pasche V., 2005. Confréries – Moyen Age. *Dictionnaire historique de la Suisse* 3. Gilles Attinger, Hauterive

Martenet V., 2007. La fusion de communes entre elles ou avec le canton in Tanquerel T., Bellanger F., (éd.), *L'avenir juridique des communes*. Schulthess, Genève, Zurich, Bâle

Messer M. A., 2013. Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol ? L'exemple de Fribourg (Suisse). *Urbia* 15, 219-231

- -, Walter S., Noirjean S., 2013. *Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes, utilisations*. CEAT, Lausanne

Metro Regional Government, 2010. *Abbott : A history of Metro, May 1991*. Portland

Miesch G., 2013. La nouvelle régionalisation bernoise. In Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (éd.) *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

Mills Ch. W., 1956. *The Power Elite*. Oxford University Press, New York

Newman P. W. G., Kenworthy J. R., 1989. *Cities and Automobile Dependence ; An International Sourcebook*. Gower Publishing, Brookfield

Newton K., 1982. Is Small Really so Beautiful ? Is Big Really so Ugly ? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political Studies* 30 (2), 190-206

Norris D. F., Phares D., Zimmerman T., 2009. Metropolitan Government in the United States ? Not Now ... Not Likely. In Phares D., (éd.), *Governing Metropolitan Regions in the 21st Century*. M. E. Sharpe, Armonk, Londres

- -, 2001 Prospects for Regional Governance under the *New Regionalism*. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 557-571

Offner J.-M., 2006. Les territoires de l'action publique locale ; Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique* 56 (1), 27-47

Ontario, 1953. *Metropolitan Toronto Act*

Orfield M., 1997. *Metropolitics ; A Regional Agenda for Community and Stability*. Brooking Institution Press, Washington

Ortega y Gasset J., 1958 [1942] *Man and Crisis* [édition en traduction anglaise]. W. W. Norton & Compagny Inc., New York

Ostrom E., 1983. The Social Stratification-Government Inequality Thesis Explored. *Urban Affairs Quarterly* 19 (1), 91-112

Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R., 1961. The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* 55 (4), 831-842

Painter J., Goodwin M., 2000. Local Governance after Fordism : A Regulationist Perspective. In Stoker G., (éd.), *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan, Basingstoke

Papadopoulos Y., 2010. Accountability and Multi-level Governance : More Accountability, Less Democracy ? *West European Politcs* 33 (5), 1030-1049

- -, 2006. Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal* 13 (4), 469-486

Park K., 1997. Friends and Competitors : Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas. *Political Research Quarterly* 50 (4), 723-750

Parry G., 2005 [1969] *Political Elites* [quatrième édition]. ECPR Press, Colchester

Parliament of the United Kingdom, 1963. *London Government Act*

Peck J., Theodore N., Brenner N., 2013. Neoliberal Urbanism Redux ? *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (3), 1091-1099

Pinson G., 2010. La gouvernance des villes françaises ; Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Métropoles* [en ligne] 7

- -, 2009. *Gouverner la ville par projet ; Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po, Paris

- -, 2006. Projets de ville et gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 56 (4), 619-651

Plüss L., 2014. Steering, Not Rowing ? An Analysis of the Political Influence, the Role Perceptions, and the Behavior of Swiss City Councillors in Different Urban Governance Contextes. *Urban Affairs Review* 50 (4), 490-520

Poltier E., 1983. *Les entreprises d'économie mixte*. Librairie Droz, Genève

Portland area metropolitan service district, 1992. *1992 Metro Charter*. Portland, Oregon

Poschet L., Wust S., Bassand M., 2002. *La métropole lémanique*. Cahiers du LaSUR 2, Lausanne

Rand A., 2013 [1957] *La grève* [édition en traduction française]. Les Belles Lettres, Paris

Rey M., Thévoz L., 2012. *La collaboration intercommunale : facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération*. CEAT, Lausanne

- -, - -, 2007. *Innover dans la gouvernance urbaine : enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*. CEAT, Lausanne

- -, 2004. *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois ; Un processus d'apprentissage innovateur*. CEAT, Lausanne

Rhode P. W., Strumpf K. S., 2003. Assessing the Importance of Tiebout Sorting : Local Heterogeneity from 1850 to 1990. *American Economic Review* 93 (5), 1648-1677

- -, - -, 2000. A Historical Test of the Tiebout Hypothesis : Local Heterogeneity from 1850 to 1990. *NBER Working Paper Series* (n.7946)

Robert-Progin S., Gigandet N., 2006. Incitations financières cantonales à la fusion de communes. *Working Paper de l'IDHEAP* (2/2006)

- Roncayolo M., 1996. Conceptions, structures matérielles, pratiques. *Enquête* 4, 59-68
- Rossi A., 1983. *La décentralisation urbaine en Suisse*. Presses polytechniques romandes, Lausanne
- Royal Commission on Local Government in England, 1969. Stationery Office (Cmnd 4040), Londres
- Rusk D., 1995 [1993] *Cities Without Suburbs* [deuxième édition]. The Woodrow Wilson Center Press, Washington
- Sager F., 2004. Metropolitan Institutions and Policy Coordination : The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. *Governance* 18 (2), 227-256
- Salomon Cavin J., 2005. *La ville, mal-aimée ; Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse : analyse, comparaison, évolution*. PPUR, Lausanne
- Savitch H. V., Vogel R. K., (2000) Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 32 (3), 158-168
- Schneider M., Teske P., 1992. Toward a Theory of the Political Entrepreneur : Evidence form Local Government. *American Political Science Review* 86 (3), 737-747
- -, Logan J. R., 1981. Fiscal Implications of Class Segregation : Inequalities in the Distribution of Public Goods and Services in Suburban Municipalities. *Urban Affairs Quarterly* 17 (1), 22-36
- Schuler M., Rey M., 2000. Les grandes régions suisses : simple outil statistique ou mise en cause du fédéralisme ? In Thierst A., Schuler M., Wachter D., (éds), *Grossregionen ; Wunschvorstellung oder Lösungsansatz ?* Haupt, Berne, Stuttgart et Vienne
- -, 1997. *Les niveaux géographiques de la Suisse*. OFS, Berne
- -, Dessemontet P., Joye D., 2005. *Les niveaux géographiques de la Suisse*. OFS, Neuchâtel
- Scott J., 2012. Studying Power. In Amenta E., Nash K., Scott A., *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*. Wiley-Blackwell, Malden, Oxford, Chichester
- Secchi B., 2009 [2005]. *La ville du vingtième siècle* [traduction de l'italien]. Editions Recherches, Paris
- -, 2006 [2000]. *Première leçon d'urbanisme* [traduction de l'italien]. Parenthèses, Marseille
- Self P. 1982. Rescuing Local Government. *Political Quarterly* 53 (3), 292-303
- Song Y., Knaap G.-J., 2004. Measuring Urban Form : Is Portland Winning the War on Sprawl ? *Journal of the American Planning Association* 70 (2), 210-225
- Steiner P., 2009. Commune – Moyen Age et époque moderne – les débuts. *Dictionnaire historique de la Suisse* 3. Gilles Attinger, Hauterive
- Steiner R., 2003. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review* 5 (4), 551-571

- -, 1999. *Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz*. Institut für Organisation und Personal der Universität Bern. Arbeitsbericht No. 35

Stoker G., 1998. Governance as Theory : Five Propositions. *International Social Science Journal* 50 (1), 17-27

Studenski P., 1974 [1930] *The Government of Metropolitan Areas in the United States*. Arno Press, New York

Sulzer J., Desax M., 2015. *Le devenir urbain de l'agglomération ; Synthèse du Programme national de recherche « Nouvelle qualité urbaine » (PNR 65)*. Scheidegger und Spiess, Zurich

Swanstrom T., 2001. What We Argue About When We Argue About Regionalism. *Journal of Urban Affairs* 23 (5), 479-496

Tiebout Ch. M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 46 (5), 416-424

van der Heiden N., Koch P., Kübler D., 2013. Rescaling Metropolitan Governance : Examining Discourses and Conflicts in two Swiss Metropolitan Areas. *Urban Research & Practice* 6 (1), 40-53

Vodoz L., Thévoz L., Faure P., (dir.), 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR, Lausanne

Vogel D., 2003 [1989]. *Fluctuating Fortunes ; The Political Power of Business in America*. Beard Book, Washington

Walker D. B., 1987. Snow White and the 17 Dwarfs : From Metro Cooperation to Governance. *National Civic Review* 76 (1), 14-28

Webb S., Webb B., 1922. *English Local Government : Statutory Authorities for Special Purposes*. Longmans, Green and Co., Londres, New York, Bombay et al

Weiher G. R., 1991. *The Fractured Metropolis ; Political Fragmentation and Metropolitan Segregation*. State University of New York Press, Albany

Wiel M., 1999. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Mardaga, Wavre

Wilson J. D., 1999. Theories of Tax Competition. *National Tax Journal* 52 (2), 269-304

Wollmann H., 2010. Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation : The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review* 46 (2), 263-292

- -, 2006. The Fall and Rise of the Local Community : A Comparative and Historical Perspective. *Urban Studies* 43 (8), 1419-1438

- -, 1999. Le système local en Allemagne : Vers un nouveau modèle de démocratie locale ? In CURAPP/CRAPPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. PUF, Paris

Wood R. C., 1961. *1400 Governments : The Political Economy of the New York Metropolitan Region*. Harvard University Press, Cambridge

- -, 1958. Metropolitan Government, 1975 : An Extrapolation of Trends. *American Political Science Review* 51 (1), 108-122

Index bibliographique

TITRE	PAGE(S)
Ampère 1834	22
ARE 2013	19, 331
ARE 2010	168
ARE et SECO 2006	56, 332
ARE 2004	21, 56, 167, 332
Ascher 2008 [2001]	17, 39
Ascher 1995	17, 331
Bachelet 2001	50
Banzhaf et Walsh 2008	31, 330
Bärtschi 2009	211
Bassand 2007	79
Bassand 2004	52, 331
Bassand et Kübler 2001	18
Bassand et Fragnière 1978	70
Bassand et Frangnière 1976	71
Bassand 1974	52, 62
Bassand et Windisch 1974	71
Bensman 1965	78

Benz 2015	63
Blanc 2001	51
Blatter 2006	45, 47
Blatter 2005	45, 331
Biermann 1907	211, 241, 248
Birnbaum 1971	67
Boisseaux et Leresche 2013	34, 331
Boogers 2014	71
Bourdin 2000	51
Brenner 2003	38, 331
Brenner 2002	38, 39, 332
Brenner 1999	37, 331
Buchanan et Tullock 1962	28, 330
Burawoy 1991	78, 79
Bureau du SDOL 2011	164
Céfaï 2003	79
Chalas 2004	46, 332
Chalas 2010	18, 331
Charmes 2012	31

Charmes 2011	51, 330, 340
Chenal 2010	24
Chenal et Kaufmann 2006	18
Christmann et al. 2015	335
Christmann 2014	55
Clark 2002	44, 327, 331
Clark 1968	70
CTA 2004	57
Cogato Lanza et al. 2013	39
Conseil de l'Europe 1995	41, 331
Conseil fédéral 2001	55, 332
Considine 2002	19, 332
Cornaz 1912	163
Dafflon 2001	330
Dafflon 2000	53
Dafflon et Ruegg 2003	53, 330
Dafflon et Ruegg 2001	53, 330
Dahl 1994	306, 329
Dahl et Tufte 1973	31, 329
Dahl 1961	67 sqq

Danesi 2002	164
Degen et Sarasin 2009	35
Denters et Rose 2005	38
Depoisier 2012	207
Desjardins 2008	51
Desponds 1968	210
Dessemontet 2011	18
DETEC 2013	21, 332
DETEC 2009	57
DETEC 2009-2	93
Deutsch 1966	29
DiGaetano 2002	43, 44, 331
Egner et Heinelt 2011	45
Eisinger et Schneider 2005	19, 331
Estèbe 2008	24, 40, 51, 330
Estèbe et Talandier 2005	31
Etat de Vaud 2005	167
Foley 1972	42
Forowicz 2015	53
Friskén 2001	42, 331

Frisken et Norris 2001	37, 64, 331
Gallez et Kaufmann 2010	52, 331
Gaschet et Lacour 2002	18, 331
Garreau 1991	18
Geddes 2005	19, 38, 332
Genieys 2000	69
Ghorra-Gobin 2005	49, 330
Goodwin et Painter 1996	43
Government Simplification C. 1926	27, 330
Grimal 1959	20
Grosjean 2010	18, 331
Hambleton, Savitch et Stewart 2003	332
Harloe 2003	47
Harvey 1989	33, 330
Heinelt, Razin et Zimmermann 2011	45, 331
Horber-Papazian et Soguel 1996	52, 331
Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013	52, 146, 336

Hunter 1953	67
Jaccard 1906	86
Jaccoud et Kaufmann 2010	71
Jonas et Ward 2001	309
Jouve et Lefèvre 2004	18, 331
Jouve et Lefèvre 2002	51, 330
Jouve et Lefèvre 1999	50, 332
Joye et Kaufmann 1998	306
Kantor et Savitch 2005	65 sqq
Kaufmann 2011	18
Kaufmann, Bassand et Joye 2001	19
Katz 1983	78
Keating 2008	22, 29, 34, 241, 291, 331
Knaap et al. 2007	50
Kodras 1997	44
Krüger 2011	46
Kübler et Bijl-Schwab 2014	323
Kübler 2013	55
Kübler et Schwab 2007	38, 332
Kübler 2005	19, 331,

	335
Kübler 2003	25, 330
Kübler, Schenkel et Leresche 2003	53
Ladner 2009	19
Ladner 2001	53
Ladner et Steiner 1998	53, 330
Lalande 2006 [1927]	20
Lascoumes et Le Galès 2004	46, 332
LeBlanc 2002	48, 330
Leinberger 2008	48
Lefèvre 1998	24, 41, 43, 330, 336
Lefèvre 1997	39, 332
Lefèvre 1992	31, 329
Le Galès 2005	44, 331
Lemoyne de Forges 1970	40
Leresche, Joye et Bassand 1995	18, 331
Leresche et Bassand 1991	18
Lévy 2013	17, 331
Lüchinger et Strutzer 2002	54, 330

Lucia 1996	27
Lüthi 2000	164
Magill et Clark 1975	69
Mariani-Pasche 2005	297
Martenet 2007	53
Messer 2013	53, 155
Messer, Walter et Noirjean 2013	91, 98, 177, 298
Metro Regional Government 2010	49
Miesch 2013	54
Mills 1956	67
Newman et Kenworthy 1989	18
Newton 1982	31, 329
Norris, Phares et Zimmerman 2009	35
Norris 2001	37, 331
Offner 2006	51
Ontario 1953	41
Orfield 1997	48, 331
Ortega y Gasset 1958 [1942]	81
Ostrom 1983	33, 34,

	330
Ostrom, Tiebout et Warren 1961	29, 30, 36, 330
Painter et Goodwin 2000	332
Papadopoulos 2010	19, 63
Papadopoulos 2006	63
Park 1997	316
Parry 2005 [1969]	67
Parliament of the United Kingdom 1963	42
Peck, Theodore et Brenner 2013	39
Pinson 2010	69
Pinson 2009	38, 332, 338
Pinson 2006	39, 332, 338, 339
Plüss 2014	306
Poltier 1983	164
Portland area metro. s. d. 1992	49
Poschet, Wust et Bassand 2002	340
Rand 2013 [1957]	3
Rey et Thévoz 2012	71, 323, 341

Rey et Thévoz 2007	323
Rey 2004	229, 230, 241 sqq, 248
Rhode et Strumpf 2003	30, 31, 330
Rhode et Stumpf 2000	30, 31, 300
Robert-Progin et Gigandet 2006	53, 330
Roncayolo 1996	39
Rossi 1983	19
Royal Commission on L. G. i. E. 1969	40, 331
Rusk 1995 [1993]	32, 33, 48, 330
Sager 2004	52, 331
Salomon Cavin 2005	17, 331
Savitch et Vogel 2000	35 sqq, 71, 143 sqq, 234 sqq, 251, 282, 314, 331
Schneider et Teske 1992	79
Schneider et Logan 1981	33

Schuler et Rey 2000	53
Schuler 1997	21
Schuler, Dessemontet et Joye 2005	53
Scott 2012	67
Secchi 2009 [2005]	17, 331
Secchi 2006 [2000]	39
Self 1982	42
Song et Knaap 2004	50, 330
Steiner 2009	54, 296
Steiner 2003	53, 330
Stoker 1998	38
Studenski 1974 [1930]	26, 27, 59, 330
Sulzer et Desax 2015	340
Swanstrom 2001	37, 331
Tiebout 1956	27 sqq
van der Heiden, Koch et Kübler 2013	55

Vodoz, Thévoz et Faure 2013	38
Vogel 2003 [1989]	70
Walker 1987	36, 71, 141, 142, 234 sqq
Webb et Webb 1922	25, 26, 329
Weiher 1991	34, 330
Wiel 1999	50, 51, 332
Wilson 1999	31
Wollmann 2010	47, 315
Wollmann 2006	39, 337
Wollmann 1999	44
Wood 1961	296
Wood 1958	28, 29, 330

Curriculum vitae

Marc Antoine Messer

Urbaniste FSU, Dr ès Sciences

Schulstrasse 40, 8050 Zürich

☎ +41 79 473 64 62 ✉ marc-antoine.messer@epfl.ch

Né à Fribourg le 10 mars 1983, de nationalité suisse.



COMPÉTENCES

- Réalisation d'expertises complexes et pluridisciplinaires
- Elaboration, réalisation et suivi de recherches appliquées en aménagement du territoire
- Analyses des dynamiques territoriales et politiques urbaines
- Bonne expérience de gestion d'équipe
- Grande compréhension du système politique suisse

ÉTUDES

- 2017 **Doctorat ès Sciences**
École Polytechnique Fédérale de Lausanne - EPFL
Aménagement du territoire
- 2011 **Master of Advanced Studies : Urbanisme durable**
Université de Lausanne - UNIL
Eco-urbanisme - projet urbain - gouvernance
- 2009 **Master universitaire ès Lettres**
Université de Genève - UNIGE
Egyptologie et langue copte / Histoire générale
- 2006 **Bachelor universitaire ès Lettres**
Université de Genève - UNIGE
Egyptologie et langue copte / Histoire générale

PARCOURS PROFESSIONNEL

Mobil'Homme Sàrl – Etudes, recherches, expertises

Châtellaine/GE

Directeur exécutif (depuis 11.2016)

Réalisation d'expertises et de recherches appliquées de haut niveau, pour des collectivités territoriales, en Suisse et à l'international, en matière de politiques à incidence territoriale, de dynamiques territoriales ou de mobilité notamment.

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne – EPFL
Laboratoire de Sociologie urbaine - LaSUR

Lausanne/VD

Collaborateur scientifique, chargé de cours (depuis 11.2016)

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne – EPFL
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire - CEAT

Lausanne/VD

Chef de projet (2013-16)

Réalisation de plusieurs expertises de haut niveau en faveur de collectivités territoriales en Suisse ; élaboration du programme d'étude, gestion de l'équipe de projet, suivi scientifique et administratif, publication et valorisation des résultats, dont :

- Mandat d'analyse de la gestion des meilleures terres agricoles en Suisse (2015-2016) sous mandat de la KPK / COSAC
- Evaluation de l'application par les cantons du plan sectoriel SDA (2014-2015) sous mandat de la CORAT
- Comparaison des objectifs de la planification directrice dans 12 cantons suisses (2014) sous mandat de la CORAT.

Chargé de cours (2015-16)

Chargé de cours dans l'Unité d'enseignement ENAC « Technical Ecology of Human Communities », 3ème année bachelor architecture / ingénierie civile / environnement.

Collaborateur de recherche (2011-16)

Collaborateur de recherche sur plusieurs mandats pour des collectivités, dont expertise du réseau de tramways genevois, intégration des objectifs de production énergétique dans les planifications directrices en Suisse, processus d'élaboration d'une conception fédérale pour l'énergie éolienne, gouvernance des agglomérations.

Conférence des offices romands d'aménagement et d'urbanisme CORAT

Lausanne/VD

Secrétaire (2013-16)

En charge du secrétariat des séances ordinaires de la conférence qui regroupe les aménagistes cantonaux (GE, VD, NE, FR, VS, BE, TI, JU) et la Confédération (ARE).

Plateforme pour l'aménagement du territoire rural dans l'Arc jurassien

Cernier/NE

Secrétaire – animateur (2013-16)

Animation de la plateforme regroupant les 4 services cantonaux de l'aménagement du territoire et de l'agriculture de BE, JU, NE et VD, tenue des procès-verbaux, participation à la conduite stratégique, élaboration de bilans, communication avec les membres, relations extérieures.

Commune d'Avry

Avry/FR

Conseiller communal (04.2004 – 11.2012)

Membre de l'exécutif communal en charge de l'aménagement du territoire, de la mobilité et des travaux publics.

Agglomération de Fribourg

Fribourg/FR

Membre de la commission d'aménagement régional et de mobilité (2008 - 2012)

Membre de l'unique commission de conseil stratégique quant au développement territorial dans le périmètre de l'agglomération de Fribourg.

Membre du comité de pilotage du projet d'agglomération (2007)

Suivi, pilotage et adoption du projet d'agglomération de Fribourg de 1^{ère} génération.

Conseiller d'Agglomération (05.2008 – 12.2015)

Membre du législatif de l'agglomération, membre du bureau du Conseil.

COMMUNICATIONS LORS DE CONGRÈS, COLLOQUES, SÉMINAIRES

2016	18 ^{èmes} rencontres internationales en urbanisme APERAU, Bruxelles – Louvain-la-Neuve (Belgique) M. A. Messer. « Coopérer entre égaux ; Planifier la ville fragmentée à son échelle fonctionnelle ? »
2016	1 ^{ères} rencontres de l'EDAR, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse) M. A. Messer. « A travers le temps et à travers l'espace ; Transposer un dispositif méthodologique américain à l'étude de la commune suisse ».
2014	Journée d'étude VSL – ASPAN 2014, Soleure (Suisse) J. Chenal, M. A. Messer. « Potentiels de développement des espaces ruraux »
2014	Colloque Géopoint - 20 ^{ème} biennale de géographie d'Avignon. Avignon (France) M. A. Messer. « Peut-on encore parler d'urbanisation de la Suisse ? »
2014	Séminaire Ecologies urbaines, Université catholique de Louvain, Bruxelles (Belgique) M. A. Messer. « Adosser la recherche scientifique aux attentes des collectivités territoriales ? »
2014	14 th Swiss Transport Research Conference. Ascona (Suisse) V. Kaufmann, M. A. Messer, A. Audikana. « The limits of the new tram network in Geneva »

ÉCRITS

Articles scientifiques

- | | |
|------|---|
| 2016 | A. Audikana, V. Kaufmann, M. A. Messer. Governing the Geneva Tram Network: Making Decisions without Making Choices. <i>Journal of Urban Technology</i> 22 (4), 103-124. DOI 10.1080/10630732.2015.1073897 |
| 2014 | M. A. Messer. Peut-on encore parler d'urbanisation de la Suisse ? <i>EspacesTemps.net</i> , vol 21.09.2014 |
| 2013 | M. A. Messer. Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol ? L'exemple de Fribourg (Suisse). <i>Urbia</i> 15, 219 – 231 |

Rapports techniques

- | | |
|------|---|
| 2016 | <i>Bewirtschaftung der besten landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz ; Kantonale Praktiken und Entwicklungsperspektiven.</i> M. A. Messer, M. Bonriposi, J. Chenal, S. A. Hasler, R. Niederoest. Lausanne : CEAT |
| 2016 | <i>Gérer les meilleures terres agricoles en Suisse.</i> M. A. Messer, M. Bonriposi, J. Chenal, S. A. Hasler, R. Niederoest. Lausanne : CEAT |
| 2016 | <i>Evaluation de la politique genevoise en faveur de la mobilité douce ; Le cas des nouvelles stations du Léman Express.</i> V. Kaufmann, F. A. de Oliveira Simas, M A Messer, E. Ravalet. Lausanne : LaSUR |
| 2015 | <i>Surfaces d'assolement et meilleures terres agricoles en Suisse.</i> M. A. Messer, M. Bonriposi, J. Chenal. Lausanne : CEAT |
| 2013 | <i>Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes, utilisations.</i> M. A. Messer, S. Walter, S. Noirjean. Lausanne : CEAT |
| 2013 | <i>Chablais, quelle gouvernance pour l'agglomération ?</i> L. Vodoz, M. A. Messer, P. Faure. Lausanne : CEAT |
| 2012 | <i>Préparation de la Conception éolienne de la Confédération.</i> S. Noirjean, M. A. Messer, L. M. Boulianne. Lausanne : CEAT |
| 2012 | <i>Analyse critique et propositions d'amélioration du réseau de tram genevois.</i> V. Kaufmann, M. A. Messer. Lausanne : CEAT |
| 2012 | <i>Stratégies et planifications cantonales en matière de production d'électricité de source renouvelable.</i> S. Noirjean, M. A. Messer, A. Jarne. Lausanne : CEAT |

AUTRES ENGAGEMENTS

Président cantonal Les Verts fribourgeois – Grüne Freiburg (parti politique) (2009-14)

Présidence d'un parti cantonal, stratégie politique, gestion des ressources humaines, communication interne et externe.

Membre de l'Assemblée d'école EPFL (2014-16)

Représentation du corps intermédiaire au sein de l'organe de participation de l'EPFL.

Membre du Conseil de faculté ENAC (2014-16)

Représentation du corps intermédiaire au sein de l'organe de participation de la faculté de l'environnement naturel, architectural et construit de l'EPFL.

Président de l'organisation régionale de protection civile (OPC) « La Brillaz » (2004 –11)

Pilotage d'une organisation régionale, gestion administrative et financière, liaison avec le commandement local, définition des engagements.

Président de l'organisation rég. de protection de la population « Sarine-Ouest » (2010-11)

Mise en place de l'organisation, engagement et liaison avec l'état-major, gestion financière et ressources humaines.

Membre de l'Assemblée constitutive de l'Agglomération de Fribourg (2006-08)

Implication dans le processus de mise sur pied d'une nouvelle collectivité compétente en matière d'aménagement du territoire et de mobilité notamment dans le périmètre urbain.