

MARC ANTOINE MESSER

COORDONNER LA PLANIFICATION
DANS LA MÉTROPOLE FRAGMENTÉE


DÉPASSER LES BORNES

MētisPresses

ACCÈS À LA VERSION NUMÉRIQUE

Connectez-vous au site internet de MétisPresses et accédez à la page de l'ouvrage. Cliquez sur le bouton «Version numérique» et vous serez redirigés vers le livre numérique en ligne.

La version numérique enrichie donne notamment accès, en complément à l'édition imprimée, à des comptes rendus d'entretiens et de séances de commission ainsi qu'à des vidéos et des plans de quartier.

Le lecteur rencontrera tout au long du présent livre le symbole  indiquant la présence, dans la version numérique, de documents supplémentaires.



MétisPresses, © 2019

<http://www.metispresses.ch>

ISBN: 978-2-94-0563-40-1

Reproduction et traduction, même partielles, interdites.

Tous droits réservés pour tous les pays.

Table des matières

Préface de Vincent Kaufmann et Jérôme Chenal	7
Introduction	13
1 / APPROCHE VISUELLE: LES IMAGES DES TERRITOIRES DISJOINTS	21
2 / APPROCHE HISTORIQUE: LES VALEURS AU CŒUR DE LA QUESTION MÉTROPOLITAINE	23
Les valeurs attribuées au local	25
Les réformes effectives du pilotage des aires urbaines	53
3 / APPROCHE PAR PROJET: LES TENTATIVES DE RÉADÉQUATION DES TERRITOIRES	85
Fribourg, projet côté jardin	93
Ouest lausannois, Malley côté cour	139
Démocratie locale	213
Intercommunalité	225
CONCLUSION	237
ANNEXES	249
Bibliographie	251
Soutiens institutionnels	263
Crédits	265

En Suisse, comme dans de nombreux pays européens, on assiste à un étalement massif de l'habitat. Ce phénomène est contraire aux principes d'un développement territorial parcimonieux dans son usage du sol, et à ce titre, il pose problème:

Dans sa dimension environnementale, l'étalement urbain entraîne le mitage du sol et un accroissement de la consommation d'énergies fossiles non renouvelables. L'habitat individuel périurbain est grand consommateur d'énergie, notamment en termes de prestations de trafic en automobile. De plus, une croissance urbaine diffuse autour des accessibilités routières, débouche sur une situation de saturation des réseaux de transport dont les conséquences économiques sont considérables.

Dans ses dimensions sociales et économiques, il provoque un accroissement de la ségrégation en termes de catégories sociales et de générations. En Suisse, les ménages qui s'installent dans le périurbain sont généralement des familles des classes moyennes. Cette situation est potentiellement très dommageable à la cohésion sociale et porte le germe d'une forme de «ghettoïsation» sournoise par la mobilité résidentielle. De plus, elle n'est pas neutre en termes d'action publique car elle correspond à la fuite des bons contribuables des centres urbains.

Il est évident que l'étalement urbain et l'usage de l'automobile sont liés à des choix individuels, et en particulier, à l'aspiration à vivre en maison individuelle. L'état de l'art dans le domaine montre que la localisation résidentielle des familles est le reflet d'arbitrages qui font que, pour toute une série de motifs, l'habitat urbain est peu attractif:

L'attrait de la maison individuelle

Le désir de propriété d'une maison individuelle est profondément ancré dans notre culture, particulièrement parmi les familles (THALMANN et FAVARGER 2002, PINSON et THOMANN 2002). Outre le fait que la maison individuelle représente le symbole d'une certaine réussite familiale, ses atouts sont nombreux: son caractère confiné par rapport au voisinage, le fait qu'elle permette une appropriation des espaces extérieurs pour développer des activités privatives de toutes sortes (jardinage, bricolage, mécanique, etc.), le fait que son jardin soit un terrain de jeu pour les enfants sont autant d'éléments qui la rendent attrayante (RAYMOND 1966, AVENEL 2001). Dans de nombreux pays dont la France, la réalisation de ce désir passe souvent par l'habitat périurbain, or ces localisations se caractérisent par des accessibilités fondées essentiellement, sinon exclusivement sur l'automobile, et par des aménités généralement lacunaires.

Le marché du logement

Malgré le caractère constitutionnel de l'accès au logement (Article 41, alinéa 1, lettre de la Constitution fédérale, 1999) et les efforts considérables en matière de politique du logement, il apparaît clairement que depuis plus d'une décennie, dans un contexte de «marché tendu», certains secteurs de la population rencontrent des difficultés à se loger en ville, notamment les familles avec enfants (THALMANN et FAVARGER 2002). Cette tendance confirme l'impact de l'urbanisation et de la structure du parc de logements sur la crise de l'habitat (BASSAND 1984). En particulier, l'habitat en centre-ville devient inaccessible à de nombreuses familles, qui ont des besoins d'espaces et des moyens financiers souvent incompatibles avec le marché, tant pour des questions de prix que pour des questions de rareté de l'offre de grands logements.

La fiscalité

Dans la plupart des cantons suisses, il est avantageux pour les bons contribuables d'habiter dans une petite commune périurbaine dont les

charges sont faibles. À l'inverse, villes-centres et communes suburbaines «pauvres» se caractérisent par des taux d'imposition généralement élevés (THALMANN et FAVARGER 2002). Si cet aspect n'est que rarement la raison principale d'un choix de localisation résidentiel pour une famille, il joue néanmoins un rôle d'arbitre à ne pas négliger et est à l'origine de la fragilisation financière des villes-centres (JOYE 1995). Plus généralement, il alimente des processus de ségrégation sociale: la fuite des familles aisées vers la périphérie des agglomérations accroît l'homogénéité sociale des communes dans un contexte où la péréquation financière entre les communes d'agglomérations reste très perfectible.

L'image des quartiers populaires

Les quartiers qui restent accessibles financièrement, que ce soit en ville ou dans des communes suburbaines denses, ont souvent une image mitigée liée au profil de leurs habitants. Malgré les réhabilitations, les quartiers populaires financièrement accessibles, restent bien souvent entachés d'une image sulfureuse alimentée par les grands médias. Dans ce domaine, la réputation scolaire des quartiers est un obstacle important à la résidence: on hésite à mettre ses enfants dans les écoles publiques de communes défavorisées, qui sont précisément celles qui sont accessibles pour les familles modestes (GRAFMEYER et DANSEREAU 1998; KAUFMANN 2001). L'importance du phénomène va croissant avec l'âge des enfants, il devient sensible au cycle d'orientation, central au gymnase/collège. Nombreux sont les parents qui estiment que faire sa Maturité dans un établissement, moyennement voire mal noté, préterite la carrière professionnelle future de leurs enfants. Par rapport à ces aspects, l'avantage des communes périurbaines est évident: ces localisations se caractérisent par une plus grande homogénéité sociale (HUISSOUD 1999).

La perception de la densité

Si la densité peut être mesurée de façon objective, elle est ressentie de manière subjective par la population. Emprises au sol, hauteurs,

séparation des fonctions sont autant de caractéristiques susceptibles d'influer sur le vécu de la densité (FOUCHIER 1997). Or, à densité humaine équivalente, l'habitat collectif est souvent considéré comme favorisant la promiscuité là où l'habitat individuel ou semi-individuel est jugé tout à fait acceptable.

Plusieurs recherches récentes indiquent que cette situation s'explique avant tout par les dimensions sociale et sensible de la densité (ITTELSON 1974; GIRAUD 1996; AMPHOUX 2001). En effet, la densité est une notion qui se décompose en trois modalités (AMPHOUX 2001): spatiale, sociale et sensible. Ces dimensions renvoient chacune à un ensemble de problèmes spécifiques que sont la « polarité », la « mixité » et l'« intensité ». Relativement à la dimension sociale, la mixité sociale d'un lieu influe sur la perception de la densité plus que la simple concentration d'habitants (AMPHOUX 2001: 48). Relativement à la dimension sensible, la « qualité architecturale des espaces densifiés » ou à l'« adéquation contextuelle » (densité en lien avec la perception du lieu, campagne ou ville, etc.) entre en ligne de compte. Le vécu de la densité passe ainsi à la fois par des logiques autres que la perception plus immédiate influencée par le bâti.

Les nuisances subies en milieu urbain

La question des nuisances subies paraît être un des éléments essentiels pour comprendre les arbitrages qui amènent les familles à aller chercher des environnements plus calmes et plus sûrs hors de la ville (KAUFMANN 2001; DUBOIS-TAINE et CHALAS 1997). En effet, les tissus de villes-centres et de communes suburbaines sont souvent malmenés par les coupures urbaines induites par les grands axes routiers, synonymes de dangers pour les enfants et de limitation de leur indépendance spatiale (HÉRAN 2000). Les volumes de trafic urbain, le bruit et la pollution qu'ils occasionnent, sont des facteurs importants de gênes qui nuisent à la qualité de vie. Ces nuisances contribuent à rendre l'habitat périurbain attrayant.

L'accessibilité automobile

La multiplication des sphères d'activités associée à leur éclatement spatial fait que la mobilité devient un enjeu central de la vie familiale: de sa stratégie de localisation résidentielle, puis de la manière dont on programme la mobilité et de l'ingéniosité des enchaînements retenus vont souvent dépendre la qualité de vie (ASCHER 1998; FROUD 2000 et JURCZYK 1998). Or, l'automobile est de loin le mode de transport permettant la plus grande flexibilité dans le temps et l'espace, c'est de facto sur ce moyen de transport que repose largement la stratégie de mobilité des familles (FLAMM 2004). La très bonne accessibilité automobile isochrone à partir des localisations résidentielles périurbaines est aussi un facteur contribuant à rendre ces localisations attrayantes. Elle permet en particulier aux familles d'être en ville sans résider, et donc d'avoir accès facilement aux aménités urbaines procurées par les grands centres urbains (notamment en matière d'équipements culturels et sociaux).

De ce constat très dur et de la difficulté de trouver les leviers pour un changement, la Suisse s'est progressivement dotée depuis les années 1980 d'un arsenal législatif de plus en plus contraignant visant à contenir le mitage du territoire et l'étalement urbain et ainsi protéger le sol, ressources de plus en plus rares, en promouvant une politique de densification.

Après la loi sur l'aménagement du territoire de 1979, qui impose aux cantons la réalisation de Plans directeurs, plusieurs dispositifs sont en effet venus renforcer le dispositif: une loi sur la limitation des résidences secondaires, une loi visant à limiter les réserves foncières constructibles ou la politique fédérale relative aux projets d'agglomérations pour ne citer que les principales. Toutes ont un objectif commun: il s'agit de valoriser la densification des zones urbanisées existantes.

Mais une telle ambition implique une coordination poussée entre les différents niveaux institutionnels, et tout particulièrement entre les communes, compte tenu de l'autonomie politique dont elles disposent en Suisse en matière d'affectation du sol. De plus, les terrains propices à la densification aujourd'hui, dans les zones déjà largement urbanisées, ne se situent que très rarement sur une seule et unique commune.

C'est ce que le travail de Marc Antoine Messer s'attache à faire. L'auteur cherche à analyser la nécessaire coordination entre les communes dans la mise en œuvre de la ville dense. À partir de projets intercommunaux de développement territorial au sein d'agglomérations urbaines en Suisse, son travail montre en particulier que les dispositifs de gouvernance imaginés pour faciliter la coordination intercommunale en matière d'urbanisme ne permettent que très partiellement de faciliter la prise de décision.

Ce livre s'attache ainsi à résoudre deux énigmes. La première est celle de la quadrature du cercle qui se manifeste sous l'idée que les territoires fonctionnels et institutionnels devraient se superposer pour plus d'efficacité. Or si cette vision est largement répandue dans les disciplines de la géographie et des sciences politiques, elle reste cependant à reprendre et à comprendre. La superposition en poupées russes des territoires et de leur forme de pouvoir est une vision datée et spatialisée du fonctionnement des sociétés, et les indicateurs de performance manquent pour étayer ce dispositif. L'ouvrage de Marc Antoine Messer nous oblige à questionner cette problématique et nous donne des pistes pour comprendre pourquoi, et surtout comment, cette superposition des territoires, des formes de gouvernance et de la société qui y vit, pourrait former un tout homogène. La seconde énigme est celle de la composition ou de la recomposition du pouvoir communal sous la contrainte des projets intercommunaux. La discussion, la négociation entre deux communes, entre deux entités décisionnelles autonomes, laisse forcément des traces, demande des ajustements et des redéfinitions des règles du jeu au quotidien. L'auteur, une fois de plus, nous éclaire par le détail, nous permet une compréhension fine des enjeux et des forces en présence pour montrer finalement comment les projets intercommunaux reconfigurent le pouvoir communal. La question est ainsi de savoir si ces nombreux projets, guidés par la politique fédérale des agglomérations, sont de puissants leviers de destruction progressive de l'autonomie communale ou si au contraire, ils renforcent ce niveau décisionnel.

Vincent Kaufmann et Jérôme Chenal

Introduction

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»? (JONAS ET WARD: 2001)

Du décalage des territoires à la question métropolitaine:
une grande actualité mais peu d'évidences empiriques

Deux villes différentes coexistent simultanément dans l'espace. La première, comprise et appréhendée par l'habitant urbain, s'étend le long des réseaux de transports, accompagne les avancées de l'urbanisation, colonise et grignote tant les terrains agricoles voisins que les espaces de délassement, absorbe peu à peu ses anciens espaces satellites et présente un paysage urbain varié, des quartiers suburbains à l'hyper-centre contemporain, des quartiers résidentiels modernes jusqu'aux nouvelles concentrations de loisirs et de consommation. Cette première ville, *fonctionnelle*, est bien souvent la seule à exister dans l'imaginaire citoyen. La seconde ville, pourtant, continue d'être une réalité. Elle concentre entre ses mains l'autorité locale, équipe, surveille, développe, entretient le tissu urbain. Elle est l'aune à laquelle se mesurent les statistiques, les résultats financiers et les élections locales. Cette seconde ville, *institutionnelle*, occupe un espace politique majeur à l'échelle nationale et, de plus en plus, sous les coups de la mondialisation, à une échelle supranationale.

Le décalage entre les deux territoires urbains, le fonctionnel et l'institutionnel, n'a cessé d'évoluer au cours du 20^e siècle. En effet, si le périmètre institutionnel des collectivités territoriales ne se prête guère à devenir l'objet de modifications spontanées, le territoire fonctionnel de la ville est quant à lui souple et s'adapte à l'urbanisation. Ce décalage va même en augmentant. La croissance des flux, l'accélération des échanges, l'amélioration des réseaux de communication et de transports participent à la création d'une ville-territoire, d'une agglomération urbaine cohérente, voire, pour les plus grandes d'entre elles, à l'émergence d'un territoire fonctionnel métropolitain. Ce nouveau territoire de l'action publique s'est désormais imposé comme un domaine majeur à la fois d'expérimentation politique et d'expérimentation scientifique. Mais la croissance exponentielle des recherches sur la gouvernance des espaces métropolitains, sur le *rescaling* territorial et sur le retour des villes européennes est à peine accompagnée d'une analyse empirique travaillée sur la réadéquation pratique de ces deux territoires, le fonctionnel à l'échelle métropolitaine et l'institutionnel à l'échelle municipale. Cette question reste pourtant centrale. Dans la plupart des pays occidentaux, l'échelle municipale dispose de la responsabilité de la planification territoriale. Or, le décalage des territoires rend de plus en plus complexe la tâche de l'aménagement du territoire. Les limites à l'intérieur desquelles planifient les collectivités publiques locales ne sont plus pertinentes par rapport aux pratiques et aux usages de l'espace des citoyens qui se jouent des frontières institutionnelles, voire les ignorent. Le présent ouvrage, résultat d'une recherche de terrain de quatre années, vise à contribuer à une meilleure compréhension des mécanismes et des effets d'une tentative de réadéquation des deux territoires de la ville.

S'il n'est de consensus pour désigner les effets de la transformation territoriale en cours, Secchi (2005) pense y voir un «point de passage dans l'histoire urbaine européenne et occidentale», voire une rupture (SECCHI 2005: 31), Ascher (2001), quant à lui, voit le moment d'une troisième révolution urbaine. Ce processus paraît alors s'inscrire, au sein de 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: 2) définissant les transformations territoriales qui commencent 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). Il entraîne aussi un changement de paradigme majeur; la gestion des flux supplante la gestion «patrimoniale» qui «consistait à [...] produire, stocker, utiliser et reproduire» (LERESCHE et BASSAND 1991: 9). Le phénomène de métropolisation se cristallise autour des quatre éléments (BASSAND et KÜBLER 2001: 1): étalement urbain, spécialisation fonctionnelle de l'espace, mobilité spatiale et «cosmopolitan localism»¹.

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 aiguë 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 cristallérien au profit d'un système réticulaire où l'importance du centre principal ancien se relativise (CHALAS 2010: 28), générant une multiplication des centres principaux; secondement une «disjonction entre centre-ville et centralité» (CHALAS 2010: 29). Cette nouvelle donne territoriale fait dire à Grosjean (2010), de manière imagée, qu'*urbanisation dispersée* n'est plus un oxymore.

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 «comme la confluence entre les capacités de mobilité des acteurs et la réceptivité de l'espace à leurs projets»² (KAUFMANN 2001: 3).

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 plus de quinze ans, comme «l'âge des réseaux, des partenariats et du service intégré»³. La mutation d'un gouvernement (urbain) à une gouvernance (urbaine) est ainsi, non seulement thématifiée, mais admise par la plupart des chercheurs (GEDDES 2005: 359) et ceci malgré les différences de contextes nationaux et d'arrangements locaux (PAPADOPOULOS 2010). 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. Il répond 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.

Étrangement, 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'éternise pas plus sur la possibilité que ce décalage des territoires soit consubstantiel de la fondation de la notion de ville. La recherche du moment de la rupture – pour reprendre le terme de Secchi – ne pourrait être 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: 46). Nous serions ainsi conditionnés – implicitement – par

l'idée, généralement prêtée à Lalande (1927), qui veut que la définition soit la détermination des limites de l'extension d'un concept.

Quoi qu'il en soit, dans le cadre de cette ville occidentale en mutation, les frontières institutionnelles demeurent d'une stabilité presque déconcertante. Face à cette ville fonctionnelle 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, d'autre part, le périmètre de la planification territoriale.

Face à la constatation du décalage qui accroît entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels, des réformes ont été menées en Europe et en Amérique du Nord pour une réadéquation des deux territoires, c'est-à-dire pour permettre d'élargir le périmètre de la planification à une aire plus large de la ville et mettre en place une gouvernance efficiente des aires métropolitaines. Ces réformes ont pu inclure des modifications dans les prérogatives respectives des niveaux institutionnels, la suppression de certaines collectivités, des fusions, l'émergence d'un gouvernement régional de la ville. Toutes, pourtant, touchent à des débats indépassables, à celui de la valeur conférée au local, et dès lors, à la vigueur de la démocratie locale et à celle de la capacité des collectivités publiques à s'entendre entre elles et à répondre collectivement aux défis régionaux.

Posture de cette recherche; articuler images, valeurs
et projets de la réadéquation des territoires

Comprendre les mécanismes à l'œuvre au sein de la métropole fragmentée en matière de réadéquation des territoires exige à la fois une finesse d'analyse et une articulation de méthodes inédites. Analyser par le menu l'histoire de projets urbains tentant une réadéquation des territoires n'était pas suffisant. Ce travail, malgré sa richesse empirique, aurait écarté les jugements de valeur et la morale comme cadre analytique des actions des acteurs et de la définition des projets. Investiguer les seuls débats théoriques et les enrichissements mutuels des différents courants de pensées en matière de réadéquation des territoires aurait

élué leurs influences dans des projets particuliers. Enfin, aucune de ces deux approches, ni traitées indépendamment l'une de l'autre, ni articulées, n'aurait donné à voir le décalage entre les projets et la théorie d'un côté et la manière dont les citoyens peuvent ressentir la fragmentation institutionnelle d'un autre côté.

Notre posture de recherche a donc été d'articuler simultanément trois approches: celle par les images, celle par les valeurs et celle par les projets. Cette posture a aussi été motivée par des considérations personnelles. Doté d'une double formation d'historien et d'urbaniste, mon profil de chercheur m'orientait naturellement vers cet intercroisement des méthodes. À ces formations disciplinaires, se rajoute le profil des deux directeurs encadrant la recherche que le présent ouvrage relate, l'un sociologue et l'autre architecte, pour qui les usages, le ressenti et l'image, étaient au cœur de la démarche méthodologique.

Pour les valeurs, le périmètre de la recherche a dû être limité pour des modalités pratiques. Le périmètre a été tracé autour de la littérature principalement anglophone, francophone et germanophone d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord. Pour les images et les projets, le périmètre d'analyse a été tracé autour des agglomérations urbaines suisses. Plusieurs spécificités propres au cas suisse ont conduit à ce choix.

La Suisse est presque un terrain vierge. Son architecture institutionnelle n'a pas, ou peu, évolué depuis la création de l'État fédéral au milieu du 19^e siècle. Le pays est resté sourd aux réformes qui agitaient les autres pays européens: ni mise en place de gouvernance des aires métropolitaines, ni création d'intercommunalités, ni redécoupage communal à grande échelle n'ont ainsi rajouté des couches institutionnelles supplémentaires à une situation originelle à trois niveaux: commune – canton – État fédéral. Ce conservatisme institutionnel a maintenu les communes presque inchangées, ce premier niveau institutionnel, dans les formes que l'occupation napoléonienne leur avait offertes au tournant 1800. Ce maintien d'une structure «très pure» est la première raison de la sélection de ce terrain. La commune jouit en Suisse d'une autonomie inégalée en Europe (LADNER, KUEFFER et BALDERSHEIM 2016). Cette particularité représente la deuxième

raison de la sélection. La troisième en est la forte croissance démographique et économique suisse de la dernière décennie.

Enfin, l'État fédéral n'est finalement pas resté totalement attentiste et a déployé, au lieu d'une réforme des aires urbaines, une nouvelle politique fédérale dite des agglomérations, dès 2001, puis un nouvel outil, volontaire, dès 2007, de planification directrice à l'échelle des aires urbaines. Cette généralisation d'une réforme «soft» a ainsi lancé une tentative de réadéquation des territoires institutionnels et fonctionnels par les projets urbains.

Ces quatre raisons concourent à la mise en place d'une situation qui peut être résumée comme suit: d'un point de vue institutionnel, les frontières communales restent aussi dures qu'auparavant, en tenant compte de la très grande autonomie des communes; d'un point de vue fonctionnel, les frontières communales ne semblent plus avoir de rôle, dans des aires urbaines de plus en plus denses où la croissance de l'urbanisation rapproche spatialement les communes les unes des autres; d'un point de vue de la planification spatiale enfin, les frontières communales doivent être suprapassées, mais sans que les règles du jeu soient amendées.

Le présent ouvrage est structuré par les trois approches. La première partie, articulée autour de l'approche par les images, tente de rendre visible la frontière communale, telle que le citoyen la voit ou ne la voit pas. Cette approche est traitée de manière transversale, en cela que les images sont disséminées dans le corps du texte. La deuxième partie poursuit le fil de l'évolution des idées et retourne au début du 20^e siècle américain, pour suivre la construction graduelle d'une échelle des valeurs utilisée pour lire la fragmentation institutionnelle. La dernière partie déploie enfin un dispositif empirique très fin sur deux projets urbains supracommunaux, c'est-à-dire à cheval sur les frontières, et tente de mettre en lumière particulièrement ce que ces projets produisent à la pratique de la démocratie locale et à la mise en place d'une capacité intercommunale d'action politique. La dernière partie réarticule les trois approches et en fait le bilan. Elle tente ainsi de répondre à la question: peut-on dépasser les bornes ?

- ¹ «Urban sprawl; functional specialisation of space; spatial mobility; cosmopolitan localism.»
- ² «As the confluence of actor's mobility capacities and a space's receptiveness to their projects.»
- ³ «The age of networks, partnerships and joined up service.» 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.

APPROCHE VISUELLE: LES IMAGES DES TERRITOIRES DISJOINTS

En aménagement du territoire et dans les sciences sociales s'intéressant à la métropole fragmentée et à sa gouvernance, la frontière est d'abord d'ordre idéelle. Permettant de penser une rupture, une limite d'expression de l'autorité publique des collectivités, la limite du pouvoir du plan, la frontière est ainsi plutôt un concept. Cette lecture de la frontière a fortement marqué la présente recherche.

Cependant, en nous focalisant sur l'analyse des relations intercommunales, nous oublierions presque que la frontière communale est d'abord une réalité physique. Vouloir comprendre les modalités du dépassement des bornes nécessite alors de s'interroger sur la matérialité de celles-ci, d'en explorer l'image, l'emprise spatiale, la forme physique.

L'ambition de revenir à la matérialité de l'objet «frontière» a donc délimité un axe de recherche. Celui-ci prend forme dans la première partie de l'ouvrage, traitée de manière transversale. À la différence des deux autres approches, historique et par projet, l'approche visuelle nécessitait d'arpenter le territoire des limites communales, de chercher l'expression physique de ce que nous avons d'abord conçu comme un concept.

Après avoir travaillé pendant plus de quatre ans sur les plans, les projets et analysé de manière très détaillée la littérature scientifique centenaire formée autour des questions de réadéquation des territoires, nous avons souhaité compléter notre démarche par cette approche visuelle. Celle-ci, cependant, requerrait un regard neuf. C'est à l'architecte Kamil Hajji qu'a échu la mission de parcourir son œil expert, et son appareil photo, sur les traces et les matérialisations des frontières communales.

Dans les deux agglomérations urbaines suisses de Fribourg et de Lausanne, celles-ci même qui servent de support à l'étude des projets, des frontières apparaissent ainsi, presque insaisissables, difficilement discernables au premier regard, mais toujours présentes. Ce sont parfois les différences de teintes des prairies, la palissade d'un garage, le tracé d'un chemin piéton, le dénivelé naturel d'un cours d'eau disparu, qui matérialisent cette frontière communale. Nous avons souhaité concevoir cette première partie de manière transversale, c'est-à-dire que les photographies issues de la campagne de terrain réalisée en 2018 s'égrainent tout au long des pages du texte, permettant de garder à l'esprit les matérialisations physiques d'une frontière que nous recherchons.

Une bande lumineuse blanche a été ajoutée aux résultats de la campagne photographique de Kamil Hajji pour visualiser le tracé difficilement perceptible de la frontière communale, comme ici sur une borne entre Fribourg et Villars-sur-Glâne.



**APPROCHE HISTORIQUE:
LES VALEURS AU CŒUR
DE LA QUESTION MÉTROPOLITAINE**

LES VALEURS ATTRIBUÉES AU LOCAL

Chapitre 1

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 pensées si divergentes qu'elles pourraient être vues comme irréconciliables.

Pour reprendre l'idée d'Estèbe (2008 : 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 la rigueur objective auquel il s'astreint – se nourrit 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 fragmentée¹ – 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 la 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 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 s'étendre 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, notamment les gouvernements aristocratiques, de l'Église, 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 17^e siècle, avec la généralisation des sociétés citoyennes actives dans la lutte contre le crime (WEBB et WEBB 1922: 438). 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:

Cette nouvelle forme d'organisation gouvernementale se caractérisait par le fait qu'elle n'avait absolument aucun lien avec ceux qui produisaient les produits et services et qu'elle n'avait même pratiquement pas conscience de leur existence.²

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 (WEBB et WEBB 1922: 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*, comme un idéal à mettre en œuvre, mais bien éloignée de la réalité américaine (OSTROM 1961: 839).

Suivant immédiatement la fin des publications d'*English Local Government*, une autre production traitant du gouvernement local va marquer son époque. C'est la première grande publication américaine sur le sujet, *Government of Metropolitan Areas in the United States* (STUDENSKI 1930). Elle sanctionne en fait un travail collectif de quatre 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 20^e 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 travail assidu de collecte des données issues du terrain vise ainsi, selon le comité, à fournir du matériel «pour la construction de gouvernements métropolitains capables de servir les finalités métropolitaines»³ (STUDENSKI 1930: *Foreword*).

À 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 cent quarante-huit juridictions locales, quatorze comtés et deux États. Or, les aires métropolitaines ne sont nullement constituées en instances gouvernables⁴. Non seulement ces aires sont 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 État 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 (STUDENSKI 1930: 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 États-Unis et au Canada. Ce large panorama, constitué en quatre 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 double niveau *City-County* ou la création d'instances *ad hoc* étendant leur activité à tout ou à une partie de l'aire urbaine.

La lecture de Studenski et de l'influente *National Municipal League* à la 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 États-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: 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) (21).

LA LIMITE ENTRE PRILLY (À GAUCHE) ET LAUSANNE (À DROITE) SE FERAIT PRESQUE OUBLIER, SI CE N'EST QU'ELLE PROVOQUE LE CHANGEMENT DU NOM DE LA RUE.

L'étude transmise au gouverneur de l'État, réalisée au sein de la Commission et pour les besoins de laquelle un certain Paul Studensky⁵ 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:

Si les habitants résidant à l'intérieur de la ville souhaitent contrôler effectivement les problématiques de santé et de police, ils auront à contrôler dans un même temps les habitants des districts extérieurs qui font physiquement et économiquement partie de la ville. (GOVERNMENT SIMPLIFICATION COMMISSION 1926: 5)⁶

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 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 puisse 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 de 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 sont 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 opposée aux vues libérales de son devancier. Robert Wood, professeur au MIT et engagé en politique sous Lyndon Johnson, propose une lecture différente 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 produire dans les métropoles américaines qui – s'il est encore trop tôt pour en évaluer les conséquences concrètes – reposent 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 due à 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. Les valeurs qui la caractérisent se propageraient ainsi sur les territoires périphériques et ruraux qui, jusqu'alors, se singularisaient par un fort esprit communautariste avec 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 1961: 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.

Vincent Ostrom, Tiebout et Warren (1961) rétorquent que Gargantua est impossible à réaliser. En effet, pour eux, l'idée d'un nouveau gouvernement de l'aire fonctionnelle de la métropole ne peut être défendue car il est impossible de déterminer le territoire fonctionnel d'une métropole. Vincent Ostrom refuse l'idée même que l'aire métropolitaine soit fragmentée. Pour eux, cette notion renvoie à un morcellement institutionnel où chaque gouvernement local agirait indépendamment sans considération pour les intérêts régionaux, ni pour ceux de leurs voisins. À 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 Vincent Ostrom 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 délivrante, 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 Vincent Ostrom, 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

UN HAUT GRILLAGE
SÉPARE LE TERRITOIRE
VÉGÉTAL DE GRANGES-
PACCOT (À DROITE)
DE CELUI MINÉRAL DE
FRIBOURG (À GAUCHE), LA
BANDE LUMINEUSE AU BAS
DU GRILLAGE MATÉRIALISE
LA FRONTIÈRE.



surcharges et sa lenteur systémique le forceraient ainsi à délaisser les objets locaux de sa compétence. Pour Vincent Ostrom, 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» (OSTROM 1961: 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 la période 1850-1990 de l'ensemble des comtés américains 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 Strumpf 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 quatre-vingt-douze municipalités de l'aire métropolitaine de Boston, sur un siècle. Or, la même réduction des écarts peut être constatée, à l'échelle municipale comme 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. À ce propos, Wilson (1999: 272) 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 de la littérature française par exemple. Charmes (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» ne soit 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 qui semblent

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 entre la taille de la collectivité et la qualité de la démocratie incarnent particulièrement cette absence de consensus scientifique.

La corrélation entre la taille de la collectivité et la 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 jeffersonnienne (LEFÈVRE 1992). Cette conviction pourtant, ne semble pas obligatoirement partagée par les théoriciens d'un gouvernement métropolitain; ainsi Newton (1982) montre, 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 Tufté (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.

À 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 (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 ségréguée. Pour sa démonstration devenue un *best-seller* aux États-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 une 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 20^e 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 contribuent à son élargissement (Rusk 1993: 20)⁸.

RAPPORT ENTRE
FRAGMENTATION
INSTITUTIONNELLE ET
SÉGRÉGATION RACIALE,
CRÉATION DU TABLEAU
PAR MESSER D'APRÈS
RUSK [1993], p. 35.

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 trois quart de la population⁹. Rusk affirme ainsi que la fragmentation institutionnelle de l'aire métropolitaine favorise la ségrégation, quand les gouvernements unifiés promeuvent l'intégration (Rusk 1993: 33). Cette affirmation se base sur la comparaison entre le nombre de collectivités locales dans l'aire métropolitaine et l'indice de ségrégation

Aire Métropolitaine	Pourcentage de la population vivant dans la ville centre	Nombre de gouvernements suburbains	Index de ségrégation (Noirs)
HOUSTON, TEX.	49%	79	66
DETROIT, MICH.	23	338	88
COLOMBUS, 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

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

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 supralocal, dans le périmètre de l'aire métropolitaine. Ce gouvernement devra alors suivre une stratégie en quatre points, menant des réformes en parallèle visant à mettre sur pied un système péréquatif de l'impôt, des mesures garantissant des loyers abordables sur l'ensemble du territoire de sa juridiction, un développement économique commun et un contrôle, une gestion régionale de l'aménagement du territoire et une vérification stricte de l'étalement urbain.

Le lien entre fragmentation et ségrégation ne trouve pas pour autant de consensus scientifique clair. Si Harvey (1989: 153) pense que les juridictions locales divisent plus qu'elles n'unissent l'aire urbaine et que la fragmentation institutionnelle accentue la ségrégation, Elinor Ostrom (1983), quant à elle, 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 Elinor 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 huit «supposées causes-à-effets»¹⁰ (OSTROM 1983: 94) dont elle entend démontrer la vacuité. La troisième de ces relations veut 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 «intramunicipalité». 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 intermunicipale. Si Elinor 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'«insensibilité des grandes bureaucraties de la ville centre»¹¹ (E. OSTRUM 1983: 107), large clin d'œil à l'*a priori* de la corrélation entre taille et qualité.

SANS L'AJOUT D'UNE
BANDE LUMINEUSE
BLANCHE, IL SERAIT
IMPOSSIBLE À L'ŒIL
NU D'APPRÉHENDER
LA FRONTIÈRE ENTRE
CHAVANNES-PRÈS-
RENNES (À DROITE) ET
ECUBLENS VAUD
(À GAUCHE) QUI COUPE
L'AVENUE EN DEUX
MOITIÉS INÉGALES.

Weiher (1991) s'oppose à cette lecture et pense que le désaccord d'Elinor Ostrom quant à la corrélation entre fragmentation institutionnelle et



fragmentation sociale est pour bonne part fondé sur un clivage sémantique (WEIHER 1991: 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'État 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 expriment 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:

La transformation de l'État et du gouvernement, la perte de certaines de leurs compétences et la recherche d'autres, la démystification de l'État, consécutif à la fin de la Guerre froide, avec une compréhension plus complète de sa contingence historique. (KEATING 2008 : 69)¹²

Les notions de *New Regionalism*, de néorégionalisme, 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 renoue, 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 mondialisation 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 – quel que soit d'ailleurs son périmètre spatial. Aux États-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, dans l'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-Mecklemburg (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 façons 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, 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 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 niveaux¹³. 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 intercollectivités 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

AUTRES FLEURS, AUTRES
COMMUNES (VILLARS-
SUR-GLANE ET FRIBOURG).



où 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 défailtantes 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 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 dix-sept types différents, qu'il regroupe par degrés de facilité à mettre en œuvre: huit formes faciles, six formes moyennes et trois formes difficiles. Ces formes se retrouvent sur le tableau ci-contre.

La typologie de Walker, si exhaustive qu'elle soit, ne semble, en l'état, n'être applicable

CRÉATION DU TABLEAU
PAR L'AUTEUR D'APRÈS
WALKER (1987: 16).

Coopérations souples	Coopération informelle
	Services intercommunaux contractualisés
	Accord de partage de tâche
	Compétences extraterritoriales
	Conseils régionaux – Conseils de gouvernement locaux
	Entité régionale à compétence unique soutenue financièrement par l'État fédéral
	Districts de développement et de planification
	Contractualisation (privée)
Coopérations moyennement souples	Districts spéciaux locaux
	Transferts de fonctions
	Annexion
	Autorités et districts régionaux spéciaux
	District métropolitain à compétences multiples
	Comté urbain réformé
Coopérations dures	Consolidation à un niveau
	Restructuration à deux niveaux
	Réformes à trois niveaux

qu'à des cas 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 donne 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 (2001: 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 néorégionalistes 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 États-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 néorégionaliste.

Mais c’est l’existence même d’un néorégionalisme qui est mis en question. Pour Brenner (1999), il se passe effectivement une réorganisation territoriale à l’échelle des métropoles. Plus largement qu’une réorganisation de la métropole pour recherche d’efficience, ce qui est en train d’être pratiqué sur le terrain est un processus de «reterritorialisation» – «une reconfiguration et un *rescaling* des formes d’organisation territoriales tels les villes et les États» – et aussi «un moment indissociable de l’actuel cycle de la mondialisation»¹⁴ (BRENNER 1999: 432). Brenner (2002) fait le pas supplémentaire en disant que le *New Regionalism* n’existe pas. Il n’existe pas, en tout 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 comme:

La conséquence des intenses luttes en cours entre les différents acteurs, des alliances et des institutions chargées de gérer les crises institutionnelles multifactorielles et des problèmes de gouvernance et de conflits sociopolitiques qui se

sont cristallisés dans les plus grandes aires métropolitaines américaines depuis la dissolution du fordisme nord-atlantique. (BRENNER 2002: 18)¹⁵

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 mondialisation (BRENNER 2003: 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[tre] 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 GALÈS 1995).

Cette nouvelle notion de gouvernance ouvre ainsi une autre grille de lecture des relations intercollectivités. 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'État 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 thématisée (GEDDES 2005), faudrait considérer que cette tendance de fond, dépassant les clivages et les contextes nationaux particuliers, produit aussi des résultats diversifiés sur le terrain (GEDDES 2005: 373). Définir et délimiter ce qu'est la gouvernance urbaine est un défi. Stoker (1998: 17) caractérise son essence par «son focus sur les mécanismes de conduite qui ne s'appuient pas sur le recours à l'autorité et aux sanctions du gouvernement». D'autres esquissent d'abord de

grandes tendances. Pour Denters et Rose (2005: 261) il y aurait ainsi à tenir compte des trois mouvements de changement principaux: 1/ Une large adoption du New Public Management et des partenariats public-privé; 2/ L'implication des associations locales organisée, des groupes d'intérêt et des acteurs privés dans les partenariats de politique publique; 3/ L'introduction de nouvelles formes d'engagement citoyen¹⁷. 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 de la «recomposition d'une capacité d'action collective» (PINSON 2006: 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 2000: 97). Il est l'outil nouveau d'une gouvernance

LE TERRITOIRE DE RENENS
(DERRIÈRE) S'ENCASTRE
DANS CELUI D'ECUBLENS,
VAUD (DEVANT).



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 (2001: 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 2013: 12).

Brenner (2002), quant à lui, voit trois transformations en cours dans lequel s'inscrit le néorégionalisme – 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'y a pas d'accords dans 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» (LEFÈVRE 1997: 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 le chapitre 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 successives. Dans un premier temps, couvrant pour une bonne part le 19^e siècle, les deux entités se superposent: «le gouvernement local se développa depuis les communautés locales et était enchâssé en elles»¹⁸ (WOLLMANN 2006: 1419), puis, la montée en puissance centralisatrice de l'État au cours du 20^e siècle amenuise le rôle de la «local community», alors que le processus de gouvernance urbaine – Wollmann situe ce troisième temps de la décennie 1980 au tournant du 21^e siècle – en diversifiant l'apport des acteurs sociaux, fait renaître la «local community».

- ¹ Nous utilisons indifféremment dans le présent ouvrage 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.
- ² «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 supplied.»
- ³ «For the erection of metropolitan governments able to serve metropolitan ends.»
- ⁴ «The political organization of metropolitan areas may best be described as no organization at all» (STUDENSKI 1930: 23).
- ⁵ Malgré l'orthographe différente du patronyme il ne fait pas de doute qu'il s'agit du même Studenski que l'auteur de 1930.
- ⁶ «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.»
- 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: 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 (1953). Pour Deutsch, l'intégration nationale s'est constituée par un mouvement circulaire, les États s'étant graduellement étendus sur leurs périphéries, les ayant absorbés «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.
- 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 À ce propos, les statistiques 2010 montrent une augmentation de ce pourcentage à 83 %. Source: UNITED STATES CENSUS BUREAU, Detroit (city), Michigan, State & County QuickFacts.
- ¹⁰ «Presumed cause-and-effect relationships.»
- ¹¹ «Unresponsiveness of large, central-city bureaucracies.»
- ¹² «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.»
- ¹³ 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 par-

lement 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).

- ¹⁴ «Reconfiguration and re-scaling of forms of territorial organisation such as cities and states», «An intrinsic moment of the current round of globalisation».
- ¹⁵ «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.»
- ¹⁶ «Its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government.»
- ¹⁷ «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.»
- ¹⁸ «Local government evolved from and was embedded in the local community.»

LES RÉFORMES EFFECTIVES DU PILOTAGE DES AIRES URBAINES

Chapitre 2

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, a 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



LES TERRITOIRES DE LA FRONTIÈRE SONT PARFOIS DES PÉRIPHÉRIES INTERNES (RENENS À GAUCHE – LAUSANNE À DROITE).

question, peut-être fortement normative, s'appuie sur la constatation de ce paradoxe, où, comme l'image Estèbe (2008 : 17), « un espace traversé par des individus et des ménages mobiles 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, 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 notamment en charge de la politique sociale, des écoles et de la santé. 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 succédant à la Seconde Guerre mondiale, quant aux rapports entre taille et efficacité des collectivités publiques de premier niveau. Ce 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 termes 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» (CONSEIL DE L'EUROPE 1995: 31).

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

Au fil des décennies qui suivent 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 selon 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 supracommunale 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 du 20^e 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 néorégionaliste d'un impératif économique à la mise en place d'une gouvernance métropolitaine. Ensuite, il conforterait ceux qui voient dans un soutien de l'État, un moteur indispensable au succès de la réduction des disparités intermunicipales (FRISKEN 2001: 515). Pour Frisken, ce dernier enseignement est d'autant plus clair qu'elle remarque un retrait graduel de l'implication de l'État 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 19^e 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 londonniennes et s'interrogera sur leur capacité à être transposées aux États-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 créées 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

DANS L'OUEST
LAUSANNOIS (LAUSANNE
À GAUCHE - PRILLY
À DROITE), LA FRONTIÈRE
COUPE LA ROUTE PUIS
LONGE LE PETIT MURET.



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'Écosse procède aussi en 1974 à la création d'institutions métropolitaines, de même que Barcelone la même année.

L'âge de la pensée libérale: le local affaibli,
moins d'institutions, plus de souplesse

La décennie politique de 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 États-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 quatre caractéristiques principales: un glissement du *welfare to workfare*; une transition d'une gestion politique centrée autour du gouvernement à une conduite entrepreneuriale de la gouvernance appuyée sur une coopération public-privé; l'austérité fiscale; et 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 États-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:

De transformer le rôle de fournisseur de service de la collectivité locale à celui de catalyseur ou facilitateur pour un service délivré par le secteur privé ou par des organisations à but non lucratif. (DIGAETANO 2002: 62)¹

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 les services publics de leurs compétences pour les confier à des organisations non-gouvernementales «quasi-autonomes» (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 intercollectivités que DiGaetano ne relève pas – qui passe par 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 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 postindustrielles de l'Angleterre du Nord, bassin endémique de corruption municipale.

Aux États-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 États-Unis sous ses trois facettes clefs: *devolution*, *privatisation* et *dismantling*.

Pour les États-Unis, Clark (2002) propose un élargissement intéressant. Plaçant son discours dans une évolution historique plus large, il

remarque que les mutations du local aux États-Unis – mais aussi dans une majorité de pays occidentaux avec des calendriers différents – répondent 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 États-Unis, en produisant notamment ce changement notable pour le nouveau personnel politique:

Ils concouraient pour les postes électifs et pour les nominations moins en termes de façons de dépenser et plutôt en termes de façons de couper dans les dépenses. (CLARK 2002: 71)²

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 20^e 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 «régler de sa propre responsabilité toutes les affaires de la communauté locale dans le cadre légal»³. 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-états. 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*)⁴ qui est en 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. À 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, « au moyen d'un paradigme

LA FRONTIÈRE
COMMUNALE GRANGES-
PACCOT – FRIBOURG QUI
COUPE LE TERRAIN SUR LA
GAUCHE DE L'IMAGE N'EST
PRIS EN COMPTE PAR
AUCUN DES JOUEURS.



utilitariste»⁵. Les années de la décennie 1990 en Allemagne marquent un net changement de paradigme, par ce qu'il nomme un paradigme de la gouvernance dramaturgique (BLATTER 2005: 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 gouvernance régionale, résultant d'ambitions et d'époques de réalisation différentes (HEINELT, RAZIN et ZIMMERMANN 2011). La région urbaine de 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 à laquelle les communes-membres doivent se conformer. En 1969, l'association reçoit en 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 vingt communes. L'Association créée en 1963 est supprimée et remplacée en 1974 par la Greater Hannover Association, association à buts multiples qui possède désormais 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 à la fois à une répartition peu claire des compétences respectives entre les niveaux et à une moins bonne interpénétration du personnel politique communal et régional (KRÜGER 2011). À 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 vingt-huit 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 les 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 de 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 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, comme 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 gouvernance 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 21^e 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 voir moins de réalisations 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'État lui-même, un État 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» (LASCOUMES et LE GALÈS 2004: 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 observés dans les

aires métropolitaines allemandes, deux options différentes semblent se matérialiser (BLATTER 2006). L'analyse comparative des formes de gouvernances 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* (BLATTER 2006: 143), c'est-à-dire en préférant se baser sur les acquis de la coopération volontaire et de la décentralisation. À l'inverse, Blatter voit dans les réformes de Hanovre – comme mentionné plus haut – et de Stuttgart les marques des influences 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.

En Allemagne, ce n'est pas 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. Marquées par le 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 réformiste. 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 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 qui maintiennent les (petites) communes existantes, qui développent les coopérations intermunicipales et qui les institutionnalisent. Wollmann (2010: 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 (WOLLMANN 2010: 272). Aux États-Unis, pendant la même décennie, 1990-2000, plusieurs initiatives repensent 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 aiguës 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 des gouvernements métropolitains de la décennie 1970. Dans le dernier cas, l'aire métropolitaine des villes

LE RUISSEAU QUI UN JOUR
SÉPARAIT PRILLY
(À GAUCHE) DE LAUSANNE
(À DROITE) A EMPORTÉ
AVEC LUI, LORS DE
SA MISE SOUS TERRE,
L'IMAGE DE LA FRONTIÈRE.



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'État 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'élus 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 infrastructurales, 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, «parce que les dynamiques sont régionales, seule une approche régionale peut les modifier» (ORFIELD 1997: 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'État 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, seront censurées 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 (LE BLANC 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 supralocale 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.

L'aire métropolitaine de Portland, dans l'État 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

À BERTIGNY-OUEST,
LA LIMITE DE VILLARS-
SUR-GLANE RETIENT LA
HAIE POUSSANT SUR LE
TERRITOIRE DE FRIBOURG,
PUIS SE RETIRE AU MILIEU
DES CHAMPS.



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. (Portland area metropolitan service district 1992: sections 5 et 6). Celle-ci donne aussi au gouvernement métropolitain la possibilité d'ajouter des tâches et des prérogatives (Portland area metropolitan service district 1992: section 7), le droit de lever des impôts et des taxes et d'émettre des emprunts (Portland area metropolitan service district 1992: section 10) mais lui impose de passer chacune des créations ou augmentations d'impôts en votation populaire (Portland area metropolitan service district 1992: section 11). De façon surprenante, seule l'augmentation de l'indice d'utilisation du sol dans les zones résidentielles unifamiliales est formellement interdite au gouvernement métropolitain (Portland area metropolitan service district 1992: 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 sept 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 États-Unis et est en tout cas revendiquée 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 million d'habitants. Metro s'est doté en

novembre 1996 d'une planification 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 l'utilisation de l'UBG – pratique spécifique aux États 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 États-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 (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 (2004: 223) mettent en lumière des effets importants, particulièrement après les années 1990, d'un compactage de l'urbanisation à l'échelle du quartier. Pour eux, la politique volontariste de l'autorité métropolitaine a eu des effets sur le sol, mais particulièrement en termes de typologie du bâti. 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 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 passablement pendant ces années.

Par les enseignements empiriques issus de huit villes, dans six pays européens différents (Italie, France, Suisse, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne) Jouve et Lefèvre (1999: 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. Ainsi Wiel (1999) se demande, 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'État», plutôt que par des réformes institutionnelles aboutissant à des entités inefficaces (WIEL 1999: 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: 144) pense que l'État – 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'État».

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: 22) résumement 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: 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 » (ESTÈBE 2008 : 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 (ESTÈBE 2008 : 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 prendre forme sur le modèle Tiebout, avec une transformation des communes en club, par un processus « d'exclusivisme mis en œuvre » (CHARMES 2011 : 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'illustre – 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 (GALLEZ ET KAUFMANN 2010: 193).

Sager (2004) tente un exercice proche 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 investit 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 quant à lui 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

DANS L'AGGLOMÉRATION
URBAINE DE FRIBOURG,
LA FRONTIÈRE ENTRE
CORMINBOEUF
(À GAUCHE) ET GIVISIEZ
(À DROITE) EST
INDISCERNABLE POUR QUI
NE SAIT PAS PERCEVOIR
LA BANDE LUMINEUSE
COURANT AU BAS DU
GRILLAGE.



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 termes de mise en œuvre, plusieurs agencements – il parle de constellations – fonctionnent (SAGER 2004: 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 – État 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 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: 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: 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: 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: 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: 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 les communes sur la base des collaborations intercommunales les plus fortement établies.

La fusion de communes est thématifiée 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'État 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'État fédéral et 2012. Pour la période 1850 à 2000, la diminution équivaut à 10 % du nombre total (SCHULER, DESSEMONTET et JOYE 2005: 24), ce qui illustre une accélération du phénomène depuis 2000.

Kübler, Schenkel et Leresche (2003: 271) pour leur part relevaient aussi 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 (STEINER 2003: 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 d'ailleurs pas 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

TROIS TERRITOIRES
COMMUNAUX VIENNENT
SE REJOINDRE À MALLEY:
LAUSANNE À GAUCHE,
PRILLY À DROITE, ALORS
QUE LA ROUTE ET LES
ARBRES DU FOND SONT
SUR LA COMMUNE DE
REGENS.



extérieures à ce processus (LÜCHINGER et STUTZER 2002). Steiner (2003) montrait 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. Cela fait dire à Steiner (2003: 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 à être 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 de la décennie 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»⁷. 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 début d'un double déficit, à la fois structurel et démocratique (MESSER 2013: 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: 151). La solution retenue 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 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 mission l'aménagement régional, la mobilité, la promotion culturelle et la politique énergétique.

À Zurich, un autre mouvement est à l'œuvre. Il renforce l'acteur cantonal en ce qui 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 est plus proche d'un modèle de gouvernement alors

ENTRE RENENS
(À L'ARRIÈRE) ET
ECUBLENS VAUD (AU
PREMIER PLAN), LA LIMITE
COMMUNALE SÉPARE
AUSSI L'ACTIVITÉ ET SON
ABSENCE.



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 *Metropoli-tankonferenz* à Zurich et la *Hauptstadtregion Schweiz* dans l'aire métropolitaine bernoise. À Zurich, constituée sous forme d'association, la *Metropolitankonferenz* est pensée comme un organe de coordination stratégique. Elle est constituée d'un législatif composé 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: 112).

Malgré ces expérimentations dans les agglomérations, la Suisse connaît majoritairement jusqu'au tournant des années 2000 une très grande stabilité de ses institutions. À 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 agglomérations⁸, 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); 2/ mais aussi les questions institutionnelles et surtout d'amélioration de la coordination et de la collaboration interinstitutionnelles: «améliorer la collaboration verticale»; 3/ «améliorer la 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 intercollectivités (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 cofinancement 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, fin 2007 pour la première étape dite



DANS L'OUEST LAUSANNOIS, L'URBANISATION S'EST PARFOIS JOUÉE DES FRONTIÈRES. LA LIMITE ENTRE ECUBLENS VAUD (À GAUCHE) ET CHAVANNES-PRÈS-RENNES (À DROITE) COUPE AINSI LE ROND-POINT PUIS COURT LE LONG DE LA FAÇADE. SI LA TOUR CENTRALE SE TROUVE AINSI SUR LA PREMIÈRE COMMUNE, L'AILE DROITE DU BÂTIMENT A ÉTÉ CONSTRUITE SUR LA SECONDE.

de première génération. La deuxième génération verra la réception de 41 projets. À la fin de l'année 2016, une troisième génération verra le dépôt de 37 projets d'agglomérations. 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: 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 (CTA 2004: 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 la 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. À ce jour, la mise en œuvre au niveau local et 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.

¹ «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.»

² «They competed for elected and appointed office less in terms of how to spend, and more in terms of how to cut spending.»

³ «Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regelz», Art. 28 Abs.

⁴ GG2 Les termes changent selon les Länder.

⁵ «Durch ein utilitaristisches Paradigma.»

⁶ «Because the dynamics are regional, only a regional approach can change them.»

⁷ Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations du canton de Fribourg, article 1.

⁸ «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.

**APPROCHE PAR PROJET:
LES TENTATIVES DE RÉADÉQUATION
DES TERRITOIRES**

Permettre la réadéquation des territoires, fonctionnels et institutionnels, est d'abord une histoire de valeurs. La revue de l'état de l'art pratiquée dans la première partie a mis en lumière l'intrication profonde des *a priori* conceptuels et des réformes institutionnelles, la mobilisation par les acteurs de valeurs différentes et les cadres de référence dans lesquels se sont inscrites des décennies de controverse autour de la «question métropolitaine». Mais permettre la réadéquation des territoires est aussi fonction de projets.

Ce sont ces projets que la deuxième approche entend décortiquer. Il s'agit de pratiquer une analyse assez fine et assez précise de ceux-ci, pour à la fois mettre en lumière les conséquences, les succès ou les écueils, mais aussi d'entrer profondément dans les conséquences qu'ils produisent, sur les acteurs et sur les institutions, et les cadres de pensées qu'ils mobilisent et articulent. Nous appréhendons ces projets comme un jeu capable, au cours de la partie, de modifier les règles.

Les évolutions récentes du cadre suisse en matière de planification du territoire fonctionnel des agglomérations urbaines fournissent un cadre idéal à l'analyse de projets. Les projets d'agglomération se sont en effet généralisés dans ces aires urbaines mais sans que l'architecture institutionnelle ne soit modifiée. Le projet planifie le développement spatial à l'échelle du territoire fonctionnel puis les différents territoires institutionnels doivent le mettre en œuvre. Cette réadéquation passe donc par une redescende, de grande à petite échelle. Ces projets d'agglomérations ont identifié et sélectionné des projets d'urbanisation supracommunaux assez circonscrits pour pouvoir en conduire un examen minutieux sur plusieurs années.

Le cadre suisse expérimente une solution hybride: révolutionner le pilotage des agglomérations urbaines sans révolutionner l'architecture institutionnelle. Elle s'inscrit directement dans la filiation de l'état de l'art, en considérant que la tendance actuelle dominante, 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 laisser-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 instruments stratégiques non liants, conglomérés autour du «projet urbain».

LA FRONTIÈRE ENTRE
RENENS (À GAUCHE)
ET CHAVANNES-PRÈS-
RENENS (À DROITE)
LONGE LE FLANC D'UN
GARAGE.

Cette solution par le «soft», plutôt que par le «dur» de l'institutionnel, permet-elle véritablement de résoudre le décalage des territoires? Peut-on dépasser les bornes, sans les déplacer? Il s'agit là de la question centrale posée par ce chapitre, et plus largement, par cet ouvrage.



Cette tentative de réadéquation soft des territoires s'intègre dans un environnement complexe, presque un écosystème, établi sur une répartition des prérogatives entre les niveaux institutionnels, des pratiques des instruments de l'aménagement du territoire et des jeux d'acteurs certes définis par le cadre légal général mais aussi par des années, voire des siècles de concrétion successive de pratiques et d'habitudes.

Notre interrogation va suivre ce fil rouge, des mutations engendrées par la tentative de réadéquation des territoires en se focalisant sur deux «sujets» particuliers: la démocratie locale et la gouvernance intercommunale.

Le premier sujet s'inscrit dans la continuation de l'état de l'art réalisé au précédent chapitre, qui a montré que le débat sur le pilotage du territoire fonctionnel et la réadéquation des deux territoires fonctionnel et institutionnel s'était souvent cristallisé autour des valeurs attribuées à la proximité et à la démocratie. Réinterroger la vigueur de la démocratie dans les communes suisses est aussi pensé en écho à l'idée de Tocqueville (cité par BASSAND 1974: 7) qui constatait que si la Suisse est exemplaire pour sa pratique de la démocratie, cela est surtout dû à ses communes. La question de la démocratie s'inscrit aussi dans une littérature actuelle en sciences politiques. Celle-ci constate en effet que la gouvernance multiniveau, intégrant des 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). Notre questionnement vise donc spécifiquement à nous demander si un affaiblissement de la démocratie locale en matière d'aménagement du territoire est consécutif à l'émergence des projets d'urbanisation supracommunaux. La pratique démocratique en matière de planification territoriale en Suisse demeure plutôt indirecte. Malgré la grande prégnance de la démocratie directe sur nombre d'autres sujets, le contrôle immédiat du peuple sur les processus de la planification est rare. Walter et Roy-Baillargeons (2015: 26) relevaient qu'*in fine* la mise en œuvre des projets d'agglomération dépendait des parlements locaux. En suivant ce fil logique, nous proposons de considérer le risque d'un affaiblissement de la qualité démocratique par un affaiblissement du rôle du



ENTRE LA VILLE DE
FRIBOURG (À DROITE) ET
CELLE DE VILLARS-
SUR-GLÂNE (À GAUCHE),
LA FRONTIÈRE SE FAIT
VÉGÉTALE.

parlement local. Bien évidemment, la qualité de la démocratie ne dépend pas que de l'implication du parlement et du contrôle des citoyens sur les élus (CHRISTMANN 2015: 678), mais dans un processus qui n'intègre pas les citoyens, le parlement est l'autorité en charge la plus représentative, la plus proche des citoyens et la plus apte à fonctionner comme un relais entre citoyen et élu.

Le second sujet touche à la gouvernance intercommunale. Reprenant les considérations du *New Regionalism*, et notamment de Savitch et Vogel (2000), nous retenons que les relations intercollectivités 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. Notre interrogation porte spécifiquement sur le lien entre la dureté de la gouvernance intercommunale et la mise en œuvre de ces projets d'urbanisation supracommunaux. La tentative de réadéquation des territoires, par l'outil du projet urbain, fait-elle apparaître

un nouveau territoire de politique publique ? Les acteurs réorganisent-ils leurs jeux et transportent-ils les instruments planificateurs à l'échelle de ce nouveau territoire supracommunal ? Pour cerner les mutations de la gouvernance intercommunale, nous examinons l'implication de chaque acteur dans le processus de légalisation des projets et leurs capacités à se réarticuler pour occuper un nouveau territoire supracommunal¹.

Deux territoires urbains servent à notre investigation : Fribourg au centre du plateau suisse, sur la ligne de démarcation entre les langues et l'Ouest lausannois, territoire hybride à l'urbanisation continue mais peu cohérente, et au cœur de l'aire métropolitaine lémanique.

FRIBOURG, PROJET CÔTÉ JARDIN

Chapitre 1

Dans l'agglomération urbaine de Fribourg, un projet phare des trois projets d'agglomération de 2007, 2011 et 2016 ferait presque figure de 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.

Ce projet, appelé Bertigny-Ouest, est entièrement contenu sur le territoire de la commune suburbaine de Villars-sur-Glâne. Il est pourtant localisé sur la frontière avec la commune de Givisiez. Son accès dépend pour une bonne part de la commune de Fribourg, chef-lieu cantonal. Cette dernière commune, surtout, est propriétaire foncière de l'ensemble du secteur sis sur le territoire de sa voisine. Aussi, cette propriété n'est pas directe mais passe par la Bourgeoisie de Fribourg, survivance d'une époque où deux communes, politiques et bourgeoises, occupaient simultanément le même territoire. Enfin, l'accès au secteur à développer dépend prioritairement de la Confédération, puisqu'il s'agit d'exploiter une sortie autoroutière existante pour atteindre Bertigny-Ouest.

En matière d'intercommunalité et de gouvernance régionale, Bertigny-Ouest présente aussi des particularités qui en font un cas unique au niveau suisse. La principale est la constitution depuis 2008 d'une entité d'agglomération, à l'échelle du territoire, fonctionnelle de la ville, dotée de compétences planificatrices et d'un dispositif politique complet (exécutif, parlement, commissions thématiques permanentes etc.). Ce modèle est rare dans le contexte suisse et fait de Fribourg le laboratoire le plus intégré en matière de gouvernance régionale (MESSER, KAUFMANN, RAVALET, VINCENT 2017).

Par la complexité de la superposition des territoires en jeu à Bertigny-Ouest, ce cas de l'agglomération de Fribourg est un terrain d'étude extraordinaire pour observer à la conduite et ses effets la réadéquation des territoires en action.

Aux hasards de l'histoire

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 dès le 12^e siècle à la Ville et République de Fribourg qui gère ses possessions hors de ses frontières communales comme une métropole, ses colonies.

Les évolutions de l'histoire compliquent ces relations de possession et la création des communes politiques au tournant du 19^e siècle instaure de nouvelles frontières institutionnelles. Les deux partages successifs des possessions, d'abord sous le régime de la République helvétique

LE PASSAGE DE VILLARS-
SUR-GLÂNE (EN AVANT)
À FRIBOURG (EN ARRIÈRE-
PLAN), N'EST MATÉRIALISÉ
QUE PAR UN PANNEAU
BLANC D'ENTRÉE DE
LOCALITÉ.



en 1800 entre l'ancienne Ville et République et l'État central, puis à nouveau 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, est 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 qui le délimitent et qui est pourtant inaccessible.

Bertigny-Ouest est tout d'abord un grand pré. Le toponyme Bertigny serait formé sur un gentilice romain (JACCARD 1906). 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 total du secteur représenté ci-dessous totalise environ trente hectares.

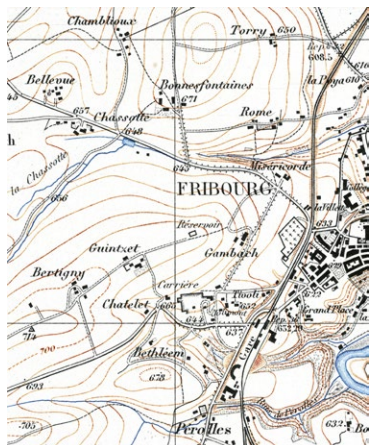
Pente douce orientée au nord d'un des nombreux *drumlins* qui ponctuent le paysage glaciaire fribourgeois, Bertigny-Ouest occupe une position de pont, entre le centre de l'agglomération et l'arrière-pays, le long d'un continuum non bâti préservé jusqu'à aujourd'hui. Périphérique par rapport au centre historique de Villars-sur-Glâne, Bertigny-Ouest semble davantage caractérisé par sa proximité avec la ville de Fribourg. Le grand pré au prolongement de la colline du Guinzet se situe en effet à moins d'1,5 kilomètre des limites médiévales de la ville. 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



DÉLIMITATION APPROXIMATIVE DU PÉRIMÈTRE DU CAS D'ÉTUDE, ENTRE VILLARS-SUR-GLÂNE À GAUCHE ET FRIBOURG À DROITE [CRÉATION MESSER, FONDS DE CARTE GEODATA @ SWISSTOPO].

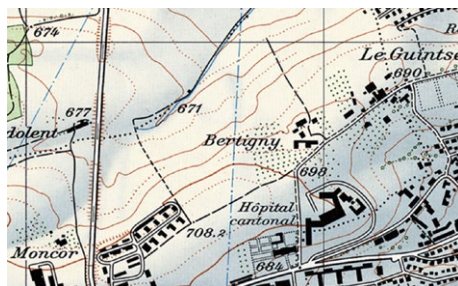


DÉLIMITATION APPROXIMATIVE DU PÉRIMÈTRE DU CAS D'ÉTUDE [CRÉATION MESSER, FONDS DE CARTE GEODATA @ SWISSTOPO].



BERTIGNY-OUEST EN
1874 (LT TA 331, 1874)
(GEODATA @ SWISSPOPO).

BERTIGNY ET LA PREMIÈRE
TRANSVERSALE NORD-SUD
VILLARS-SUR-GLÂNE –
GISVIEZ (1969 ENVIRON)
(GEODATA @ SWISSPOPO).



tardivement à l'écart des axes de circulation. Cet éloignement relatif lui permet de rester en dehors de l'urbanisation. La première édition de la carte Siegfried (1874), ci-contre, montre un secteur agricole à l'ouest, à l'écart des premières extensions de la ville de Fribourg.

Malgré l'extension de la ville vers l'ouest au cours du 20^e 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 sépare la combe en deux à la fin des

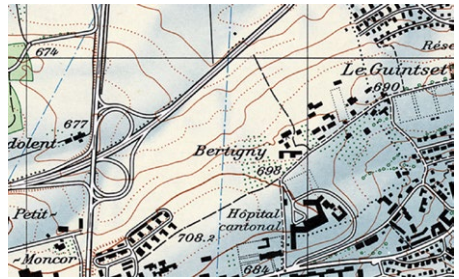
années 1960, puis, surtout, la réalisation du segment de l'autoroute, dont le tronçon Matran-Guin, ouvert à la circulation le 31 juillet 1971, coupe le secteur, en reprenant l'ancien tracé du ruisseau et en séparant le versant nord de Chandolan et le versant sud de Bertigny en deux secteurs distincts. Malgré l'avancement de l'urbanisation aux alentours – et l'extension démographique galopante de la commune de Villars-sur-Glâne passant de 1500 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 orientale 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 occidentale 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

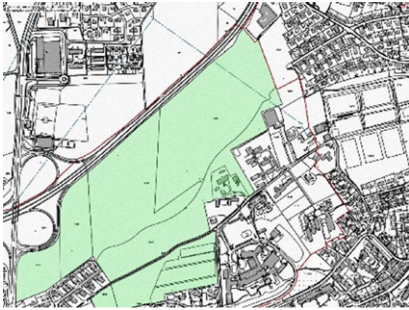
via le réseau de transports en commune ne sont pas «garanti[e]s juridiquement». Le RCU précise que la constructibilité du fonds ne pourra se faire qu'avec l'accord du gouvernement cantonal lui-même.

Le secteur fait ensuite l'objet de planification de détail, avec l'approbation du Conseil d'État fribourgeois 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 francs suisses². 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 2005³. 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,



RÉALISATION DE L'AUTOROUTE (TRANVERSALE EST-OUEST) ET DE LA BRETELLE D'ACCÈS (1975 ENVIRON) (GEODATA @ SWISSTOPO).



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 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.

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 bourgeoises⁴, possède en effet presque tout le solde non bâti de Bertigny-Ouest. Ci-contre, sont représentées, en vert, les possessions foncières de la Régie.

Finalités du projet

Il n’existe pas un projet pour Bertigny-Ouest, mais plutôt une multitude de projets, selon que l’on considère les documents planificateurs des différents niveaux institutionnels, leurs successions dans le temps, voire leurs superpositions. Pour cerner le projet, il est indispensable d’en étudier toutes les variantes officielles. Celles-ci sont contenues dans un empilement de planifications émises par les différents acteurs: Canton, Agglomération, Commune. En allant du supérieur à l’inférieur, chacun de ces plans dessine ce qu’est le projet pour Bertigny-Ouest.

Échelle cantonale: 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’État fribourgeois, autorité d’adoption de

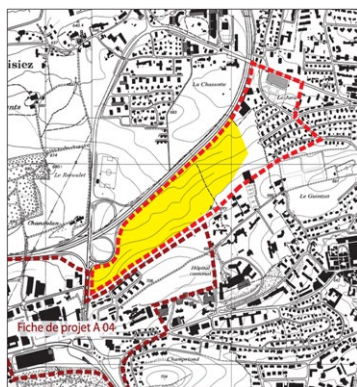
la planification directrice cantonale, a adopté le 3 mai 2011 les modifications de la fiche *Urbanisation et équipement 4*, intitulée désormais *Zones d'activités et politique foncière active cantonale*. Elle vise à «concentrer les efforts de planification et de promotion économique sur les sites présentant 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 ajoute huit secteurs stratégiques, 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. Le plan directeur cantonal arrête douze critères qui permettent de retenir les sites comme secteurs stratégiques. Ils 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, 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 (DAEC) compétente 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 sol⁵. 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. 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.

Échelle d'agglomération: 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. Le plan directeur régional d'agglomération de 2008 est le pendant du premier projet d'agglomération transports et urbanisation (PA) de 2007. Il n'est plus en vigueur ayant été abrogé par décision du Conseil d'État du 19 mars 2012.

Le plan directeur de 2008 détaille la stratégie générale qui s'articule autour de l'identification de douze «pôles d'urbanisation» 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 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. 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-contre accompagne la fiche de projet.

PLAN DIRECTEUR
D'AGGLOMÉRATION 2008
(AGGLOMÉRATION DE
FRIBOURG).



entièrement non liant, détaille les dispositions prévues pour les pôles de développement. 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-contre accompagne la fiche de projet.

Échelle d'agglomération: le plan directeur régional d'agglomération de 2012. Le plan directeur régional d'agglomération de 2012 a été adopté

par le Conseil d'agglomération en sa quatrième séance ordinaire de législature le 26 janvier 2012 à Marly. Il possède une structure plus complexe que le plan directeur de 2008. En cela, il donne aussi suite à l'échec du projet d'agglomération de première génération. 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. Le document identifie 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 liante que l'urbanisation du secteur doit s'articuler autour de trois obligations spécifiques: premièrement seule une implantation exceptionnelle par sa taille (au minimum cinq hectares) 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.

Échelle d'agglomération: le projet d'agglomération de 2016. Déposé à la fin de l'année 2016, le projet de troisième génération n'a pas pu être pris en compte dans le cadre de l'analyse approfondie du projet de Bertigny-Ouest arrêtée au cours de l'année 2016. Il est intéressant pour autant d'en présenter certaines grandes lignes.

Bertigny-Ouest, désormais uniquement désigné sous le nom de Bertigny, figure à nouveau comme sept sites stratégiques d'agglomération. Ces sites stratégiques doivent répondre à plusieurs critères et poursuivent plusieurs objectifs. Ils doivent principalement «jouer un rôle moteur» dans le développement de l'agglomération et favoriser le développement du tissu

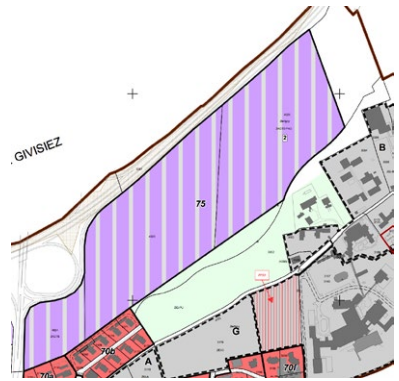
économique. De plus, ils doivent être desservis de manière excellente par les transports en commun et être bien intégrés aux réseaux routiers. Spécifiquement pour Bertigny-Ouest, le secteur doit être réservé à une implantation exceptionnelle à très haute valeur ajoutée. Un plan de mobilité d'entreprise est obligatoire. La fiche de mesure 3U.03 liste les responsabilités. Les communes et l'Agglomération sont identifiées conjointement comme instance responsable. L'Agglomération reçoit la compétence de «participer activement à l'élaboration des instruments de la planification» et de vérification de la concordance des planifications communales aux orientations régionales. Elle peut être désignée pilote du projet, mais uniquement sur demande des communes concernées. Elle obtient par contre la compétence du suivi technique et politique de la planification de tous les sites stratégiques. Les communes, pour leur part, restent maîtresses de la planification. La tournure des compétences que le projet d'agglomération formule relève ainsi plutôt du conseil: les communes doivent «s'engager, de manière générale, à intégrer l'Agglomération dans [leurs] planifications en cours ou futures». Elles doivent, de même, «prendre contact avec l'Agglomération» avant de lancer des études à l'intérieur des secteurs stratégiques. Le Canton, finalement, reçoit une responsabilité plutôt équivoque. Il a pour tâche de «reconnaître dans l'Agglomération (avec l'accord préalable des communes) l'interlocuteur privilégié pour chaque site stratégique».

Échelle communale: les révisions du plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne de 2014, 2016 et 2017. Le plan d'aménagement local (PAL) de Villars-sur-Glâne a été approuvé par le Conseil d'État le 13 juillet 1993. La durée généralement admise des PAL étant d'une génération de plan, c'est-à-dire au maximum quinze 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. Des modifications complémentaires aux plans d'affectations et au règlement communal d'urbanisme ont nécessité une nouvelle enquête publique en juin 2017. Au printemps 2018, elles ne sont pas entrées en vigueur.

La révision de 2016 prévoit trois types de destination pour le secteur de Bertigny-Ouest.

La majorité du secteur, dessiné en lilas, est 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 déjà existant.



EXTRAIT DU PLAN D'AFFECTATION DES ZONES (PAZ) DE VILLARS-SUR-GLÂNE, VERSION SECONDE MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE 2016 (URBASOL SA – À GIVISIEZ).

Plusieurs échelles, un projet? Tous les documents planificateurs des différents niveaux esquissent des orientations pour le secteur de Bertigny-Ouest, plutôt convergentes. Ils dessinent surtout en creux une particularité du projet, celle de n'être piloté que par des collectivités publiques, sans que l'identité des investisseurs futurs puisse être esquissée. Exercice salutaire d'aménagement du territoire permettant de réfléchir aux orientations du développement territorial sans être sous la pression d'une demande particulière, cette réalité n'en représente pas moins une difficulté car elle n'identifie pas de pilote principal légitime. C'est dans ce cadre particulier que va se dérouler l'ensemble du processus de légalisation du projet pour lesquels nous allons analyser les jeux d'acteurs et les effets à l'intérieur de la commune tout comme à l'échelle de l'intercommunal.

Processus de légalisation du projet

Ce projet, polymorphe et non définitif, s'élabore au cours d'un long processus, dont les jeux d'acteurs, les va-et-vient entre les niveaux institutionnels et les relations complexes entre les partenaires reflètent la complexité de sa réalité spatiale et institutionnelle. Décortiquer ce processus long nécessite d'isoler les actions des différents acteurs puis de les mettre en rapport les uns avec les autres.

Nous avons élaboré cette reconstitution du processus décisionnel en exploitant presque exclusivement les sources disponibles publiquement puis en complétant avec certaines interviews. Une première analyse approfondie a été réalisée en traitant manuellement l'ensemble du corpus des actes parlementaires de Villars-sur-Glâne de 2004 à 2015, tant pour les séances en plénum de son parlement local que celles de sa commission *ad hoc* d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un épais corpus d'environ 2900 pages de textes (25).

L'analyse documentaire a poursuivi plusieurs objectifs. Premièrement, il s'agissait de mettre en lumière les références et les mentions, spontanées ou prévues, quant à l'objet d'étude (Bertigny-Ouest) et au projet

d'urbanisation pris pour comparaison (projet du Vallon). Deuxièmement, il fallait 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 politiques. Finalement, l'analyse a aussi porté sur l'ensemble des domaines touchant aux questions de gouvernance régionale directement en lien avec l'aménagement du territoire. Cette analyse documentaire a permis d'établir tout d'abord des analyses par années qui ont ensuite permis de reconstituer l'analyse diachronique reproduite ci-dessous (2).

Analyse 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.

Mi-mai 2006. Suite à une rencontre avec les investisseurs, les propriétaires fonciers (Bourgeoisie et Syndic de Fribourg) et le Canton (deux Conseillers d'État), 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 2006. Les investisseurs mettent à l'enquête plusieurs modifications des permis octroyés en 2002. Ils font de même en novembre.


2007

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

Le 20 juin 2007. Le Préfet de la Sarine refuse la délivrance des permis demandés par les investisseurs du projet. À 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 2007. 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.

Le 6 juillet 2007. Au Grand Conseil fribourgeois, un député⁵ dépose une question relative à Bertigny-Ouest en demandant premièrement si le Conseil d'État va «réunir les partenaires» et «assumer le rôle de coordinateur» et secondement si le Conseil d'État va créer un «organe approprié» pour développer le site⁶.

Le 28 août 2007. Le Conseil d'État fribourgeois répond  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 commune 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'État est «disposé à participer activement».

Le 20 novembre 2007. La 2^e cour administrative du Tribunal administratif du Canton de Fribourg rejette les recours interjetés par les investisseurs contre la décision préfectorale de juin.

Le 4 décembre 2007. 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^e étape et en zone agricole pour le solde, en conformité avec le plan d'affectation des zones de 1993.

Vers la fin de l'année 2007. La Bourgeoisie de Fribourg intervient auprès du Conseil d'État 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'État et la Bourgeoisie notamment.

2008

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

Courant 2008. 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-Ouest.

2009

Le 20 février 2009. La commission d'aménagement débat 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'État fribourgeois une demande pour obtenir un financement des études pour Bertigny-Ouest au titre de la NPR.

En mai 2009. Le Conseil d'État fribourgeois accepte la demande d'avril de la Task force «Bertigny-Ouest». 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».

2010

Le 10 mars 2010. Les trois Conseils communaux de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg signent une entente intercommunale, présidée par Villars-sur-Glâne, pour lancer les études préparatoires nécessaires à la valorisation de Bertigny-Ouest.

Le 3 mai 2010. Le Conseil communal de la ville de Fribourg reçoit le Conseil communal de Villars-sur-Glâne pour discuter de Bertigny-Ouest parmi d'autres sujets communs.

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 dirige.


En mai 2010. Le Conseil communal de Villars-sur-Glâne transmet au Canton pour consultation préalable son projet de révision du plan d'affectation local (PAL).

Courant 2010. 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-Ouest.

En juin 2010. Le Conseil communal de Villars-sur-Glâne communique en juin qu'en l'état il a décidé, «dans un premier temps», 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

En 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'État.

Le 5 mai 2011. Le Conseil d'État procède à une modification de la fiche relative aux zones d'activités du plan directeur cantonal . Il y inscrit Bertigny-Ouest – sous le nom «Environnements 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 stratégiques, «subsidièrement» au plan d'aménagement local. 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'Agglomération.

2012

Le 26 janvier 2012. Le Conseil d'Agglomération adopte le projet d'agglomération de deuxième génération de l'agglomération de Fribourg, qui fait

de Bertigny-Ouest – sous la dénomination Bertigny – un «site stratégique d’agglomération d’exception».

Le 10 septembre 2012. Le Conseil d’État fribourgeois décide la création d’un comité de pilotage, abrégé COPIL, dit «Jonction autoroutière Fribourg-Sud-Centre» et désigne sa composition. Pour constituer ce comité de pilotage, il nomme le Conseiller d’État 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, pour Givisiez, le syndic et pour Fribourg, le conseiller communal en charge du dicastère «police locale et de la mobilité, services industriels et service des sports». Selon le compte rendu de séance du Conseil d’État, sont aussi nommés membres du COPIL des députés représentant les groupes au Grand ainsi qu’un représentant du Comité de l’Agglomération, un représentant de l’OFROU, de l’HFR (Hôpital fribourgeois), le responsable de la politique des agglomérations au sein de la Direction AEC, un conseiller économique au sein de la Direction FIN, le directeur de la promotion économique, l’ingénieur cantonal, et un représentant du Service des ponts et chaussées.

En septembre 2012. Le Conseil d’État fribourgeois décide de transmettre à l’OFROU le rapport technique de février 2011 sur les accès pour Bertigny-Ouest.

Le 12 septembre 2012. Le service cantonal de l’aménagement du territoire transmet à la commune son préavis de synthèse sur le projet de révision du PAL. 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 2013. 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 communs.

Courant 2013. L'OFROU mandate des études concernant la réfection de la sortie autoroutière et l'accès à Bertigny-Ouest et à l'hôpital cantonal.

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 2014. 32 citoyens ou entités déposent une opposition à la révision générale du plan d'aménagement local.


Deuxième moitié de l'année 2014. Le Conseil communal de Villars-sur-Glâne organise des séances de conciliation individuelles avec tous les opposants à la révision du PAL.

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 cantonal.

Le 1^{er} octobre 2015. 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 travaille.

Le 13 octobre 2015. Au Grand Conseil fribourgeois, deux députées⁷ déposent un postulat visant à ce que le Conseil d'État réalise l'étude d'une desserte de Bertigny-Ouest depuis la gare de Fribourg, par un système de transport par câble .

Le 3 novembre 2015.  Le Conseil d'État fribourgeois soumet 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 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 11 novembre 2015. Le Conseil communal de Villars-sur-Glâne annonce, par voie de communiqué, reporter jusqu'à la première partie de l'année 2016 la seconde mise à l'enquête publique pour la révision générale du PAL.

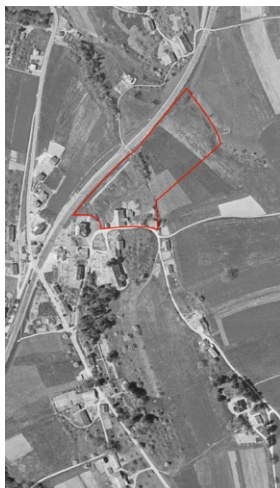
2016

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

Le 19 janvier 2016. Le Conseil d'État fribourgeois répond 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»: État, Agglomération, Communes de Fribourg et Villars-sur-Glâne et Confédération.

Processus de légalisation d'un projet comparable

L'ensemble des analyses pratiquées pour Bertigny-Ouest ont été dupliquées, pour un second projet d'urbanisation sis sur la commune de Villars-sur-Glâne. L'objectif de cette deuxième analyse est de fournir le matériau à une comparaison. Le second projet ne reproduit pas la complexité spatiale et institutionnelle de Bertigny-Ouest. Au contraire, il est entièrement sis sur le territoire communal, est la possession d'un propriétaire foncier unique et l'investisseur dispose d'un projet spécifique à déployer sur le secteur. Ce projet dit «du Vallon» s'inscrit dans un développement territorial actuellement en cours et consiste principalement en la réaffectation en zone de centre-village B d'un rectangle de terrain d'environ deux hectares au centre du cœur historique de Villars-sur-Glâne, actuellement en zone centre-village et en zone libre.

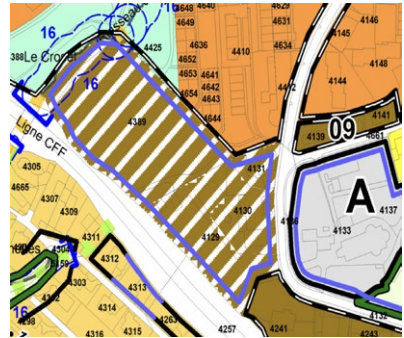
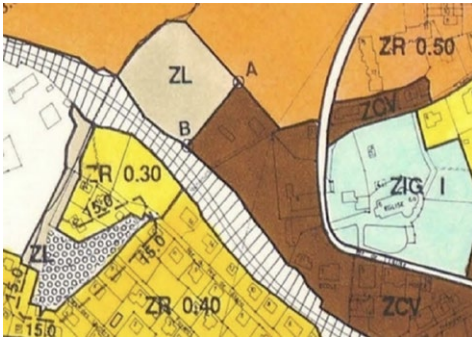


VUE DU PROJET DU VALLON, REPORTÉ EN ROUGE. CRÉATION MESSER, FONDS DE CARTE RÉORIENTÉ EST-OUEST (GEODATA @ SWISSTOPO) (À GAUCHE);
VUE AÉRIENNE DU CENTRE DE VILLAGE DE VSG EN 1954, LA ZONE DU VALLON OCCUPE LE SECTEUR EN DESSOUS DE L'ÉGLISE, EN DIRECTION DE LA VOIE FERRÉE (IMAGE 19541830021487 GEODATA @ SWISSTOPO, EXTRAIT, CRÉATION MESSER) (AU CENTRE);
VUE AÉRIENNE DU SECTEUR UTILISÉ COMME PÉPINIÈRE EN 1972 (IMAGE 19729990275648 GEODATA @ SWISSTOPO) (À DROITE).

Le futur quartier du Vallon s'étend au sud-ouest de la commune de Villars-sur-Glâne, occupant un rectangle imparfait d'environ 200 mètres de long sur son plus grand côté. Il occupe un des 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. Le secteur du Vallon occupe une des pentes derrière la ferme en contrebas de l'église des Saints Pierre et Paul.

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-dessus de 1972.

Le secteur est en effet propriété de la famille Vorlet, dont Félix Vorlet a fondé en 1959 l'entreprise Vorlet paysage SA. À 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.



Finalités du projet. Dans la planification communale en force au moment de l'analyse, le secteur du Vallon est divisé en deux parties plus ou moins égales: un classement en zone de centre-village à l'est, et un classement en zone libre à l'ouest. La zone de centre-village telle que définit par le droit communal 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 zone libre est destinée «aux emplacements de verdure».

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 un classement en zone de centre-village B.

Ce type de zone est destiné «à l'habitation et aux activités de service». Des infrastructures et des bâtiments d'utilité publique sont aussi admis mais les constructions destinées à des activités industrielles y sont exclues. Le règlement communal d'urbanisme définit l'obligation d'établir une planification de détail (PAD) qui devra répondre à différents objectifs dont assurer une densification du secteur, créer un espace public, intégrer

EXTRAIT DU PAZ DE 1993 DE VILLARS-SUR-GLÂNE (FEDDERSEN & KLOSTERMANN À ZURICH) (À GAUCHE); EXTRAIT DU PAZ DE 2014 (VERSION POUR MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE) (ARTEFACT URBANISME À FRIBOURG) (À DROITE).

le quartier aux réseaux de mobilité douce et prévoir un approvisionnement énergétique principalement de source renouvelable.

Comme pour le cas de Bertigny-Ouest, le processus de concrétisation a été analysé sous l'angle des acteurs puis replacé dans une lecture diachronique.

Analyse diachronique

2007

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

2010

Fin août 2010. La Commission d'aménagement statue sur une nouvelle version du plan d'aménagement de détail pour le secteur du Vallon. L'objectif principal du PAD est de construire l'ensemble du secteur du Vallon; la partie en zone centre-village et la zone libre.

2011

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

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 détail.

En juin 2012. Le projet lauréat du MEP est présenté à la Commission d'aménagement.

En septembre 2012. La Commission d'aménagement statue sur le projet de PAD.

2013

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

2014

En mai 2014. 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 2014. La Commission d'aménagement débat d'une nouvelle version du PAD pour le Vallon et reçoit les promoteurs du projet.

2015

Au début de l'année 2015 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 suffisante.

2016

En mars 2016. Le plan d'aménagement de détail «le Vallon» est mis à l'enquête publique par le Conseil communal de Villars-sur-Glâne.

Jeux d'acteurs, démocratie locale et pratique de l'aménagement. Bertigny-Ouest répond évidemment à l'ambition générale politique d'une planification plus fonctionnelle à l'échelle des aires urbaines. Bertigny-Ouest est donc une opportunité importante de densification et de diversification fonctionnelle de l'agglomération de Fribourg. L'enjeu de sa concrétisation dépasse 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. Nous pouvons questionner le niveau et les modalités de la participation du parlement communal, respectivement de sa commission d'aménagement du territoire, dans la concrétisation du projet de Bertigny-Ouest et plus largement nous interroger sur la pratique de la démocratie en matière de planification territoriale locale. Nous constatons 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 tient un rôle leader. Cela n'est finalement pas une surprise et est conforme avec la répartition des prérogatives entre les pouvoirs fixés par le cadre légal fribourgeois. Non seulement 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'y a point d'évolution majeure durant 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 parlement local. Le projet est ainsi plusieurs fois abordé 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 pré-occupant 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 une à deux 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 ses différentes démarches pour faire corriger cette proposition hétérodoxe. Le législatif ne profite pas de ce moment pour entamer un dialogue avec l'exécutif concernant 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 tout point les vues de l'exécutif et ne souhaite pas d'explications complémentaires. Il est aussi possible de supposer, 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 faut aussi 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. À 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 !⁹

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. À aucun moment, le Conseil Général ne commente cette évolution du dossier.

À 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 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 faits publiquement au sein du plénum, démontre une implication relativement forte du législatif, non seulement sur ses aspects techniques, mais bien sûr 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 pétition¹⁰, 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 plaiderait donc plutôt pour l'idée que les projets supracommunaux engendrent une baisse de la qualité démocratique dans leur processus de légalisation. 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 qu'il pèse, au travers de la commission d'aménagement, sur le développement du projet du Vallon. Mais ce constat n'est en fait que partiel. Il 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. Secondement, il n'est nullement avéré qu'avant l'apparition du projet supracommunal le législatif exerçait quelques prérogatives 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 parlement communal 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 entre 2014 et 2016.

Au tournant des années 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 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 des élections générales et les polémiques autour de l'aménagement paraissent avoir joué un rôle important dans la non-réélection de deux figures majeures de l'exécutif. À ces non-réélections se rajoute le retrait du Syndic sortant et le basculement de la majorité bourgeoise de l'exécutif à une nouvelle 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 attendre le renouvellement des autorités pour que les élus législatifs osent une critique ouverte de la politique villoise. 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, non seulement la révision du PAL 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. Cependant, cela ne se réalise 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 la nécessité 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

DEUX COMMUNES,
DEUX ÉPOQUES
D'URBANISATION: LE
QUARTIER DE CORMANON-
EST, TYPIQUE DE LA
DÉCENNIE 2000
À VILLARS-SUR-GLÂNE
(À GAUCHE) ET LE
QUARTIER DE BEAUMONT,
AVEC SON BÂTI 1960
À FRIBOURG (À DROITE).



développement harmonieux de la commune, sous-entendant tout à la fois qu'elle aurait les moyens d'orienter l'aménagement selon son bon vouloir, mais qu'elle ne le fait pas. Ces appels sont plutôt émis par des parlementaires qui ne sont pas membres de la commission. Ces positions reconnaissent une grande latitude à la commission, tranchent avec les remarques quelque peu désabusées d'un conseiller membre lui de la commission d'aménagement depuis de nombreuses années et la décrivent, 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 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.

Nous ne pouvons véritablement observer 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». La tentative de réadéquation partielle des territoires institutionnels et fonctionnels ne semble pas engendrer un amoindrissement de la pratique de la démocratie locale dans l'agglomération de Fribourg.

Émergence d'un nouveau territoire d'action politique intercommunal

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 normale. Pourtant, il se situe à la convergence parfaite entre d'une part, une ambition des politiques publiques de recentrage du développement territorial vers l'intérieur, de même qu'une tentative de planification cohérente du territoire par-dessus la fragmentation institutionnelle et d'autre part, le modèle de gouvernance territoriale qu'une branche de la littérature scientifique appelle majoritairement de ses vœux depuis plusieurs décennies, l'institutionnalisation de l'aire fonctionnelle de la ville, cette solution à la fragmentation institutionnelle (HORBER-PAPAZIAN et JACOT-DESCOMBES 2013). Avec l'analyse d'un projet complexe comme celui de Bertigny-Ouest, nous pouvons mettre en lumière une série de faits qui sont autant de clefs de lecture pour comprendre les effets déployés en matière d'intercommunal.

Fait n°1 – La tension entre local et régional fait opérer des mouvements constants dans la conduite du projet. Au cours des années analysées, 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 thématiques; 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 prend 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 statut évolue en 2006 où le Conseil communal villarois va jouer un rôle de plus en plus déterminant, notamment en fixant 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. À la fin du stade 0, la commune est 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 donne 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, il 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 de nouveau libres par la caducité de l'affectation du sol, la Bourgeoisie intervient 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 (nouvelle politique régionale), qui valide dès lors son implication. Nous proposons de comprendre ce stade numéro 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 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. À 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 se lier avec 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 greimum¹¹. L'effet sur les équilibres est immédiat, 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 de Fribourg 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 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, 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 de la mobilité, 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 2 au stade 3.

Le stade 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 priorité entre 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 3 de 2012 à 2016. Premièrement, la démission de l'exécutif communal de la Conseillère

communale¹² en charge de la mobilité 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

LA FRONTIÈRE ENTRE
VILLARS-SUR-GLÂNE
(À GAUCHE) ET
FRIBOURG (À DROITE)
COURT AU MILIEU DE
L'URBANISATION.



autoroutière Fribourg-Sud-Centre» à l'automne 2012 place à nouveau le Canton au centre du jeu. Ce nouveau greumium redonne à la fois un leadership clair au Canton – un conseiller d'État le président – 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 mettons en lumière plus haut d'une externalisation de la conduite de Bertigny-Ouest s'inscrit dans ce stade 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. À 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.

Fait n°2 – La supracommunalité du projet n'est pas assumée et cela détériore 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, c'est-à-dire 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. Jamais aucun acteur n'a mis en avant cette constatation publiquement durant 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 concernant 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 parlement 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, sont 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 question; à moins, bien sûr, que cela ne soit pas une étrangeté.

Les deux corps politiques de Villars-sur-Glâne étant défavorables à un rapprochement avec Fribourg, il est possible d'avancer que l'«oubli» d'un destin commun autour du secteur de Bertigny-Ouest convient 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. Ce fait n°2 démontre 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.

Fait n°3 – Le rapport que les acteurs entretiennent au local contraint l'ensemble du processus de concrétisation du projet d'urbanisation supracommunal. Ce fait découle directement du fait précédent et le complète. Il nous semble être une clef particulièrement intéressante pour comprendre le cas d'étude de Bertigny-Ouest et réinscrit ce dernier dans le déroulement de l'état de l'art. L'examen attentif de la conduite du projet nous ramène invariablement aux 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 que nous avons plutôt compris comme des valeurs, 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, au contraire, une défiance pouvait s'exprimer face à l'inefficience du gouvernement, voire parfois face à la probité de ses élus.

Or, dans le cas de la conduite locale de Bertigny-Ouest, nous constatons que prévaut une approche *Public Choice*. 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



LE BÂTI POUR FRIBOURG
(À DROITE), LES CHAMPS
POUR VILLARS-SUR-GLÂNE
(À GAUCHE).

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'efficience

communale. Or, les plans de fusions que les préfets ont présentés comme proposition, au courant des années 2013 et 2014, pour l'ensemble du canton de Fribourg, solutions défendues par le Conseil d'État, avaient plus ou moins comme finalité de créer à terme des communes de la taille de Villars-sur-Glâne. Les mêmes plans incluent 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 réformiste 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 entre socialiste et chrétienne-sociale conduit la commune-centre, alors qu'une coalition entre socialiste et écologiste conduit la commune *Public Choice*. Cette particularité est intéressante car elle démontre qu'il n'est pas adéquat de différencier les réformistes métropolitains 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 le fait précédent. Nous pouvons donc en complément former le fait 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.

Fait n°4 - 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 leurs 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 souligné plus haut, 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 investigué depuis longtemps. Cette assertion répétée, 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 supracomunales (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

LA LIMITE FRIBOURG
(À GAUCHE) – VILLARS-
SUR-GLÂNE (À DROITE)
COUPE LA ROUTE PUIS
LONGE LA HAIE VÉGÉTALE.

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.

Une lutte entre les échelles plutôt qu'un nouveau territoire d'action politique. Même si les conditions semblent favorables à la création d'un nouveau territoire d'action politique à l'échelle d'un territoire fonctionnel, les enseignements empiriques montrent qu'il n'en est rien. Dans le cas de Bertigny-Ouest, l'analyse par le menu de la conduite du projet donne à voir un conflit incessant entre les échelles. Les trois niveaux du local, de l'intercommunal et du régional sont ainsi en action. Même si, sur le papier, et sur le plan, les ambitions sont partagées, cela n'est pas suffisant. L'existence d'un projet supracommunal ne suffit pas à cristalliser les actions des différents niveaux d'institutions autour d'un objectif commun. Le projet urbain n'est ni un ferment à l'entente entre niveaux ni un moteur à l'articulation des prérogatives individuelles des différentes collectivités publiques.

L'instabilité du leadership, l'évolution constante dans les relations entre les acteurs donnent à voir une lutte entre les échelles. Celle-ci n'est pas diffuse, elle est même revendiquée comme telle; le dénigrement des autres acteurs servant à expliquer les difficultés du projet. La collaboration interniveau autour du projet se caractérise par son caractère mouvant et évolutif où les coalitions éphémères dépendent d'abord des personnes en place avant de dépendre des niveaux institutionnels eux-mêmes. Dans le cas de Bertigny-Ouest, l'intercommunal ne prend pas corps par le projet. Il n'est ni incarné ni même conceptualisé; les enjeux intercommunaux sont en effet sciemment évacués du débat. Point de nouveau territoire d'action publique donc, mais une lutte constante entre les échelles. Si le projet urbain ne permet pas de dépasser les bornes, il exacerbe même les rivalités entre les acteurs institutionnels.

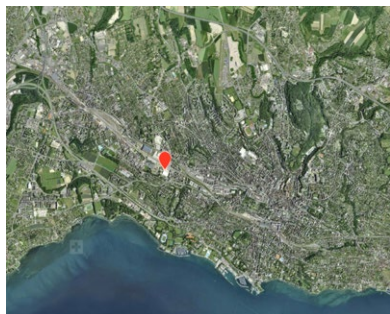
- ¹ Pour l'ensemble du dispositif empirique précis, de même que les hypothèses de travail et leur test, se référer à la thèse défendue à l'école polytechnique fédérale de Lausanne défendue en janvier 2017 (MESSER 2017).
- ² Les données chiffrées et de programme du projet Gottéron-Village sont principalement issues de l'arrêt du tribunal administratif du canton de Fribourg du 20 novembre 2007.
- ³ Communiqué de presse du 22 juin 2005, «Fribourg Centre: Coop City reprend la place occupée par Loeb», Bâle.
- ⁴ Entité constituant avec d'autres fondations les «institutions bourgeoises de la ville de Fribourg», elles-mêmes entité de droit public 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. 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 est dirigée par le Conseil bourgeois, de sept membres, dont le Président est lui-même membre du Conseil communal, l'exécutif de la commune politique de Fribourg.
- ⁵ Possibilité très rarement utilisée dans le canton de Fribourg.
- ⁶ L'auteur de la question, le député Jean-Pierre Dorand, est à la fois un grand connaisseur de la bourgeoisie de Fribourg mais aussi en étant impliqué dans le fonctionnement de cette institution. Pour la législature 2011-2016, il est membre de la Chambre des Scholares, une des institutions de la Bourgeoisie.
- ⁷ Grand Conseil du canton de Fribourg, QA 3061.07, 2007.
- ⁸ Les deux députées sont directement intéressées au projet de Bertigny-Ouest, la première est Syndique de Villars-sur-Glâne, alors que la seconde est membre de l'exécutif de la Ville de Fribourg.
- ⁹ Séance du 7 novembre 2013.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Nous retenons ici le terme «gremium» utilisé fréquemment en Suisse francophone – issu du latin *Gremium, Gremii, n., pour sein, giron* – mais utilisé ici dans son acception allemande, pour décrire de façon neutre les différents cercles constitués permettant la coordination entre les acteurs.
- ¹² La Conseillère communale issue des Verts Marie Garnier est élue Conseillère d'État à l'automne 2011 et entre en fonction au 1^{er} janvier 2012 comme Directrice des Institutions, de l'agriculture et des forêts.

OUEST LAUSANNOIS, MALLEY CÔTÉ COUR

Chapitre 2

Malley, projet phare de développement territorial de l'Ouest lausannois, s'insère dans un tissu incohérent voire interlope d'une portion de l'aire métropolitaine particulièrement intéressante pour qui se passionne pour la complexité des fragmentations institutionnelles.

Peu de projets, à l'échelle suisse, peuvent se comparer à celui de Malley. Cela pourrait étonner: alors que l'immigration en Suisse depuis le tournant du 21^e siècle permettrait chaque année de bâtir *ex nihilo* une ville nouvelle de la taille de Lucerne ou de Winterthour, c'est-à-dire de 80 000 à 100 000 habitants environ, 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 d'exception, à côté de quelques autres projets en Suisse. 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 particulièrement bien les visées d'une pratique plus durable du développement territorial. 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.



LE SECTEUR DE MALLEY
DANS L'AIRE URBAINE DE
LAUSANNE [CRÉATION
MESSER, FONDS DE PLAN:
GEODATA @ SWISSTOPO].

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 gouvernance régionale, cette portion de territoire d'agglomération, fragmentée entre une petite dizaine d'autorités territoriales est donc un terrain d'investigation exceptionnel. L'Ouest lausannois 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.

Malley, à son échelle, reproduit la complexité territoriale et institutionnelle de l'Ouest lausannois. 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

LIMITES APPROXIMATIVES
DE « MALLEY » DANS
L'OUEST LAUSANNOIS
[CRÉATION MESSER,
FONDS DE PLAN: GEODATA
@ SWISSTOPO].



Au-delà du projet lui-même, c'est l'Ouest lausannois qui est ensuite un fantastique terrain d'expérimentation. Ce territoire est d'abord une portion de l'aire métropolitaine lémanique.

C'est ensuite une portion fonctionnelle d'un territoire plus vaste. Périphérique et centrale, où le développement chaotique a rendu le territoire totalement illisible. Mais la région est aussi exceptionnelle par son contexte institutionnel. En effet, l'Ouest lausannois est depuis 2000 un

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 sa future usine à gaz, puis ses abattoirs.

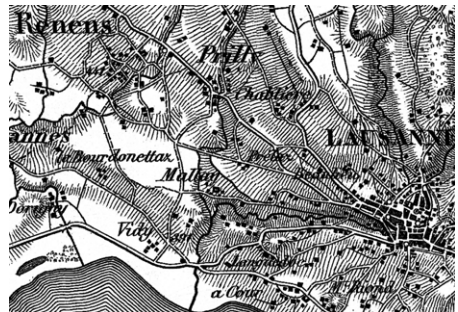
Intrications et superpositions historiques

Malley est tout d'abord un lieu-dit historique aux confins des communes de Lausanne, de Prilly et de 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. S'y insert actuellement 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 redéploiement spatial.

C'est à la fois sa nature de replat et sa situation excentrée qui ont dicté son urbanisation. La carte Dufour de 1848 met bien en évidence la nature quasiment plate du secteur. Malley se situe 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. La grande partie occidentale du replat semble utilisée pour l'agriculture.

La route coupant le replat sur un axe nord-sud permet la liaison entre les deux grandes routes qui passent au nord et au sud du secteur, à savoir la route historique de Lausanne par Prilly vers Orbe puis Jougne et la France au nord et l'autre route historique au sud vers Genève, via Morges. Quelques années plus tard, la première version de la carte Siegfried de 1873 montre

MALLEY SUR LA CARTE
DUFOUR 1^{re} ÉDITION
[1848] [GEO DATA
© SWISSTOPO].

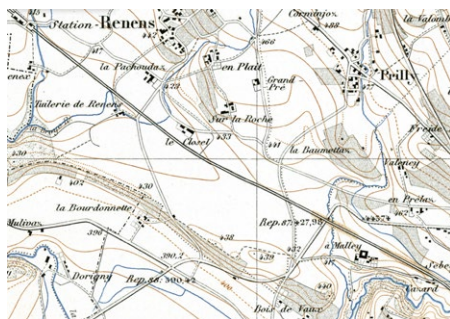


Malley comme un vaste replat agricole à la périphérie de Lausanne, en contrebas des petits bourgs de Prilly et de Renens. Le grand rectangle de Malley est déjà barré au nord par la ligne ferroviaire mise en service en mai 1856 par la Compagnie de l'Ouest Suisse et qui permet de relier Lausanne à la ligne Morges – Yverdon-les-Bains. En plus de la liaison ferroviaire, le secteur est aussi traversé par une nouvelle liaison routière nord – sud, les avenues de Morges et du Chablais, achevées en 1853, qui doublent le chemin existant, avant que celui-ci ne disparaisse.

Au tournant du 20^e siècle, un changement majeur dans l'occupation du secteur se dessine: celui d'une occupation 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 et 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 20^e 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 particulier, 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. 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 conditionnent le développement de Malley. L'usine à gaz représente en effet la première emprise industrielle sur le grand plateau agricole. Cette situation perdure plusieurs décennies. Une vue aérienne de 1930 permet de distinguer nettement au centre du plateau, les nombreux bâtiments nécessaires au gaz alors qu'à l'extrême est, les bâtiments de l'avenue

MALLEY SUR LA CARTE
SIEGFRIED, 1^{re} ÉDITION
[1873][TA 438, 1873
GEODATA @ SWISSTOPO].



du Chablais, sur la commune de Prilly, sont déjà là et 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 présentes le long de l'avenue de Longemalle.

La vocation du site de Malley d'accueillir 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 («les nouveaux abattoirs», 1946). Le ruisseau du Galicien qui serpente encore partiellement à ciel ouvert à l'est du site va être utilisé comme égout pour évacuer les eaux usées et 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.

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 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: 265).

Le site connaît ensuite plusieurs implantations secondaires, par exemple le magasin des services industriels de Lausanne (Magesi) en 1992. Plus tardivement, en 2005 la ville de Lausanne



VUE DE MALLEY DEPUIS LE SUD. ANONYME, 1930, MUSÉE HISTORIQUE DE LAUSANNE, FICHIER P. 2.F.10 FONDS GAZ.



VUE AÉRIENNE PRISE LE 25 JUIN 1952 (IMAGE SWISSTOPO N/B N 19521530015331 GEODATA © SWISSTOPO).

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 droit distinct et permanent (DDP) de 60 ans. Comme l'industrialisation du plateau avait profondément marqué l'utilisation et le visage de Malley au tournant du 20^e 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: 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 spécialisé¹. Cette étude vise à 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.

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.

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 CFF possèdent les terrains au nord du périmètre, sur lesquelles sont construites les voies ferrées ainsi que le centre intercommunal de gestion des déchets.

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. À 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.

Finalités du projet

Comme pour Bertigny-Ouest au chapitre précédent, la compréhension d'un projet ambitieux de requalification urbaine comme celui de Malley ne peut s'appréhender finement que par l'examen des planifications de l'ensemble des niveaux institutionnels compétents. En allant du supérieur à l'inférieur, chacun de ces plans dessine ce qu'est le projet pour Malley.

Échelle cantonale: 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 deuxième 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. Des indications et des éléments de planification se retrouvent malgré tout transversalement dans le plan directeur et concernent le secteur. Dans un contexte pouvant s'appliquer à Malley, le plan directeur fixe notamment des principes de densité (dépasser 200 habitants ou emplois dans les sites stratégiques) et les éléments suivants: création d'infrastructures lourdes de mobilité, adaptation des infrastructures existantes, renforcement de la mobilité douce.

Échelle régionale: 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. 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. Le site E1 est appelé Malley et inclut un très large secteur, allant de l'avenue de Sévelin sur la plateforme du Flon à l'est jusqu'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.

Échelle régionale: 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. 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 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 site E1 se voit attribuer un potentiel d'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.

Échelle régionale: Le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) de 2016. Une troisième génération de projet d'agglomération est déposée à la fin de l'année 2016. Il porte sur le même périmètre d'agglomération que les générations précédentes. Le plan de troisième génération revient sur la mise en œuvre des précédentes. Le site stratégique E1, Prilly-Sud -Malley-Sébeillon a ainsi fait l'objet de plusieurs études détaillées. Il est par contre constaté que le secteur de Malley a pris du retard «en raison de [sa] complexité». De plus, des changements ont été apportés dans le programme: les communes ayant décidé de renoncer à certaines reconversions vers des secteurs de logement ou d'activité tertiaire.

Pour l'ensemble du secteur incluant donc Prilly-Sud et Sébeillon, il est mentionné que quatre plans d'affectation se rajoutant au potentiel de densification et aux réserves existantes permettront d'accueillir 1 140 habitants supplémentaires. De manière similaire au projet de 2012, Malley est à nouveau considérée comme une centralité secondaire.

Échelle supralocale: 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 2003 n'en est 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'État de Vaud, découle de la situation particulière de la région. À 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'État 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 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 de maîtriser l'explosion de la mobilité individuelle, de renforcer la mixité fonctionnelle et de densifier les zones résidentielles. Le schéma identifie aussi comme objectif général l'amélioration de la collaboration intercommunale et interniveaux. Le schéma détermine 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 techniques et le secteur privé². 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. Il s'agira dans un premier temps de clarifier «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.

Échelle communale: 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 cantonale³, la planification dite du «plan d'extension», adopté en séance du Conseil communal en 1946 et 1947 et approuvé par le Conseil d'État 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. Concernant Malley, le règlement ne donne pas plus de détails que les articles relatifs aux types de zone à bâtir.

Échelle communale: Le plan d'extension (Prilly) (1951). À l'instar de la commune de Renens, Prilly possède encore une planification générale antérieure à la loi fédérale de 1969. Son plan d'extension ainsi que le règlement, ont été adoptés en séance du Conseil communal

du 15 octobre 1951 et approuvé par le Conseil d'État le 15 décembre de la même année. Des modifications mineures ont été apportées et approuvées par le Conseil d'État 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.

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». 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'État en août 1972, puis modifié par approbation du Conseil d'État 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'État 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'État 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.

Échelle infralocale: 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°2. 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. Il lie les communes de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Lausanne, Prilly, Renens et l'État de Vaud. Le secteur couvert par le document reprend les limites de ce chantier 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 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 de ce chantier. 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 la priorité au 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.

Échelle infralocale: 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. 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

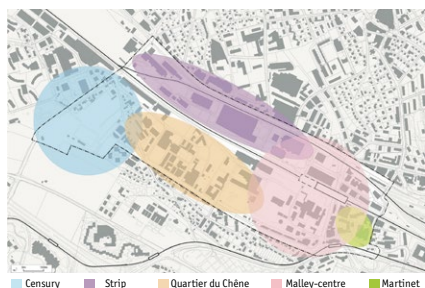
dense et mixte et de différencier sur l'ensemble du secteur cinq quartiers «aux typologies urbaines différentes». Il s'agit notamment de relocaliser définitivement les usages temporaires actuellement présents sur le secteur. En termes de mobilité, il s'agit principalement de réorganiser les interfaces 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.

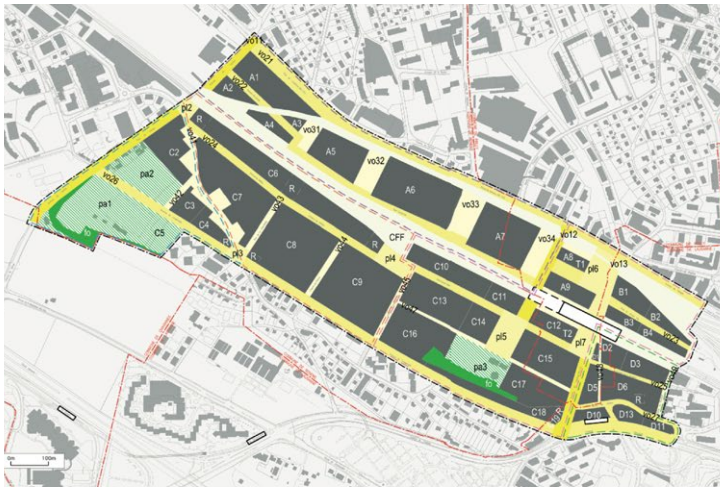
Les quartiers ainsi définis reçoivent des vocations principales qui permettent de les différencier. Le quartier de Malley-Centre se voit ainsi défini comme un secteur de centre, englobant «commerces, services, hôtellerie, habitat, équipements publics». Des lignes directrices spécifiques sont ensuite 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 respectivement de 2 237 et 3 298. Le calcul des densités est assez

LES CINQ QUARTIERS
DE MALLEY SELON LE
SDIM, p. 21 [BAUART MRS
P + RADERSCHALL
RETAIL RITES].



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 à la page précédente. 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



Espaces public

- pl Place urbaine
- Voirie nord-sud
- Voirie est-ouest
- Voirie secondaire
- Forêt Bois des Chênes/Bois du Gazomètre
- Parc sportif et Parc du Gazomètre, à l'échelle du secteur de Malley emplacements à préciser par des études ultérieures
- Voies de chemin de fer surfaces rudérale

Secteurs

Secteurs bâtis

- A Secteur constructible nord des voies cff ouest de l'avenue du Chablais
- B Secteur constructible nord des voies cff est de l'avenue du Chablais
- C Secteur constructible sud des voies cff ouest de l'avenue du Chablais
- D Secteur constructible sud des voies cff est de l'avenue du Chablais
- T Secteur constructible tour

Quartiers

- Malley-centre
- Le Censuy
- Quartier du Chêne
- Strip
- Martinet

Mobilité

- Halte RER et stations métro M1
- Limites**
- Périmètre SDIM
- Limites communales


EXTRAIT DU SDIM 2012 : DÉSIGNATION DES SECTEURS, pp.82-83 (BAUJART MRS P + RADERSCHALL RETAIL RITES). LES DÉLIMITATIONS ROUGES REPRÉSENTENT LES FRONTIÈRES COMMUNALES.

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 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 création d'une «structure de gestion» dont la forme juridique n'est pas encore connue.

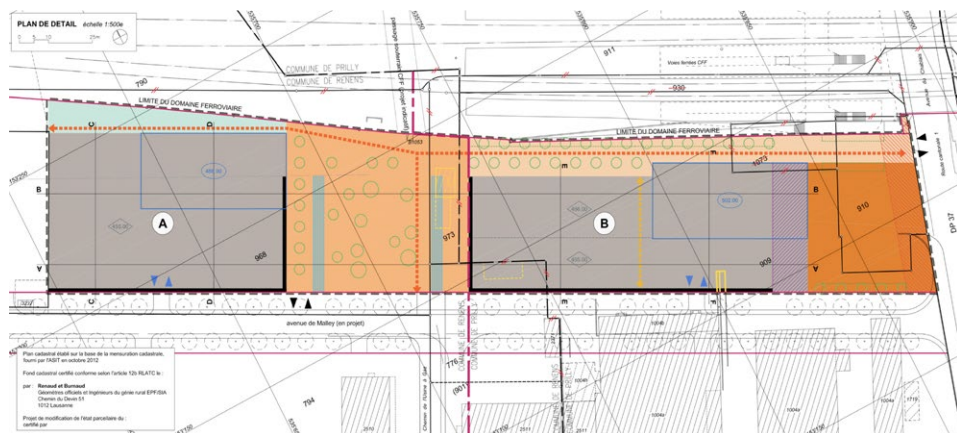
Échelle infralocale: Plan des équipements collectifs, concept général de 2011. Le plan des équipements collectifs n'est pas un instrument

conventionnel de l'aménagement du territoire. Il a été conçu en 2011 par un bureau spécialisé mandataire. Le document annonce être «un concept général qui fixe les dimensions minimales, les principes d'organisation et le fonctionnement des principaux espaces publics et du réseau de la voirie du secteur de Malley», il s'intercale ainsi en aval du SDIM de 2012 et en amont des instruments d'affectation. Le document ne semble pas être directement liant, pour autant il est dit servir «de guide à l'élaboration des planifications de détail». Le plan des équipements collectifs – abrégé PEC Malley – couvre le même périmètre que le SDIM. Il propose une vision d'aménagement avec l'organisation des espaces publics, des voies et des cheminements, sur le site. Le document contient plusieurs informations. Il propose notamment des cahiers des charges sectoriels par objet ou sous-secteur. Il contient par exemple un cahier des charges sectoriel pour l'avenue du Chablais où sont définis les largeurs à prévoir, le type d'arborisation, la typologie des façades donnant sur l'avenue, l'affectation des rez-de-chaussée ou encore un cahier des charges sectoriels pour les places proposées: Théâtre, Galicien, Malley, La Coulisse, etc. Le document contient aussi des informations spécifiques pour des thématiques transversales comme le stationnement, les hauteurs du bâti et particulièrement des rez, les structures des réseaux de mobilité. Le PEC Malley structure ainsi l'organisation future du site, qu'une carte générale résume. Un zoom sur la partie centrale est reproduit ci-dessous.

Échelle infralocale: Plan de quartier Malley-Gare. Le plan de quartier a été soumis à l'enquête publique en date du 28 janvier 2015. Il est entré en vigueur le 9 février 2017 .

Le plan de quartier contient un règlement, des coupes à l'échelle 1:500 et un plan à l'échelle 1:500. Le règlement, daté du 14 janvier 2015, détaille en trente-six articles les buts, le périmètre, les mesures de constructions, les équipements et les mesures de protection. L'article premier définit les cinq buts poursuivis par la planification à Malley-Gare:

- Réaliser un quartier urbain mixte et de forte densité;
- Créer des espaces publics de qualité;



EXTRAIT DU PLAN DE
DÉTAIL (OUEST) DU PLAN
DE QUARTIER, TEL QUE
SOUMIS À L'ENQUÊTE
PUBLIQUE LE 28 JANVIER
2015 (FHYARCHITECTES-
URBANISTES).

- Créer deux repères architecturaux emblématiques qui seront des «bâtiments-hauts»;
- Créer un quartier durable;
- Garantir des réalisations «architecturalement exemplaires».

Le plan définit deux aires de constructions, A et B, ainsi que quatre sous-aires libres de constructions. Pour les aires de constructions, la destination prévue est de l'habitation (sauf dans les rez-de-chaussée), des activités tertiaires, artisanales et para-publiques. La capacité constructive maximale est fixée à 52 500 m² de surface de plancher. L'habitation doit occuper entre 25 et 40 % de cette superficie. Le commerce est quant à lui limité à 7 000 m² et ne doit être que du commerce de proximité.

Le plan de quartier établit aussi les caractéristiques des quatre sous-aires libres de construction. Celle de La Coulisse et celle de Malley doivent être des places arborées et minérales, celle des bouchers et celle de dégagement préservent des espaces libres, la seconde est un espace végétal et minéral.

Le plan de quartier de Malley-Viaduc, a été mis à l'enquête publique en mars 2018. Il n'a pu être intégré dans la présente étude.

Processus de concrétisation de l'objet d'étude

Le projet de Malley évolue au cours d'un processus que nous comprenons comme complexe. Comme pour Bertigny-Ouest, ses jeux d'acteurs, les va-et-vient entre les niveaux institutionnels et les relations compliquées entre les partenaires reflètent la complexité de sa réalité spatiale et institutionnelle.

La reconstitution du processus décisionnel a été élaborée en exploitant exclusivement les sources disponibles publiquement puis en complétant par certaines interviews. Une première analyse approfondie a été réalisée en traitant manuellement l'ensemble du corpus des actes parlementaires des deux communes de Prilly (🇨🇭) et de Renens (🇨🇭).

L'analyse des travaux des conseils communaux (parlements) des deux communes a été faite.

Le Conseil communal est l'autorité législative dans les communes vaudaises d'au moins 1000 habitants. En application de la loi sur les communes du canton de Vaud, son attribution est de délibérer⁴ notamment sur les projets de budget et les comptes, l'autorisation d'emprunter etc.

LES TROIS TERRITOIRES COMMUNAUX DE RENENS (AVANT DROITE), PRILLY (AVANT GAUCHE) ET LAUSANNE (EN ARRIÈRE-PLAN) SE RENCONTRENT À MALLEY.



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 (exécutif communal) 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 bénéficie 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'affectation.

À Renens, le nombre de membres du Conseil communal est fixé selon l'effectif de la population. À 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 (gauche communiste), Socialistes, Verts, PLR (droite libérale) et UDC (droite nationaliste conservatrice).

À Prilly, selon l'article premier de son règlement, le nombre de membres du Conseil communal est fixé selon l'effectif de la population. Pendant les années d'analyse, ce nombre a été stabilisé à 75 membres. Il se réunit environ sept à huit fois par an, avec un record de neuf séances ordinaires pour l'année 2011.

L'analyse documentaire a d'abord porté sur l'épais corpus des procès-verbaux des séances du plénum des deux parlements, constituant environ 3 300 pages de texte, pour les années de 2010 à 2015. Une analyse documentaire a ensuite été faite de l'ensemble des publications communales officielles (communiqués de presse, rapports annuels, etc.), ainsi que des publications de l'Ouest lausannois (idem).

L'analyse a ainsi produit des comptes rendus détaillés pour chaque année et pour chaque commune⁵ (21).

Les comptes rendus détaillés sont mobilisés pour formuler les éléments d’enseignement. Ci-dessous, ne sont reportés que les éléments synthétiques de l’analyse diachronique.

Analyse diachronique.

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 directeur.

Le 18 mars 2011. 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).

Le 23 mai 2011. Le SDOL organise des séances d’information relatives au SDIM pour les propriétaires du secteur et le 25 mai 2011 au cinéma Malley Lumières pour la population.

Le 26 mai 2011. La consultation publique du SDIM est lancée par le SDOL et les communes de Lausanne, Prilly et Renens 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 – les observations déposées pendant la durée de la consultation publique – «seront traitées dans la phase appropriée» et «influenceront les réalisations à venir». La consultation publique va produire quinze

dépôts d'observation⁶. 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 étudiant, une association basée à Lausanne, active dans le domaine de l'urbanisme), d'un parti politique local (les Verts), de deux bureaux d'architecture et enfin de 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 Berseth). En parallèle, le SDIM est transmis au Canton pour une consultation complémentaire de ses services. Il est de même transmis pour consultation aux CFF.

Le 24 août 2011. Le groupe décisionnel du secteur Malley adopte le programme du concours d'urbanisme pour Malley-Centre. 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.

2012

Le 19 janvier 2012. En séance ordinaire du Conseil communal de Renens, la conseillère municipale 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.

Fin janvier 2012. La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Renens se réunit sans les représentants de la Municipalité et décide de se «pencher sérieusement sur le projet de transformation du quartier de Malley».

Le 12 février 2012. Les résultats du concours sont communiqués par le SDOL. Il est donné l'identité du bureau lauréat: *In situ* architecte-paysagistes de Lyon. 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'Ouest.

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 les 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.

Le 10 avril 2012. Par lettre, les CFF annoncent adhérer au schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM).

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 2012. 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 les plans de quartier «Malley-Centre» ou «Malley-Gazomètre»).

Au courant du mois de juin 2012. 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».

Le 29 juin 2012. Lors d'une cérémonie à la nouvelle halte CFF de Prilly-Malley, 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'État – 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°18. Le projet de plan de quartier de «Malley-Gare» 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.

Le 13 septembre 2012. En séance ordinaire, le Conseil communal de Renens accepte, 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 Lausanne) 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 aussi 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 2013. Les services communaux de Renens lancent l'élaboration du plan de quartier «Malley-Gazomètre».

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 Maystre (Verts) répond à une conseillère communale Nicole Haas-Torriani (Fourmi rouge) que des plans de quartier «arrivent gentiment» et que, par exemple, le plan de quartier de Malley-Gare «est parti pour l'examen préalable au Canton».

2014

Le 21 février 2014. La Municipalité de Renens informe avoir décidé de participer financièrement à une étude routière menée par le SDOL, dans le cadre du plan de quartier «Malley-Gare».

Le 22 août 2014. 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 septembre. Il est d'ailleurs précisé que le plan de quartier «avance bien».

Le 6 octobre 2014. 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» «moyennant le dépôt d'un dossier [...] intégrant les dernières modifications».

Le 20 novembre 2014. La commission d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Renens se réunit au Centre technique communal afin de discuter notamment «de la première phase du quartier de Malley». 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 présenté.

2015

Le 28 janvier 2015. Les communes de Renens et de Prilly mettent à l'enquête publique pour une durée 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 2015. 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 syndicats 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-Gare.

Pendant la durée de l'enquête publique, 13 oppositions sont déposées. Elles émanent principalement d'habitants de Prilly, mais aussi d'un café-restaurant situé en bordure du site, d'une entreprise locale, ainsi que de services de la ville de Lausanne: le service communal de l'électricité et le service achat et logistique Ville.

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.

À l'été et l'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 communaux, 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 2016. 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-Gare.

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.

Le 21 avril 2016. Pendant la séance plénière, 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 est créé, la présidence étant donnée au groupe des Verts.

Le 3 mai 2016. La commission *ad hoc* d'examen du préavis municipal n°8 du Conseil communal de Prilly se réunit. Après examen, la commission décide de déposer trois amendements au préavis dont deux sont purement techniques et dont 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.

Le 19 mai 2016. En séance plénière, 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 minimum de 38% de logements à l'article 8 du règlement. La Syndique intervient car 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. 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



AU SUD DE MALLEY, LE TERRITOIRE DE PRILLY (À GAUCHE) RENCONTRE CELUI DE LAUSANNE (À DROITE), SANS QUE LA DIFFÉRENCE ENTRE LES TERRITOIRES INSTITUTIONNELS NE SOIT PERCEPTIBLE.

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 celui du groupe UDC est rejeté. Le préavis est adopté à une large majorité contre quatre non et trois abstentions.

Le 27 novembre 2016. Les citoyens de Prilly votent l'adoption du plan de quartier de Malley-Gare suite à la décision de référendum spontanée. Avec 58% de oui, le plan de quartier est adopté.

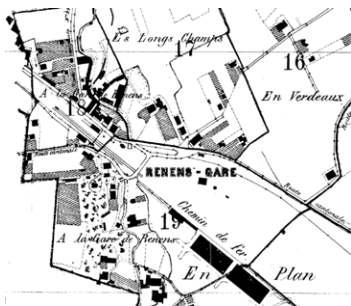
Le 9 février 2017. Le plan de quartier de Malley-Gare entre en vigueur.

Processus de légalisation d'un projet comparable

Le projet d'urbanisation analysé en parallèle sur le territoire de Renens s'étend sur l'ancien secteur des entrepôts ferroviaires, au sud des voies de chemin de fer, au cœur de Renens. 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.

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 par une portion de l'avenue du Silo.

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 qui longent les 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 (DESPOUNDS 1968: 327). Il est probable que le secteur fasse déjà partie du lot que la Compagnie des chemins de fer de



EXTRAIT DE LA CARTE
DU TERRITOIRE DE LA
COMMUNE DE RENENS,
SIGNÉE ROSSIER, 1^{er} MAI
1901 (À GAUCHE);
EXTRAIT DE LA CARTE
SIEGFRIED, MISE À JOUR DE
1926 (À DROITE).

la Suisse-Occidentale acheta «à bon compte» (BIERMANN 1907) au début de l'année 1876.

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).

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 vocation 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.

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 triage de Renens et dont les CFF sont devenus propriétaires en 1903. À côté de cet article n°668 RF, les CFF possèdent aussi deux autres fonds, les articles n°684 RF et n°1382 RF.

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 couleurs représente la parcelle n°2 701 RF de 21 m² appartenant à la société Migrol SA.

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 1947. Le secteur des entrepôts y est classé en *zone d'ordre non contigu, industrielle*. 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°1 entré en vigueur le 16 mai 2014 déroge fortement à la planification générale, comme cela est couramment pratiqué à Renens. Il distingue deux types 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 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». 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, 1 740 nouveaux emplois et 1 300 nouveaux étudiants du centre d'enseignement postobligatoire. En plus de créer une mixité des fonctions dans un quartier jusqu'alors mono-fonctionnel, le plan de quartier des entrepôts rend aussi possible

LE TERRITOIRE D'ECUBLENS (À GAUCHE) SEMBLE SE PRÉMUNIR CONTRE L'ARRIVÉE DES HABITANTS DE CHAVANNES-PRÈS-RENNES (À DROITE).



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 décidée par le canton de Vaud afin de faire face à la forte croissance du nombre d'étudiants et permettra d'accueillir 1 300 élèves. 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 Renens, dans le quartier des entrepôts. Cette installation permettrait de regrouper dans un nouveau bâtiment 1 300 collaborateurs actuellement situés à divers endroits aux alentours de la gare de Lausanne.

Analyse diachronique.

2012

Le 16 mars 2012. La Municipalité de Renens informe par voie de communiqué que le Conseil d'État 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»).

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°18. 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.

Le 13 septembre 2012. En séance ordinaire, le Conseil communal de Renens accepte, 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.

Le 15 novembre 2012. En séance ordinaire du Conseil communal de Renens, 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 13 décembre 2012. Le communiqué du 30 novembre engendre une réponse du parti socialiste de Renens qui, par la voix d'une membre du Conseil communal (Victoria Ravaioli), remercie lors de la séance de ce Conseil la Municipalité, pour les informations relatives au futur gymnase de l'Ouest, et dit se réjouir 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 un examen préalable.

En avril 2013. Le Canton transmet à la Municipalité de Renens le rapport de cet examen préalable.

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 2013. 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.

Le 26 août 2013. Par voie de communiqué de presse, 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».

Le même jour. Une soirée d'information sur place ouverte au public est organisée. La soirée vise à présenter le plan de quartier. Les conseillers d'État 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 présentations.

En septembre 2013. Le plan de quartier des entrepôts est à l'enquête publique. L'association Pro-Vélo dépose une observation quant à une future passerelle vers la gare et la coopérative Fenaco dépose une opposition relative «à un aspect purement formel». 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 Maystre (Verts) répond à une conseillère communale (Nicole Haas-Torriani, Fourmi rouge) que des plans de quartier «arrivent gentiment» et que celui des entrepôts a été mis à l'enquête publique.

En octobre (ou début novembre) 2013. 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 ouvrant avant que la réalisation des accès piétonniers ne soit terminée.

Le 4 novembre 2013. 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.

Le 19 novembre 2013. La commission *ad hoc* d'examen du Conseil communal se réunit 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'examen, 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 ordonnant le mécanisme de taxe relative au financement des infrastructures publiques.

2014

Le 16 mai 2014. 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 paysager.

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 paysager.

Le même jour. Il est communiqué 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 entrepôts.

Le 16 janvier 2015. La Municipalité annonce avoir validé une convention avec les CFF pour la réalisation du plan de quartier des entrepôts.

Jeux d'acteurs, démocratie locale et pratique de l'aménagement

Malley, par sa taille mais aussi par l'ambition politique qui lui a été conférée, devient l'exemple de ces nouveaux projets urbains visant à une requalification d'un tissu urbain dégradé et à une capacité à faire la ville sur la ville. Or, cette ville déjà bâtie, par l'entrecroisement des services et de leurs servitudes, par la superposition des domaines privés et publics et par la juxtaposition des anciennes frontières institutionnelles, est un objet complexe. Redescendre l'ambition générale de la valorisation de la ville déjà construite vers la petite échelle du local et surpasser les bornes institutionnelles sont au cœur de l'exercice de l'élaboration d'un projet pour Malley.

Ce projet pour Malley modifie les jeux d'acteurs, fait bouger nécessairement les pratiques de l'aménagement du territoire et donc peut-être en parallèle celles de la démocratie locale. Ci-dessous nous tentons une lecture de ces évolutions dans les deux communes analysées. Cette évolution repose sur la reconstitution diachronique des projets, basée elle-même sur des interviews d'acteurs et sur l'analyse documentaire approfondie réalisée sur un temps long avec le matériau des procès-verbaux publics du parlement communal. De ce dispositif méthodologique détaillé ont été tirées des notices par année⁷. Ci-dessous, sont reprises les analyses générales bâties sur ces notices.

Commune de Renens. 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 du parlement communal, par quelques références directes de membres 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 position 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 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. À une implication active en 2012, répond l'année suivante par un affaiblissement de la CUAT et ainsi de suite. Le système de rotation de la présidence et la très grande fluctuation dans 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 questionnés si une partie de l'information manquait, à savoir que des prises de position 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 réalisées 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. Cependant l'exercice est 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 un 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 collège pour le secondaire II dans l'Ouest lausannois et, spécifiquement, sur le site des entrepôts, a été saluée par certains membres du Conseil

L'URBANISATION DE LAUSANNE (EN ARRIÈRE-PLAN) VIENT BUTER CONTRE LA FRONTIÈRE DE CHAVANNES-PRÈS-RENNES (À L'AVANT).



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 parole 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. Ce n'est pas le cas. Le beau temps général ne sera troublé que par l'orage de Florissant sur lequel nous revenons (2).

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, on peut immédiatement 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 n'instrumentalise 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 décisionnel, 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 partagée 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 de manière presque surréaliste: le bureau du Conseil communal lit au plénum la copie de la lettre que la Municipalité a écrite 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 de manière très excentrée. 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.

Nous supposons initialement un glissement des prérogatives du Conseil communal à la Municipalité pour le cas des projets supracommunaux. À Renens, cela ne se trouve pas validé. 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 notable 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 faut désormais considérer que l'implication du Conseil communal dans la conduite des autres projets d'urbanisation n'est pas plus grande. Malley ajoute 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.

Commune de Prilly. 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 existe certes 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. À 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.

L'implication relative 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 réel intérêt, 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

IL FAUT REPÉRER LA BANDE LUMINEUSE QUI D'ABORD COURT LE LONG DU MUR À DROITE DU TUNNEL CREUSÉ SOUS LA GARE DE PRILLY-MALLEY, PUIS TRAVERSE LA ROUTE, POUR APPRÉHENDER LES LIMITES DE PRILLY (À L'AVANT) ET DE LAUSANNE (EN ARRIÈRE-PLAN).

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 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. À 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 et 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. À 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.

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.

À 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 montre à certains moments son poids sur certains choix et son envie 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.

Synthèse. La manière de «faire de la politique» est très différente à Prilly qu'à Renens. À 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». À Renens, les relations sont au contraire très cordiales entre les deux conseils et chacun des deux semblent, 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 différentes 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». 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 constater un glissement des prérogatives du parlement vers l'exécutif, que nous soupçonnions initialement.

Le supracommunal dans l'Ouest lausannois ne participe donc pas à un appauvrissement démocratique du parlement local. En fait, le constat est plus amer. C'est parce que le parlement, et donc l'organe représentatif de la démocratie locale, n'exerce pas ses droits en urbanisme que l'émergence du supracommunal ne représente pas de risque d'affaiblissement du parlement local et donc, indirectement, d'un des constituants majeurs de la démocratie locale.

Émergence d'un nouveau territoire d'action politique intercommunal

Le territoire fonctionnel de la ville ne se superpose plus au territoire institutionnel urbain. 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 complémentai-
 rement 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.

LA FRONTIÈRE ENTRE
 LAUSANNE (À GAUCHE)
 ET RENENS (À DROITE)
 COURT AU BAS DU
 GRILLAGE.



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. En relevant cela, on s'extirpe bien vite de la rigueur de l'historien et nous tombons dans cette facilité que Keating (2008: 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, qui ont peu à peu été rendues totalement artificielles par les travaux édiliciaires 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 volume 18 du bulletin de la société neuchâtoise de géographie sort de presse... en 1907 (2).

Le géographe, futur doyen de la Faculté des Lettres de l'Université de Lausanne, 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 pleine croissance 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 empiétements 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 quatre 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 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 recourent les formes «classiques» que l'on investiguera tout au long du 20^e 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 supra-municipales; 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 21^e 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 finalisée la procédure d'élaboration du SDOL, les communes de l'Ouest ne disposent 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 ».

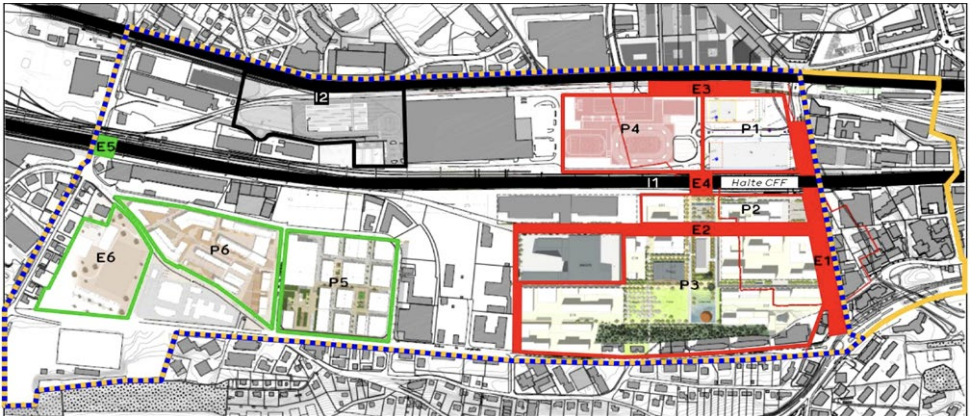
Il est possible aujourd'hui de reprendre une analyse de la gouvernance actuelle dans l'Ouest lausannois et à Malley. Nous constatons que celle-ci se situe légèrement au-delà d'un mi-chemin sur la route allant de la formalisation la plus dure jusqu'à l'abandon de toute formalisation. Dans une lecture purement néorégionaliste, la situation décrite relèverait plutôt d'une approche tirant vers la gouvernance. Cette gouvernance dans l'Ouest lausannois n'est ainsi 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.

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 gouvernance effectivement pratiquée dans l'Ouest en est venue à être ainsi délimitée. Ceux-ci peuvent être regroupés sous forme de faits.

TOUJOURS DANS
L'OUEST LAUSANNOIS,
LA FRONTIÈRE ENTRE
ECUBLENS (À GAUCHE)
ET CHAVANNES-PRÈS-
RENNES (À DROITE) SUIV
LA HAIE.



Fait n°1 – Les frontières sont plus faciles à déplacer qu’elles ne sont à dépasser. Tout projet supracommunal implique au moins deux territoires institutionnels, c’est d’ailleurs l’élément constituant sa nature particulière. Nous pouvons imaginer intuitivement que plus le nombre de ces territoires est élevé, plus complexe est le tissu des 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 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: 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: 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 pas reportées sur l’image représentant les différents quartiers du SDIM.

**Infrastructures de transport**

- 11. 4^e voie – saut-de-mouton
- 12. Tram t1 – GAT

Plans d'affectation

- P1. PPA Viaduc
- P2. PQ Malley-Gare
- P3. PG Malley-Gazomètre
- P4. PAC Centre sportif cantonal
- P5. Kodak
- P6. PQ Chêne

Équipements

- E1. Av. du Chablais
- E2. Av. de Malley
- E3. Viaduc du Galicien
- E4. PL des Bouchers
- E5. PL du Léman
- E6. École du Censuy

Périmètres

- SDIM
- SDIM opérationnel
- Malley-Centre
- Chêne-Censuy

Or, au moment de l'analyse de la concrétisation du projet que nous avons entrepris 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. À ce moment, 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 acquiert 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

REPRÉSENTATION DE MALLEY, DU PÉRIMÈTRE SDIM ET D'UN PÉRIMÈTRE SDIM OPÉRATIONNEL, PUBLIÉE UNIQUEMENT SUR LE SITE WEB DE L'OUEST LAUSANNOIS, VISITÉ EN DÉCEMBRE 2015.

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.

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 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 a aussi été réalisée dans 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. Enfin

il est à remarquer 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.

Fait 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'historique du schéma directeur intercommunal de Malley (SDIM) laisserait plutôt penser à une intransigeance des instruments, c'est-à-dire une souplesse 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 test⁸ donne, comme prochaine étape, 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. À l'automne de cette même année, un travail de modification 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 SDOL⁹ 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 vaudoise¹⁰, 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 prilléran 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 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 pour la conduite même de Malley. Tout d'abord ce nouvel instrument ne jouit ni de l'ancrage ni de la reconnaissance dont un plan directeur localisé aurait bénéficié. Au niveau de l'ancrage, 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».

À 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 réglés 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.

Fait n°3 – Un mouvement graduel opère vers la consolidation de l'Ouest.

En ouverture de chapitre, nous avons usé 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 elle n'est 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 gouvernance 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 thématiquement 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 Rey (2004), tel un Far-West chaotique où la concurrence est généralisée et exacerbée, où celui qui dégaine 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 se retrouvent déjà dans une structure souple et informelle d'échange par exemple. 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, à cette pression extérieure et de lancer un mouvement de coordination régionale en matière de développement territorial. 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 tranchée¹¹. 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. 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

AVANT D'ARRIVER AU REPLAT DE MALLEY, DIFFICILE À DISCERNER, LA BANDE LUMIÈRE QUI MATÉRIALISE LA FRONTIÈRE ENTRE RENENS (À GAUCHE) ET LAUSANNE (À DROITE), QUI SUIT LE MUR TOUT AU LONG DU FLANC GAUCHE DE LA ROUTE.



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. 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. Normalement, son entrée en vigueur devrait être acquise dans les prochaines années.

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.

Fait 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 faut constater tout d'abord que le thème de la fusion des 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 plus 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

ajouté un nouveau niveau ces quinze dernières années, celui de l'intérêt régional et les acteurs y ont adhéré. Pour autant, cette adhésion, aussi 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 de l'autonomie communale. C'est lorsque s'exercent des tentatives de dépassement de cette autonomie communale que cette réalité se manifeste à nouveau. À 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. À 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 aussi solide qu'il sera, n'en reste-il pas moins une mise à bout de huit 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 lue 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 supra-communal 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 sera intouchable, 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.

Fait n° 5 - La commune possède, encore et toujours, les meilleures cartes du jeu. L'examen de la gouvernance en place met 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; 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 qu'il n'y a pas d'acteur assez fort à Malley pour relayer la cause du supracommunal.

Les différents *scenarii* décrits plus haut pour la structure de pilotage opérationnel montrent qu'il y a à Malley 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: 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



AVOIR DESSINÉ
LA FRONTIÈRE
COMMUNALE ENTRE
PRILLY (EN AVANT) ET
LAUSANNE (EN ARRIÈRE)
FAIT APPARAÎTRE
COMME UNE BARRIÈRE
INFRANCHISSABLE.

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. À 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.

Une collaboration supracommunale n’efface pas pour autant les frontières. Nous avons usé l’image du laboratoire de la gouvernance régionale pour parler de l’Ouest lausannois. Cette image se doit, suite aux enseignements empiriques, d’être maniée avec prudence. En effet, le déroulé de notre raisonnement quant à la nature de ce qui s’est passé et ce qui continue de se passer dans l’Ouest lausannois, donne plutôt à voir un épisode particulier de la lutte entre le local et le régional, plutôt qu’un laboratoire de l’entente intercommunale.

L’ambition supracommunale, et l’entente intercommunale qui permettrait de la concrétiser, ne semble pas guider les travaux politiques en matière d’aménagement du territoire et d’urbanisme dans ce territoire suburbain. Nous l’avons vu, la force des instruments locaux ne se laisse guère affaiblir pour entrer dans une nouvelle réalité supracommunale. Le local demeure le plus fort, à la fois dans les têtes et dans les outils. Le projet urbain ne participe pas à cristalliser autour de lui les énergies des uns et des autres qui permettrait de dépasser la fragmentation institutionnelle. Si beaucoup d’énergie est effectivement dépensée au service du projet – ce qu’on ne peut nier –, au moins autant d’énergie est déployée pour garantir l’autonomie communale et lutter contre une trop grande intégration régionale. Nous pourrions imaginer que ces deux tendances, servir le projet urbain supracommunal et bétonner l’autonomie du local, sont antagonistes. Pourtant, l’examen attentif de l’Ouest lausannois montre que les deux peuvent être menés de front et par les mêmes acteurs et institutions. Une collaboration supracommunale n’efface pas pour autant les frontières, ni celles qui délimitent le pouvoir de la collectivité locale, ni celles qui permettent aux acteurs de se penser eux-mêmes et de se projeter dans l’espace.

- ¹ Bureau du SDOL, Étude de marché et de site «Malley Centre»; Conclusions, 18 janvier 2011.
- ² 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.
- ³ 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».
- ⁴ Il faut 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.
- ⁵ Pour prendre connaissance de ces comptes rendus dans le détail, se référer à la publication de la thèse (MESSER 2017).
- ⁶ Le rapport ainsi que les documents successifs en évoquent toujours seize, deux étant signés de la même main, nous préférons en compter quinze.
- ⁷ Pour plus de détails, se référer à MESSER 2017.
- ⁸ Bureau du schéma directeur de l'Ouest lausannois, Étude test du secteur Malley, Compte rendu, juin 2007, p. 40.
- ⁹ Ouest lausannois, rapport annuel d'activité, 2011, p. 15.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Comme nous le signalaient 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.

DÉMOCRATIE LOCALE

Chapitre 3

Nous le disions en introduction; toutes les tentatives historiques de réadéquation des territoires institutionnels et fonctionnels se sont heurtées à deux questionnements majeurs. Le premier touche aux effets de cette réadéquation sur la vigueur et la pratique de la démocratie locale, le second à la capacité des collectivités publiques à s'entendre entre elles et à répondre collectivement aux défis régionaux.

Nous avons investigué deux réalités différentes, dans deux agglomérations urbaines, pour toucher à la matérialité du premier questionnement. Nous pouvons désormais en tenter une synthèse générale. Celle-ci se structure autour de différentes idées.

L'implication du législatif est faible, indépendamment des prérogatives que la répartition institutionnelle lui confère. Ce constat peut paraître évident dans la première partie de sa formulation. En effet, nous l'avons déjà signalé dans l'étude des projets, le niveau faible de l'implication du législatif tant dans les orientations générales que dans le pilotage opérationnel du développement territorial est aisément constaté. La comparaison entre les différents cas d'étude nous permet de compléter cette première constatation et d'y ajouter la considération relative à la différence des prérogatives des législatifs communaux. Deux modèles distincts ont en effet été investigué 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 le contexte vaudois, le législatif est l'autorité d'adoption des plans, il possède en plus la prérogative de statuer sur les oppositions formulées contre les plans. Or, nos



LES HABITANTS SONT
À LAUSANNE MAIS LEUR
PETIT JARDIN EST
À PRILLY.

résultats empiriques nous montrent 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 les 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 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. À Prilly, 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.

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. À 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 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. À 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 aussi possible qu'il existe une corrélation entre le niveau d'intervention parlementaire 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: la répartition des prérogatives entre les différents niveaux institutionnels ne peut être mise en cause pour expliquer la très faible implication du législatif communal en matière de développement territorial. Il y a dès lors à réanalyser les différentes considérations, relatives notamment au conflit entre démocratie et efficience, à l'aune de cet enseignement empirique.

L'implication du législatif est faible, quelle que soit la nature – communale ou supracommunale – du projet d'urbanisation. En complément du constat 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. Nous pouvons ainsi 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 mais il n'y a pas de ligne de fracture nette entre des projets supracommunaux où le législatif n'aurait aucune implication, et des projets «classiques» planifiés en respect de la fragmentation institutionnelle, où l'implication du législatif serait plus importante. Cela est particulièrement visible dans 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.

Le contenu et la qualité sont absents du débat intracommunal. Cela 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 donnent

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 l'assemblée villaroise, nous pouvons faire la constatation que jamais en douze ans le législatif ne remet 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 pouvons la dresser 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 laissent 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 de la présidence annuelle à ce moment-là. Le renouvellement de la présidence coïncide 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

À LA FRONTIÈRE S'ARRÊTE LE POUVOIR PLANIFICATEUR DE LA COMMUNE, ICI VILLARS-SUR-GLANE (À L'AVANT) – FRIBOURG (À L'ARRIÈRE).

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 en s'interrogeant sur l'émergence d'un nouveau territoire politique supracommunal.

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.

Autrement dit, cette constatation est assez proche de l'impression initiale que nous pouvions avoir, à savoir 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'intercommunal¹ 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 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. À 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.

À côté de ces créations législatives, c'est aussi et surtout le recours aux instruments parlementaires qui dénote de 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 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 ici 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 efficacité et démocratie. Il y a 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 efficacité 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 résultats² montrent donc que l'intercommunalité – et le supracommunal – est perçue 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.

¹ 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.

² Nous arrivons ainsi à des résultats divergents 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: 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 entièreté 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 régaliennne 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’État 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» (JOYE et KAUFMANN 1998: 99).

INTERCOMMUNALITÉ

Chapitre 4

En continuant le fil du propos tenu dans le précédent chapitre, il nous revient désormais de nous interroger sur la capacité des collectivités à s'entendre entre elles.

Là aussi, les terrains investigués fournissent des enseignements empiriques d'une grande richesse. Les remettre en forme autour d'idées centrales, nous permet de documenter la problématique indépassable de la création de l'intercommunalité et de ses effets sur la gouvernance régionale.

L'instabilité de la coopération régionale profite aux partisans du local. La coopération régionale est de nature instable. Ce constat peut être fait sur chacun des terrains étudiés. Or, cette instabilité facilite une tension constante entre le local et le régional et profite plutôt au local.

Nous ne pouvons que nous rallier à Wollmann (2010) lorsqu'il constate l'«instabilité de la coopération intermunicipale» 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 du système dual en pratique pour les gouvernements locaux (municipaux et intermunicipaux), 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 synthèses pour chaque cas. En résumant – et en se permettant une formule de style



LA FRONTIÈRE
COMMUNALE SÉPARE LES
DEUX GRANDS ACTEURS
AGISSANT À MALLEY,
PRILLY (À GAUCHE),
RENENS (À DROITE).

un peu facile – nous pourrions dire que la seule chose permanente de la gouvernance régionale est son impermanence.

La Suisse ne possède pas une tradition de collaboration intercommunale en matière de développement territorial. Partant d'une feuille blanche, la gouvernance 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 intrarégionale. Ce double manque, celui du 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 intercommunale 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 intermunicipale, 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 intermunicipale 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.

Quoi qu'il en soit, la culture de la collaboration intermunicipale 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 États-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 éducatifs, 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 gouvernance 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 intermunicipales s'expriment plutôt sous forme de concurrence. Ce cadre est celui dans lequel évoluent les communes de nos contextes fribourgeois et vaudois.

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 divergeant 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. Ici, 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 différents intérêts du local et du régional, le rapport de force semble partout 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 de Fribourg. L'intercommunal pour sa part est noyauté, si

LA MATÉRIALITÉ DE LA
FRONTIÈRE FRIBOURG
(À DROITE) – VILLARS-
SUR-GLANE (À GAUCHE)
EST D'ABORD VÉGÉTALE.



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. 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.

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 a 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. 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, 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 inclination 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 jamais devoir 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, l'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, en 2018, la fusion n'a pas vraiment 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. 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 urnes¹. L'amélioration des subventions cantonales à la fusion du centre cantonal n'a pas non plus donné l'impulsion nécessaire au mariage. À ce jour, une nouvelle étape a été lancée, avec l'instauration d'une assemblée constitutive de la fusion. Le futur dira si celle-ci permettra d'atteindre son objectif.

Dire que la fusion des communes est une motivation exceptionnelle à la coopération régionale est bien évidemment une provocation. En effet, il y a bien lieu de comprendre que cette motivation tient en fait lieu d'épouvantail. La fusion de communes serait alors tout à la fois taboue 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 étonnamment 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, mauvais 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 quatrième niveau.

Parler la même langue, c'est partager des valeurs communes. S'il y a un sujet qui a été peu abordé, au regard de la capacité des collectivités publiques à travailler ensemble à la réalisation d'objectifs communs, c'est celui des valeurs support de ce travail commun. Nous parlons ici du système complexe qui attribue une valeur identifiable et partagée à une locution arbitrairement arrêtée.

Le déroulé de la deuxième approche, celle sur les valeurs, a mis en exergue un fait indéniable: l'incapacité de la 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. 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 analysées 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 exemplative 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.

Ce constat, loin d'être anecdotique, ouvre aussi sur des considérations plus larges. En effet, en déroulant le fil logique, 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'existence 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 interdépendance². Ces considérations de Rey et Thévoz trouvent aussi un écho en Kübler et Bijl-Schwab (2014: 129) lorsqu'ils constatent, élargissant la perspective à l'habitant de l'aire urbaine:

Ce n'est que si les habitants se reconnaissent dans l'agglomération comme dans une communauté de destins que la construction politique de celle-là prend un sens.³

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.

¹ 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.

² Pour l'Ouest lausannois, cette prise de conscience s'est traduite selon les auteurs par la reconnaissance de leur statut de victime collective.

³ «Nur wenn sich die Einwohner mit ihrer Agglomeration als Schicksalsgemeinschaft identifizieren, macht es Sinn, dass sich die Agglomeration auch politisch konstituiert.»

CONCLUSION

PEUT-ON DÉPASSER LES BORNES?

Répondre à cette question est l'ambition première du présent ouvrage. Cette ambition nous a guidés sur le terrain, en suivant les images de la frontière communale, en décortiquant les projets de réadéquation des territoires fonctionnels et institutionnels par le projet urbain et en sondant l'épaisseur historique des valeurs attribuées au local et au régional. Dans cette conclusion, nous tentons, finalement, de réarticuler les approches que nous avons mobilisées.

Pour répondre à la question initiale, il est nécessaire de considérer les découvertes empiriques successives qui ont émaillé notre travail. Les approches par les projets et par les valeurs ont montré que la frontière communale occupait encore une place importante dans les procédures d'urbanisation et de planification territoriale et dans les valeurs portées par les acteurs. L'approche par les images, de manière fortuite, a fourni le même enseignement. Nous pensions initialement que la frontière n'était plus discernable sur le terrain, que l'habitant d'un espace urbain désormais fonctionnel pouvait se jouer de sa présence et l'oublier totalement. Peut-être le fait-il, mais alors, c'est qu'il est peu observateur.

Les différentes images des frontières communales dans les deux agglomérations urbaines de Fribourg et de Lausanne ne délivrent pas d'autre message: la frontière est peut-être tenue, mais elle existe. Sa perception demande de l'entraînement et de la perspicacité, mais elle n'est pas impossible. La trace des éléments naturels qui hier faisaient frontière est encore là, dans le détail des couleurs des pelouses, dans le tracé d'un muret, le long d'un mur aveugle ou d'une haie. Au demeurant, les collectivités territoriales ont tenté de maintenir la prégnance de ces frontières

en matérialisant partout des panneaux qui la signalent. Les bornes posées au sol, le long des routes, les panneaux d'entrée dans les localités, matérialisent ainsi cette limite que l'habitant est invité à sentir.

L'effacement – mais non la disparition – des frontières communales sur le terrain est ainsi proportionnellement inverse à leur maintien à la fois dans la pratique de la planification urbaine et dans les projections des acteurs. Cet effacement physique progressif alors que la frontière se maintient de manière idéale et légale est perçu comme un paradoxe puis vécu comme un risque. Nous l'avons vu sur le terrain, les acteurs locaux imaginent et s'alarment de la disparition programmée du local. La conscience d'un effacement des frontières physique doit participer à cette impression d'un risque de disparition du local lui-même.

Le débat théorique d'un siècle, posant en opposition fragmentation institutionnelle comme garant d'une démocratie locale riche et gouvernance régionale comme garant d'une efficacité accrue des institutions, nourrit

QUI SE SOUCIE ENCORE DU
TRACÉ DE LA FRONTIÈRE
COMMUNALE QUI RASE LE
BAS DES IMMEUBLES ?
POURTANT, LES HABITANTS
DU CÔTÉ GAUCHE DE LA
RUE VOTENT À RENENS,
CEUX DU CÔTÉ DROIT À
CHAVANNES-PRÈS-RENENS.



et justifie la peur de la disparition du local. En effet, il ne s'agit plus seulement du risque de perdre le premier niveau institutionnel, mais il s'agit bel et bien de toucher à la qualité de la démocratie. Ce passage d'une impression d'effacement du local à la conceptualisation d'un risque de perte de la qualité démocratique, nous l'avons retrouvé dans le discours et dans les actes des élus locaux.

Pourtant, au moment d'articuler les trois approches que nous avons mobilisées, nous ne pouvons évacuer l'idée que ce mécanisme liant émergence du supracommunal et affaiblissement de la démocratie locale est en fait un leurre. En effet, il faut de reconsidérer les prémisses du débat.

Un premier niveau de lecture pourrait laisser à penser que cette opposition entre efficience et démocratie traverse aussi les terrains étudiés. 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 danger.

Le dilemme démocratique reposerait sur la constatation d'un glissement démocratique, d'une perte qualitative de l'expression de la démocratie liée au transfert de prérogatives importantes du local vers le régional. Le local se retrouverait alors vidé d'une partie de son sens, en vertu d'une plus grande rationalité de la gestion à l'échelle régionale. Ce risque s'incarne particulièrement bien dans les projets d'urbanisation supracommunaux: une des tâches majeures de la collectivité locale semblant être désormais pilotée à une autre échelle de décision.

En matière d'aménagement du territoire, l'investissement des habitants dans les processus n'est jamais thématiqué. Les habitants sont totalement absents du discours des élus. Ce n'est donc pas par un affaiblissement du rôle des habitants que se manifesterait un affaiblissement de la qualité démocratique de la planification urbaine. C'est donc bien une perte d'influence des acteurs politiques eux-mêmes qui doit être comprise comme la manifestation de ce risque.

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. De plus, nous l'avons montré, 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 le terrain, le dilemme entre démocratie et efficacité 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. Le dilemme entre démocratie et efficacité n'existe pas dans ce contexte précis.

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. Comme le rappelle Christmann (2015: 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.

Pour qu'un risque émerge de la mise en place du supracommunal, encore faudrait-il, au demeurant, que cette mise en place ait lieu. Or, nous devons constater finalement que de supracommunal nous n'en avons vu nulle part sur le terrain.

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 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 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 qui permettait non de sortir de la contingence d'un territoire, une autorité, mais de la dépasser. Mais où est ce supracommunal que nous avons cherché?

À Fribourg, le supracommunal n'a pas émergé, tout du moins jusqu'à maintenant. Ce qui s'est créé n'est pas un nouveau territoire fonctionnel. 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 donc permis de les faire survivre. Sous cet angle de lecture, l'inefficacité de l'agglomération de Fribourg est consubstantielle de son existence. Le quatrième niveau à la fribourgeoise a pu exister justement



ENTRE VILLARS-SUR-
GLANE ET FRIBOURG,
PLUS QU'AILLEURS, LA
FRONTIÈRE SE JOUE DES
AMÉNAGEMENTS.

parce qu'il ne représentait pas un vrai quatrième 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 aussi 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 n'apparaît pas de nouveau territoire d'action supracommunal.

Des mouvements pourtant existent, nous l'avons montré. Mais ces mouvements sont 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 l'agencement bout à bout du communal. Nous devrions donc parler de «projets communaux-plus». Cela rappelle d'ailleurs que Wollmann (2006) annonçait le retour en grâce du local.

Cette absence d'émergence du supracommunal est aussi une surprise si on la considère sous l'angle du projet urbain par opposition à la planification urbaine. À la suite d'une mode récente, le projet est souvent 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 lui-même 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 (PINSON 2009) et enclenche une «dynamique [...] de recomposition d'une capacité d'action collective» par l'«affirmation d'un leadership politique de nature particulière» (PINSON 2006: 639).

Les projets que nous avons suivis sont une tentative de prévoir autrement le développement territorial urbain autrement, dans une démarche assimilable à un projet urbain au sens strict. Il nous semble 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 que nous avons étudiés.

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. 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 soupçonné d'être la

matérialisation d'une manœuvre antidémocratique, notamment de l'exécutif, pour éviter l'assentiment obligatoire d'une partie des élus. *A contrario*, l'instrument est forgé par le cadre légal, 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.

Malgré le potentiel d'imagination porté par le projet urbain, celui-ci n'arrive pas à cristalliser les acteurs autour d'un objectif commun. Le projet urbain ne forge pas de nouvelles échelles supracommunales d'action politique. Il n'est donc pas le moyen permettant de remettre en adéquation le territoire fonctionnel de la ville et celui de l'institutionnel. Il n'arrive pas à faire bouger les limites locales.

Ce constat appuyé sur notre approche méthodologique de l'investigation du projet prend une ampleur différente lorsqu'on l'articule avec les enseignements de nos autres approches. Nous revenions plus haut sur les questions de langue et de valeurs. Si les acteurs ne parlent pas la même langue et ne partagent pas les mêmes valeurs cela veut dire que s'opère sur le territoire 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: 43) voyaient il y a déjà 15 ans sur le terrain, 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.

La question que nous posons en début de ces conclusions était donc mal formulée. Il ne s'agit pas seulement de se demander si nous pouvons dépasser les bornes mais aussi si nous le voulons. Les différents constats que nous avons posés au cours de la recherche montrent qu'un réalignement – même partiellement – des territoires fonctionnels et de ceux de la planification, ne se fera ni par le projet urbain ni par les acteurs politiques en place. Ainsi, la réadéquation des territoires n'est possible qu'au prix d'une intervention sur l'institutionnel.

Le blocage n'est pas le fait des politiques publiques, il touche à quelque chose de bien plus profond qui relève de ce que nous choisissons de désigner comme un code moral. C'est ce code moral, c'est-à-dire l'acceptation par chacun d'une valeur différenciée dévolue aux différentes choses et concepts, qui fait obstacle au dépassement des bornes. La valeur donnée au local surpasse ainsi la recherche de l'efficacité de la planification régionale. Rétrospectivement, la force de ce code moral explique probablement les particularismes du terrain d'étude choisi. Si aucune réforme n'a été menée en matière de répartition institutionnelle dans les aires urbaines, cela doit beaucoup à la vigueur de l'attachement au local. Cet attachement au local est au cœur du débat théorique sur les modalités de réadéquation des deux territoires de la ville. Dès lors, tout à la fin, il reste ce constat: nous pouvons probablement déplacer les bornes, mais jamais totalement les dépasser.

ANNEXES

Bibliographie

- AMPHOUX, P., GROSJEAN, G., SALOMON, J. (2001): *La Densité urbaine: du programme au projet urbain*, Rapport de recherche n°142, Lausanne, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- ARE OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (2004): *Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation*, Berne, ARE.
- (2010): *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^e génération*, Berne, ARE.
 - (2013): *Abstimmung von Siedlung und Verkehr; Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz – Schlussbericht*, Berne, ARE.
- ARE, SECO SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (2006): *La Politique des agglomérations de la Confédération; Rapport intermédiaire*, Berne, ARE.
- ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- (1998): *La République contre la ville*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
 - (2001): *Les Nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, L'Aube [éd. citée: 2008].
- BACHELET, F. (2001): «Démocratie locale et coopération intercommunale», [in] *Annuaire des collectivités locales*, n°21, 1, pp.9-24.
- BANZHAF, H.S., WALSH R.P. (2008): «Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanis», *American Economic Review*, n°98, 3, pp.843-863.
- BASSAND, M. (1974): *Urbanisation et pouvoir politique*, Genève, Librairie de l'Université Georg et Cie.
- (2004): *La Métropolisation de la Suisse*, Lausanne, PPUR.
 - (2007): *Cités, villes, métropoles; le changement irréversible de la ville*, Lausanne, PPUR.
- BASSAND, M., CHEVALIER, G., ZIMMERMANN, E. (1984): *Politique et logement*, Lausanne, Presses polytechniques romandes.
- BASSAND, M., KÜBLER, D. (2001): «Debate: Metropolitan Governance Today», *Swiss Political Science Review*, n°7, 3, pp. 1-4.
- BASSAND, M., FRAGNIÈRE, J.-P. (1976): *Les Ambiguïtés de la démocratie locale: la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes*, St-Saphorin, Georgi.
- (1978): *Le Pouvoir dans la ville: essai sur la démocratie urbaine*, Vevey, Delta.
- BASSAND, M., WINDISCH, U. (1974): «La structure du pouvoir communal d'une micro-région rurale en changement: le Clos-du-Doubs en Suisse», *Sociologia Ruralis*, n°14, 3, pp. 142-157.

- BENSMAN, J. (1965): «Leadership in a Small Town, by Aaron Wildavsky», *American Journal of Sociology*, n°70, 4, pp. 483-484.
- BLANC, M. (2001): «Gouvernement local et contrôle démocratique», [in] Bassand, M., Kaufmann, V., Joye, D. (éds), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, PPUF.
- BLATTER, J.K. (2005): «Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze», *Swiss Political Science Review*, n°11, 1, pp. 119-155.
- (2006): «Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany», *Journal of Urban Affairs*, n°28, 2, pp. 121-150.
- BIERMANN, C. (1907): «Renens, une ville qui naît», *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie*, n°18, pp. 98-105.
- BOISSEAUX, S., LERESCHE, J.-P. (2013): «Émergence de la notion de gouvernance en Suisse: approches conceptuelles et historiques», [in] Vodoz, L., Thévoz, L., Faure, P. (éds), *Les Horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUF.
- BOURDIN, A. (2000): *La Question locale*, Paris, PUF.
- BRENNER, N. (1999): «Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union», *Urban Studies*, n°36, 3, pp. 431-451.
- (2002): «Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview», *Cities*, n°19, 1, pp. 3-21.
- (2003): «Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe», *European Urban and Regional Studies*, n°10, 4, pp. 297-324.
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis, Liberty Fund.
- BUREAU DU SDOL (2011): *Étude de marché et de site «Malley Centre»; Conclusions*, Renens.
- CHALAS, Y. (2004): «L’urbanisme dans la société d’incertitude», [in] Chalas, Y. (éd.), *L’Imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L’Harmattan.
- (2010): «Centre, centralité et polycentrisme dans l’urbanisation contemporaine», *Urbia* n°11, pp. 23-42.
- (2011): *La Ville émiétée; Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF.
- CHARMES, E. (2012): «Une approche théorique des villes: l’actualité du modèle de Charles Tiebout», *L’économie politique*, n°53.
- CHENAL, J. (2010): *Planifier la ville versus planifier l’idée d’une ville*, Bruxelles, 11th N-AE-RUS Conference.
- CHENAL, J., KAUFMANN, V. (2006): *La Suisse métropolisée à l’épreuve des Alpes*, Berne, Colloque d’automne de l’Académie suisse des sciences humaines et sociales.
- CHRISTMANN, A. (2014): «Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich», *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, n°8, pp. 141-167.
- 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*, n°51, 5, pp. 676-707.

- CLARK, T.N. (2002): «Globalisation and Transformations in Political Cultures», [in] Hambleton, R., Savitch, H.V., Steward, M. (éds), *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*, New York, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- COGATO LANZA, E., PATTARONI, L., PIRAUD, M., TIRONE, B. (2013): *De la différence urbaine*, Genève, MétisPresses.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1995): *La Taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*, Strasbourg, Communes et régions d'Europe 56.
- 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*, n°15, 1, pp. 21-40.
- CORNAZ, W. (1912): «La nouvelle usine à gaz de la ville de Lausanne, à Malley», *Bulletin technique de la Suisse romande*, n°38, 4, pp. 41-48.
- CTA (2004): *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne.
- DAFFLON, B. (2000): «Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence», *Annuaire des collectivités locales*, n°20, 1, pp. 135-153.
- (2001): «La fusion des communes: éléments d'étude pour une dimension de référence», [in] Horber-Papazian, K. (éd.), *L'Espace local en mutation*, Lausanne, PPUR.
- DAFFLON, B., RUEGG, J. (2001): *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg Suisse.
- (2003): «Créer l'agglomération par une logique "de bas-en-haut": La démarche du Canton de Fribourg (Suisse)», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5, pp. 880-908.
- DAHL, R.A. (1994): «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», *Political Science Quarterly*, n°109, 1, pp. 23-34.
- DAHL, R.A., TUFT, E.R. (1973): *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- DANESI, M. (2002): «Abattoirs: Le progrès en chair et en os», *Domaine public*, n°1521.
- DEGEN, B., SARASIN, P. (2009): *Dictionnaire historique de la Suisse*, Hauterive, Gilles Attinger.
- DENTERS, B., ROSE, L.E. (éds)(2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- DESJARDINS, X. (2008): «Intercommunalité et décentralisation; les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs», [in] Boino, P., Estèbe, P., Desjardins, X. (éds), *Gouvernements urbains et intercommunalités*, Rapport de recherche, Université Lumière Lyon 2, CNRS Rhône-Auvergne.
- 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*, n°94, 24, pp. 341-347.
- DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication)(2009): *Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisations, Version 0/2008; indicateurs comparatifs selon agglomérations*, Berne.
- (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.
- DEUTSCH, K.W. (1953): *National and Social Communication; An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Londres, MIT Press [éd. citée: 1966].

- DIGAETANO, A. (2002): «The Changing Nature of the Local State: a Comparative Perspective», *Policy & Politics*, n°30, 1, pp. 61-77.
- DUBOIS-TAINE, G., CHALAS, Y. (éds)(1997): *La Ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- EGNER, B., HEINELT, H. (2011): «Municipalities and counties in the federal system of Germany», [in] Heinelt, H., Razin, E., Zimmermann, K. (éds), *Metropolitan Governance; Different Paths in Constraining Contexts: Germany and Israel*, Francfort-sur-le-Main, Campus Frankfurt/ New York.
- ESTÈBE, P. (2008): *Gouverner la ville mobile; Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF.
- ESTÈBE, P., TALANDIER, M. (2005): *La Carte politique, instrument de solidarité urbaine ?*, Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), rapport 669.
- FLAMM, M. (2004): *Comprendre le choix modal*, Thèse n°2897 présentée à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.
- FOLEY, D. L. (1972): *Governing the London Region: Reorganization and Planning in the 1960's*, Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press.
- FORDWICZ, 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*, Genève, Schulthess.
- FOUCHIER, V. (1997): *Les Densités urbaines et le développement durable: les cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*, Paris, Éditions du SGVN.
- FRISKEN, F. (2001): «The Toronto Story: Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance», *Journal of Urban Affairs*, n°23, 5, pp. 513-541.
- FRISKEN, F., NORRIS, D. F. (2001): «Regionalism Reconsidered», *Journal of Urban Affairs*, n°23, 5, pp. 467-478.
- FROUD, J. et al. (2000): «Les dépenses de motorisation comme facteur d'accroissement des inégalités et comme frein au développement des entreprises automobiles: une comparaison franco-anglaise», [in] Dupuy, G., Bost, F. (éds), *L'Automobile et son monde*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- GALLEZ, C., KAUFMANN, V. (éds)(2010): *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport; Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*, Bron, Les collections de l'INRETS.
- GASCHET, F., LACOUR, C. (2002): «Métropolisation, centre et centralité», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 49-72.
- GEDDES, M. (2005): «Neoliberalism and Local Governance – Cross-National Perspectives and Speculations», *Policy Studies*, n°26, 3/4, pp. 359-377.
- GHORRA-GOBBIN, C. (2005): «De la ville à l'urban sprawl; la question métropolitaine aux États-Unis», *Cercles*, n°13, pp. 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*, n°21, 4, pp. 635-648.
- GOVERNMENT SIMPLIFICATION COMMISSION (1926): «Government in the Portland Metropolitan Area», *Portland City Club Bulletin*, n°7, 14, pp. 2-12.
- GRAFMEYER, Y., DANSEAU, F. (éds)(1998): *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, Lyon, PUL.

- GRIMAL, P. (1959): «L'enceinte servienne dans l'histoire urbaine de Rome», *Mélanges d'archéologie et d'histoire*, n°71, pp. 43-64.
- GROSJEAN, B. (2010): *Urbanisation sans urbanisme; Une histoire de la «ville diffuse»*, Wavre, Mardaga.
- HAMBLETON, R., SAVITCH, H.V., STEWART, M. (2003): *Globalism and Local Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan.
- HARLOE, M. (2003): «Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres: vers la terre promise?», *Revue française d'administration publique*, n°107, 3, pp. 319-331.
- HARVEY, D. (1989): *The Urban Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- HEINELT, H., RAZIN, E., ZIMMERMANN, K. (éds)(2011): *Metropolitan Governance; Different Paths in Constrasting Contexts: Germany and Israel*, Francfort-sur-le-Main, Campus Frankfurt/New York.
- HÉRAN, F. (2000): *Transports en milieu urbain: les effets externes négligés*, Paris, La Documentation française.
- HILLMAN, M. (1993): «One False Move... A Study of Children's Independent Mobility: an Overview of the Findings and the Issues They Raise», [in] Hillman, M. (éd.), *Children, Transport and the Quality of Life*, Londres, Policy Studies Institute, pp. 7-27.
- HORBER-PAPAZIAN, K., JACOT-DESCOMBES, C. (2013): «Réformes territoriales et gouvernance», [in] Vodoz, L., Thévoz, L., Faure, P. (éds), *Les Horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPU.
- HORBER-PAPAZIAN, K., SOGUEL, N.C. (1996): «La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes», *Swiss Political Science Review*, n°2, 2, pp. 1-23.
- HUISSOUD, T., STOFER, S., CUNHA, A., SCHULER, A. (1999): *Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse*, Rapport de recherche n°145, Lausanne, IREC-EPFL.
- ITTELSON, W., PROHANSKY, H., RIVLIN, L., WINKEL, G. (1974): «An Introduction to Environmental Psychology», New York, Holt, Rinehart and Winston.
- JACCARD, H. (1906): *Essai de toponymie; Origine des noms de lieux habités et des lieux dits de la Suisse romande*, Lausanne, Georges Bridel et Cie.
- 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, C. (éds)(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*, n°49, 6, pp. 835-854.
- (2002): *Métropoles ingouvernables; Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Amsterdam, New York, Elsevier.
- (2004): *Horizons métropolitains*, Lausanne, PPU.
- JOYE, D., HUISSOUD, T., SCHULER, M. (1995): *Habitants des quartiers, citoyens de la ville?*, Zurich, Seismo.
- JOYE, D., KAUFMANN, V. (1998): «Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève», *Annales de la recherches urbaine*, n°80/81, pp. 93-100.

- JURCZYK, K. (1998): «Time in women's everyday lives – between self determination and conflicting demands», *Time and Society*, vol. 7, n°2, pp. 283-308.
- KAUFMANN, V. (2011): *Rethinking the City; Urban Dynamics and Motility*, Lausanne/ New York, EPFL Press/ Routledge.
- KAUFMANN, V., BASSAND, M., JOYE, D. (2001): «Introduction», [in] Bassand, M., Kaufmann, V., Joye, D., *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, PPUR.
- KAUFMANN, V., JEMELIN, C., GUIDEZ, J.-M. (2001): *Automobile et modes de vie urbains: quel degré de liberté ?*, Paris, La Documentation française.
- KAUFMANN, V., SAGER, F., FERRARI, Y., JOYE, D. (2003): *Coordonner urbanisme et transport*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- KEATING, M. (2008): «Thirty Years of Territorial Politics», *West European Politics*, n°31, 1-2, pp. 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*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- 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. (éds), «State Devolution in America», *Urban Affairs Annual Reviews*, n°48, Thousand Oaks, Sage.
- KRÜGER, N. (2011): «The Institutionalization of a Metropolitan Region: The Region of Hanover», [in] Heinelt, H., Razin, E., Zimmermann, K. (éds), *Metropolitan Governance: Divergent Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Francfort-sur-le-Main, Campus Frankfurt/ New York.
- KÜBLER, D. (2003): «"Metropolitan Governance" oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung», [in] «Stadtregionen», *Informationen zur Raumentwicklung*, n°8/9, pp. 535-541.
- (2005): *La Métropole et le citoyen; les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Lausanne, PPUR.
- (2013): «Vers une nouvelle gouvernance territoriale des espaces métropolitains en Suisse? L'exemple de la métropole zurichoise», [in] Vodoz, L., Thévoz, L., Faure, P. (éds), *Les Horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUR.
- KÜBLER, D., BIJL-SCHWAB, B. (2007): «New Regionalism in five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability», *European Journal of Political Research*, n°46, 4, pp. 473-502.
- (2014): «Politik und Demokratie in der Agglomeration», [in] Steiner, R., Ladner, A., Reist, P. (éds), *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Berne, Haupt.
- KÜBLER, D., SCHENKEL, W., LERESCHE, J.-P. (2003): «Bright Lights, Big Cities? Metropolisation, Intergovernmental Relations, and the New Federal Urban Policy in Switzerland», *Swiss Political Science Review*, n°9, 1, pp. 261-282.
- LADNER, A. (2001): «Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser», *Swiss Political Science Review*, n°7, 3, pp. 1-23.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H. (2016): «Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)», *Regional and Federal Studies*, n°26, 3, pp. 321-357.

- LADNER, A., STEINER, R. (1998): *Gemeindereformen in der Schweizer Kantonen*, n°28, Institut für Organisation und Personal, Universität Bern, Arbeitsbericht.
- LALANDE, A. (1927): *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF [éd. citée: 2006].
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., (2004): *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po.
- LE BLANC, 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, C.B. (2008): *The Option of Urbanism, Investing in a New American Dream*, Washington, Island Press.
- LEFÈVRE, C. (1992): «Le gouvernement des métropoles américaines: l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)», *Politiques et management public*, n°10, 4, pp. 27-53.
- (1997): «Dynamiques institutionnelles et politiques publiques», [in] Saez, G., Leresche, J.-P., Bassand, M. (éds), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, Montréal, L'Harmattan.
- (1998): «Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux», *Politiques et Management public*, n°16, 1, pp. 35-59.
- LE GALÈS, P. (1995): «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, n°45, 1, pp. 57-95.
- (2005): «La restructuration de l'État en Grande-Bretagne», [in] Lascoumes, P., Le Galès, P. (éds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LEMOYNE DE FORGES, P. (1970): «Le projet de réforme de l'administration locale en Angleterre», *Revue internationale de droit comparé*, n°22, 1, pp. 87-93.
- LERESCHE, J.-P., JOYE, D., BASSAND, M. (éds)(1995): *Métropolisations; Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg éditeur.
- LERESCHE, J.-P., BASSAND, M. (1991): *Métropole lémanique; Une nouvelle dynamique urbaine*, Rapport de recherche n°92, Lausanne, IREC.
- LÉVY, J. (2013): *Réinventer la France; Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard.
- LÜCHINGER, S., STÜTZER, A. (2002): «Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen», *Swiss Political Science Review*, n°8, 1, pp. 27-50.
- LUCIA, E. (1966): *The Conscience of a City; Fifty Years of City Club Service in Portland*, Portland, The City Club of Portland.
- LÜTHI, D. (2000): *Les Chapelles de l'Église libre vaudoise; Histoire architecturale 1847-1965*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise.
- MARTENET, V. (2007): «La fusion de communes entre elles ou avec le canton», [in] Tanquerel, T., Bellanger, F. (éds), *L'Avenir juridique des communes*, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess.
- MESSER, M.A. (2013): «Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol? L'exemple de Fribourg (Suisse)», *Urbia*, n°15, pp. 219-231.

- (2017): *Dépasser les bornes; mise en œuvre de projets d'urbanisation supracommunales dans les agglomérations urbaines*, Thèse présentée à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.
- MESSER, M.A., KAUFMANN, V., RAVALET, E., VINCENT, S. (2017): «Piloter la métropole, une histoire de valeurs», *Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines*, Paris, POPSU2.
- MESSER, M.A., WALTER, S., NOIRJEAN, S. (2013): *Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine: rôles, formes, utilisations*, Lausanne, CEAT.
- 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. (éds), *Les Horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUR.
- NEWMAN, P.W.G., KENWORTHY, J.R. (1989): *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*, Brookfield, Gower Publishing.
- NEWTON, K. (1982): «Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government», *Political Studies*, n°30, 2, pp. 190-206.
- NORRIS, D.F. (2001): «Prospects for Regional Governance under the *New Regionalism*», *Journal of Urban Affairs*, n°23, 5, pp. 557-571.
- 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*, Armonk, Londres, M. E. Sharpe.
- OFFNER, J.-M. (2006): «Les territoires de l'action publique locale; Fausses pertinences et jeux d'écart», *Revue française de science politique*, n°56, 1, pp. 27-47.
- ORFIELD, M. (1997): *Metropolitics; A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, Brooking Institution Press.
- OSTROM, E. (1983): «The Social Stratification-Government Inequality Thesis Explored», *Urban Affairs Quarterly*, n°19, 1, pp. 91-112.
- OSTROM, V., TIEBOUT, C.M., WARREN, R. (1961): «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry», *American Political Science Review*, n°55, 4, pp. 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*, Basingstoke, Macmillan.
- PAPADOPOULOS, Y. (2010): «Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?», *West European Politics*, n°33, 5, pp. 1030-1049.
- (2006): «Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance», *European Law Journal*, n°13, 4, pp. 469-486.
- PARK, K. (1997): «Friends and Competitors: Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas», *Political Research Quarterly*, n°50, 4, pp. 723-750.
- PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM (1963): *London Government Act*, Londres.
- PECK, J., THEODORE, N., BRENNER, N. (2013): «Neoliberal Urbanism Redux?», *International Journal of Urban and Regional Research*, n°37, 3, pp. 1091-1099.
- PINSON, G. (2006): «Projets de ville et gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, n°56, 4, pp. 619-651.

- (2009): *Gouverner la ville par projet; Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- (2010): «La gouvernance des villes françaises; Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains», *Métropoles*, n°7, [consulté en ligne]; <http://metropoles.revues.org/4276>
- PINSON, D., THOMANN, S. (2002): *La Maison en ses territoires: de la villa à la ville diffuse*, Paris, L'Harmattan.
- 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*, n°50, 4, pp. 490-520.
- POLTIER, E. (1983): *Les Entreprises d'économie mixte*, Genève, Librairie Droz.
- PORTLAND AREA METROPOLITAN SERVICE DISTRICT (1992): *1992 Metro Charter*, Portland, Oregon.
- POSCHET, L., WUST, S., BASSAND, M. (2002): *La Métropole lémanique*, Lausanne, Cahiers du LaSUR 2.
- RAYMOND, H. et al. (1966): *L'Habitat pavillonnaire*, Paris, L'Harmattan.
- REY, H. (1996): *La Peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po.
- REY, M. (2004): *Le Schéma directeur de l'Ouest lausannois; Un processus d'apprentissage innovateur*, Lausanne, CEAT.
- REY, M., THÉVOZ, L. (2007): *Innover dans la gouvernance urbaine: enseignements de trois expériences de collaboration régionale en aménagement du territoire dans l'Arc lémanique*, Lausanne, CEAT.
- (2012): *La Collaboration intercommunale: facteur décisif du succès de la mise en œuvre des plans régionaux et des schémas d'agglomération*, Lausanne, CEAT.
- RHODE, P.W., STRUMPF, K.S. (2000): «A Historical Test of the Tiebout Hypothesis: Local Heterogeneity from 1850 to 1990», *NBER Working Paper Series*, n°7946.
- (2003): «Assessing the Importance of Tiebout Sorting: Local Heterogeneity from 1850 to 1990», *American Economic Review*, n°93, 5, pp. 1648-1677.
- ROBERT-PROGIN, S., GIGANDET, N. (2006): «Incitations financières cantonales à la fusion de communes», *Working Paper de l'IDHEAP*, n°2.
- RONCAYOLO, M. (1996): «Conceptions, structures matérielles, pratiques», *Enquête*, n°4, pp. 59-68.
- RUSK, D. (1993): *Cities Without Suburbs*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press [éd. citée: 1995].
- SAGER, F. (2004): «Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas», *Governance*, n°18, 2, pp. 227-256.
- SALOMON CAVIN, J. (2005): *La Ville, mal-aimée; Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse: analyse, comparaison, évolution*, Lausanne, PPUR.
- SAVITCH, H.V., VOGEL, R.K. (2000): «Paths to New Regionalism», *State and Local Government Review*, n°32, 3, pp. 158-168.
- SCHNEIDER, M., LOGAN, J.R. (1981): «Fiscal Implications of Class Segregation: Inequalities in the Distribution of Public Goods and Services in Suburban Municipalities», *Urban Affairs Quarterly*, n°17, 1, pp. 22-36.
- SCHNEIDER, M., TESKE, P. (1992): «Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government», *American Political Science Review*, n°86, 3, pp. 737-747.

- SCHULER, M. (1997): *Les Niveaux géographiques de la Suisse*, Berne, OFS.
- SCHULER, M., DESSEMONTET, P., JOYE, D. (2005): *Les Niveaux géographiques de la Suisse*, Neuchâtel, OFS.
- 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?*, Berne, Stuttgart et Vienne, Haupt Verlag.
- SECCHI, B. (2000): *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Parenthèses [trad. de l'italien] [éd. citée: 2006].
- (2005): *La Ville du vingtième siècle*, Paris, Éditions Recherches [trad. de l'italien] [éd. citée: 2009].
- SELF, P. (1982): «Rescuing Local Government», *Political Quarterly*, n°53, 3, pp. 292-303.
- S. N. (1946): «Les nouveaux abattoirs de Lausanne: exécuté en 1942 / 45 par M. Mayor, Ch. Chevalley, Ch. Thévenaz et E. Bédoux, Architectes, Lausanne», *Das Werk: Architektur und Kunst*, n°33, 10, pp. 333-336.
- SONG, Y., KNAAP, G.-J. (2004): «Measuring Urban Form: Is Portland Winning the War on Sprawl?», *Journal of the American Planning Association*, n°70, 2, pp. 210-225.
- STEINER, R. (1999): *Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz*, Berne, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Arbeitsbericht n°35.
- (2003): «The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland», *Public Management Review*, n°5, 4, pp. 551-571.
- STOKER, G. (1998): «Governance as Theory: Five Propositions», *International Social Science Journal*, n°50, 1, pp. 17-27.
- STUDENSKI, P. (1930): *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, New York, Arno Press [éd. citée: 1974].
- SWANSTROM, T. (2001): «What We Argue About When We Argue About Regionalism», *Journal of Urban Affairs*, n°23, 5, pp. 479-496.
- THALMANN, P., FAVARGER, P. (2002): *Locataire ou propriétaire? Enjeux et mythes de l'accession à la propriété en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- TIEBOUT, C.M. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, n°64, 5, pp. 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*, n°6, 1, pp. 40-53.
- VODOZ, L., THÉVOZ, L., FAURE, P. (éds)(2013): *Les Horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUR.
- WALKER, D.B. (1987): «Snow White and the 17 Dwarfs: From Metro Cooperation to Governance», *National Civic Review*, n°76, 1, pp. 14-28.
- WEBB, S., WEBB, B. (1922): *English Local Government: Statutory Authorities for Special Purposes*, Londres/New York/Bombay, Longmans Green and Co.
- WEIHER, G.R. (1991): *The Fractured Metropolis; Political Fragmentation and Metropolitan Segregation*, Albany, State University of New York Press.

- WIEL, M. (1999): *La Transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Wavre, Mardaga.
- WILSON, J.D. (1999): «Theories of Tax Competition», *National Tax Journal*, n°52, 2, pp. 269-304.
- WOLLMANN, H. (1999): «Le système local en Allemagne: Vers un nouveau modèle de démocratie locale?», [in] CURAPP/CRAPS, *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.
- (2006): «The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective», *Urban Studies*, n°43, 8, pp. 1 419-1438.
 - (2010): «Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany», *Urban Affairs Review*, n°46, 2, pp. 263-292.
- WOOD, R.C. (1958): «Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends», *American Political Science Review*, n°51, 1, pp. 108-122.
- (1961): *1400 Governments: The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Harvard University Press.

Soutiens institutionnels

Le présent ouvrage a reçu le soutien du Laboratoire de Sociologie urbaine (LaSUR), de la Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire (CEAT) de l'EPFL et du bureau Mobil'homme à Lausanne:

Sous la direction de Vincent Kaufmann, le LaSUR regroupe une vingtaine de chercheurs et doctorants réunis autour d'une ambition de compréhension du fait urbain dans une perspective de sciences sociales. Il cherche à identifier ce qui fait la substance de l'urbain en privilégiant une entrée par les capacités de mobilité et de mobilisation des acteurs, individuels ou collectifs. Les recherches menées au sein de ses trois lignes de recherches – mobilité, habitat et cultures urbaines – débouchent sur trois objets de recherche à investir à l'avenir: rythmes de vie urbaine, hospitalité des villes à la diversité et critique de l'injonction à la maîtrise d'usage dans l'environnement construit.

[<https://lasur.epfl.ch>]

La CEAT est spécialisée dans les questions liées au territoire et à l'urbain. Ces champs d'activités vont de l'analyse territoriale à la gestion urbaine en passant par la planification spatiale et ses outils. Son focus principal est lié à la compréhension de la construction des formes territoriales par les usages explorant ainsi l'impact des sociétés sur le territoire. Derrière la description des territoires, il y a la possibilité de déterminer les leviers d'action pour la prise de décision. La CEAT assure des missions de recherche, de formation et d'expertise, aux différentes échelles de décision aussi bien en Suisse que dans des contextes Sud.

[<https://ceat.epfl.ch>]

Mobil'homme est un bureau de sciences sociales fondé en 2015. Il a la particularité de regrouper dans son équipe pluridisciplinaire des chercheurs relevant d'une grande diversité disciplinaire: sociologue, urbaniste, géographe, économiste, historien. Cette richesse de compétences lui permet d'articuler des dispositifs méthodologiques variés et hautement innovants, tout en croisant des compétences qualitatives et quantitatives, sur des projets d'envergure. Mobil'homme travaille pour un grand nombre d'acteurs, collectivités publiques, prestataires de mobilité, gestionnaire de site ou d'infrastructure, associations.

[www.mobilhomme.ch]

Crédits

Impressum

Graphisme: Claudia Cogato Lanza
Coordination éditoriale et mise en page: Léonie Longet
Collection: **vuesDensembleEssais**
Direction: Elena Cogato Lanza

Remerciements

Mes remerciements chaleureux vont au Fonds national suisse qui a permis, par son soutien financier, l'édition de cet ouvrage, ainsi qu'aux autres institutions qui m'ont soutenu. Mes remerciements s'adressent ensuite à l'équipe de MêtisPresses et particulièrement à Elena Cogato Lanza, pour avoir cru à ce projet. Le travail de Kamil Hajji a magnifiquement enrichi cet ouvrage, qu'il en soit remercié, de même que Vincent Kaufmann et Jérôme Chenal. Enfin, un grand merci à Pierre Wuthrich pour son soutien.

Publication

Cet ouvrage a été réalisé grâce à la participation financière du Laboratoire de Sociologie urbaine (LaSUR), de la Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire (CEAT) de l'EPFL et du bureau Mobil'homme à Lausanne.



Soutien

Les éditions MêtisPresses bénéficient du soutien de la République et canton de Genève.



Achevé d'imprimer en Italie sur les ateliers de
ESPERIA s.r.l. (Lavis, TN), www.esperia.tn.it
Janvier 2019

