

LE MORATOIRE : ET APRES ?
CONDUIRE ENSEMBLE UN GRAND PROJET
PARTICIPATIF POUR L'OUEST LAUSANNOIS

Elaborée lors de plusieurs séances de travail par un groupe de conseillères et conseillers communaux de l'Ouest lausannois, cette motion est proposée simultanément aux Conseils communaux de Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Jouxteus-Mézery, Prilly, Renens, St Sulpice et Villars-Ste-Croix.

PROPOSITION

Par la présente motion, la Municipalité de la Commune de (...) est invitée à :

- 1. s'associer avec les municipalités des communes partenaires de l'Ouest lausannois en vue de conduire en commun un projet pour un développement durable de l'urbanisation de l'Ouest lausannois, projet qui puisse s'intégrer au projet modèle puis, le cas échéant, au projet d'agglomération de Lausanne Région ;**
- 2. mettre en place, à cette fin, un organisme de projet intercommunal chargé de:**
 - **mettre sur pieds et conduire des ateliers participatifs (habitants, associations, groupements politiques et économiques);**
 - **définir – au vu des besoins les plus urgents, des propositions émanant des ateliers participatifs et des résultats des études menées dans le cadre de la Convention de l'Ouest lausannois – les projets prioritaires pour améliorer la situation de l'Ouest lausannois.**

1. Les objectifs

Les communes de l'Ouest lausannois (Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Jouxteus-Mézery, Prilly, Renens, St Sulpice et Villars-Ste-Croix) s'associent pour:

- Conduire en commun un projet pour un développement durable de l'urbanisation de l'Ouest lausannois, afin de construire une région cohérente et attractive;
- Instaurer une nouvelle solidarité entre communes;
- Elaborer et exprimer en commun une identité claire et positive pour l'Ouest lausannois ;
- Renforcer le partenariat intercommunal au sein de la communauté urbaine de l'agglomération lausannoise et du projet modèle de Lausanne Région.

Les communes de l'Ouest collaborent dans de nombreux domaines. Mais elles ne le font pas ou que trop peu pour tout ce qui touche à l'organisation et au développement du territoire.

Alors que les problèmes sont identifiés, que la nécessité d'agir sur le plan intercommunal est avérée, il n'y a pas de politique concertée de développement du territoire.

Une nouvelle étude d'envergure, conduite par le DINF et sept municipalités dans le cadre de la convention, est en voie d'être achevée. A l'issue du moratoire en cours, il appartiendra aux communes de reprendre à leur compte cette étude. Elle constituera l'une des bases pour matérialiser le projet proposé par la présente motion.

L'action des Municipalités ne doit plus s'arrêter aux frontières communales. Il est temps de mettre fin à la concurrence stérile entre communes et d'agir en collaboration, dans l'intérêt général de la région. Travailler ensemble coûtera moins cher et sera plus efficace.

A cette fin, les communes de l'Ouest doivent mettre en place une structure opérationnelle intercommunale, chargée de conduire un projet commun de développement du territoire, en concertation avec Lausanne Région et avec le Canton.

Les communes et leurs habitants doivent reprendre l'initiative, manifester leur volonté d'entreprendre et de construire avec dynamisme l'Ouest lausannois de demain.

Le dépôt simultané d'une même motion dans les communes de l'Ouest lausannois se veut une action citoyenne en vue de lancer un processus de collaboration intercommunale et une démarche participative pour un projet territorial concerté.

2. Une démarche pragmatique, basée sur des besoins concrets et axée sur des projets

En matière de collaboration intercommunale, trop de temps, d'énergie et d'argent ont été gaspillés jusqu'ici dans des palabres paralysantes sur les structures et les institutions. Il faut inverser la démarche :

- A partir des problèmes concrets qui se posent, l'identification des domaines d'intervention prioritaires permettra de lancer des actions ciblées.
- L'étude du DINF identifie une série de problèmes et propose des solutions. Elle sera l'une des bases pour l'élaboration du projet et des actions. Il s'agira de soumettre ses propositions à une critique constructive et de la compléter, au vu notamment des résultats de la démarche participative.
- Les conditions de réalisation du ou des projets, sur les plans technique, financier et politique, seront définis en fonction des besoins.
- La phase opérationnelle pourrait être confiée à une agence intercommunale d'urbanisme (ou tout autre organisme de projet intercommunal à définir), créée par et pour l'ensemble des communes partenaires.

- Les structures juridiques feront l'objet d'options ultérieures, lorsque la structure opérationnelle aura été définie par les communes.
- Une *démarche participative* : Le succès de l'entreprise dépendra aussi dans une large mesure de l'implication citoyenne des conseillers communaux, des habitants, des associations, des commerçants et des acteurs économiques et sociaux. Ils devront donc y être associés selon des formes à déterminer (mais on pourra s'inspirer des expériences faites - notamment dans le cadre d'Agenda 21 - à Bâle, Zürich, Winterthur, La Chaux-de-Fonds et, bientôt, Lausanne, voire du système français des conférences d'agglomération).

Telles sont les conditions qui permettront d'initier sans attendre un processus ouvert et évolutif dans une **dynamique de projet**, évitant les habituels blocages juridico-institutionnels. Novateur, ce projet devra aussi être conçu comme un processus d'apprentissage.

novembre 2002

CONDUIRE ENSEMBLE UN GRAND PROJET PARTICIPATIF POUR L'OUEST LAUSANNOIS

POURQUOI ? COMMENT ? Quelques explications

A. Une situation à redresser

A1 Une urbanisation chaotique

L'Ouest lausannois est souvent associé à un espace sans qualité urbaine, dont l'image reflète une urbanisation anarchique. La cause fondamentale de ce développement réside dans le fait que, depuis un demi-siècle, le développement urbain se base principalement sur l'accessibilité en voiture. Rattrapés par le temps, les plans directeurs communaux, juxtaposés sur des frontières obsolètes, ne donnent pas de solution pour les besoins d'aujourd'hui, ni ceux de demain. Les grandes implantations commerciales et industrielles, génératrices d'un important trafic, se sont multipliées alors même que les transports en commun restent déficients; la croissance du trafic individuel motorisé qui en découle participe à la dégradation de l'environnement. Le plan OPAIR confirme que certains secteurs sont fortement pollués alors que le trafic automobile ne cesse de croître. Les transports en commun sont à développer.

A2 Une concurrence stérile et coûteuse

Traditionnellement, les communes élaborent isolément leurs plans d'aménagement; ceci les prive de résoudre les problèmes à leur juste échelle et explique en partie l'anarchie actuelle.

Pourtant, les études visant à un développement territorial coordonné de la région ne manquent pas; elles sont malheureusement établies sur des programmes fragmentaires et payées par des organismes différents.

Deux plans directeurs régionaux successifs, élaborés en 1973 et en 1986 sous l'égide de la CIURL, n'ont jamais été appliqués; La COREL n'a pas repris le flambeau de la défunte CIURL en matière d'aménagement du territoire. Le Service de l'aménagement du territoire du Canton de Vaud a dénombré pas moins de 21 études d'aménagement portant sur l'Ouest lausannois depuis 1991. Toutes ces études, qui représentent un investissement considérable pour la collectivité (de l'ordre de plusieurs millions de francs), restent souvent lettre morte en raison de l'absence de volonté des communes de conduire une politique concertée.

Une nouvelle étude d'envergure, conduite par le DINF et 7 municipalités dans le cadre de la convention, est en train d'être achevée. A l'issue du moratoire en cours, il appartiendra aux communes de reprendre à leur compte cette étude. Elle constituera l'une des bases pour l'élaboration du projet participatif intercommunal.

Les communes de l'Ouest doivent travailler ensemble pour reprendre en main leur avenir et celui de la région. A cette fin, il leur faut un instrument de travail: elles doivent donc mettre en place une structure opérationnelle intercommunale, chargée de conduire un projet commun de développement du territoire, en concertation avec Lausanne Région et avec le Canton.

A3 Des vocations multiples, des potentialités à faire valoir

Les 9 communes de l'Ouest sont en grande partie urbanisées; elles constituent, pour l'instant, une banlieue mal structurée qui offre encore de grandes possibilités de développement. En importance, elles équivalent à la deuxième ville du Canton par leur population et leurs emplois:

- Au 31. 12. 2001 : 60'413 habitants, 36'193 emplois

- Pour l'avenir : 80'000 habitants, 48'000 emplois env. lorsque le territoire sera occupé totalement.

Dès les années 70, cette région s'est fortement développée à la suite, notamment, de la construction de l'EPFL et de l'Université, de la poussée des implantations commerciales et industrielles, de la multiplication des centres de distribution et, dans une mesure moindre, des entreprises du tertiaire.

Chaque commune a et aura, selon ses potentialités et sa vocation propres, un rôle spécifique à jouer dans le nouveau développement régional concerté.

B. Un projet de développement durable

Ce développement régional concerté devra être durable, c'est-à-dire qu'il devra intégrer de manière équilibrée les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

S'agissant d'urbanisme, que veut dire "développement durable"? Tout d'abord, c'est une "urbanisation vers l'intérieur", c'est-à-dire une densification du bâti existant et un frein à l'extension anarchique sur la campagne. C'est arrêter la croissance sans fin du trafic automobile, en rapprochant les lieux les uns des autres pour permettre aux habitants d'atteindre leurs destinations quotidiennes par un mode écomobile (à pied, à vélo ou par transport public). C'est arrêter le développement de centres commerciaux à l'écart et favoriser les commerces de quartier, etc.

C. Une démarche participative

Ce projet de développement durable, qui peut être conçu comme un projet « Agenda 21 », servira de fil conducteur pour les travaux des « ateliers citoyens »¹. Ces ateliers pourraient être organisés notamment autour des thèmes suivants :

- Le développement de nouveaux *quartiers urbains et de zones d'activité aux abords des principaux nœuds de transports publics*. Les sites de Sébeillon, de Malley, la gare des marchandises et les dépôts des CFF de Renens² et le site de l'avenue du Tir-Fédéral, constituent un potentiel extraordinaire pour créer de nouveaux quartiers urbains vivants, comprenant de l'habitation, des écoles, des commerces, des entreprises "à haute valeur ajoutée", des centres administratifs, des instituts universitaires, des équipements de loisir, etc.
- *L'amélioration des conditions faites aux piétons et aux cyclistes et le réaménagement des rues et des places*. Des mesures doivent être prises pour permettre aux piétons et aux cyclistes de se déplacer en toute sécurité et avec un minimum de détours, et les routes doivent être réaménagées en vue de les rendre plus accueillantes.
- *Le développement des transports publics*. Un réseau TL performant, branché sur la gare de Renens et l'interface de Malley ; la création d'un réseau RER (avec, éventuellement, une nouvelle gare à Malley).
- *L'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers d'habitation*. Repérer, avec les habitants, les problèmes et les manques dans les quartiers (un équipement socio-culturel, une liaison piétonne manquante, un espace public, une place de jeux à améliorer, etc.).
- *La valorisation des paysages* (cours d'eau boisés de la Venoge, de la Sorge et de la Mèbre ; bois d'Ecublens ; colline de Monteiron ; campagne de Renges ; parc des Hautes Ecoles ; moraine de la Bourdonnette, etc.)

¹ Mandat pourrait être donné à des spécialistes – telle la CEAT – pour organiser et conduire ce processus participatif.

² Voir l'étude publiée par Droit de Cité le 15 octobre 2001 sur la gare de Renens et ses abords ; voir aussi l'Etude pilote Gare de Renens mandatée par le SAT, étude qui a fait l'objet d'une communication de la Municipalité de Renens au Conseil communal le 5.10.2002.

D. Quelques bons exemples dont on pourrait s'inspirer

Au niveau des politiques globales:³

- Le programme RER-urbanisation du canton de Berne, approuvé en 1992 par le gouvernement bernois et le Grand conseil. Selon ce programme, le développement urbain s'articule sur le réseau du RER et la priorité est accordée aux transports publics, non seulement en ville, mais aussi dans les régions urbaines (qui couvrent en fait tout le territoire bernois du Plateau suisse). La création de nouveaux pôles de développement se trouve au centre de la stratégie bernoise. Ces pôles sont situés aux interfaces importantes du RER et des lignes directes des CFF, et ils sont multifonctionnels, c'est-à-dire qu'ils ne comportent pas seulement des activités économiques, mais aussi des logements. Le pôle de développement principal se trouve à la gare centrale de Berne et les deux autres principaux pôles, Ausserholligen et Wankdorf, se trouvent en limite de la ville (chacun à cheval sur deux communes), aux abords de gares spécialement créées et non loin de jonctions autoroutières. Le canton a beaucoup investi, en études et en moyens financiers, afin de rendre ces localisations intéressantes pour les investisseurs, comparativement à des localisations en périphérie.
- En France, la loi SRU: La France vient de se doter d'un ensemble de textes réglementaires : loi « Voynet », loi « Chevènement » et loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), qui favorisent la création de « communautés d'agglomération » et doivent conduire à la réduction des déplacements automobiles et à une gestion plus économe des sols. La loi SRU traite à la fois les thèmes de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements, de façon à établir les liens entre les différentes politiques menées à l'échelon local, à éviter les visions sectorielles et à mettre l'accent sur la nécessaire cohérence de la décision locale. Par rapport à l'étalement urbain, ce texte représente des avancées très significatives et met en place des outils de planification, des outils fonciers et fiscaux.
- En Grande-Bretagne, les "Planning Policy Guidance" (PPG), qui visent à une stricte limitation de l'étalement urbain.
- Aux Pays-Bas: en particulier la politique ABC.
- Au Danemark: une fiscalité foncière incitant à la densification.
- En Allemagne: une proposition au Bundestag pour réduire drastiquement l'extension de l'urbanisation. Et un projet de réforme fiscale foncière écologique visant à rendre attractive la construction à l'intérieur des secteurs déjà bâtis et à décourager la construction en périphérie.

La reconversion de friches urbaines:

De nombreux cas de reconversion de friches urbaines en de nouveaux quartiers denses et vivants, à Berne, à Zurich, à Baden, à Bâle, etc.) peuvent servir d'exemple.

Redimensionnement des zones à bâtir situées à l'écart:

Des cantons comme Appenzell, Zurich et Argovie ont fait un pas dans cette direction, en délimitant de façon précise l'ensemble des zones à bâtir dans leurs plans directeurs. Au début des années nonante, le canton de Berne a déclassé en zones agricoles une surface de 800 ha de zones à bâtir. Des communes isolées comme Cham ou Stetten ont de leur propre initiative réduit leurs zones à bâtir (voir le dossier L'aménagement du territoire dans la pratique, ODT 2002).

³ L'ouvrage suivant donne une bonne vue d'ensemble des politiques menées dans différents pays européens: FAURE, Anne, 2001, *Forme urbaine et déplacements à l'échelle de l'agglomération*, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Predit / agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

E. Un contexte favorable, une chance à saisir

Ces dernières années, le contexte politique a beaucoup évolué. Les conditions n'ont jamais été aussi propices au lancement d'un projet commun :

- Les frontières communales s'avèrent de plus en plus artificielles et sans pertinence, en particulier pour une politique cohérente de développement du territoire. Elles constituent même un grave obstacle à la mise en œuvre des politiques publiques : transports et déplacements, aménagements urbains, implantations scolaires, culture, sports, loisirs, logements, développement économique, équipements sociologiques des quartiers, infrastructures.
- Le sentiment d'enracinement dans une commune va décroissant; il change de nature : en zone urbaine, les habitants s'attachent à leur quartier, lieu où ils vivent et où ils habitent.
- Sur le plan politique et institutionnel, le mouvement est lancé d'une manière irréversible. Le canton conduit plusieurs projets :
 - La nouvelle Constitution et ses articles sur les collaborations intercommunales et sur les agglomérations ;
 - La mise en place des dispositions EtaCom, les péréquations financières ;
 - Le projet de nouveau plan directeur cantonal ;
 - Le projet modèle de Lausanne Région.
 - L'Opair (et la congestion permanente du trafic dans le secteur) obligent à repenser le développement de l'Ouest lausannois.
- L'écart des taux d'imposition ne constitue plus une objection pertinente à une intensification des collaborations intercommunales (péréquation financière).
- Dans son programme de législature⁴, la Municipalité d Renens a inscrit la « création d'une véritable communauté urbaine, ayant des pouvoirs décisionnels et dotée de moyens financiers propres ».
- Lausanne Région (ex-COREL) retrouve un nouveau souffle; elle s'investit en matière économique et vise des objectifs où se concentrent des communautés d'intérêt pour la région.
- La Confédération inaugure une nouvelle politique des agglomérations⁵, avec soutien à des projets modèles, dont celui présenté par Lausanne Région.

Dans le cadre de cette politique, la Confédération lancera, à l'échéance 2006, un important programme de soutien au trafic d'agglomération. Sont prévus env. 300 millions de francs par année. Mais **ces aides financières ne seront allouées qu'à des communes qui se seront regroupées autour d'un « projet d'agglomération »**.

C'est une chance à saisir et l'enjeu financier est de taille. C'est aujourd'hui ou jamais que les communes de l'Ouest lausannois doivent lancer un projet commun, qui puisse s'intégrer dans le projet modèle de Lausanne Région.

novembre 2002

⁴ Présenté en assemblée publique le 9.10.2002.

⁵ Voir le Rapport du Conseil fédéral du 19.12.2001 sur la politique des agglomérations de la Confédération.