

**Modification du Règlement du Conseil communal de Lausanne :
création d'une commission permanente de politique régionale
et
réponse à la motion Alain Hubler et consorts
« Pour un grand Lausanne démocratique et participatif »**

Rapport-préavis no 2006/46

Lausanne, le 14 septembre 2006

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1 Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité présente son avis quant à la proposition de modification du règlement du Conseil communal pour la création d'une commission permanente de politique régionale. La Municipalité répond ensuite à la motion Alain Hubler et consorts « Pour un grand Lausanne démocratique et participatif ».

Ce rapport-préavis traite des collaborations intercommunales existantes, des processus en cours, notamment du projet d'agglomération Lausanne-Morges, dans une perspective d'intégration progressive des collaborations entre communes de la région et du rôle que peut jouer le Conseil communal dans ce contexte.

Table des matières

1	Objet du rapport-préavis	1
2	Projet de règlement de Monsieur Fabrice Ghelfi.....	2
2.1	Objet du rapport	2
2.2	Projet de règlement	2
2.3	Réponses antérieures.....	2
2.4	Politique régionale actuelle.....	3
2.4.1	Lausanne Région	3
2.4.2	Collaborations intercommunales existantes	3
2.4.3	Politique cantonale, mise en œuvre de la nouvelle constitution	4
2.4.4	Politique d'agglomération	4
2.4.5	Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM).....	5
2.5	Structures existantes au niveau législatif	5
2.5.1	Au niveau cantonal : Forum des Conseils communaux et généraux	5
2.5.2	Au niveau communal : commissions aux affaires régionales.....	5
2.6	Commission de politique régionale.....	6
2.7	Avis de la Municipalité	6
3	Réponse à la motion Hubler « Pour un grand Lausanne démocratique et participatif ».....	7

3.1	Rappel de la motion	7
3.2	Les fusions de communes	7
3.2.1	Avantages des fusions	8
3.2.2	Difficultés.....	8
3.2.3	Les dispositions vaudoises.....	8
3.3	Premières expériences lausannoises	9
3.4	Expériences récentes	9
3.5	Situation de la région lausannoise aujourd'hui	10
3.6	Avis de la Municipalité	10
4	Conclusions.....	11
4.1	Projet de règlement de M. Fabrice Ghelfi	11
5	Annexes.....	12

2 Projet de règlement de Monsieur Fabrice Ghelfi

2.1 Objet du rapport

Le présent rapport constitue l'avis préalable de la Municipalité, au sens de l'article 59 du Règlement du Conseil communal de Lausanne (RCCL), sur la proposition de M. Fabrice Ghelfi visant à la création d'une commission permanente de politique régionale. Cette commission serait en charge des préavis ayant une portée régionale et de la rédaction d'un rapport annuel visant à informer le Conseil communal de l'évolution de la politique régionale que mène la Ville. Dans le présent rapport, la Municipalité décrit la situation actuelle en matière de politique régionale, fait l'inventaire des structures déjà existantes dans la région et expose les différentes options et les difficultés qui se présentent pour la mise sur pied d'une commission spécialisée dans les questions de politique régionale. Enfin, elle se prononce sur l'opportunité de créer une telle commission.

2.2 Projet de règlement

Déposé le 11 février 2003¹, le projet de règlement de M. Fabrice Ghelfi propose un nouvel article qui aurait la teneur suivante :

La commission permanente de politique régionale

1. Examine toutes les propositions de la Municipalité au Conseil ayant une portée régionale. Le Bureau détermine les propositions qui sont de la compétence de cette commission.
2. Rapporte annuellement au Conseil de l'état de la politique menée par la Municipalité en matière régionale.

Le nombre de ses membres est fixé au début de chaque législature.

2.3 Réponses antérieures

La Municipalité s'est prononcée sur des sujets analogues dans le cadre de réponses aux motions G. Nicod et P.-E. Monot ainsi qu'à la motion Nicole Grin et consorts :

- **Motions G. Nicod et P.-E. Monot**² : Création de commissions aux affaires régionales et traitant de régionalisation. Dans sa réponse (préavis No 211 du 19 avril 2001³), la Municipalité constate qu'un

¹ Bulletin du Conseil communal, 2003, II, page 76

² Dans leurs motions transmises à la Municipalité le 17 décembre 1991 pour M. Monot et le 19 mars 1996 pour M. Nicod, les motionnaires demandent la création d'une commission consultative aux affaires régionales pour M. Monot et la création d'une commission permanente du Conseil communal s'occupant de

organe de discussion régionale a été instauré par le Forum des conseils communaux auquel divers membres du Conseil participent. De plus, la matière à traiter est largement insuffisante, du moins pour l'instant (2001), pour justifier une commission permanente ou consultative.

- **Motion Nicole Grin et consorts** : « association, ententes ou conventions intercommunales, où en sommes-nous ? »⁴ (dépôt : 23 mai 2000). Dans sa réponse (rapport-préavis no 259 du 20 décembre 2001⁵), la Municipalité dresse l'inventaire des diverses associations, ententes ou conventions dont Lausanne est membre et qui la lient à d'autres communes, qu'il s'agisse de relations à but unique ou à buts multiples, à géométrie variable ou non.

2.4 Politique régionale actuelle

2.4.1 Lausanne Région

Dès le départ, Lausanne s'est montrée très active dans les opérations relevant de la politique régionale : au sein de la CIURL d'abord (dissoute en 1989 pour des raisons politiques), puis de la COREL (association de droit privé au sens de l'art. 60 du CC), dont elle assurera le secrétariat général jusqu'en 1994, association qui prendra le nom de « Lausanne Région » dans les années qui suivent, pour mieux se profiler dans le cadre de la promotion économique. Soutenant la région, non seulement sur le plan financier – pas moins de 50% du budget desdites associations étant assurés par notre ville – les municipaux lausannois se sont toujours engagés dans la conduite des actions et projets pilotés par leurs comités, appuyés par des représentants des services de l'administration. Pour sa part, le Conseil communal s'est lui aussi trouvé impliqué par le biais des budgets et des rapports-préavis s'y rapportant, naturellement soumis à son approbation.

2.4.2 Collaborations intercommunales existantes

Outre l'association Lausanne Région – organisme de collaboration multifonctionnelle –, il existe dans la région lausannoise de nombreuses formes de collaborations sectorielles.

En 2001, suite au dépôt de la motion de Madame Nicole Grin (« Associations, ententes ou conventions intercommunales, où en sommes-nous ? »), un inventaire des différentes formes de collaborations intercommunales mises en place par la Ville de Lausanne a été réalisé⁶. Les résultats montrent la diversité des modalités utilisées dans les différents contextes. L'inventaire est incomplet puisque les participations à des sociétés privées n'ont pas été recensées.

Le schéma 1 (annexe 1) tente de synthétiser les informations fournies par ce document. Y ont été ajoutés les transports publics, secteur essentiel de collaboration intercommunale, qui fonctionnent sous la forme d'une société privée dont les actionnaires sont principalement des collectivités publiques, Lausanne Région qui est une association de droit privé et GEDREL SA, gestion des déchets (partenaire de TRIDEL SA). L'intensité de la collaboration entre Lausanne et les communes de l'agglomération est illustrée par la carte 1 (annexe 2) en prenant comme indicateur le nombre de partenariats intercommunaux avec Lausanne dont font partie chacune des communes. Les périmètres les plus étendus sont ceux des réseaux de distribution. On constate, sans surprise, que la collaboration la plus intensive se fait avec un nombre restreint de communes contiguës. Le groupe suivant correspond presque intégralement au périmètre de Lausanne Région.

la régionalisation pour M. Nicod. Motion Monot : Bulletin du Conseil communal, 1991, II, p. 1357. Motion Nicod : Bulletin du Conseil communal, 1996, I, p. 617.

³ Bulletin du Conseil communal, 2002, I, pp. 121 ss.

⁴ Bulletin du Conseil communal, 2000, I, p. 569 et 2000, II, pp. 199 ss.

⁵ Bulletin du Conseil communal, 2002, I, pp. 780 ss.

⁶ Cf. notes de bas de page no 4 et 5.

2.4.3 *Politique cantonale, mise en œuvre de la nouvelle constitution*

La mise en œuvre de la nouvelle constitution, notamment par la révision de la loi sur les communes, le projet de loi sur les fusions de communes et la réorganisation des districts auront des impacts touchant directement au fonctionnement des régions :

▪ **Nouvelle loi sur les communes**

La nouvelle loi sur les communes crée deux nouvelles formes de collaboration intercommunale, la fédération de communes et l'agglomération qui viennent compléter le dispositif existant des outils de collaboration intercommunale à la disposition des communes.

▫ *La fédération de communes*

La fédération de communes est un outil de collaboration intercommunale supplémentaire comportant des particularités la différenciant des associations de communes habituelles dans le sens d'un renforcement des liens entre les communes membres : contiguïté des communes membres, seuls des élus communaux peuvent faire partie de l'autorité délibérante, seuls des municipaux peuvent faire partie de l'autorité exécutive, une commune ne peut faire partie que d'une fédération, la fédération n'est pas « à géométrie variable » et la fédération peut faire partie à part entière d'une association de communes. La fédération de communes comporte également un élément tendant au renforcement de la légitimité des membres de l'organe délibérant par rapport à l'association de communes, à savoir que l'autorité délibérante de la fédération doit être élue par les législatifs des communes membres. La fédération de communes est donc une association de communes renforcée.

▫ *L'agglomération*

L'agglomération se distingue d'une fédération de communes par la présence d'une ville centre.

▪ **Fusions de communes**

Dans son article 151, la nouvelle Constitution vaudoise pose les principes en matière de fusions de communes et donne mandat à l'État de les encourager et de les favoriser. L'objectif est d'inciter et de faciliter les fusions pour permettre des regroupements afin d'amener à un nombre moins élevé de communes.

▪ **Réorganisation des districts**

Le Conseil d'Etat a adopté le projet de loi sur le découpage territorial en dix districts. Le Grand Conseil l'a approuvé le 23 mai 2006. Ce nouveau découpage servira de base pour les élections cantonales de 2007. Le nouveau district de Lausanne ne comptera que six communes (contre douze aujourd'hui) et les cinq communes hors Lausanne constitueront un sous-arrondissement.

2.4.4 *Politique d'agglomération*

En 1999, la Confédération a défini une politique des agglomérations dont l'objectif à long terme est le développement durable de l'espace urbain en Suisse. Les trois objectifs principaux sont :

- assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants pour qu'elles jouent pleinement leur rôle de moteurs économiques et de lieux de vie des deux tiers de la population suisse.
- maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations pour leur permettre d'assurer leur position dans la concurrence économique nationale et internationale.
- limiter l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et en structurant ces zones pour permettre aux villes et communes d'agglomérations de se développer de manière efficiente pour soulager l'espace rural de la pression de l'urbanisation.

La Confédération s'engage à inciter à une meilleure coopération au sein des zones urbaines. Le soutien de projets novateurs, appelés « projets-modèles », et l'introduction du « projet d'agglomération » en tant qu'instrument destiné à maîtriser les problèmes les plus urgents des agglomérations occupent une place centrale dans les stratégies poursuivies.

Lausanne et la région lausannoise sont impliquées depuis le début dans les processus mis en place par la Confédération. En effet, le **projet pilote « agglomération lausannoise »** fait partie des premiers « projets-modèles » encouragés par la Confédération. Il s'agit de développer un projet novateur de collaboration au niveau de l'agglomération lausannoise. Les partenaires d'origine sont la Ville de Lausanne, Lausanne Région et le Canton de Vaud.

La Confédération prévoit d'octroyer des moyens financiers pour le financement des transports d'agglomération à condition qu'il existe **un projet d'agglomération**. Les projets d'agglomération doivent établir une planification coordonnant urbanisation et déplacements et respectant les principes de développement durable, ils doivent également proposer un interlocuteur unique à la Confédération et un mode de financement.

2.4.5 *Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)*

Le **projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)** inclut également Morges et sa région. Il est étroitement lié à l'élaboration du plan directeur cantonal. Ce projet devra être validé par les communes et le canton concernés.

Durant l'automne 2005, le PALM a été présenté aux autorités des communes concernées. La consultation sur le document a été menée en parallèle à la consultation sur le plan directeur cantonal, du 28 octobre au 23 décembre 2005.

Dans les grandes lignes, le PALM prévoit une planification coordonnée de l'urbanisation et des transports sur un périmètre dit « d'agglomération compacte » qui concerne 27 communes. Pour plus de détails, le site officiel de la consultation www.agglo-lausanne-morges.ch met l'ensemble des documents à disposition (cf. aussi carte 2 / annexe 3).

Le volet institutionnel du PALM – qui prévoyait une démarche constitutive structurée chargée de finaliser un projet d'organisation sur la base d'une première réflexion et de propositions – n'a pas reçu de soutien suffisant lors de la consultation. Par conséquent, la démarche constitutive est abandonnée. La suite du processus devrait se concentrer sur la mise en œuvre du PALM, selon un modèle de fonctionnement proche de celui du Schéma directeur de l'ouest lausannois. Dans la situation actuelle, le canton est, de fait, le répondant du PALM vis-à-vis de la Confédération.

2.5 *Structures existantes au niveau législatif*

2.5.1 *Au niveau cantonal : Forum des Conseils communaux et généraux*

Le Forum des Conseils communaux et généraux est ouvert à tous les conseillers communaux et généraux du canton de Vaud. Il rassemble actuellement des conseillers d'une septantaine de communes principalement situées dans la région lausannoise. Il est un lieu d'échanges, d'informations et de réflexions et doit également permettre des échanges informels entre conseillers communaux intéressés à la politique intercommunale.

Le Forum a pour objectifs de renforcer les liens entre les organes délibérants communaux afin d'améliorer leur fonctionnement interne et leurs processus décisionnels. Dans une perspective d'avenir, il réfléchit aux champs d'activités pouvant faire l'objet d'une collaboration régionale, voire à des projets régionaux et aux formes que cette collaboration pourrait prendre. Il formule des propositions concrètes à ce sujet.

2.5.2 *Au niveau communal : commissions aux affaires régionales*

Région lausannoise

Quelques communes voisines de Lausanne ont décidé, au cours de ces dernières années, de se doter d'un organe chargé de superviser la politique régionale de leur municipalité. Leur rôle et leur mission varient toutefois de cas en cas :

- *Renens*
A l'instar d'une commission des finances, la Commission des affaires régionales et intercommunales de Renens (CARIC) examine tous les préavis ayant une portée intercommunale. Elle s'assure que toutes les communes concernées ont été consultées. Les commissaires ont pour tâche particulière de s'intéresser à ce qui se passe ailleurs. De plus, chaque année, la commission définit un thème de réflexion plus global.
- *Pully*
Récemment créée, une commission consultative n'a été jusqu'ici que peu et exceptionnellement sollicitée.

Région Vevey - Montreux

Les communes du district de Vevey (ancienne définition) ont une longue expérience du travail en commun. Cette expérience a débouché sur la création du Service des affaires intercommunales du district de Vevey (SAI).

Le SAI dépend administrativement de la commune de Vevey. Il est financé par les dix communes du district de Vevey. Le SAI informe l'ensemble des municipalités du district de l'avancement de ses travaux. Il a également une politique d'information vis-à-vis des conseils communaux. Ses activités principales sont la coordination intercommunale, les études générales et le pilotage de projets régionaux, la gestion et le suivi d'organismes intercommunaux.

Le SAI assure le secrétariat et la coordination de la conférence des syndics du district. Les syndics du district se réunissent toutes les six semaines. Les procès-verbaux de ces séances sont ensuite avalisés (ou non) par les dix municipalités.

Lorsque le SAI présente un préavis traitant de problématiques intercommunales (ex. fonds culturel intercommunal), une séance d'information est organisée pour l'ensemble des commissions des Conseils du district puis chaque commission prépare son rapport. Il y aurait possibilité de présenter un rapport commun mais en général cela ne se fait pas, faute de temps. Il existe un groupe intercommunal de conseillers communaux – pour l'heure informel – de même qu'une commission intercommunale de gestion qui fait un rapport commun (dans le cadre d'une entente intercommunale).

La collaboration intercommunale s'est fortement développée du côté de Vevey (situation très différente de la région lausannoise, notamment en raison de la taille et de l'homogénéité plus marquée des communes) confiant ainsi, depuis longtemps, un rôle institutionnel important au district qui regroupe déjà officiellement les communes. A tel point que, dans ce contexte, la mise en place d'une commission permanente de politique régionale à l'échelle d'une seule commune serait probablement ressentie comme un retour en arrière.

2.6 Commission de politique régionale

Les tâches et le fonctionnement d'une commission de politique régionale telle que proposée par M. Fabrice Ghelfi dépendent en fait directement des attributions et de la détermination du Conseil communal. Car c'est lui en effet qui peut accepter ou refuser le nouvel article proposé au règlement. Sans entrer dans le détail, rappelons que la commission en question pourrait être informative, consultative ou permanente, mais l'intervention ne propose pas de choix entre ces différentes possibilités. Dès lors, la mission pouvant être attribuée à une commission permanente de politique régionale consiste à demander à ses membres (leur nombre étant fixé au début de chaque législature) d'examiner toutes les propositions de la Municipalité au Conseil ayant une portée régionale (les propositions de la compétence de cette commission étant déterminées par le Bureau) et de rapporter annuellement à votre Conseil de l'état de la politique menée par la Municipalité en la matière.

2.7 Avis de la Municipalité

Mettre sur pied aujourd'hui une commission permanente de politique régionale au sein du Conseil communal reste une opération très délicate. En effet, cette démarche est engagée au moment où est mis en veilleuse le projet de démarche institutionnelle du PALM, où le Plan directeur cantonal est complètement

révisé et où a été adopté le découpage des districts. Durant cette même période on constate en outre que, dans un tel contexte, les sujets de portée régionale suffisamment élaborés pour être discutés en commission sont finalement plutôt rares, faisant ainsi courir le risque de ne mobiliser qu'exceptionnellement les commissaires concernés.

Attendu cependant qu'une telle initiative relève d'abord de la compétence du Conseil communal, la Municipalité est amenée à prendre acte du fait que le bon fonctionnement de la commission proposée dépendra finalement surtout de l'engagement de ses membres. C'est à eux qu'il appartiendra d'en préciser les objectifs, d'en définir le programme et de régler le rythme de travail. De même, ce sont eux qui décideront de débattre ou non de questions choisies, avec des commissions parallèles de même type (par ex. Commission consultative d'urbanisme et des transports - CCUT), avec des commissions analogues existant dans des communes voisines (par ex. Commission des affaires régionales et intercommunales de Renens - CARIC), ou avec le Forum des conseils communaux et généraux.

Vu ces circonstances, la Municipalité s'en tient finalement à approuver la proposition de M. Fabrice Ghelfi de créer une commission permanente de politique régionale. Elle précise cependant que la mission principale qu'elle voit incomber à cette dernière est d'abord d'être un lieu d'information et de dialogue sur les problématiques régionales avant d'être un instrument de décision sur l'orientation politique qu'il conviendra de leur donner et qui reste de compétence municipale.

3 Réponse à la motion Hubler « Pour un grand Lausanne démocratique et participatif »

3.1 Rappel de la motion

Déposée le 8 octobre 2002, cette motion demande à la Municipalité d'étudier les conditions d'une fusion entre Lausanne et les communes voisines et / ou celles adhérant à Lausanne Région et de prévoir dans les modalités de fusion afin de garantir le respect des spécificités locales, l'intégration du modèle participatif prévu par Agenda 21⁷.

3.2 Les fusions de communes

Une fusion de communes a lieu lorsque deux ou plusieurs communes n'en forment plus qu'une seule. Le caractère essentiel d'une fusion est l'abandon total de l'autonomie d'une ou de plusieurs communes.

Dans les agglomérations, la fusion peut être considérée comme l'aboutissement d'un processus d'intensification de la collaboration intercommunale qui débute par la mise en place de collaborations techniques (ex. épuration des eaux, services de distribution ou scolarisation d'élèves) sans enjeux politiques forts ou de collaborations non contraignantes (ex. ententes intercommunales ou associations de droit privé). Une phase intermédiaire, est la mise en place de collaborations contraignantes sur des tâches « politiques » avec des délégations de compétences communales à des organismes intercommunaux (ex. association de communes de droit public ou agglomération au sens de la loi sur les communes). La phase ultime est la fusion de communes qui regroupe l'ensemble des compétences communales sous une seule autorité, représentante de la population « fusionnée » (cf. schéma 2 / annexe 4).

De manière plus générale, le guide pour les fusions de communes du canton de Vaud cite comme cause possible pour un projet de fusion : un projet de société, un projet de politique locale impliquant des investissements, un besoin de ressources humaines pour composer les autorités ou l'administration communale, un besoin d'assise financière, un souhait de récupérer ou de garder la maîtrise de certaines tâches ou prestations traitées au niveau intercommunal, l'objectif de constituer une commune disposant d'un certain poids politique.

⁷ Bulletin du Conseil communal, 2002, II, p. 416 et 670-671 et Bulletin du Conseil communal, 2003, I, pp. 660 ss

Un souhait de fusion peut provenir des électeurs et donner lieu à une initiative populaire, des municipalités et donner lieu à un préavis d'intention, des conseils généraux et communaux au travers d'une motion, d'un postulat ou d'une interpellation.

3.2.1 *Avantages des fusions*

Les fusions ont l'avantage de remettre à flot des communes sous dotées, d'agrandir le cercle des personnes susceptibles d'accepter un mandat politique, de supprimer le doublement de commissions et d'organes, de professionnaliser l'administration et, le plus souvent, de diminuer le nombre de délégués aux associations de communes. De plus, une fusion, si elle permet de réduire le nombre d'associations de communes et autres collaborations intercommunales, donne un poids plus important au Conseil communal dans les domaines anciennement concernés par l'intercommunalité.

Dans les zones urbanisées, en matière d'aménagement du territoire et de planification des transports, une fusion de communes doit aider à faire correspondre le territoire institutionnel avec l'échelle à laquelle se posent les problématiques territoriales (territoire fonctionnel).

De plus, les villes centres fournissent de nombreux services publics dont bénéficient également les communes voisines, en particulier dans les domaines sociaux (ex. politique d'intégration, politique de la drogue, accueil des sans-abris, etc.), dans le domaine culturel (musées, institutions culturelles, bibliothèques municipales) ou dans le cadre de grands équipements sportifs. Ces « spillovers » ou débordements ont pour conséquence que la population des villes centres assume l'essentiel des coûts de ces prestations alors que le cercle des bénéficiaires est beaucoup plus large. Une fusion, en élargissant la population de la ville centre, peut permettre de rapprocher le cercle des payeurs (et des décideurs) de celui des bénéficiaires.

3.2.2 *Difficultés*

Les fusions ont toutefois le désavantage de prendre du temps et il faut un effort considérable de persuasion pour arriver à un quelconque résultat. Les fusions concernent la plupart du temps des communes de petite taille. Une fusion n'est pas la panacée, il n'y a pas de découpage institutionnel parfait. Elle amènera toujours des avantages et des inconvénients par rapport à la situation initiale. En outre, il est fort rare que les avantages et les inconvénients soient également répartis entre les différents acteurs concernés. Il est difficile d'envisager un projet de fusion pour la beauté du geste.

L'option de la fusion⁸, pour la collaboration horizontale dans les agglomérations, est considérée par la conférence tripartite comme une solution radicale et « maximale ». La création d'une grande commune permettrait d'atteindre la plupart des objectifs d'intensification de la collaboration intercommunale. Ce modèle nécessitant toutefois l'approbation de chacune des communes et des villes (et celle du canton), on ne le prend que rarement en compte dans la pratique. A cet égard, les résultats d'une étude⁹ portant sur les réformes dans le domaine des agglomérations (Lausanne, Lucerne, Lugano et Zurich) montrent clairement que la population préfère les solutions qui ne touchent pas aux frontières communales existantes.

3.2.3 *Les dispositions vaudoises*

Dans son article 151, la nouvelle Constitution vaudoise pose les principes en matière de fusions de communes et donne mandat à l'Etat de les encourager et de les favoriser. L'objectif est d'inciter et de faciliter les fusions, pour permettre des regroupements, afin d'amener à un nombre moins élevé de

⁸ CONFERENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMERATIONS, *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne 2004.

⁹ KUEBLER Daniel, SCHWAB Brigitte, JOYE Dominique, BASSAND Michel, *La Métropole et le politique, identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse*, Cahiers du Laboratoire de sociologie urbaine - LASUR, EPFL, Lausanne, novembre 2002.

communes. La loi prévoit d'encourager les fusions de communes par un soutien financier lié au nombre de communes et d'habitants des communes concernés par la fusion. L'incitation financière prévue par la loi cantonale est de 250.- Frs par habitant avec un double plafond : 1'500 habitants par commune et 3'000 habitants pour l'ensemble des communes qui fusionnent. Des multiplicateurs sont appliqués en fonction du nombre de communes fusionnées et de la date de la fusion (barème valable jusqu'à dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'en 2016).

3.3 Premières expériences lausannoises ¹⁰

Dans la première partie du XX^e siècle, toutes les grandes villes en Suisse ont mené une politique de fusion avec leurs communes limitrophes. Dans ce processus, Lausanne se distingue pour n'avoir jamais réussi à fusionner avec les communes de sa périphérie en ayant, il est vrai, entamé beaucoup plus tard que les autres villes ses pourparlers avec les communes limitrophes.

Dans les années 1930 à 1950, des pourparlers avec les communes d'Epalinges, de Prilly et de Renens sont entamés. Ceux-ci échouent en bloc en 1955. Les discussions concernant la fusion vont constituer des moments privilégiés d'hostilité à l'égard de la grande ville. Vécues parfois comme de véritables annexions, elles n'ont pas manqué de provoquer des réactions acerbes à l'égard de la ville centre. Les communes suburbaines, jalouses de leur autonomie, proposent toute sorte d'arguments afin de reculer le jour de leur « déchéance » au rang de simple quartier extérieur de la grande ville. Ainsi, en 1952, lorsque la commune de Lausanne cherche à fusionner avec la commune de Prilly, cette dernière invoque l'anonymat du Grand Lausanne et la technocratie inhumaine pour refuser son rattachement à la ville centre. L'éloignement du pouvoir et l'absence de prise sur les décisions publiques constituent également un argument invoqué.

La Municipalité de Lausanne renonce ensuite à toute tentative de fusion communale.

3.4 Expériences récentes

En Suisse, il y a eu deux exemples récents de fusions de communes urbaines :

- **Nuova Lugano** : Lugano souffre d'un territoire exigu et largement urbanisé qui la prive de toute possibilité d'extension future mais la commune dispose, grâce au secteur bancaire, de ressources financières considérables qui vont lui permettre de mener son projet de fusion en obtenant l'adhésion de la population.
- **Bulle - La Tour de Trême** : Ces deux communes ont su s'unir pour mener à bien de nombreux projets. Ces expériences associées à un développement démographique et économique important ont encouragé les autorités communales à considérer la fusion comme une solution pour garantir voire améliorer les prestations sans aggraver les charges. Les études préalables ont conclu que la fusion de ces deux communes conduirait à une augmentation de l'efficacité (diminution des charges liées aux prestations communales) de 3,5% et de l'efficacité (offre de plus de prestations ou de prestations de meilleure qualité) de 2,4%.

La fusion Bulle - La Tour de Trême est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La commune fusionnée compte 16'300 habitants.

Ces deux exemples sont issus de deux cantons qui ont une solide expérience de fusion de communes et qui la valorisent (y compris par l'adoption de dispositions légales récentes).

Dans le canton de Vaud, une grande fusion autour de Montreux a eu lieu en 1961 et depuis, quelques fusions de communes plus modestes ont eu lieu, dont récemment celles de Lussery et de Villars-Lussery en 1999 (323 habitants), de Champmartin et de Cudrefin en 2002 (967 habitants), de La Rogivue et de Maraçon en 2003 (427 habitants), de Rovray et d'Arrissoules (135 habitants) enfin, celle d'Avenches et de Donatyre en 2005 (2700 habitants).

¹⁰ SALOMON CAVIN Joëlle, *Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse. La ville : perpétuelle mal aimée ?* Thèse 2696, EPFL, Lausanne, 2003

Deux projets plus ambitieux se sont récemment terminés par un échec :

- **Cully-Lavaux** : la fusion proposée entre Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette a été refusée en février 2005 par une majorité des citoyens de Grandvaux alors que la fusion a été largement acceptée par les autres communes.
- **Jorat-Mézières** : en janvier 2006, le projet de fusion entre Servion, Montpreveyres, Les Cullayes et Mézières a échoué pour une majorité de 13 voix d'opposants à Montpreveyres.

Pour l'instant, les fusions de communes dans le canton de Vaud en sont à leurs débuts et les seuls succès, enregistrés à ce jour, concernent de très petites communes. Malgré les échecs des deux projets les plus ambitieux, de nombreux projets sont en cours de discussion. Les fusions ne sont plus un sujet tabou dans le canton de Vaud. En revanche, la fusion de grandes communes urbaines ne fait l'objet d'aucun projet. La politique cantonale sur les fusions de communes a pour objectif de réduire le nombre de petites et de très petites communes. Les dispositions de la loi sur les fusions visent cet objectif, notamment le mode de calcul des incitations financières.

3.5 *Situation de la région lausannoise aujourd'hui*

Les premières tentatives de fusions de Lausanne dans les années trente ont mis en évidence des difficultés auxquelles un projet actuel risquerait d'être encore confronté : même si la situation a évolué, les relations entre Lausanne et ses voisines restent difficiles en matière de collaboration intercommunale non technique. La ville centre est vite considérée comme « arrogante ». La crainte de voir Lausanne être trop puissante persiste, le débat sur le découpage des nouveaux districts en témoigne. L'accueil mitigé reçu en consultation par le premier projet de volet institutionnel qui prévoyait de mettre en place une collaboration contraignante avec délégation de compétences montre que les communes de la région ont besoin de temps pour pouvoir envisager un rapprochement plus ambitieux. Les communes de l'Ouest lausannois, qui sont très avancées en matière de collaboration intercommunale notamment dans le cadre du schéma directeur de l'Ouest lausannois, ont un mode de fonctionnement non contraignant (conventions intercommunales).

Pour aboutir à une fusion, il n'est pas envisageable raisonnablement de sauter des étapes. Il s'agit aujourd'hui de se concentrer sur la première étape de l'intégration au sein de l'agglomération et de mettre en place un mode de fonctionnement analogue au SDOL pour la mise en œuvre du PALM. Les tâches pourront être élargies et l'intégration renforcée petit à petit. Le chemin jusqu'à la fusion est encore long. Le rôle du Conseil communal dans ce contexte sera renforcé par la création d'une commission consultative de politique régionale, qui doit être un lieu d'information, de questionnement et de consultation dans le cadre des politiques et des processus en cours.

3.6 *Avis de la Municipalité*

On peut envisager la fusion comme une solution à de nombreux problèmes notamment le décalage entre territoire institutionnel et fonctionnel. Mais il n'existe pas de périmètre idéal. L'aménagement du territoire, les transports, la politique sociale, l'économie, le tourisme, les services techniques : chacun de ces domaines a un périmètre optimal différent.

La fusion peut être considérée comme l'aboutissement d'un processus. La région lausannoise en est à la première étape. La réussite de la mise en œuvre du PALM, sous un mode non contraignant, est un préalable nécessaire pour amorcer un processus allant vers une intégration renforcée des politiques des différentes communes de l'agglomération.

La Municipalité est d'avis que la fusion et ses modalités doivent être considérées en fait comme un objectif politique à long terme. La priorité des travaux à prévoir, en matière d'intégration intercommunale, à court et moyen terme doivent se concentrer sur les processus en cours, moins ambitieux, mais qui sont des préalables nécessaires à d'éventuelles fusions de communes.

4 Conclusions

4.1 *Projet de règlement de M. Fabrice Ghelfi*

L'article 59 du RCCL précise qu'il n'appartient pas à la Municipalité de formuler des propositions sur un projet de règlement ou de décision du Conseil communal, même lorsque celui-ci lui est renvoyé pour préavis. Dans le dispositif de décision proposé ci-après, la Municipalité ne peut donc qu'inviter le Conseil communal à:

- prendre acte du préavis requis concernant le projet de règlement proposé par M. Fabrice Ghelfi ;
- se prononcer sur celui-ci, dans les termes utilisés par son auteur ou ceux retenus par la commission chargée d'examiner cette affaire.

S'appuyant sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir vous déterminer comme suit:

Le Conseil communal de Lausanne

vu le rapport n° 2006/46 de la Municipalité du 14 septembre 2006 ;
où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

- 1. de prendre acte des déterminations de la Municipalité sur le projet de règlement de M. Fabrice Ghelfi portant sur l'adoption d'un nouvel article du Règlement du Conseil communal de Lausanne, visant à la création d'une commission permanente de politique régionale ;**
- 2. de se prononcer sur le projet de règlement susmentionné ;**
- 3. en cas d'adoption dudit projet, de fixer la date et les modalités d'entrée en vigueur de la disposition proposée.**
- 4. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion Alain Hubler et consorts « pour un grand Lausanne démocratique et participatif**

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Daniel Brélaz

Le secrétaire :

François Pasche

5 Annexes

Annexe 1 : Inventaire indicatif de différentes formes de collaborations intercommunales

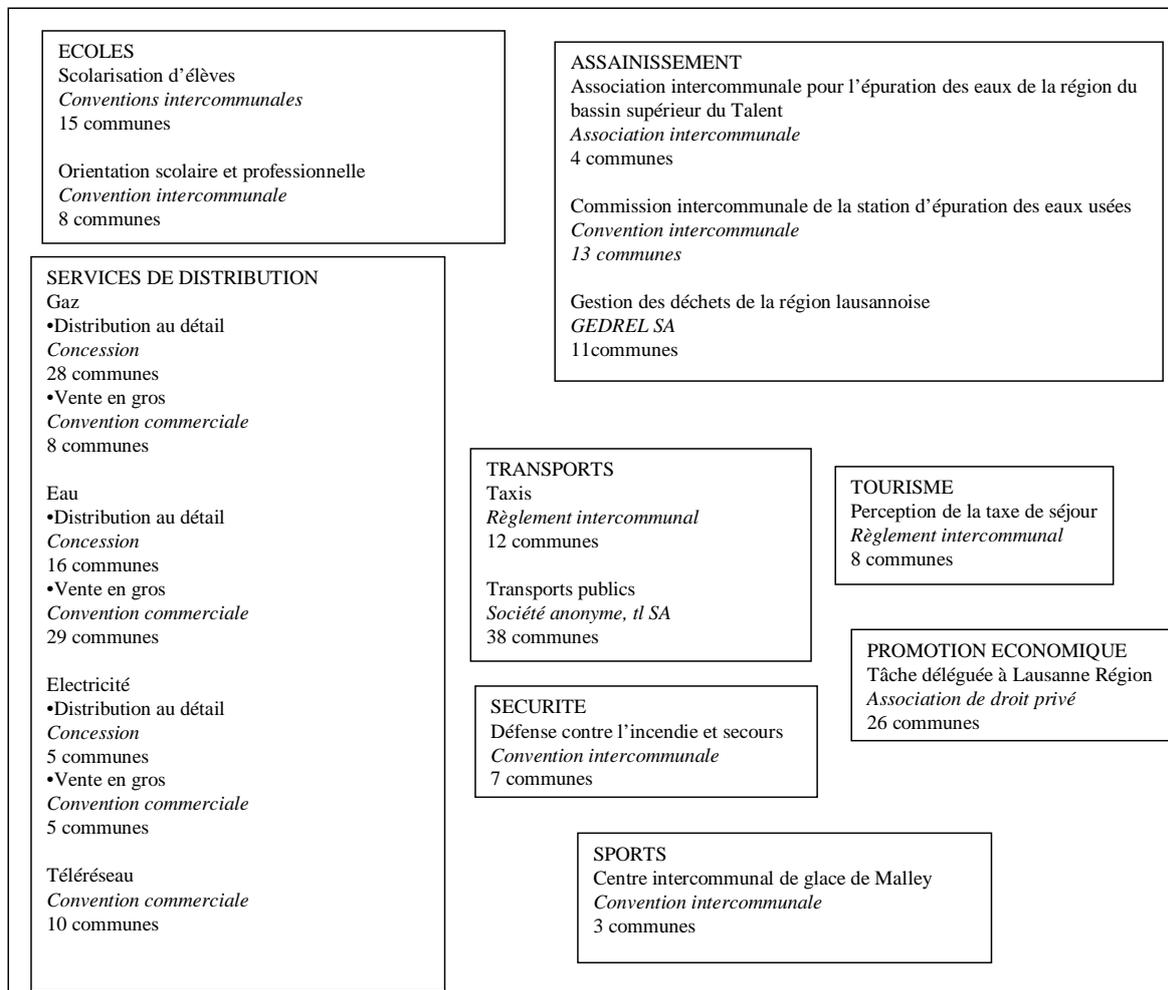
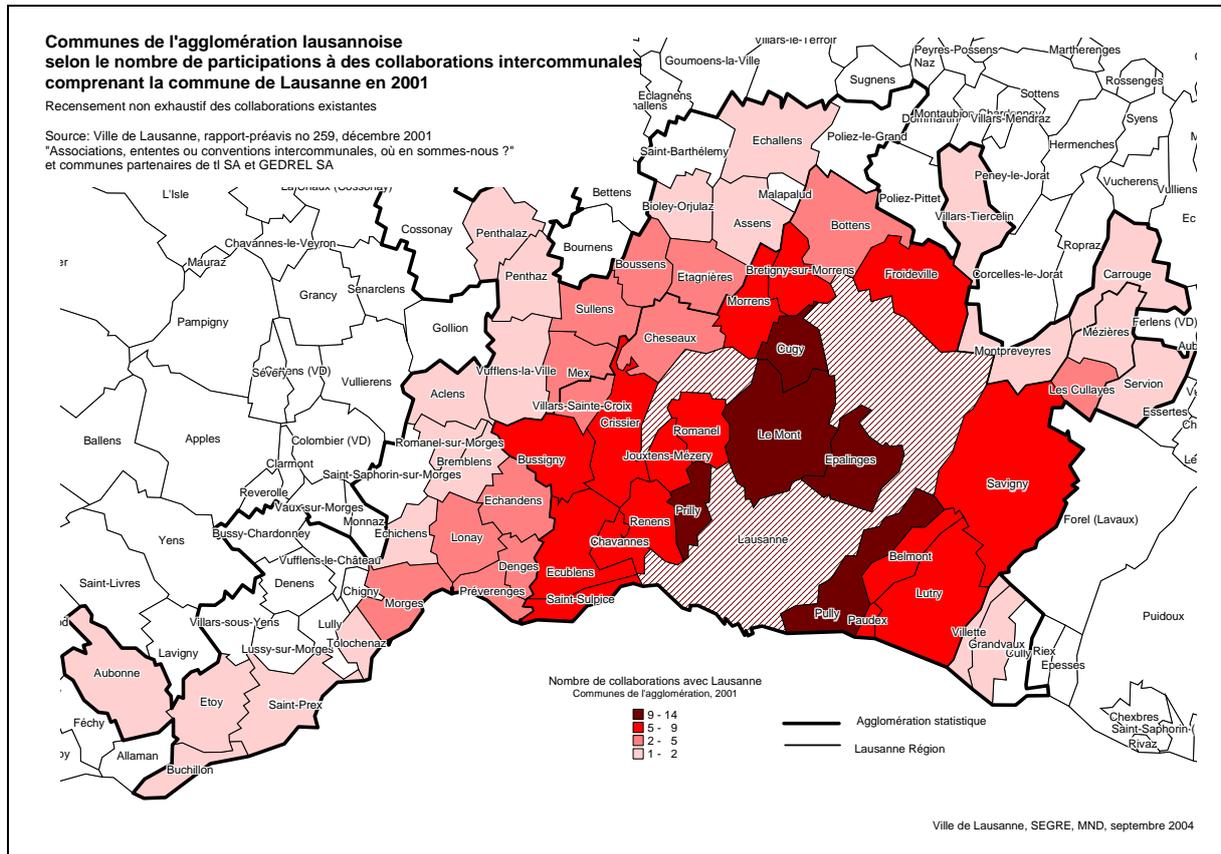


Schéma 1 : Collaboration intercommunale de la Ville de Lausanne, en 2001, recensement non exhaustif en particulier ne mentionne pas toutes les participations à des sociétés privées

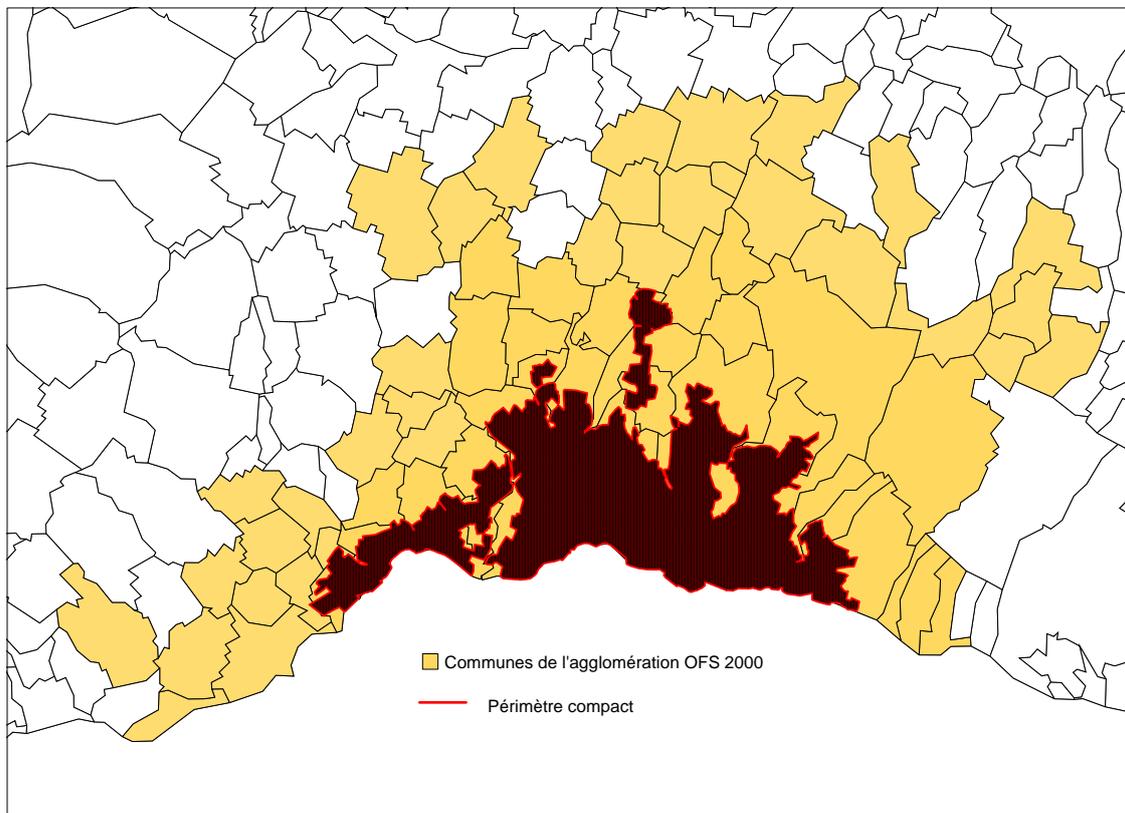
Source : Ville de Lausanne, « Associations, ententes ou conventions intercommunale, où en sommes-nous ? » Rapport-préavis no 259 du 20 décembre 2001, complété

Annexe 2 : Intensité de la collaboration entre Lausanne et les communes de l'agglomération



Carte 1. Communes de l'agglomération lausannoise selon le nombre de participations à des collaborations intercommunales comprenant la commune de Lausanne en 2001.

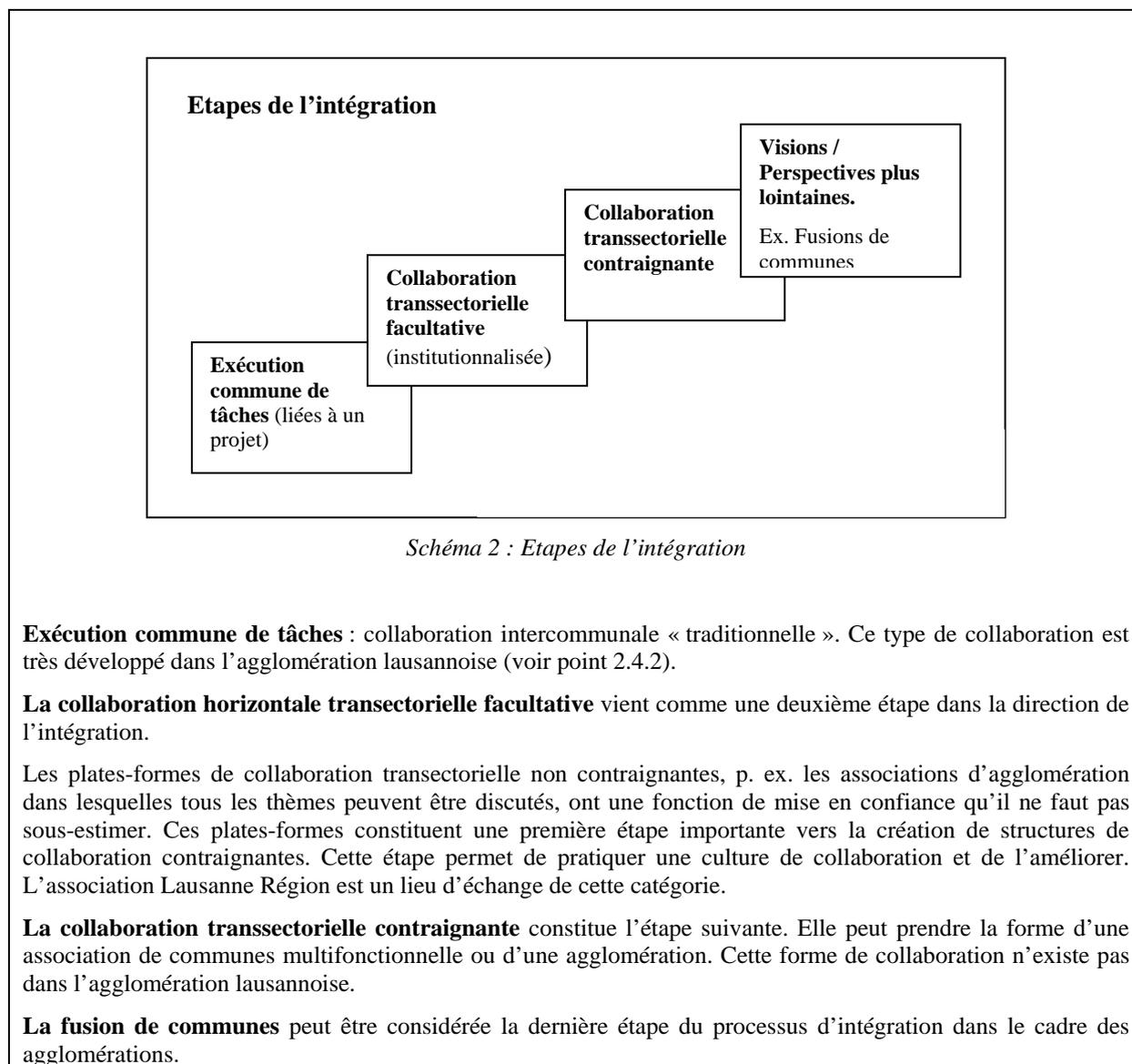
Sources : Ville de Lausanne, « Associations, ententes ou conventions intercommunales, où en sommes-nous ? » Rapport-préavis no 259 du 20 décembre 2001 et communes partenaires des transports publics de la région lausannoise SA

Annexe 3 : Périmètre « d'agglomération compacte »

Carte 2. Agglomération compacte et périmètre OFS

12 sites d'importance cantonale ont été définis au sein du périmètre, ils feront l'objet d'une planification concertée entre le canton, les communes concernées et les acteurs privés (propriétaires, développeurs).

Outre une planification coordonnée, les projets d'agglomération doivent également mettre en place un organisme unique à l'échelle de la région en mesure de gérer le projet d'agglomération sur le plan technique, financier et politique. La Confédération conditionne sa participation financière à l'existence d'une telle structure.

Annexe 4 : Collaboration horizontale et verticale : étapes d'intégration¹¹

¹¹ D'après CONFERENCE TRIPARTITE SUR LES AGGLOMERATIONS, *Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations*, Berne 2004